

GITADINI IN CRESCITA

Rivista del Centro nazionale di documentazione
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
Anno 3 / n. 1

Spiniello UNGASS 2002: una Sessione davvero speciale

Rossi-Doria Fra le righe del documento finale delle Nazioni unite

Baldassarre e Lodi La parola all'infanzia: i ragazzi nel Palazzo di vetro

Toschi Il lavoro delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati

Bianchi Un quadro degli interventi contro violenza e abuso

Rassegne

Documenti

Contesti e attività

In evidenza

**UN MONDO SU MISURA PER NOI:
IL MESSAGGIO DAL CHILDREN'S FORUM**

**UN MONDO A MISURA DI BAMBINO:
DOCUMENTO FINALE DELLE NAZIONI UNITE**

IL DISCORSO DEL MINISTRO MARONI

Istituto degli Innocenti
Firenze

CITTADINI IN CRESCITA

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

Anno 3
Numero 1/2002

Istituto degli Innocenti
Firenze

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

Comitato di redazione

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

Hanno collaborato a questo numero

Erika Bernacchi, Federico Brogi, Ermenegildo Ciccotti, Micol Dal Canto, Chiara Drigo, Alessandro László, Anna Marchese, Vincenzo Morgera, Alessandra Poli, Laura Pugi, Silvia Ricciardi, Roberto Ricciotti, Luca Spiniello, Marco Zelano

Coordinamento editoriale e realizzazione redazionale

Maurizio Regosa, Caterina Leoni, Maria Cristina Montanari, Paola Senesi

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Cristina Caccavale, Barbara Giovannini

Cittadini in crescita n. 1/2002

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

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

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

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

Sommario

Luca Spiniello

7 UNGASS 2002: una sessione davvero speciale

Marco Rossi-Doria

13 Fra le righe del documento finale delle Nazioni unite

*1. Un documento articolato - 2. L'importanza di un linguaggio condiviso -
3. La volontà politica - 4. Leggere prima il Piano di azione - 5. Una lettura at-
tenta della Dichiarazione*

Laura Baldassarre e Donata Lodi

21 La parola all'infanzia: i ragazzi nel Palazzo di vetro

*1. La partecipazione dei bambini e degli adolescenti: dalla teoria alla pratica -
2. Il Children's Forum: la parola ai ragazzi - 3. La partecipazione dei ragazzi
italiani - 4. I ragazzi alle Nazioni unite: con l'intenzione di restarci - 5. Dopo
la Sessione speciale: la partecipazione dei ragazzi come regola, l'impegno del-
le associazioni italiane*

Massimo Toschi

32 Il lavoro delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati

*1. La Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni
unite - 2. Sfide e prospettive per il futuro - 3. Il contributo italiano alla prote-
zione dei bambini nei conflitti armati*

Donata Bianchi

45 Un quadro degli interventi contro violenza e abuso

*1. Introduzione - 2. L'Italia nel contesto delle politiche di prevenzione e pro-
tezione dell'infanzia dalla violenza e dell'applicazione della Convenzione ONU
sui diritti del fanciullo - 3. Uno sguardo allo stato attuale delle politiche e degli
interventi - 4. Innovazioni dell'ordinamento legislativo italiano - 5. Iniziative
di regolamentazione e d'indirizzo integrative di quanto previsto dalle leggi -
6. Sviluppo e consolidamento dell'attività di progettazione - 7. Qualche osser-
vazione conclusiva*

RASSEGNE

77 Legislazione italiana

(ottobre 2001 - marzo 2002)

78 Parlamento italiano
(ottobre 2001 - marzo 2002)

Attività delle aule

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Attività ispettiva

Atti di controllo e indirizzo del Parlamento e risposte del Governo

Commissione parlamentare per l'infanzia

Senato della Repubblica

Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Commissione affari costituzionali

Commissione affari esteri, emigrazione

Commissione giustizia

Commissione igiene e sanità

Commissione istruzione pubblica, beni culturali

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

Camera dei deputati

Commissione affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni

Commissione affari esteri e comunitari

Commissione affari sociali

Commissione bilancio, tesoro e programmazione

Commissione cultura, scienza e istruzione

Commissione difesa

Commissione giustizia

Commissione lavoro pubblico e privato

Proposte e disegni di legge (maggio 2002)

Tutela del nucleo familiare

169 Governo italiano
(ottobre 2001 - marzo 2002)

Consiglio dei ministri

Presidenza del consiglio dei ministri

**Presidenza del consiglio dei ministri - Conferenza permanente
per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome**

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Ministero della salute

181 Altre istituzioni centrali
(ottobre 2001 - marzo 2002)

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Garante per la protezione dei dati personali

Polizia di Stato

INPS

184 Regioni
(ottobre 2001 - marzo 2002)

Attività normativa

203 Giurisprudenza
(ottobre 2001 - marzo 2002)

206 Stampa quotidiana e periodica
(ottobre 2001 - marzo 2002)

222 Statistiche
I minori stranieri in Italia

236 Ricerche e indagini

ISTAT

I bambini, il gioco e le nuove tecnologie

Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile

I flussi di utenza nei centri di prima accoglienza e negli istituti penali per i minorenni

Regione Toscana, Assessorato alle politiche sociali

Dipartimento diritto alla salute e delle politiche di solidarietà

Rapporto sui procedimenti civili dei minori in Toscana - Anno 2000

DOCUMENTI

IN EVIDENZA

257 Un mondo su misura per noi. Il messaggio del Children's Forum all'Assemblea generale delle Nazioni unite

260 Un mondo a misura di bambino

292 Parlamento italiano

Commissione parlamentare per l'infanzia

Risoluzione sulle iniziative da adottarsi a favore dei bambini che si trovano nelle zone colpite da eventi bellici

294 Governo italiano

Presidenza del consiglio dei ministri

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri, del 14 febbraio 2002, Delega di specifiche funzioni al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità onorevole Stefania Prestigiacomo

Presidenza del consiglio dei ministri - Conferenza Stato-Regioni

Delibera della Conferenza Stato-Regioni di adozione dei criteri per la definizione degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti di assistenza pubblici o privati

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Discorso pronunciato il 9 maggio 2002 dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite.

CONTESTI E ATTIVITÀ

307 **Bambini e adolescenti nel mondo**

Minorenni in vendita in una democrazia in transizione: lo sfruttamento sessuale con finalità commerciali dell'infanzia moldava

318 **Esperienze e progetti in Italia**

Occasioni per i ragazzi fra privato sociale e profit

325 **Convegni e seminari**

(ottobre 2001 - marzo 2002)

331 **Attività del Centro nazionale**

(gennaio - luglio 2002)

UNGASS 2002: una sessione davvero speciale

Luca Spiniello
membro della
delegazione italiana
all'UNGASS

La Sessione speciale sull'infanzia convocata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite dall'8 al 10 maggio 2002 (UNGASS) è stata una sessione davvero speciale per almeno cinque ragioni. È la prima volta che l'Assemblea generale dedica la sua seduta straordinaria, o speciale appunto, al tema dell'infanzia e dell'adolescenza. È la prima volta che una seduta di questo genere è annullata a causa di gravissimi eventi terroristici per poi essere nuovamente programmata con ancor più determinazione e motivazione. È la prima volta, poi, che a un evento di così alto livello hanno partecipato ufficialmente numerosi ragazzi. È la prima volta, ancora, che una conferenza internazionale è preparata così a lungo e attraverso un numero così vasto di eventi: centinaia di riunioni a vari livelli per varie migliaia di partecipanti provenienti da tutto il mondo, tra i quali anche numerosi bambini e giovani. Infine, anche il numero, la varietà e la qualità degli eventi che hanno accompagnato i tre giorni della Sessione non hanno precedenti.

Quali sono, però, le finalità sottese a questa laboriosa e importante riunione dell'Assemblea generale? Naturalmente, il primo obiettivo era costituito dall'adozione del documento finale: *Un mondo a misura di bambino*¹, atto che assume la forma di risoluzione dell'Assemblea e quindi non vincolante ma volto a indicare gli indirizzi e i principi comuni². Tuttavia gli organismi, governativi e non, che hanno contribuito all'organizzazione della Sessione hanno mirato principalmente ad affrontare le questioni che riguardano i bambini e gli adolescenti da ogni punto di vista, al fine di convincere i membri dell'Assemblea generale che uno sviluppo sostenibile della società globale passa necessariamente dagli investimenti a favore dei minori.

L'Assemblea generale dedica periodicamente una seduta straordinaria a un tema specifico. La Sessione speciale prevista per il 2001 è stata dedicata alle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza in ricorrenza nel decennale del Vertice mondiale per l'infanzia, il primo evento che si è occupato del tema ai massimi livelli. Organizzato dal Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia (UNICEF) nel 1990 a New York, il Vertice aveva come obiettivi principali la promozione e la tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi e del loro sviluppo umano oltre che la promozione di una campagna per la ratifica e l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata l'anno precedente (New York, 20 novembre 1989). Al termine

¹ Il testo integrale del documento, nella versione non ufficiale in italiano, è pubblicato in evidenza nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

² Vedi il contributo di Marco Rossi-Doria, *Fra le righe del documento finale delle Nazioni unite*, nella prima sezione di questa stessa rivista.

dei lavori, i rappresentanti dei Paesi intervenuti sottoscrissero la *Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la promozione e lo sviluppo dei bambini* e stabilirono quali obiettivi raggiungere entro il 2000. Dieci anni dopo, l'Assemblea generale intendeva, quindi, assumersi l'onere di monitorare la condizione dell'infanzia nel mondo e raggiungere due scopi: fare un bilancio dei risultati conseguiti nella realizzazione della Dichiarazione del 1990 ed elaborare un nuovo mandato e un impegno d'azione a favore dei bambini per il decennio successivo.

Originariamente, la Sessione speciale era stata stabilita per i giorni dal 19 al 21 settembre 2001. L'attacco aereo alle Torri gemelle di New York dell'11 settembre e l'avvio della lotta al terrorismo internazionale che ne è scaturito hanno, da un lato, cancellato la Sessione speciale dall'agenda delle Nazioni unite ma, dall'altro, riproposto con forza e urgenza la necessità di riunirla quanto prima. Per questo motivo la Sessione speciale 2001 è stata riunita dall'8 al 10 maggio scorso e si è inevitabilmente concentrata sul ruolo dell'infanzia nella pace e nella sicurezza.

In realtà, con la risoluzione n. 1261 del 1999, il Consiglio di sicurezza ha riconosciuto che il tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati rientra tra le questioni pertinenti al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e, di conseguenza, nella sua sfera di "responsabilità principale" (art. 24, comma 1 della Carta). Il Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati, Olara Otunnu, nel suo rapporto dell'ottobre 2000³, al paragrafo 52, aveva già posto in evidenza lo stretto collegamento esistente tra la protezione e promozione dei diritti dei bambini e il mantenimento della sicurezza internazionale e della pace nel mondo. Tuttavia, con la Sessione speciale celebrata nel maggio scorso, si è andati oltre. Quanto prefigurato dal rappresentante speciale Olara Otunnu nel suo primo rapporto è divenuto un principio comunemente accettato dai delegati: non solo la protezione e il recupero dei bambini afflitti dal dramma della guerra ma anche la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in senso globale, rappresentano una delle vie per la sopravvivenza della società mondiale in pace e sicurezza.

Si è detto che a questa conferenza di vertice hanno partecipato, per la prima volta nella storia delle Nazioni unite e per la prima volta in qualità di delegati governativi, i minori⁴. Oltre quattrocento ragazzi provenienti da tutto il mondo hanno invaso New York e il Palazzo di vetro non togliendo niente alla solennità dell'evento ma, anzi, aggiungendo un importante contributo di dinamismo e di emozioni che solo i diretti interessati agli argomenti discussi avrebbero potuto portare. Nei giorni precedenti, dal 5 al 7 maggio, i ragazzi si sono riuniti in un loro vertice internazionale, il *Children's Forum*, nel quale hanno definito le loro ri-

³ *Protection of children affected by armed conflict. Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict*, Doc. A/55/442. Il testo del rapporto può essere consultato sul sito <http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/>.

⁴ Vedi il contributo di Laura Baldassarre e Donata Lodi, *La parola all'infanzia: i ragazzi nel Palazzo di vetro*, nella prima sezione di questa stessa rivista.

chieste. Queste hanno poi trovato esplicitazione in un documento che è stato presentato ufficialmente all'Assemblea generale da due di loro. La Sessione speciale, dunque, è stata un'occasione straordinaria per cambiare il modo con cui i governi dei Paesi membri delle Nazioni unite vedono e considerano i bambini ma, soprattutto, è stato un grandissimo esempio di attuazione a livello internazionale dell'articolo 12 della Convenzione di New York del 1989 sul diritto alla partecipazione dei ragazzi ai processi deliberativi che li riguardano.

Oltre a questo, aggiunge specialità alla Sessione sull'infanzia tutto il processo preparatorio che l'ha preceduta. Esso si è protratto per oltre due anni avendo avuto l'avvio ufficiale con la risoluzione n. 54/93 adottata dall'Assemblea generale il 7 dicembre 1999. Tale processo trova alla sua base 165 analisi nazionali con le quali altrettanti Paesi hanno valutato i progressi compiuti a favore dell'infanzia o l'assenza di essi. Queste valutazioni nazionali sono confluite in una numerosa serie di riunioni promosse dall'UNICEF, che, per incarico dell'Assemblea generale, ha curato il Segretariato generale della Sessione e del Forum dei ragazzi. Gli incontri preparatori più significativi – che hanno coinvolto rappresentanti dei governi, delle organizzazioni non governative e delle Nazioni unite – si sono svolti a un duplice livello: il livello che potremmo definire centrale, ovvero sia a New York presso il Palazzo di vetro, e quello regionale. Con riferimento al primo, le Nazioni unite hanno ospitato quattro riunioni del Comitato preparatorio (PrepCom) dedicate alla pianificazione della conferenza, durante le quali i governi hanno stabilito l'ordine del giorno della Sessione speciale e discusso la bozza del testo del documento finale e del piano d'azione. Anche le PrepCom, come la Sessione speciale, sono state organizzate prevedendo sia la riunione plenaria delle delegazioni governative, sia incontri tematici, *panel*, o eventi paralleli di altra natura, ai quali hanno partecipato le organizzazioni non governative e altri soggetti del privato sociale. In particolare, la prima riunione si è svolta nel febbraio 2000 e ha avuto scopi meramente organizzativi. La seconda PrepCom si è tenuta nel giugno dello stesso anno mentre la terza nel gennaio 2001. La quarta e ultima riunione si è protratta, con una sospensione, da giugno ad agosto 2001 e ha visto la partecipazione di delegati governativi di alto livello, tra i quali ministri e oltre cinquanta rappresentanti personali di capi di Stato e di governo.

Con riferimento al livello regionale, sono state organizzate sei conferenze in occasione delle quali i Paesi partecipanti hanno presentato i rapporti relativi agli impegni assunti a livello nazionale a favore dell'infanzia. Oltre a contribuire a definire le basi per il dibattito regionale, tali rapporti sono stati trasmessi al Segretario generale Kofi Annan per ulteriori analisi e per essere inseriti nel suo rapporto *Noi i bambini*⁵ relativo ai progressi e ai nodi critici delle politiche per l'infanzia realizzate nel decennio. Ognuna delle sei conferenze regionali ha coinvolto, oltre ai governi, le organizzazioni non governative, i rappresentanti del mondo degli affari, le agenzie specializzate delle Nazioni unite e gli stessi minori ma ha anche

⁵ Il testo del rapporto può essere consultato sul sito <http://www.unicef.org/specialsession/about/sg-report>.

prodotto dei documenti ufficiali. In particolare, nell'ottobre 2000 si è riunita a Kingston, in Giamaica, la Quinta riunione ministeriale sull'infanzia e sulla politica sociale nelle Americhe, che si è tradotta nell'*Accordo di Kingston*. Quest'ultimo ha fortemente influenzato, il mese successivo, la *Dichiarazione di Panama*, approvata in occasione del Decimo vertice ibero-americano. Nel maggio 2001, si è invece tenuto a Il Cairo il Forum panafricano sul futuro dei bambini, *Africa a misura di bambino*, che ha dato vita alla *Posizione comune dell'Africa sull'infanzia*. Sempre nel maggio 2001, si è tenuta a Pechino la Quinta conferenza ministeriale dell'Asia orientale e del Pacifico, in occasione della quale è stata adottata la *Dichiarazione di Pechino*. Ancora nel maggio 2001, cinquantadue Paesi provenienti dall'Europa e dall'Asia centrale si sono riuniti a Berlino dove hanno adottato l'*Impegno di Berlino*. Nello stesso mese, in Nepal si è raggiunta l'*Intesa di Katmandu*, approvata durante la Riunione di alto livello dell'Asia meridionale in materia di investimenti sull'infanzia⁶. Infine, nel luglio 2001, la Lega araba ha convocato a Il Cairo la Conferenza araba ad alto livello sui diritti dei bambini. Gli atti finali dell'incontro sono stati *Un mondo arabo a misura di bambino: i meccanismi per l'azione comune araba e una Posizione comune araba*⁷. I documenti citati contengono gli impegni più recenti assunti dai governi a favore dell'infanzia e indicano le linee guida delle relative politiche regionali.

Vale la pena ripetere che il processo preparatorio appena descritto si è tradotto in due documenti fondamentali⁸. Si tratta del rapporto preparato dal Segretario generale *Noi i bambini*, relativo al decennio 1990-2000 e del documento finale della Sessione *Un mondo a misura di bambino*, con i propositi per il decennio successivo. Il primo, come già accennato, esamina i risultati e le battute d'arresto del lavoro di un decennio, mette in luce le procedure che si sono rivelate migliori e le esperienze acquisite, descrive gli ostacoli incontrati sulla strada del progresso, fornendo suggerimenti in vista di azioni ulteriori. Il secondo comprende una Dichiarazione e un Piano d'azione volti a migliorare la condizione dell'infanzia nel mondo.

Contemporaneamente allo sviluppo del processo preparatorio, si è svolta nel mondo intero una campagna pubblica di sensibilizzazione e di partecipazione a favore dell'infanzia. Denominata *Yes for children - Un manifesto per l'infanzia*, questa campagna esorta le persone a offrire il proprio sostegno a una sorta di decalogo composto dai principi fondamentali legati alla protezione dei diritti dei minori, tratti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo di New York. La campagna, organizzata e promossa dall'UNICEF, ha permesso a un numero di persone ampiamente superiore a quello di coloro che lavorano nel sociale di

⁶ I documenti dei cinque incontri regionali principali sono riportati nel Doc. A/S-27/13 dell'Assemblea generale, consultabile sul sito <http://www.unicef.org/specialsession/documentation/documents/A-S27-13E.pdf>.

⁷ I testi di questi due documenti sono consultabili sul sito <http://www.unicef.org/specialsession/documentation/documents/arab-conference-2-4-july-01-eng.doc>.

⁸ Vedi sopra, note nn. 1 e 5.

prendere parte al dibattito sul futuro dell'infanzia, consentendo ai cittadini di ogni parte del mondo di analizzare le questioni più importanti che riguardano i minori e di far conoscere le proprie opinioni e il proprio impegno. La campagna, tramite il sito web www.unicef.org/say_yes e con una sottoscrizione effettuata in molti Paesi in via di sviluppo mediante schede su cartaceo, ha raccolto oltre venti milioni di adesioni.

La Sessione sull'infanzia è stata arricchita da una grande varietà di eventi paralleli che ne hanno fatto un'occasione irripetibile di scambio di informazioni, di esperienze e di buone pratiche. Gli eventi si sono concentrati, e perciò spesso sovrapposti, durante i tre giorni della seduta straordinaria dell'Assemblea generale creando non poco imbarazzo nella scelta. Si è trattato di seminari, convegni, tavole rotonde, proiezioni di film, esposizioni di foto e disegni, presentazioni di libri, spettacoli fatti dai ragazzi e numerosi incontri tra adulti e minori. Alcuni di essi erano patrocinati dai governi, alcuni dalle Nazioni unite o da sue agenzie specializzate, altri da organizzazioni internazionali e altri ancora da organizzazioni non governative o da coalizioni di esse. Volendo riassumere, in modo peraltro certamente non esaustivo, i temi principali che sono stati trattati negli eventi paralleli, è possibile affermare che si è discusso soprattutto di salute e di istruzione, affrontandone gli aspetti legati ai livelli essenziali da garantire a tutti e alla qualità, ma anche di bambini e conflitti armati, affrontandone tutti i diversi risvolti⁹. A questi ambiti tematici, infatti, si collegano molti altri argomenti. Soprattutto, essi interessano direttamente il diritto dei minori a crescere in modo equilibrato e sano, capaci di interagire con la società attuale. Questa crescita, secondo la nuova sensibilità maturata per le tematiche minorili – e innegabilmente acuita dopo gli attacchi terroristici del settembre 2001 – contribuisce a garantire lo sviluppo di una società nella quale vi sia maggiore consapevolezza dei fondamentali valori della pace e della sicurezza internazionale.

Quanto appena affermato permette di dare una valutazione finale sul ruolo giocato dalla Sessione speciale e, in particolare, sul filo conduttore che ha collegato tutte le discussioni maturate nei tre giorni di maggio. Il pensiero comune di tutti i partecipanti si è concentrato sul ruolo della protezione e della promozione dei diritti dei minori nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. A sostegno di questo ruolo, poi, è stata denunciata la necessità di incrementare e migliorare gli investimenti per l'istruzione, la salute e la protezione degli anni, preziosi e insostituibili, dell'infanzia.

Tra le conclusioni tratte nel suo rapporto, il Segretario generale afferma che i Paesi non sono riusciti a realizzare buona parte degli obiettivi stabiliti dal Vertice mondiale per l'infanzia del 1990 non perché questi fossero troppo ambiziosi o tecnicamente inattuabili ma perché hanno ricevuto investimenti insufficienti.

⁹ Su questo argomento, vedi il contributo di Massimo Toschi, *Il lavoro delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati*, nella prima sezione di questa stessa rivista.

Un mondo migliore richiede un atteggiamento appropriato nei confronti delle generazioni attuali e future. Un'istruzione elementare di qualità per tutti i bambini, un'assistenza sanitaria adeguata volta a garantire una partecipazione attiva e positiva alla società e la protezione dallo sfruttamento, rimangono in troppi luoghi del mondo solamente l'enunciato di una dichiarazione di principio. Quando le nazioni si impegnano a effettuare degli investimenti sull'infanzia si registrano dei progressi concreti nel campo dello sviluppo umano. Laddove, invece, c'è un'adesione puramente formale alla protezione dei diritti dell'infanzia e gli investimenti sono limitati, le società progrediscono meno e peggio.

Investire sull'infanzia e l'adolescenza, dunque, rappresenta una delle prime responsabilità dei governanti nell'elaborazione delle strategie per affrontare le sfide che impegnano i bambini. Nel mondo ci sono 2,1 miliardi di minori, che rappresentano il 36% della popolazione del pianeta. Ogni anno nascono circa centotrentadue milioni di bambini dei quali, attualmente, uno su quattro vive in condizioni di povertà estrema, all'interno di famiglie il cui reddito è inferiore a un dollaro al giorno. Un bambino su dodici muore prima di raggiungere il quinto anno di età, principalmente per cause che potrebbero essere evitate. Sempre secondo le statistiche compilate per il rapporto del Segretario generale *Noi i bambini*, ogni cento bambini nati nel 2000, le nascite di quaranta non sono registrate, ventisei bambini non sono vaccinati contro alcuna malattia, diciannove non possono bere acqua pulita, trenta soffrono di malnutrizione nei primi cinque anni di vita, diciassette (tra cui nove bambine) non frequentano la scuola e solamente un quarto dei bambini che iniziano la scuola elementare raggiunge l'ultima classe.

I Paesi dispongono, seppure in misura diversa, delle risorse e delle conoscenze per superare queste sfide, è necessario però che gli investimenti siano adeguati. Peraltro, la Sessione speciale si è svolta tra due importanti incontri internazionali dedicati allo sviluppo globale: la Conferenza internazionale sui finanziamenti per lo sviluppo (Monterrey, Messico, 18-22 marzo 2002) e il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile che avrà luogo a Johannesburg, Sud Africa, dal 26 agosto al 4 settembre 2002. In entrambi questi appuntamenti, la questione relativa agli investimenti sull'infanzia rappresenta, di nuovo, un importante tema di dibattito.

Ecco, dunque, perché la Sessione sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite è davvero speciale. Essa, secondo il segretario generale Kofi Annan: «...non è una semplice assemblea straordinaria sull'infanzia. È un'assemblea sul futuro stesso dell'umanità: non esiste un argomento più unificante, più urgente o più universale del benessere dei nostri bambini»¹⁰.

¹⁰ Discorso del segretario generale delle Nazioni unite Kofi Annan pronunciato in occasione dell'apertura della Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale, consultabile sul sito www.unicef.org/specialsession.

Fra le righe del documento finale delle Nazioni unite

Marco Rossi-Doria
membro
della delegazione italiana
per le sessioni
preparatorie
dell'Assemblea generale

A World Fit for Children - un mondo adatto ai bambini - è il documento, qui opportunamente tradotto in versione integrale (vedi alla sezione Documenti di questa rivista), che è stato approvato e solennemente sottoscritto a New York, da parte di capi di Stato e di governo di tutto il mondo o di loro rappresentanti, in seguito a un lungo e complesso processo di condivisione, mediazione e rielaborazione che è durato due anni pieni.

Sui grandi temi trattati così come sul senso e sulle difficoltà di questo lungo percorso di discussione e decisione planetaria sull'infanzia e la sua protezione e promozione, ho avuto già l'opportunità di fare alcune considerazioni nell'ultimo numero di *Cittadini in crescita* (n. 3-4/2001). Qui si intende, invece, facilitare l'approccio al testo vero e proprio, indicando al lettore alcune possibili linee che ne guidano la logica e la costruzione.

1. Un documento articolato

Il documento si compone di tre parti: la Dichiarazione (punti 1-9), che è il vero e proprio preambolo politico a cui gli Stati del mondo sono stati chiamati a dare il loro assenso; un breve Bilancio o *Review* (punti 10-13), incentrato su una sintesi dei progressi e delle lezioni apprese che si riferisce al periodo intercorso tra il Piano d'azione seguito alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e approvato nel 1990 e il 2002; e infine il nuovo, aggiornato Piano di azione (punti 14-62) che rappresenta il *corpus* del documento.

La prima parte è la sintesi del nuovo Patto. La seconda fa i conti con i limiti e i successi del Patto precedente. La terza traduce in piano operativo quello nuovo.

A World Fit for Children assume, dunque, un compito per molti versi prescrittivo e da verificare nella terza parte che intende dare potenza alla prima Dichiarazione, in continuità con quanto tentato dal Piano di azione del 1990 da cui parte il bilancio racchiuso nella breve seconda parte.

È bene qui ricordare che, sullo sfondo resta - come *magna charta* giuridica di riferimento - la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, il documento che, ratificato in tutto il mondo, "fa dottrina" sul piano dei diritti dell'infanzia e guida ogni volta i Piani di azione.

È una considerazione, questa, che è stata contrastata nel corso dei due anni preparatori sia da chi voleva ridurre a generico documento ideale la Convenzione (molti regime totalitari e integralisti) sia da parte di chi si è rifiutato di ratificarla per non riconoscere un valore giuridico sopranazionale alla Conven-

zione (Stati Uniti). Nel testo di *A World Fit for Children* trova, invece, nuova e piena cittadinanza l'idea che la Convenzione sia una *magna charta* globale dei diritti dell'infanzia a cui continuare a guardare, in particolare nei punti 4 e 29.

A World Fit for Children appare, dunque, diverso almeno per alcuni aspetti, nelle tre diverse parti: assume un tono fortemente propositivo ma poco definito nella prima, è capace di un bilancio severo ma equilibrato nella seconda, entra nel vivo della materia e si complica, grazie a una forte articolazione, nella terza.

E, tuttavia, chi legge può trovare, in ciascuna delle tre parti un uso ripetitivo delle formule e del lessico adottato, tanto che può sembrare esserci una omogeneità un po' opaca, alquanto piatta.

2. L'importanza di un linguaggio condiviso

Un primo avvertimento al lettore è, dunque, legato proprio a questo carattere ripetitivo del testo. Perché la stesura segue questo stile? In verità – così come in molti documenti ufficiali delle Nazioni unite e di altre agenzie sopranazionali – non si tratta di stereotipi stilistici. Si tratta, invece, di scelte lessicali che sono il frutto di una faticosa procedura tesa a facilitare la comunicazione e la condivisione a livello planetario. Infatti, la comunicazione tra centinaia di attori posti sullo stesso piano, in modo circolare e assolutamente paritario, richiede la costituzione e la progressiva costruzione di un vero e proprio linguaggio comune, di formulazioni lessicali condivise – ciò che tecnicamente viene definito *agreed language*, un linguaggio sul quale vi è stato assenso da parte di tutti e di ciascuno.

Tale assenso su tutte le corrispondenze tra significati e significanti – che è la *conditio sine qua non* per poter arrivare a pattuire cose insieme – è necessaria perché siamo di fronte a un puzzle comunicativo di estrema complessità e che pur deve poter trovare risoluzione. Si tratta, infatti, di costruire una combinazione tra quasi duecento nazioni, tra decine e decine di diverse lingue che corrispondono a culture spesso profondamente diverse sia sul piano antropologico, che su quello ideologico e politico, che su quello religioso e giuridico ecc. Ognuna di queste lingue rappresentano, appunto, altrettante complicate rappresentazioni di realtà sociali e culturali e devono poi trovare un utile confronto – che è inevitabilmente una riduzione che, tuttavia, non può essere eccessivamente semplificatoria – con le sei lingue ufficiali delle Nazioni unite che, a loro volta, devono poter trovare una piena reciprocità nella traduzione. Tutto questo richiede tempo e cura del linguaggio. Ed è infatti la cura del linguaggio in comune, lungo i decenni, che consente la stesura di un testo: nessuna formulazione può essere creata di punto in bianco, deve avere avuto un precedente assenso, approvato già, entro un consesso ufficiale delle stesse Nazioni unite, che abbia sancito la condivisa corrispondenza, approvata da tutti, tra parole e loro senso. Le nuove formulazioni possono nascere, prendere corpo, naturalmente – altrimenti non vi potrebbe essere evoluzione. E tuttavia, perché ciò possa accadere, hanno bisogno di due condizioni: assenso da parte di tutti e dunque piena discus-

sione nel merito e un legame linguistico riconosciuto con le formule e il lessico precedentemente utilizzato e che possa spiegare a ognuno il senso preciso dell'evoluzione avvenuta e i suoi confini chiaramente individuabili.

Chi è fuori da tutto questo può, certamente, cullarsi in una rappresentazione delle scritture delle Nazioni unite come esercizio ripetitivo e un po' noioso o, viceversa, come un artificio che non corrisponde a una supposta reale supremazia delle grandi potenze in tutte le materie.

Sono rappresentazioni facili, di comodo. La verità è che ogni testo richiede un lungo periodo di gestazione, basato sul confronto sui contenuti e sulla contestuale attenzione al linguaggio; e quanto più ampia e complessa è la materia tanto più lunga appare tale inevitabile gestazione.

3. La volontà politica

In secondo luogo appare opportuno ricordare al lettore che la stesura di un Patto planetario su una materia di grande interesse quale è la protezione e la promozione dell'infanzia in tutto il mondo – un interesse che è, a un tempo, immediato, universale e di prospettiva – necessita di due prerequisiti per poter prendere corpo: il linguaggio comune, appunto, e una volontà politica. L'intreccio tra questi due elementi è tale che la presenza o meno della volontà politica si palesa o si cela spesso sotto le forme del linguaggio che è più o meno disposto ad avventurarsi sul terreno di nuove formulazioni tanto che il linguaggio adottato rivela il senso politico del testo in termini del grado di volontà di andare avanti, in modo più o meno decisamente evolutivo, sul piano dei diritti o del tornare indietro.

Diventa decisivo, da questo punto di vista, l'esercizio del confronto con il documento o i documenti di riferimento precedentemente adottati che assumono il compito di pietra di paragone nel corso dell'intero dibattito sul documento in via di elaborazione. Per quel che concerne il nostro documento *A World Fit for Children*, l'occhio di tutti i delegati e i rappresentanti durante l'intera e lunga fase preparatoria, è costantemente ritornato sul testo della Convenzione del 1989 e del successivo Piano di azione. A conclusione dei lavori – ma già nel corso degli stessi – ci si è, naturalmente, poi, divisi sul giudizio da dare a tale testo: è migliorativo del Piano di azione del 1990, in termini di possibile protezione e promozione dei diritti, riconosce e supera in positivo le molte difficoltà riscontrate nel corso degli ultimi dodici anni, è capace di promuovere azione fattiva e con quale grado di efficacia/efficienza rispetto al precedente Piano?

È su questi livelli interpretativi del carattere più o meno evolutivo dell'azione positiva proposta verso l'infanzia – fondata sui diritti – che prende corpo il giudizio sulla presenza o meno di una effettiva volontà politica di protezione e promozione ampie dell'infanzia, nei singoli Paesi, entro i raggruppamenti tra Paesi, nell'Assemblea generale. A questo giudizio partecipano gli organismi quali l'OMS, l'UNICEF ecc., le numerosissime organizzazioni non governative, i bambini e ragazzi stessi che hanno finalmente potuto partecipare alla Confe-

renza di New York, la più larga opinione pubblica internazionale legata alla lunga battaglia per i diritti dell'infanzia.

Ed è sul filo della indicazione programmatica – che considera con fattivo realismo i documenti e, dunque, non come una certezza futura ma come una guida all'azione – che sarà possibile continuare – da parte di tutti gli attori coinvolti – la battaglia per rendere effettivi i diritti e tutte le misure improntate all'azione positiva che *A World Fit for Children* indica.

4. Leggere prima il Piano di azione

Una possibile lettura di *A World Fit for Children* – da parte di chiunque sia interessato professionalmente e umanamente: insegnanti, pediatri, operatori delle ONG in azione con l'infanzia in Italia e nel mondo, responsabili delle politiche a livello nazionale e locale, genitori, allenatori e figure adulte educative e di riferimento, psicologi ed esperti dell'età evolutiva, ragazze e ragazzi stessi, cittadine e cittadini – potrebbe partire dalla terza parte, che rappresenta un vasto piano di proposte che, al contempo, appare capace di **descrivere lo stato effettivo dell'infanzia nel mondo**, di scegliere e indicare le **priorità**, di individuare **metodi e misure** per affrontare ciascuno dei principali problemi ai diversi livelli nei quali sono presenti.

È un Piano che appare anche un libro di testo capace di riunire saperi e informazioni utili a guardare al nostro mondo e che, perciò, andrebbe probabilmente anche indicato come libro da adottare nelle scuole, come ho già avuto modo di dire (vedi *Cittadini in crescita* n. 3-4/2001).

Il Piano parte, di fatto, dal *Review*, dal breve Bilancio per segnare la continuità del lavoro delle Nazioni unite a favore dell'infanzia, notando alcuni successi:

- il grande successo politico rappresentato dalla ratifica della Convenzione del 1989 da parte di ben 192 Paesi;
- il monitoraggio senza precedenti che, in tutto il mondo, ha interessato il Piano del 1990, tanto che:
 - sono stati prodotti Piani nazionali da parte di 155 nazioni,
 - hanno avuto luogo ben 5 grandi incontri, divisi per mega-regioni, dedicati alla puntuale verifica, area per area, dello stato dei diritti dell'infanzia e che si sono tenuti, con relative risoluzioni articolate conclusive, a Beijing, Berlino, Cairo, Kathmandu, Kingston;
 - vi è stato il documento di fine decennio nel quale il Segretario generale aveva puntualmente mostrato come si era trattato di un periodo di promesse a cui hanno fatto seguito risultati insufficienti;
- l'indicazione di alcuni obiettivi indicati nel 1990 che sono stati raggiunti:
 - tre milioni di bambini morti all'anno in meno rispetto al decennio passato;
 - la poliomielite quasi ovunque sradicata;

- la ionizzazione del sale che ha consentito di salvare almeno 90 milioni di bambini dalla demenza.

Ma esso va letto per esteso, con grande attenzione al dettaglio, perché tocca davvero tutti i principali temi riguardanti la salvaguardia, protezione e promozione dei bisogni e dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel mondo, a partire, correttamente, dal permanere delle grandi, terribili **sfide critiche**:

- 10 milioni di bambini morti per cause facilmente rimediabili quali infezioni e malattie curabilissime;
- 150 milioni di bambini gravemente malnutriti;
- 100 milioni di bambini fuori da ogni tipo di scuola, di cui il 60% bambine;
- milioni di bambini in condizioni di sfruttamento pericoloso e particolarmente odioso o semischiavistico e schiavistico;
- l'ulteriore e rapida diffusione dell'HIV-AIDS;
- la vendita e il traffico di bambini;
- la diffusione di forme terribili di violenza e sfruttamento e abuso;
- il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, negli atti di terrorismo e nei sequestri;
- la persistenza della povertà, del costo del debito e del mancato sviluppo come principali cause di esclusione e sofferenza precoci.

In particolare il Piano:

- tratta in modo equilibrato il tema del rapporto tra scuola gratuita, obbligatoria e di qualità, famiglia, comunità e benessere nella crescita nonché l'argomento dei bambini orfani, che vivono nella strada e che non sono accompagnati, centrando ogni intervento sul primario diritto del bambino e dell'adolescente rispetto a ogni altra considerazione (punti 14-17);
- considera la povertà il più grande impedimento globale alla promozione effettiva dei bisogni e dei diritti dell'infanzia nel mondo poiché sono i bambini sempre i più duramente e immediatamente colpiti dalla miseria e indica un modello di sviluppo che, pur riconoscendo tutte le opportunità rappresentate dai processi di globalizzazione, rimarca altresì i molti fattori di instabilità, crisi e impoverimento delle aree deboli che questi ingenerano e mostra le vie per uno sviluppo più equo e sostenibile che serva anche alla piena difesa e promozione dell'infanzia (punti 18-19);
- si sofferma sui diritti e le libertà, contro le moltissime forme di discriminazione ed esclusione in opposizione alle quali prende posizione in modo molto articolato, esaminando a lungo la questione dell'esclusione precoce delle bambine e della necessità di una loro forte difesa, riconoscen-

do il mutato ruolo degli uomini e dei padri e la loro grande importanza nei processi di crescita equilibrata (punti 20-25);

- tratta, da diversi punti di vista ma centrati sulla difesa dei diritti dell'infanzia, i problemi dell'ambiente e dell'interazione complessa tra sviluppo sostenibile, difesa dell'ambiente, miglioramento degli insediamenti umani (punti 26-28);
- rende espliciti i riferimenti di salvaguardia sovranazionale dell'infanzia a livello planetario, indicando, quale *corpus* giuridico di universale valore – per gli alti e compiuti standard legali che promuove – la Convenzione del 1989 e relativi Protocolli opzionali, nonché le convenzioni ILO contro il lavoro minorile n. 328 e n. 182 chiamando tutti a una ratificazione rapida e a una seria implementazione entro le leggi e le decisioni politiche nazionali (punti 29-31);
- individua, quindi, in modo fortemente articolato, tutti e ciascuno dei diversi attori, distinti ma importanti ciascuno a suo modo capaci di favorire e promuovere diritti e sviluppare iniziativa positiva a favore dell'infanzia nelle diverse realtà del nostro mondo (punto 32);
- definisce la cornice temporale – indicandola nel periodo che va da oggi al 2015, con una tappa nel 2010 – entro la quale vengono definiti gli obiettivi articolati del Piano stesso (punti 33-34);
- indica – in modo estremamente articolato e secondo priorità definite, campi di azione ben individuati e tempi stabiliti – i diversi obiettivi raggiungibili contro la povertà, le malattie non combattute nella prima infanzia a causa di povertà e mancanza di servizi di base alla salute, le epidemie, la larga mancanza di acqua potabile e la malnutrizione (punti 35-37);
- riprendendo i documenti UNICEF e UNESCO e le decisioni del meeting UNESCO di Dakar, segnala, in modo articolato e sempre secondo scadenze temporali definite, tutte le priorità educative e relative finalità e obiettivi per tutta l'infanzia (punti 38-40);
- dopo aver declinato gli obiettivi generali per la tutela dell'infanzia, si concentra sulle misure capaci di contrastare le emergenze che colpiscono oggi con maggiore continuità e particolare violenza l'infanzia nel mondo – le sfide critiche – definendo tempi, modi e ogni specifico obiettivo (punti 41-47) atti a opporsi a:
 - coinvolgimento nella guerra, terrorismo, violenze;
 - traffico e abuso e sfruttamento sessuale dei bambini;
 - sfruttamento schiavistico e lavoro minorile;
 - violenze da parte delle stesse istituzioni;
 - la pandemia HIV-AIDS;
- infine, definisce i diversi modi per mobilitare effettive risorse per raggiungere i fini indicati e mostra i modi con i quali si intende procedere a un regolare monitoraggio e alla verifica puntuale e condivisa dei processi auspicati a tutela e promozione dell'infanzia (punti 48-62).

5. Una lettura attenta della Dichiarazione

Vanno, infine, sottolineati alcuni passaggi decisivi della dichiarazione politica che apre *A World Fit for Children* che meritano un commento puntuale.

- Il punto 1 ribadisce che l'appello ha valenza universale: ciò significa non già che appiattisce le diversità entro una cornice uniformante ma che, al contrario, si fa carico di ogni diversità per guidare un processo complesso di ascolto, attenzione e proposta basato sulla negoziazione a oltranza sia nel merito che nel linguaggio corrispondente, *agreed language*, appunto.
- Nel punto 2 si riconosce il carattere ambivalente del processo iniziato con la Convenzione del 1989: progressi effettivi si alternano a terribili crisi e scacchi perduranti e, nel ribadire che si può procedere ancora per obiettivi esplicitamente indicati e per processi larghi di monitoraggio e verifica puntuale, si ammette, implicitamente, che è capitato di non raggiungere gli obiettivi in molti campi. Il fatto che un obiettivo non sia stato pienamente raggiunto e/o ovunque raggiunto, tuttavia non azzera i progressi compiuti comunque, che in ogni caso, nella tradizione delle Nazioni unite, servono per ridefinire finalità, misure, metodi, risorse ecc.
- Il passaggio chiave del punto 3 può essere individuato nella volontà di cambiare “per” e “con” i bambini: vengono qui ribaditi da un lato i diritti della partecipazione dei bambini e dei ragazzi stessi ai processi di trasformazione e, al contempo, si ricorda che ci si basa, a livello planetario, sulla metodologia dell'*empowerment* che tende a produrre evoluzione e processi positivi negli standard di vita delle persone a partire dal principio partecipativo secondo il quale i destinatari delle politiche devono anche esserne i primi attori poiché le prime risorse sono quelle umane.
- Si ribadisce con forza la centralità della Convenzione di New York del 1989 che sancisce diritti speciali per tutta l'infanzia e l'adolescenza fino al diciottesimo anno di età.
- Il punto 5 sottolinea la centralità dello sviluppo sostenibile ai fini della tutela dell'infanzia e la necessità di una visione sempre propositiva pur di fronte al riconoscimento della distanza tra principio giuridicamente accolto e stato reale delle cose.
- Il punto 6 raccoglie l'esperienza internazionale – e i diversi punti di vista che essa esprime – sul rapporto tra famiglie e cura adulta più in generale e processi di crescita: viene ribadito il principio di sostegno non generico alle famiglie ma alla capacità delle famiglie di esprimere reale cura.
- Il punto 7 riprende, nella forma di una sintesi politica, le grandi priorità individuate dall'insieme del documento: il principio della priorità dell'interesse, del bisogno e soprattutto del diritto del bambino e dell'adolescente rispetto ad altre considerazioni; l'indicazione della lotta alla povertà come primo obiettivo per la tutela e la promozione dell'infanzia; il

principio del non lasciare nessun bambino indietro e la difesa delle bambine come soggetti più vulnerabili tra i vulnerabili; la piena promozione dell'istruzione pubblica gratuita e obbligatoria e di qualità per tutte e tutti; la lotta a violenza, abuso guerra e terrorismo, traffico, sfruttamento e lavoro nero e schiavitù; la battaglia contro l' HIV-AIDS; la promozione di ogni processo partecipativo da parte dei ragazzi graduata sulla base di età e maturità; la salvaguardia dell'ambiente-terra con e per le future generazioni.

- Nel punto 8 una sorta di implicito allarme per un possibile disarmo nella battaglia a favore dell'infanzia chiama alla ripresa del principio di responsabilità politica.
- Il punto 9 riconosce l'infanzia e l'adolescenza come età della vita che hanno loro diritti non solo codificabili nel nome dell'età adulta che verrà ma per godere, nel gioco, nella protezione, nella socialità e nel diritto all'educazione, proprio di queste età.

Sono questi i punti su cui si è concentrata l'attenzione della "grande politica" e su cui, dunque, è subito possibile, in ogni Paese, invocare con forza il principio della responsabilità e della volontà della politica a fare cose vere per l'infanzia.

La parola all'infanzia: i ragazzi nel Palazzo di vetro

Laura Baldassarre
e Donata Lodi
*Relazioni esterne
di Unicef-Italia*

Il 5 maggio 2002, a New York, 476 bambine, bambini e adolescenti di 158 diversi Paesi hanno pacificamente invaso la sede delle Nazioni unite, per la cerimonia inaugurale del Children's Forum, il *summit* dei bambini che si è concluso il 7 maggio con la consegna a Nelson Mandela di quasi 95 milioni di firme raccolte in tutto il mondo a sostegno dei diritti dell'infanzia. Il Forum dei ragazzi è stato voluto dall'UNICEF, il Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia, come premessa necessaria della Sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU, dedicata all'infanzia, che si è svolta da mercoledì 8 a venerdì 10 maggio.

Violando molte procedure e protocolli dell'ONU, che per la prima volta nella sua storia apriva le porte a una partecipazione di massa di bambini e ragazzi, i giovani delegati (provenienti da 49 Paesi africani, 35 dell'Asia, 26 dell'America latina e dei Caraibi, 19 Paesi dell'Europa orientale e 29 nazioni cosiddette "ricche" dell'Europa e del Nord America) hanno coinvolto il segretario generale dell'ONU, Kofi Annan, e il direttore generale dell'UNICEF, Carol Bellamy, in una cerimonia inaugurale assolutamente informale, che nell'arco di poco più di un'ora ha visto brevi interventi ufficiali alternarsi a *performance* musicali e balli. I lavori sono stati aperti da due ragazzi, Emmen Saeed, indiana, e Rhys Campbell, giamaicano, che ha quindi passato il microfono a Kofi Annan. «Dovete farvi sentire - ha detto ai ragazzi il Segretario generale dell'ONU - e spero che le vostre voci siano abbastanza forti da raggiungere tutti i *leader* del mondo». E il direttore generale dell'UNICEF, Carol Bellamy, rivolgendosi «alla più bella folla che in tanti anni di lavoro all'ONU io abbia mai visto da queste parti», ha chiesto «aiuto ai ragazzi perché le vostre voci, le vostre ragioni potranno aiutarci a definire un documento finale e un piano d'azione che rispecchi davvero le esigenze e i diritti di tutti i bambini, in tutto il mondo».

1. La partecipazione dei bambini e degli adolescenti: dalla teoria alla pratica

La partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite è stata un elemento centrale e fortemente innovativo nel panorama degli appuntamenti internazionali. Già nel processo preparatorio centinaia di bambini e ragazzi provenienti da tutto il mondo avevano partecipato agli incontri regionali (ad esempio, nel maggio 2001, al Forum panafricano che si è svolto al Cairo e all'incontro di Berlino per i Paesi dell'Europa e dell'Asia Centrale) e ai comitati preparatori organizzati a New York.

Grazie a questo percorso precedentemente realizzato con i ragazzi, è stato possibile strutturare la loro partecipazione sulla base di alcuni principi, che prevedono che bambini e adolescenti:

- abbiano un ruolo chiaramente definito;
- siano trattati in modo paritario;
- siano presi sul serio;
- partecipino agli eventi principali, non soltanto alle attività parallele;
- siano messi in grado di incontrarsi in luoghi e con tempi e modi adeguati alla loro età.

Sul piano dei principi, la partecipazione dei ragazzi è ampiamente affermata. Infatti una delle principali novità, sia a livello giuridico sia a livello culturale, introdotte dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, fatta a New York nel 1989, è rappresentata dal fatto che i bambini e i ragazzi sotto i 18 anni devono essere considerati a tutti gli effetti portatori di diritti, "soggetti" e non "oggetti" del diritto. Ciò significa che i minorenni – che già entrano come attori protagonisti nella società in molteplici modi: diritto al lavoro, al matrimonio, al riconoscimento dei figli, alla patente di guida, alla sessualità ecc. – sono titolari di diritti che non sono solo legati alla discrezionalità e alla tutela degli adulti ma che esistono al di là del loro riconoscimento da parte del mondo "dei grandi" e che, inoltre, possono essere fatti valere direttamente dai bambini e dai ragazzi in prima persona.

Nella pratica quotidiana tutto ciò è di solito ricordato come "diritto di cittadinanza" (intendendo la "cittadinanza" in senso lato, come la capacità di influire sui fatti che riguardano loro stessi). La Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza richiama questi diritti in molte parti, in particolare agli articoli 12, 13 e 14 (diritti di opinione e di essere presi sul serio, di libertà di parola e pensiero, di libera associazione).

Ma questi diritti, enunciati in linea di principio, raramente vengono messi in pratica; anche e soprattutto in occasioni di incontri internazionali, spesso ha prevalso la pura presenza simbolica dei bambini, indirizzati, scelti e controllati dagli adulti, per poi lasciare tutto il dibattito di sostanza ai "grandi".

Il Children's Forum di New York è stato un importante passo avanti per tentare di invertire questa tendenza e creare le condizioni perché le voci dei bambini e degli adolescenti siano realmente ascoltate.

2. Il Children's Forum: la parola ai ragazzi

Dal 5 al 7 maggio i bambini e i ragazzi minori di 18 anni, provenienti dai diversi Paesi del mondo – inseriti o nelle delegazioni governative degli Stati o in quelle delle organizzazioni non governative e associazioni accreditate – hanno partecipato al Children's Forum: un evento interamente dedicato a loro, ai cui lavori gli adulti non potevano partecipare se non in alcuni momenti.

Questo tipo di organizzazione è stata pensata per rispettare l'esigenza espressa dai bambini e dai ragazzi; è stato così consentito loro di condividere i risultati degli incontri regionali precedenti e di confrontarsi per elaborare una posizione comune rispetto al documento finale.

Oltre a questo importante risultato, i partecipanti al Children's Forum sono stati chiamati a esprimersi anche sulle possibili modalità per partecipare in futuro alla valutazione delle azioni intraprese dai governi per rispettare gli impegni sottoscritti a New York, ma anche, più in generale, per partecipare attivamente ai processi decisionali che li coinvolgono, sia a livello internazionale sia nazionale e locale. Per questo è stato richiesto ai ragazzi di individuare anche un piano di azioni successive.

Alla luce, poi, dei più recenti avvenimenti internazionali, il ruolo dei bambini e dei ragazzi per la promozione della pace e della sicurezza è divenuto argomento centrale.

«Così com'è, questo mondo non va – ha sintetizzato un giovane delegato africano di 15 anni – ma se volete cambiarlo, dovete cominciare a rispettare, e ascoltare noi che stiamo cominciando adesso, dovete investire di più per i bambini e non considerarli solo come una cosa carina di cui occuparsi ogni tanto».

Dopo l'inaugurazione nella sede ufficiale dell'Assemblea generale dell'ONU, dal pomeriggio del 5 maggio i ragazzi hanno lavorato al Manhattan Centre, un vecchio teatro gigantesco nel Garment District, divisi in gruppi di lavoro tematici: la guerra, l'AIDS, l'ambiente, la scuola, la partecipazione dei ragazzi, la salute. Hanno iniziato a discutere in gruppi – a porte chiuse, senza la presenza di adulti – la situazione dell'infanzia nel mondo, a esaminare il rapporto dell'ONU sui progressi compiuti negli ultimi dieci anni e gli impegni che le nazioni non hanno mantenuto, a discutere la bozza di lavoro e gli “impegni per il futuro” che i delegati “ufficiali” hanno poi affrontato dall'8 al 10 maggio.

Ogni giorno, una conferenza stampa con tre portavoce eletti dai gruppi di lavoro offriva ai giornalisti interessati un quadro sull'andamento dei lavori e la possibilità di interviste con giovani delegati di diversi Paesi, in alcune salette del teatro. La gestione dei rapporti con i *mass media* è stata curata con grande attenzione sia dai ragazzi sia dagli organizzatori, e anche con una certa rigidità di regole imposte ai giornalisti, per evitare possibili strumentalizzazioni o sovraccarichi di richieste su alcuni bambini. L'obiettivo è stato soprattutto dare spazio alle voci dei ragazzi, anche attraverso i *media* elettronici e i giornali alla cui gestione e redazione partecipano gli stessi ragazzi. E nonostante la grande pressione – fino a 150 richieste di interviste al giorno – le conferenze stampa e le interviste hanno funzionato bene, ottenendo una copertura stampa vastissima su scala planetaria e facendo di fatto dei bambini e degli adolescenti i veri “portavoce” anche nelle fasi successive, quando è iniziata la Sessione speciale sull'infanzia.

A conclusione dei lavori del Forum, i giovani delegati alla Sessione speciale per l'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite hanno simbolicamente consegnato a Nelson Mandela 95 milioni di firme a sostegno dei diritti dell'infanzia. La cerimonia, avvenuta in un clima di grande festa e interamente organizzata dai ragazzi stessi nel pomeriggio del 7 maggio, ha marcato un successo senza precedenti: mai nessuna campagna a sostegno dei diritti umani o di una causa umanitaria aveva raccolto tante adesioni. «È un messaggio fortissimo ai leader mondiali che da domani si riuniranno – ha commentato uno dei ragazzi delegati italiani, Stephen Hogan – adesso sanno che l'opinione pubblica mondiale è schierata a favore dei diritti dei bambini: non avranno più scuse se non li rispettano».

Una lunga fila di schede in tutte le lingue del mondo, unite a formare una catena, come simbolo dei quasi cento milioni di schede raccolte sia su carta sia via Internet in 194 Paesi del mondo, è stata consegnata a Nelson Mandela e a sua moglie Graça Machel (rappresentante dell'ONU per i bambini vittime delle guerre) da una trentina di ragazzi scelti fra quelli che più si erano impegnati nella campagna. La campagna *Say Yes for Children*, una sorta di referendum su scala mondiale per dire sì ai diritti dell'infanzia riassunti in 10 punti fondamentali (dal diritto all'istruzione a quello alla salute, dal diritto d'espressione fino alla lotta alla povertà) – ha visto una mobilitazione straordinaria in tutto il mondo e quasi sempre sono stati i bambini stessi i protagonisti, diffondendo le schede di “voto” e raccogliendo le firme.

Questi i 10 Punti del *Manifesto per l'infanzia* della campagna *Say Yes for Children*: 1. Tutti per uno, uno per tutti; 2. I bambini prima di tutto; 3. Crescere sani e forti; 4. Combattiamo l'AIDS; 5. Stop alle violenze e allo sfruttamento; 6. Ehi, mi sentite?; 7. Tutti a scuola!; 8. Al riparo da tutte le guerre; 9. Proteggere il Pianeta; 10. Lotta alla povertà¹.

I 10 punti sono stati anche “votati”: il diritto più votato, considerato il più importante, a livello internazionale, è stato il “diritto all'istruzione” (14,8%), seguito da “tutti per uno, uno per tutti” (11,7%) e “lotta alla povertà” (10,5%).

In Italia *Say Yes for Children*, lanciata lo scorso anno sotto l'Alto patronato del Presidente della Repubblica, ha raccolto oltre un milione e mezzo di adesioni. I diritti più votati nel nostro Paese sono stati: “stop alle violenze e allo sfruttamento” (17,8%) e “al riparo da tutte le guerre” (10,5%). Anche in considerazione del grande riscontro che ha avuto in Italia la campagna, Sandra Milena Segà, uno dei ragazzi italiani partecipanti al Children's Forum e alla Sessione speciale, è stata scelta tra i giovani saliti sul palco a consegnare le firme a Mandela.

¹ Il testo integrale del Manifesto per l'infanzia della campagna *Say Yes for Children* è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 2/2001 di questa rivista.

Dalle "note di bordo" di Sandra Milena Segà, partecipante alla delegazione italiana

Lunedì 6 maggio

Oggi ho passato la giornata al Manhattan Center, a confrontare le mie idee con quelle di tanti ragazzi. È stato un giorno particolare perché ho visto insieme due ragazzi, seduti vicini: due ragazzi che per me sono uguali, ma che la politica vuole diversi. Si chiamano Elad Schaffer e Reem Hasan, tutti e due 17 anni, uno israeliano e uno palestinese. Se in TV sono stata abituata a vedere solo odio negli occhi di questi ragazzi, oggi, visti da vicino mi hanno fatto tenerezza, perché finalmente ho capito che non c'è un cacciatore e una preda, sono entrambi due vittime. Entrambi hanno parlato della loro vita, una vita senza certezze: sono state tolte loro in modi diversi, ma causano la stessa sofferenza. È questo che volevo dal Forum, poter dialogare con altri ragazzi, ma soprattutto poter vedere due ragazzi come questi che si parlano senza odio.

Mercoledì 8 maggio

Più i giorni passano più mi rendo conto di quanto non potrò mai dimenticare questa esperienza. I ragazzi qui presenti hanno i miei stessi ideali, gli stessi sogni, un mondo migliore, senza discriminazioni, e qui non ci sono barriere, siamo tutti uguali, non esistono più confini e tutti siamo un'unica cosa.

La cosa sorprendente è che tutti quando incrociano uno sguardo sorridono, un sorriso naturale, spontaneo, che riempie il cuore.

Ieri sera durante la festa di chiusura del Children's Forum questo è stato visibile più che mai, tutti i ragazzi del mondo ballavano insieme, bianchi e neri, ebrei e musulmani, tutti eravamo felici e sono sicura che se qualcuno avesse potuto vederci avrebbe visto un'immagine bellissima, che ispirava gioia...

L'uguaglianza è una fonte di ricchezza, che rende tutti liberi, liberi di pensare, di cantare, di ballare, non importa se si è su una sedia a rotelle come alcuni ragazzi qui, **l'importante è essere liberi... e per questi giorni noi lo siamo.**

3. La partecipazione dei ragazzi italiani

Erano due i ragazzi italiani nella delegazione ufficiale: Sandra Milena Segà e Stephen Hogan, eletti lo scorso settembre dai loro coetanei nel corso di un seminario nazionale sui diritti dell'infanzia. Per la prima volta, una delegazione governativa italiana a una riunione dell'ONU ha incluso i ragazzi non come accompagnatori e come presenza simbolica, ma come membri a pieno titolo. «Enthusiasti dell'esperienza di lavoro con coetanei di tutto il mondo», Sandra e Stephen hanno portato la voce dei ragazzi italiani insieme a due loro coetanee "giornaliste in erba", Petra Casale e Sandra Mazzucotelli - la cui partecipazione è stata possibile grazie a un progetto sostenuto dalla Regione Lombardia - e ad alcuni altri ragazzi che hanno partecipato a una parte dei lavori con le delegazioni delle organizzazioni non governative.

La partecipazione dei ragazzi italiani era stata preparata da oltre un anno. Nel settembre 2001, quaranta ragazze e ragazzi provenienti da tutta Italia hanno preparato un documento da portare alla Sessione speciale dell'ONU, prevista a settembre e poi rinviata a maggio 2002 a seguito della tragedia dell'11 settembre.

L'iniziativa, sostenuta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stata promossa e coordinata dall'UNICEF e dal PIDIDA, il coordinamento nazionale Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, formato nel nostro Paese da circa 40 associazioni e organizzazioni non governative che hanno come obiettivo primario di garantire la tutela dei diritti dei bambini in Italia e nei Paesi in via di sviluppo.

I ragazzi presenti al seminario fiorentino – età media 12-17 anni – provenivano da tutta Italia e partecipano alle attività di varie organizzazioni: Amnesty international, Associazione Noi ragazzi del mondo, AGESCI, Arciragazzi, Legambiente, OVCI, UNICEF-Italia.

Il seminario ha rappresentato per i ragazzi l'inizio di una collaborazione per diffondere a livello locale i risultati raggiunti nell'incontro di New York. Il gruppo di lavoro si è successivamente riunito a Roma, nel dicembre 2001, e ha organizzato nuovi incontri su scala locale dopo la Sessione speciale per l'infanzia del maggio 2002.

L'istruzione, innanzi tutto, obbligatoria e sostenuta dagli Stati, quando le famiglie non ne hanno i mezzi, ma anche il diritto dei minorenni di non finire vittime di sfruttamenti arbitrari e il diritto a poter far sentire la propria voce sulle questioni rilevanti che riguardano la vita e la crescita di chi è minorenne. Questi alcuni degli obiettivi prioritari indicati nel documento portato a New York, elaborato dai 40 ragazzi che hanno partecipato al seminario *Yes for Children*, sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, tenutosi a Firenze presso l'Istituto degli Innocenti il 3 e 4 settembre 2001¹.

4. I ragazzi alle Nazioni unite: con l'intenzione di restarci

Ma il Forum è stato solo l'inizio: l'"invasione" pacifica delle Nazioni unite da parte dei ragazzi è continuata in tutti gli spazi, ufficiali e non, della Sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU. A partire dalla riunione del Consiglio di sicurezza del 7 maggio, dedicata al problema dei bambini vittime dei conflitti armati, dove hanno preso la parola Wilmot Wungko, 16 anni, liberiano, Eliza Kantardzic, 17 anni, bosniaca, e José Cabral, 18 anni, di Timor Est. I ragazzi hanno toccato anche temi difficili come quello delle sanzioni, ma soprattutto hanno portato nel Palazzo di vetro la concretezza della drammatica condizione di vita dei bambini vittime delle guerre e, insieme, anche il sentimento e la dimostrazione di un impegno in prima persona che può cambiare le cose.

¹ Il testo integrale del documento dei ragazzi italiani per la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 3-4/2001 di questa rivista.

L'intervento di Eliza Kantardzic al Consiglio di sicurezza

Guerra... suona terribile, ed è veramente difficile descrivere quanto è orribile viverne una. Il tuo mondo va in pezzi, tutto ciò che ti è familiare viene meno. La sola cosa che provi è la paura, la sola cosa che vedi è la morte. Ti senti intrappolato. Ti poni delle domande, ma non ci sono risposte. Hai sette anni e tuo padre non torna a casa da mesi. Torna per pochi giorni, solo per andare via di nuovo. E la sola cosa che sai è che potrebbe non tornare più. L'oscurità ti avvolge. L'orrore è ovunque, non ci sono vincitori, tutti sono sconfitti.

Avevo solo sette anni quando è cominciata la guerra. Gran parte dei miei amici sono ora dei rifugiati. In alcuni casi le loro famiglie sono state divise e nessuno, per mesi, o addirittura per anni, ha saputo se i propri genitori, i propri figli, i propri fratelli o le proprie sorelle erano ancora vivi o meno. Io sono una dei fortunati, la mia famiglia è viva. E so dove sono.

Sono membro del Centro giovanile di Banja Luka. In questo centro siamo un gruppo di giovani e lavoriamo per il rispetto dei diritti dei ragazzi. Cerchiamo di aiutare i rifugiati, li aiutiamo a integrarsi. Offrire la propria amicizia è la cosa migliore che si possa fare. Non c'è bisogno d'esser membro di un centro giovanile per fare una cosa del genere. Noi lavoriamo insieme. Per esempio, facciamo oggetti d'artigianato da vendere per la strada e con il ricavato riusciamo a comprare caramelle e giocattoli che regaliamo ai bambini orfani e a quelli rifugiati. È una piccola cosa, ma rappresenta molto per loro.

Stiamo anche organizzando gruppi di lavoro all'interno delle scuole, dove teniamo seminari di sensibilizzazione. Attraverso i gruppi di lavoro i ragazzi imparano a conoscere i propri diritti, come il diritto alla vita, alla casa, all'istruzione, alla partecipazione e al gioco. Quanto più saranno consapevoli di ciò che possono fare e di quelli che sono i loro diritti, tante più cose potranno essere realizzate. Insieme ce la possiamo fare. Quando sei un gruppo, e quel gruppo è formato da persone diverse e con esperienze differenti, allora è possibile costruire dei progetti e delle idee. Questo tipo di gruppo c'è, qui al Children's Forum, ma noi abbiamo anche bisogno del vostro aiuto.

La cosa migliore che potete fare è fermare la guerra, evitarla. Questo è il solo modo per scongiurare le sue conseguenze. Ed è qualcosa che il Consiglio di sicurezza ha il potere di fare. La vera questione è se tale potere viene usato. Voi prendete decisioni che hanno conseguenze su tutte le nazioni del mondo. Questa è la realtà di fatto. Spero che ricorderete le mie parole quando avrete l'opportunità di prendere una decisione in grado di scongiurare o fermare una guerra.

Due ragazzi - scelti dal Forum - hanno portato le conclusioni dei loro lavori alla seduta inaugurale, in plenaria, l'8 maggio; ma molti altri hanno partecipato ai lavori "ufficiali" delle Nazioni unite, nelle commissioni di lavoro, in incontri bilaterali coi Capi di Stato e di governo e con le delegazioni dei 180 Paesi partecipanti alla Sessione speciale dell'ONU dedicata all'infanzia.

La forte richiesta di assunzione di responsabilità da parte dei Capi di Stato e di governo e dei rappresentanti governativi riuniti nella Sessione speciale è stata ribadita nella cerimonia di apertura ufficiale, nella sala dell'Assemblea gene-

rale dell'ONU, dai ragazzi ma anche dal segretario generale Kofi Annan che nel suo intervento ha ricordato che «Questa non è soltanto una Sessione speciale sull'infanzia. È una riunione sul futuro dell'umanità. Ci incontriamo qui perché non c'è nulla di più unificante, più urgente o più universale del benessere dei bambini. Questa Sessione sarà speciale quanto meno per una cosa: sarà la prima volta che i bambini stessi parleranno in un evento di questa natura. Chiedo a tutti gli adulti qui presenti di ascoltarli con attenzione. Per lavorare per un mondo a misura di bambino, dobbiamo lavorare con i bambini».

Ricordando le troppe promesse fatte – e non mantenute – dai grandi della Terra ai bambini, Annan ha chiesto con durezza ai rappresentanti dei Paesi riuniti all'ONU di «smetterla di far pagare ai bambini i nostri fallimenti... I ragazzi presenti in questa sala sono testimoni delle nostre parole. Loro e i loro coetanei in ogni Paese hanno diritto di aspettarsi che noi traduciamo le nostre parole in fatti, e lo ripeto, si aspettano che traduciamo le parole in fatti e che costruiamo un mondo a misura di bambino».

E «Vogliamo un mondo migliore, un mondo a misura di bambino», ragazzi di tutto il mondo lo hanno detto forte e chiaro ai delegati riuniti nella sala dell'Assemblea generale. Era in effetti la “prima volta” per l'ONU, che sinora non aveva mai dedicato una riunione ufficiale dell'Assemblea generale all'infanzia ed è stata anche la “prima volta” che i lavori di una Sessione dell'Assemblea generale si sono aperti con l'intervento di bambini e adolescenti.

Prima di aprire la lunga lista degli interventi dei Capi di Stato e di governo, la parola ai bambini: ed è toccato a due ragazzine, Gabriela Azurday Arieta, boliviana, 13 anni, e Audrey Cheynut, 17 anni, di Monaco, nominate ieri dal Children's Forum per leggere in spagnolo e in francese il messaggio dei ragazzi all'Assemblea generale³.

Subito dopo, nella sala stampa dell'ONU, conferenza stampa dei ragazzi; e per ribadire il messaggio, a Gabriela e Audrey hanno dato manforte gli altri tre portavoce scelti dai 370 partecipanti al Children's Forum: Arsela Amir Ali, 14 anni, pakistano, Laura Hannan, 16 anni, canadese, Alexander Rosu, 16 anni, rumeno. Adesso, hanno detto, la parola torna agli adulti: ma i ragazzi vogliono fatti, non solo parole, e hanno deciso di partecipare a gran parte degli innumerevoli incontri paralleli al dibattito in plenaria, per far sentire ancora meglio e in dettaglio la loro voce su temi come la lotta alla povertà, l'AIDS, lo sfruttamento, la violenza, la giustizia minorile. Tutti per uno, uno per tutti: le discussioni tra Stati sul documento finale, che hanno portato a lunghe sedute notturne per accordarsi sui punti controversi, non trovano paralleli tra bambini e adolescenti, uniti e determinati a far valere per tutti, in tutti i Paesi, i diritti sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia.

³ Il testo integrale del messaggio dei ragazzi all'Assemblea generale delle Nazioni unite è riportato in evidenza nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

5. Dopo la Sessione speciale: la partecipazione dei ragazzi come regola, l'impegno delle associazioni italiane

Nel Documento finale della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia è stata ribadita la necessità di sviluppare e attuare programmi volti a promuovere una partecipazione significativa dei bambini e degli adolescenti ai processi decisionali, inclusi quelli relativi all'ambito familiare e scolastico e quelli che hanno carattere locale e nazionale.

Nonostante la legislazione italiana sia formalmente molto aperta riguardo tali diritti, le pratiche quotidiane, spesso dettate da norme amministrative, rendono di fatto difficile concretizzare la reale "cittadinanza", a meno che non si esprima attraverso una tutela educativa che prevede la presenza e l'accompagnamento di adulti.

A tal proposito, come ricorda un recente documento di lavoro del Gruppo partecipazione costituitosi all'interno del PIDIDA (il coordinamento delle associazioni e organizzazioni non governative Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), è importante che i temi della partecipazione dei ragazzi, del diritto di associazione, di pensiero, di produzione e fruizione culturale ecc. siano perseguiti con più forza. Alcuni possibili campi di lavoro sono già stati individuati.

- Inserire il tema della cittadinanza attiva nei prossimi piani nazionali del Governo, con particolare riferimento alle azioni legate all'attuazione dell'articolo 7 della legge 285/97. In questo senso potrebbe essere utile definire la necessità di approntare – all'interno del piano d'azione nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – un programma nazionale per la promozione del diritto di cittadinanza attiva.
- Promuovere e sostenere, sia a livello normativo nazionale e locale sia da parte delle organizzazioni non governative, la formazione e la costituzione di associazioni e gruppi che siano di bambini e ragazzi per i bambini e i ragazzi.
- Promuovere l'adeguamento delle norme amministrative che impediscono di fatto la possibilità per bambini e ragazzi di incontrarsi e fare insieme "associazione" (norme che legano la fruibilità di spazi alla maggiore età o a imponibili tariffe economiche di uso, ad esempio).
- Proporre che vengano istituite sperimentazioni diffuse, a livello delle città, di referendum consultivi sulle materie che riguardano anche i bambini e i ragazzi e che coinvolgano anche loro.
- Riprendere e approfondire la tematica del voto amministrativo a 16 anni, così come sperimentato in molte amministrazioni europee e sudamericane. L'approfondimento di questa tematica – che non comporta necessariamente la sua assunzione – è un primo passo per cominciare a promuovere "attenzione" verso le giovani generazioni, non solo in senso protettivo ma anche come promozione ed educazione alla cittadinanza.
- Continuare ad approfondire ed estendere gli esperimenti di partecipazione attiva dei bambini e dei ragazzi attraverso le forme dei consigli comunali dei ragazzi e delle consulte di ragazzi, prestando attenzione, e quindi

opponendosi, alle pressioni del “sistema degli adulti” che può tendere a manipolare l’entusiasmo dei bambini e il fatto che la loro immagine “buca lo schermo” per veicolare altri interessi che non siano i loro. Ciò si può fare, ad esempio, fornendo “veri” poteri (e finanziamenti) alle esperienze dirette da bambini, oppure anche solo chiarendo che alcune di queste hanno una funzione puramente consultiva. È, infatti, inutile e controproducente dare avvio a situazioni ed esperienze che scatenano aspettative nei bambini (e nei ragazzi) e poi non sono seguite da fatti concreti.

- Riprendere e potenziare il ruolo delle consulte studentesche, anche e non solo in ambito scolastico (ad esempio promuovendo forme partecipative con associazioni di genitori, con associazioni educative e sportive, legate ai diritti ecc. affinché alcuni temi legati ai diritti, alla cittadinanza, alla possibilità di influire nella vita urbana e negli altri contesti di vita, diventino anche materia formativa, traducendosi in percorsi educativi, sia dentro la scuola sia nel tempo extrascolastico).

Il PIDIDA e il processo preparatorio della Sessione speciale sull’infanzia dell’Assemblea generale delle Nazioni unite

Oltre 30 associazioni e organizzazioni non governative italiane, operanti in Italia e nei Paesi in via di sviluppo a difesa dei bambini e degli adolescenti, hanno deciso, nel 2000, di unire le forze e costituire un Coordinamento nazionale Per i diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (PIDIDA), affinché i diritti dei più piccoli cittadini non restino solo sulla carta.

Il PIDIDA ha avuto come primo obiettivo quello di contribuire all’elaborazione del rapporto italiano consegnato alle Nazioni unite in preparazione della Sessione speciale, su quanto è stato fatto o non fatto negli ultimi dieci anni dall’Italia a favore dell’infanzia. Quindi, ha preso parte attivamente fin dal giugno 2000 al processo preparatorio della Sessione speciale attraverso tre livelli d’azione:

- ha partecipato alle tre PrepCom (Preparatory Committee, commissioni preparatorie) di New York e contribuito alla definizione della posizione non governativa comune espressa dal Child Right Caucus, al quale aderiscono le centinaia di organizzazioni non governative di tutto il mondo che hanno preso parte al percorso di preparazione della Sessione speciale;
- ha interagito intensamente e positivamente, sia in Italia sia durante le PrepCom, con i rappresentanti delle amministrazioni italiane interessate alle politiche dell’infanzia e che hanno composto la delegazione governativa italiana per la Sessione speciale;
- ha avviato un processo di partecipazione di bambini e ragazzi ai lavori della Sessione speciale, attraverso un lungo *iter* preparatorio conclusosi con un seminario di tre giorni svolto a settembre 2001 a Firenze, e sviluppatosi poi attraverso il lavoro del sottogruppo sulla partecipazione, che sta coordinando varie iniziative a seguito della Sessione speciale dell’Onu.



L'interazione del PIDIDA con i rappresentanti della delegazione governativa italiana è stata particolarmente significativa durante le tre PrepCom di New York quando, in merito alla discussione del documento finale, le posizioni e istanze espresse dallo stesso PIDIDA sono state in molti casi accolte e valorizzate all'interno del contributo dell'Italia alla posizione comune dell'Unione europea.

Quale riconoscimento del contributo positivo offerto dal PIDIDA, un suo rappresentante ha partecipato, come membro della delegazione ufficiale italiana, alla Conferenza sull'infanzia in Europa e Asia Centrale, che si è tenuta a Berlino dal 16 al 18 maggio 2001, quale momento preparatorio regionale alla Sessione speciale. Infine, due rappresentanti del PIDIDA sono stati inclusi – in rappresentanza del mondo non governativo – nella delegazione ufficiale italiana che si è recata a New York nel maggio 2002.

Coordinamento nazionale PIDIDA

ACRA, AGESCI, AIBI, AINRAM, Alisei, Amnesty international/Italia, APS, Arciragazzi, ARCS, AVSI, Caritas, Centro Alfredo Rampi, CIES, COCIS, COPERCOM, Coordinamento La Gabbianella, ECPAT/Italia, FOCSIV, FOAM, Italianats, Italia Nostra, KIM, Legambiente, Mais, Manitesse, Mlal, Ovci, Rete d'urgenza contro il razzismo, Ricerca e Cooperazione, Save the Children-Italia, SCI, Terra Nuova, Terre des hommes-Italia, UISP, UNICEF-Italia, VIS, WWF-Italia.

Segretariato c/o UNICEF-Italia, email pidida@unicef.it

Il lavoro delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati*

Massimo Toschi

*Associate expert
presso l'Ufficio del
Rappresentante speciale
del Segretario generale
delle Nazioni unite
per bambini e conflitti armati*

Durante uno degli incontri che si sono svolti nell'ambito della Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite svoltasi lo scorso maggio, uno dei relatori ha evidenziato che se i bambini soldato nel mondo sono stimati approssimativamente intorno ai 300 mila, il numero dei bambini che hanno subito conseguenze fisiche e psicologiche a causa dei conflitti armati potrebbe facilmente raggiungere i 300 milioni.

Le statistiche non hanno bisogno di ulteriori commenti: in dieci anni, a causa dei conflitti armati, due milioni di bambini sono morti e i corpi di altri 6 milioni sono stati devastati per sempre dalla brutalità delle armi, 12 milioni lasciati senza casa e dei 35 milioni di rifugiati nel mondo, l'ottanta per cento è rappresentato da donne e bambini.

Una ricerca condotta alcuni anni fa da Amnesty international, the Office of the Quakers to the UN a Ginevra e da Rädda Barnen (l'agenzia svedese di Save the Children) afferma che sono più di 300 mila i minori di 18 anni attivamente coinvolti nei conflitti armati in tutto il mondo. Centinaia di migliaia di bambini e adolescenti, ragazze e ragazzi, sono direttamente coinvolti in operazioni di guerra; un gran numero di adolescenti sono reclutati da forze governative militari, gruppi paramilitari, milizie civili e una vasta gamma di gruppi militari non governativi. Solamente alcuni di questi giovani soldati sono arruolati legalmente, altri sono costretti e in molti casi rapiti per essere arruolati.

Molti di questi hanno solo 10 anni e qualche volta anche meno. Bambini soldato, portatori di munizioni e vettovaglie e, nel caso delle bambine soldato, quelle fortunate sono utilizzate come assistenti, domestiche e cuoche nei campi militari; quelle meno fortunate sono utilizzate nei combattimenti o come concubine, per non dire "schiave del sesso" dei soldati. Molti di questi bambini hanno visto uccidere la propria famiglia davanti ai loro occhi, sono utilizzati nelle prime linee o sono drogati per essere inviati a "pulire i campi minati" per aprire la strada ai soldati. Tuttavia, il numero di coloro che subiscono gli effetti devastanti dei conflitti armati è molto più alto di 300 mila, perché sono milioni i bambini e gli adolescenti che sono, e sono stati, direttamente o indirettamente vittime di conflitti e della situazione post bellica: gli orfani, i traumatizzati, gli invalidi fisici o psicologici, separati dalle loro famiglie, usati nei traffici di bambini, vittime di abusi sessuali, disabili a causa delle mine e senza alcuna possibilità di andare a scuola. Ci sono conseguenze fisiche ma non meno gravose sono quelle che affliggono la mente e l'anima.

* Le opinioni espresse nell'articolo sono dell'autore e non riflettono necessariamente quelle delle Nazioni unite.

La Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (che d'ora in avanti chiameremo UNGASS, sulla base dell'acronimo della denominazione inglese United Nation General Assembly Special Session) dedicata all'infanzia ha avuto luogo dal 8 al 10 maggio 2002 presso la sede dell'ONU a New York ed è stata l'occasione per verificare quanto è stato fatto, in materia di protezione dell'infanzia, dal Vertice mondiale sull'infanzia del 1990 e dall'adozione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

L'UNGASS ha rappresentato allo stesso tempo il punto di arrivo di un'importante evoluzione della tematica dei diritti dei bambini nell'agenda politica internazionale e anche il punto di partenza per una nuova fase indirizzata alla realizzazione concreta delle conquiste ottenute. Negli ultimi dieci anni, la tematica dei bambini e i conflitti armati è emersa risvegliando prepotentemente l'attenzione della comunità internazionale, dei governi nazionali e delle comunità locali, anche grazie al ruolo cruciale svolto dall'ufficio del Rappresentante speciale del Segretario generale per bambini e conflitti armati.

Eppure è importante sottolineare che nel 1992, quando il Comitato di Ginevra sui diritti dei bambini trattò per la prima volta questa tematica, c'erano informazioni frammentate sulle varie tematiche, azioni scoordinate e soprattutto, un'insufficiente riconoscimento della specifica vulnerabilità dei bambini, ragazze e ragazzi di tutte le età, come vittime e combattenti.

Grazie alle raccomandazioni e al dibattito del Comitato di Ginevra, l'Assemblea generale adottò una risoluzione (risoluzione dell'Assemblea generale 48/157, del 7 marzo 1994) sulla base della quale il Segretario generale dell'ONU diede l'incarico a Graça Machel, già Ministro dell'educazione in Mozambico, per uno studio sull'impatto dei conflitti armati sui bambini. Dopo un periodo di ricerche di due anni, il documento fu presentato all'Assemblea generale, che poi l'approvò nell'agosto del 1996, dando un contributo fondamentale all'inclusione del tema dei "bambini e conflitti armati" nell'agenda politica internazionale (*Impact of armed conflict on children*, documento delle Nazioni unite A/51/306 del 26 agosto 1996 e del 9 settembre 1996 (<http://www.unicef.org/graca/>)).

Lo studio, tra le altre raccomandazioni, invitava gli Stati membri delle Nazioni unite a portare a conclusione la redazione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, con il fine di elevare l'età minima per il reclutamento e la partecipazione volontaria nelle forze armate a 18 anni.

Questo studio ha certamente contribuito al riconoscimento dell'esistenza dei bambini soldato e a un avanzamento nella concettualizzazione delle maggiori tematiche relative ai bambini e conflitti armati: la riabilitazione degli ex bambini soldato; il problema dello sfruttamento sessuale nei conflitti; le problematiche specifiche per le bambine soldato; l'impatto delle sanzioni, delle mine e delle armi leggere sull'infanzia; la mancanza di istruzione scolastica quale causa di maggior vulnerabilità dei bambini; il contagio da HIV/AIDS; la smobilitazione e la reintegrazione dei bambini soldato; la lotta contro l'impunità per i

crimini commessi contro di loro. Per i ragazzi che sopravvivono alla guerra e non hanno riportato ferite o mutilazioni, le conseguenze sul piano fisico sono comunque gravi: stati di denutrizione, malattie della pelle, patologie respiratorie e dell'apparato sessuale, incluso l'AIDS. Inoltre, ci sono le ripercussioni psicologiche dovute al fatto di essere stati testimoni o aver commesso atrocità: senso di panico e incubi continuano a perseguitare questi ragazzi anche dopo anni. Si aggiungano le conseguenze di carattere sociale: la difficoltà nell'inserirsi nuovamente in famiglia e nel riprendere gli studi spesso è tale che i ragazzi non riescono ad affrontarla.

Di conseguenza, è fondamentale dedicare particolare attenzione e adeguate risorse alla riabilitazione dei bambini coinvolti nei conflitti armati, in particolare al loro supporto psicologico, alla loro educazione e alle appropriate opportunità vocazionali, come misure preventive e come modo per reintegrarli nella società. Le ragazze poi, soprattutto in alcuni ambienti, dopo essere state nell'esercito, non riescono a sposarsi e finiscono spesso col diventare prostitute: ragion per cui è essenziale assicurare che i bisogni specifici e le particolari vulnerabilità delle ragazze coinvolte nei conflitti armati, comprendendo quelle che sono capofamiglia, orfane, abusate sessualmente e usate come combattenti, siano prese in considerazione in tempo utile nella predisposizione dei programmi di assistenza allo sviluppo.

In seguito allo studio Machel l'Assemblea generale, con la risoluzione 51/77 del dicembre 1996, ha richiesto al segretario generale delle Nazioni unite, Kofi Annan, di nominare l'ambasciatore Olara Otunnu come Rappresentante speciale per bambini e conflitti armati. Precedentemente Olara Otunnu è stato Rappresentante permanente dell'Uganda presso le Nazioni unite e durante il suo mandato ha svolto un ruolo molto attivo, a capo di numerosi organi - inclusa la presidenza del Consiglio di sicurezza - in occasione delle elezioni del Segretario generale nel 1981 e della Commissione per i diritti umani (1983-1984).

Dalla sua creazione, l'Ufficio del Rappresentante speciale del Segretario generale per bambini e conflitti armati (Office of the Special Representative of the Secretary General for Children and Armed Conflict, OSRSG/CAAC; sito web <http://www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/fcpa.htm>) ha contribuito in maniera importante alla promozione di misure rivolte alla protezione e reintegrazione sociale dei bambini. L'assiduità del Rappresentante speciale e dei membri del suo ufficio nell'esprimersi in numerose interviste, in conferenze, in dibattiti, nelle università e in varie altre occasioni avvalendosi di tutti i mezzi di comunicazione, ha costituito un elemento chiave per ottenere una maggiore consapevolezza e mobilitazione dell'opinione pubblica internazionale sul tema bambini e conflitti armati. Durante il suo mandato, Otunnu si è recato in diversi Paesi che si trovavano in situazioni di conflitto o che ne erano appena usciti, in particolare in Sierra Leone, Colombia, Sri Lanka, Mozambico, Kosovo e altre regioni dei Balcani, Liberia, Sudan, Ruanda, Burundi, Guatemala, Eritrea, Etiopia e Cecenia. In diversi casi è riuscito a ottenere degli impe-

gni politici importanti da parte delle gruppi in conflitto, fra cui quello di non reclutare bambini tra le fila dei soldati o di rinunciare ad attaccare luoghi frequentati dalla popolazione civile quali scuole e ospedali.

Occorre sottolineare come le conquiste ottenute in questi ultimi anni sono anche il frutto dell'impegno e del ruolo fondamentale delle organizzazioni non governative e, in particolare, della International Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (Coalizione internazionale "Stop all'uso dei bambini soldato"). Della Coalizione internazionale fanno parte: Amnesty international, Human Rights Watch, International Federation Terre des Hommes, Jesuit Refugee Service, Quaker United Nations Office, Rädda Barnen (<http://www.child-soldiers.org/>). Anche le ONG italiane, riunite nella Coalizione italiana "Stop all'uso dei bambini soldato", hanno dato il loro importante contributo perseguendo a livello nazionale gli stessi obiettivi della Coalizione internazionale (<http://www.bambinisoldato.it/>).

Prima di descrivere come la tematica dei bambini in guerra è stata affrontata dall'UNGASS, è utile vedere le principali conquiste degli ultimi anni.

Innanzitutto il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, adottato dall'Assemblea generale il 25 maggio 2000 ed entrato in vigore il 12 febbraio del 2002 (risoluzione dell'Assemblea generale A-RES-54-263, del 25 maggio 2000). Questo Protocollo è stato firmato da oltre 130 governi e ratificato da quasi 40 Paesi, tra cui l'Italia che ha depositato lo strumento di ratifica il 9 maggio scorso (legge del 12 marzo 2002, n. 46).

Il Protocollo opzionale rappresenta un passo importante per la comunità internazionale, innalzando a 18 anni l'età minima per l'arruolamento coercitivo e per la partecipazione diretta nei conflitti, ma non soddisfa completamente la Coalizione internazionale delle ONGs, che avrebbe voluto il limite minimo dei 18 anni imposto anche per il reclutamento volontario negli eserciti regolari.

Un'altra conquista fondamentale è stata l'inserimento nell'agenda del Consiglio di sicurezza del tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati come una questione di pace e sicurezza internazionale. Il Consiglio di sicurezza ha formalmente dichiarato, nella risoluzione 1261 del 1999, che la protezione e la sicurezza dei bambini coinvolti nei conflitti armati rappresentano un tema strettamente connesso con la pace e la sicurezza e che dunque rientrano legittimamente nella propria agenda. Di conseguenza si è creata la prassi annuale di organizzare un incontro pubblico del Consiglio su questa materia che è diventata parte integrante anche dei rapporti regolari del Consiglio di sicurezza sulle situazioni di conflitto.

Il Consiglio di sicurezza ha successivamente adottato due nuove risoluzioni, la 1314 nel 2000 e la 1379 nel 2001 creando una base di riferimento per la tutela dei bambini nelle situazioni di conflitto. Queste risoluzioni esortano, non

solo le agenzie delle Nazioni unite e i suoi Stati membri ma tutti gli attori che possono avere un'influenza sulle situazioni di conflitto, ad adottare misure per proteggere i bambini dall'impatto dei conflitti. Questi attori includono: i gruppi armati paramilitari, il settore privato (multinazionali e *corporate actors*), le organizzazioni regionali e le istituzioni finanziarie internazionali come la Banca mondiale. La risoluzione 1261 condanna duramente il reclutamento dei bambini e sollecita gli Stati membri a facilitarne la reintegrazione. La risoluzione 1314 richiede che gli accordi di pace tengano in considerazione il bisogno di smobilitare e riabilitare i bambini soldato. Ma è certamente la risoluzione 1379 del 20 novembre 2001 a spingersi ancora più avanti con una serie di raccomandazioni specifiche e soprattutto con la richiesta al Segretario generale di redigere una lista delle parti coinvolte nei conflitti armati che arruolino o utilizzino i bambini in violazione dei fondamentali obblighi internazionali al riguardo, in circostanze che siano sull'agenda del Consiglio di sicurezza e che possano minacciare il mantenimento della pace e sicurezza internazionale. Questa risoluzione chiede sia alle agenzie delle Nazioni unite sia alla Banca mondiale di finanziare la smobilitazione e la reintegrazione e di dedicare adeguate risorse alla riabilitazione dei bambini coinvolti nei conflitti armati, in particolare al loro supporto psicologico, alla loro educazione e alle appropriate opportunità vocationali, come misure preventive e come modo per reintegrarli nella società. La stessa risoluzione sollecita gli Stati membri a scoraggiare i *corporate actors* dal commercio con le parti coinvolte nei conflitti armati che non proteggano i bambini; nonché a prendere in considerazione l'adozione di misure contro i *corporate actors* che sono coinvolti in traffici illeciti di risorse naturali, diamanti e armi leggere. La risoluzione 1379, per la prima volta, riconosce la guerra come vettore per l'AIDS, sollecita il personale delle operazioni di *peace-keeping* a seguire corsi di formazione e richiede il sostegno di tutte le agenzie dell'ONU per i programmi di prevenzione e per le campagne di informazione.

Un'altra conquista importante è stata l'integrazione della protezione dei bambini negli accordi di pace e nelle operazioni di *peace-keeping*. Nonostante i bambini soffrano più di chiunque altro in tempi di guerra, la loro protezione è sempre stata assente dagli accordi di pace fino a quando il Rappresentante speciale, il DPKO (Dipartimento delle Nazioni unite per le operazioni di *peace-keeping*) e l'UNICEF si sono impegnati ottenendo buoni risultati nel corso degli ultimi quattro anni.

L'opera di sensibilizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ha fatto sì che la problematica dei bambini in guerra fosse inserita stabilmente negli accordi di pace come nel caso degli accordi di pace in Irlanda del Nord (1998), Sierra Leone (1999) e Burundi (2000), senza contare, inoltre, che anche i governi e i gruppi insurrezionali di Sudan, Colombia e Repubblica democratica del Congo si sono impegnati in tal senso.

Un'importante innovazione è l'inserimento della figura del *Child Protection Advisor* nelle operazioni di pace delle Nazioni unite con lo specifico man-

dato di assicurare la dovuta tutela dei bambini. Il primo *Advisor* è stato impiegato in Sierra Leone e nella Repubblica democratica del Congo e il Consiglio di sicurezza nelle risoluzioni 1314 e 1379 ha dichiarato di volere utilizzare questa nuova figura anche in prossime operazioni.

Tuttavia, una delle sfide più grandi è mettere fine all'impunità per i crimini commessi contro i bambini. Da un punto di vista di diritto internazionale negli ultimi anni si è visto un effettivo rafforzamento degli standard internazionali di protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati grazie all'entrata in vigore del Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, all'adozione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ma anche ad altri due importanti trattati internazionali.

Innanzitutto, l'adozione dello Statuto del Tribunale penale internazionale, a Roma nel luglio del 1998, che fornisce una classificazione di fattispecie di crimini contro i bambini. Coloro che reclutano i bambini devono pagare un prezzo e la Corte penale internazionale fornisce un meccanismo per eliminare l'impunità. L'adozione e la recente entrata in vigore dello Statuto di Roma (nel luglio 2002) rappresentano un evento storico per la protezione dei bambini nei conflitti armati in quanto il documento definisce come crimine di guerra il reclutamento di bambini al di sotto dei 15 anni di età o il loro coinvolgimento nei conflitti armati, sia internazionali sia interni, sia da parte di forze armate che di gruppi armati.

Inoltre, è stata adottata la Convenzione n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) nel 1999, che definisce il reclutamento militare dei bambini una delle più aberranti forme di lavoro minorile e fissa a 18 anni l'età minima per il reclutamento militare; in questo modo si riconosce che il concetto di età minima per l'ammissione all'impiego o lavoro che per sua natura o per le circostanze in cui si svolge porti un rischio per la salute, la sicurezza fisica o morale dei giovani, può essere applicato anche al coinvolgimento nei conflitti armati.

Nel giro di pochi anni diverse organizzazioni regionali - tra cui il G8, l'Unione europea (UE), l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), l'Organizzazione per l'unità africana (OAU), l'Organizzazione degli Stati americani (OAS) - hanno inserito nella loro agenda questo tema, anche attraverso importanti dichiarazioni politiche e impegni. Nella dichiarazione della riunione di lavoro del G8 di Miyazaki dedicata alla prevenzione dei conflitti, una delle cinque priorità riguarda i bambini nei conflitti armati ed esorta i Paesi del G8 a esercitare pressione su coloro che coinvolgono i bambini nei conflitti e a sostenere i progetti per la loro riabilitazione.

Ad esempio, anche il nuovo Accordo di cooperazione tra l'Unione europea e i 77 Paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico), firmato a Cotonu nel 2002, include norme relative alla protezione dei bambini e, in modo specifico, riguardo alla loro riabilitazione e reintegrazione postbellica. L'Assemblea congiunta degli Stati europei e africani si è riunita a Strasburgo nella prima settimana dell'aprile 1999 e ha elaborato una risoluzione nella quale si chiede agli Stati membri

della Convenzione di Lomé di vietare il reclutamento e la partecipazione di minori ai conflitti e di elaborare programmi per la smobilitazione e il reinserimento sociale degli ex bambini soldato.

Infine, anche l'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica ha adottato un documento relativo al legame tra assistenza allo sviluppo e prevenzione dei conflitti (*Supplement to the Development Assistance Committee (DAC) Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*) nel quale (paragrafo 35) viene citato il rapporto di Graça Machel e si dichiara che i programmi di assistenza allo sviluppo dovrebbero includere la sicurezza e la riabilitazione dei bambini coinvolti nei conflitti.

1. La Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite

L'UNGASS, che era originalmente prevista per il settembre 2001 ed è stata rimandata a causa dei tristi eventi dell'11 settembre, ha visto la partecipazione di capi di Stato, ministri, regine e moltissimi rappresentanti della società civile nonché di bambini che hanno invaso la sede delle Nazioni unite e hanno cercato di esprimere il loro punto di vista tra i corridoi, l'agenda fittissima degli eventi e gli infiniti acronimi utilizzati dagli addetti ai lavori.

Il gruppo dei delegati "under 18" ha fatto interventi di grande sensibilità e la loro stessa partecipazione è storica, in quanto è stata la prima volta che i bambini hanno potuto esprimere la loro opinione in un Summit delle Nazioni unite. L'Assemblea generale è stata preceduta dal Forum dell'infanzia che dal 5 al 7 maggio ha visto la partecipazione di quasi 500 bambini in rappresentanza dei cinque continenti, delegati alla Sessione speciale. Durante il Children's Forum i delegati bambini alla Sessione speciale hanno esplorato le questioni trattate nella bozza del documento finale della Sessione speciale *A World Fit for Children* e hanno elaborato commenti e suggerimenti da presentare all'Assemblea generale.

Il documento finale dell'UNGASS *A World Fit for Children* contiene una Dichiarazione e un Piano d'azione che impegna gli Stati membri verso una serie di obiettivi in favore dell'infanzia da raggiungere per il 2010 (UNICEF, *A World Fit for Children*, A/S-27/19/Rev.1 report). Dopo due anni di preparativi e negoziati i delegati degli Stati membri alla Sessione speciale hanno dovuto lavorare fino a notte fonda dell'ultimo giorno della riunione per essere in grado di accordarsi sulla dichiarazione finale dell'Assemblea generale, che è stata giudicata da alcuni Stati come un successo e da altri, molti di più, come un'occasione perduta. In particolare, la dichiarazione finale ha suscitato forti critiche e disappunto da parte di molte delle 1.700 organizzazioni non governative presenti, che sono rimaste deluse dall'eliminazione e dalla manipolazione nelle ultime giornate di negoziati di una serie di principi fondamentali. Fra questi: il riferi-

mento alla Convenzione sui diritti del fanciullo quale standard normativo mondiale per l'infanzia; il riferimento ai diritti degli adolescenti a un'educazione sessuale e alla "sexual and reproductive health education, information and services"; la questione della pena di morte; e il riferimento allo 0,7% del prodotto interno lordo da destinare all'assistenza allo sviluppo.

Anche i riferimenti relativi a bambini e conflitti armati nella Dichiarazione finale sono stati decisamente limitati e due paragrafi contenuti nella bozza del documento sono stati completamente eliminati. Uno prevedeva misure di protezione e assistenza, compresa la reintegrazione e l'assistenza allo sviluppo, dei bambini rifugiati internazionali e il secondo riguardava l'accesso, senza limitazioni, al personale umanitario per la distribuzione adeguata di aiuti umanitari a tutti i bambini coinvolti nei conflitti armati.

Comunque sia, i bambini nei conflitti armati sono stati una delle tematiche più discusse, sia nelle riunioni ufficiali che in moltissimi degli incontri paralleli all'Assemblea generale.

L'attenzione delle Nazioni unite su questa problematica è stata confermata dalla riunione *ad hoc* del Consiglio di sicurezza che ha preceduto l'inizio dell'UNGASS. L'incontro 4528 del Consiglio di sicurezza del 7 maggio è stato dedicato interamente alla tematica dei bambini e conflitti armati, in collegamento con l'UNGASS, in una riunione che ha visto la partecipazione di Olara Otunnu, Graça Machel, Carol Bellamy, direttrice dell'UNICEF e di tre ragazzi in rappresentanza di Paesi coinvolti in conflitti armati: Wilmot Wungko, Liberia (16 anni), Eliza Kantardic, Bosnia Herzegovina (17 anni) e Jose Cabral, East Timor (17 anni). Il Presidente del Consiglio di sicurezza ha letto il testo della Dichiarazione presidenziale nella quale, facendo riferimento alle risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza (1261 del 1999, 1314 del 2000 e 1379 del 2001) in materia di bambini e conflitti armati, ha confermato l'impegno del Consiglio per la protezione dei bambini in guerra come componente essenziale dell'agenda per la promozione e il mantenimento della pace e della sicurezza. Sono state riaffermate le principali raccomandazioni contenute nelle risoluzioni citate: inclusione della protezione dei bambini, in particolare delle bambine, negli accordi di pace, mandati delle operazioni di *peace-keeping*, sviluppo di programmi per la riabilitazione dei bambini, così come la formazione del personale di *peace-keeping* e umanitario.

Di seguito alla riunione del Consiglio di sicurezza si è tenuto il primo dei *side events* (eventi organizzati *a latere* dell'Assemblea generale) dedicato alla tematica dei bambini e conflitti armati: *Reclaiming our Children: The United Nations Responds to the Plight of the Child Soldier*. Questo evento centrato sul cosiddetto DDRR (*disarmament, demobilization, rehabilitation and reintegration*) dei bambini soldati ha visto la partecipazione del segretario generale Kofi Annan, di Mark Malloch Brown (UNDP), di Jean Marie Guehenno (DPKO), di Carol Bellamy (UNICEF) e di Olara Otunnu, ma soprattutto la toccante testimonianza di due ex bambini soldato: China Keitetsi, ex combattente per l'esercito

Ugandese e che ora vive in Danimarca; e Ishmael Beah, ex combattente in Sierra Leone, che ora vive e studia negli USA. Durante l'incontro è stata evidenziata la necessità di aumentare le risorse messe a disposizione e l'impegno internazionale per programmi per il DDDR.

Anche la conferenza sulla protezione delle ragazze e dei ragazzi dai conflitti armati ha fatto vivere alcuni momenti di particolare intensità generati dagli interventi spontanei di un bambino palestinese e di una bambina israeliana. Questo incontro ha posto l'attenzione sui bambini come parte integrante dell'agenda di pace e sicurezza delle Nazioni unite e dei recenti sviluppi nel lavoro del Consiglio di sicurezza sui bambini nei conflitti armati; sulla risoluzione 1379; sulle iniziative governative e non governative per le attività di controllo e di rapporto sulla situazione dei bambini coinvolti nei conflitti armati; e sul ruolo delle multinazionali del commercio e finanziarie nelle situazioni di conflitto. Fra i partecipanti Graça Machel, Olara Otunnu, Rima Salah, Arvind Ganesan, Carlinda Monteiro e una giovane partecipante, Akello Betty Openy dal Nord Uganda.

Altri due eventi organizzati dall'Ufficio del Rappresentante speciale Olara Otunnu hanno toccato due aspetti importantissimi della problematica dei bambini e i conflitti armati: il primo sul ruolo delle organizzazioni non governative e la partecipazione dei bambini; e il secondo sul contributo che può essere dato dai *media*.

Tra gli altri eventi organizzati *a latere* dell'UNGASS e legati ai bambini e conflitti armati ci sono stati anche diversi gruppi di lavoro e seminari organizzati dalle ONG, che hanno affrontato i temi spaziando dall'implementazione delle normative internazionali, a un nuovo piano d'azione contro l'utilizzo delle mine e delle armi leggere, alla situazione dei bambini rifugiati e profughi, inclusi gli sfruttamenti sessuali e gli abusi.

Non sono mancati momenti artistici come l'esposizione di foto di bambini in situazioni di conflitto armato (Sierra Leone, Uganda, Angola, Eritrea, Guatemala e Kosovo) e l'incontro *Espressioni creative: i giovani contro la guerra*, durante il quale gruppi di bambini hanno comunicato le loro esperienze in guerra e il loro impegno per la pace, attraverso attività quali il teatro, la danza, la canzone, l'arte, le letture drammatiche e la poesia.

2. Sfide e prospettive per il futuro

Durante questi incontri oltre a riconoscere le conquiste degli ultimi anni, si è dedicata particolare attenzione alle sfide per il futuro.

È stata sottolineata la necessità di allocare adeguate risorse alla riabilitazione dei bambini coinvolti nei conflitti armati, in particolare al loro supporto psicologico, alla loro educazione e alle appropriate opportunità vocazionali, come

misure preventive e come modo per reintegrarli nella società, prestando specifica attenzione ai bisogni specifici e alle particolari vulnerabilità delle ragazze coinvolte nei conflitti armati. Speciale attenzione dovrà essere prestata al fenomeno della diffusione dell'HIV/AIDS durante le situazioni di conflitto e all'impatto sui bambini.

Sia l'Assemblea generale che il Consiglio di sicurezza si sono espressi per l'integrazione della protezione dei bambini nei negoziati di pace e negli accordi di pace, così come nei mandati delle operazioni di *peace-keeping* e *peace-building*, nelle quali si dovrebbe prevedere la presenza costante e adeguata di *Child Protection Advisors*.

C'è anche grande speranza per l'impatto che potrebbe avere l'attuazione della risoluzione 1379 del Consiglio di sicurezza, nella quale si richiede al Segretario generale di allegare al suo rapporto una lista delle parti coinvolte nei conflitti armati che arruolino o utilizzino i bambini in violazione dei fondamentali obblighi internazionali al riguardo. La stessa risoluzione indirizza raccomandazioni al settore privato di evitare rapporti commerciali con le parti coinvolte nei conflitti armati, quando tali parti stiano violando le norme internazionali applicabili per la protezione dei bambini coinvolti in conflitti armati.

Grandissima attenzione è stata, ancora una volta, prestata a rilanciare l'applicazione concreta delle norme finora adottate. Dalla fase dello sviluppo e rafforzamento degli standard internazionali di protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati occorre passare all'effettiva attuazione di tali norme a livello nazionale. Una delle sfide più grandi consiste nella possibilità di poter agire giuridicamente contro quegli individui che commettono crimini di guerra contro i bambini e a questo riguardo il sistema posto in essere con il Tribunale penale internazionale, in vigore dal luglio 2002, potrebbe rappresentare una svolta storica.

È stata anche evidenziata l'importanza di muoversi sul piano della prevenzione, adottando un sistema di indicatori e meccanismi per identificare qualsiasi tentativo di reclutamento o utilizzo dei bambini nei conflitti armati.

Un'altra importante serie di iniziative, appoggiate in modo particolare dall'Ufficio del Rappresentante speciale Olara Otunnu, sono quelle relative alla partecipazione e al coinvolgimento dei giovani come parte attiva nel movimento sociale e politico per la protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati (come ad esempio i *Children-to-Children networks*, sorti per sviluppare una rete tra bambini di Paesi sia in guerra che in pace e consentire così uno scambio di esperienze, e i *Voice of Children*, finalizzati a sviluppare programmi e stazioni radio nei Paesi in situazione di conflitto che si occupino dei bisogni dei bambini).

Nonostante tutto, non si ha ancora una fotografia dettagliata delle dimensioni di questa problematica e si è resa chiara la necessità di sviluppare mag-

giornamente la ricerca sui bambini coinvolti nei conflitti armati. Un'importante iniziativa per sopperire a questa grave mancanza di informazioni si è sviluppata anche grazie al sostegno dello Stato italiano. L'allora Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (oggi Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali del Ministero per il *welfare*) e la cooperazione italiana, infatti, hanno finanziato il seminario internazionale *Filling Knowledge Gaps: a Research Agenda on the Impact of Armed Conflict on Children* promosso dall'Ufficio del Rappresentante speciale per bambini e conflitti armati e organizzato dal Centro nazionale documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, con il supporto del Social Science Research Council di New York. Questo seminario si è svolto a Firenze nel luglio del 2001 e ha visto la partecipazione di oltre cento delegati provenienti da vari Paesi (fra i quali: Sierra Leone, Uganda, Angola, Filippine, Mozambico, Sud Africa, Kenya, Nicaragua, Senegal, Costa d'Avorio, Sri Lanka, Colombia, Giordania, Irlanda del Nord, Slovenia, Bosnia) e rappresentanti di organizzazioni internazionali, centri di ricerca e organizzazioni non governative.

Il seminario ha affrontato la carenza di informazioni sulle reali dimensioni del fenomeno dei bambini coinvolti nelle guerre e ha lanciato un progetto di ricerca riunendo politici, studiosi, organismi internazionali, organizzazioni non governative e mondo accademico, con lo scopo di mettere in rete tutte le risorse e le competenze impegnate in questo campo per poter avviare interventi incisivi, capaci di assicurare la massima protezione ai bambini costretti a subire gli esiti devastanti dei conflitti armati. Il prodotto di questo seminario è stato un network internazionale di diversi istituti di ricerca, agenzie delle Nazioni unite e ONGs, coordinato dal Social Science Research Council di New York, con il compito di raccogliere dati specifici e condurre analisi sociali da fornire ai soggetti internazionali che intendano realizzare interventi di aiuto, alle comunità accademiche e agli operatori del settore.

Come risultato dello stesso seminario sta per essere creata una rete di esperti tutta italiana, con sede a Firenze, che si occuperà di ricerca e documentazione. Il progetto, finanziato dalla cooperazione italiana, vede coinvolti l'UNICEF Innocenti Research Centre e l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

In effetti, l'Italia sta certamente facendo la sua parte, con moltissimi contributi per migliorare la protezione dei bambini in situazioni di conflitto armato.

3. Il contributo italiano alla protezione dei bambini nei conflitti armati

Innanzitutto, è importante menzionare che durante la Sessione speciale sull'infanzia, è stato depositato lo strumento di ratifica del Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Inoltre, sempre in occasione dell'UNGASS, il Ministro del *welfare* e la delegazione di parlamentari italiani della Commissione parlamentare per l'infanzia hanno incontrato il Rappresentante speciale Olara Otunnu, confermando l'impegno italiano per la causa dei

bambini in situazioni di conflitto armato. Il sostegno concreto all'Ufficio di Olara Otunnu da parte italiana è stato ribadito anche con l'assegnazione al suo ufficio di un *Associate Expert* italiano.

Occorre sottolineare che l'Italia ha svolto un ruolo importantissimo, durante le negoziazioni dello Statuto di Roma del Tribunale penale internazionale, per l'inclusione del reclutamento dei minori di 15 anni come crimine di guerra. Anche a livello del G8 è stato durante il periodo di Presidenza italiana che la tematica dei bambini in guerra è stata discussa, evidenziando la necessità che i Paesi del G8 sostengano programmi di riabilitazione dei bambini soldato.

E anche durante le celebrazioni della giornata mondiale dell'infanzia lo scorso 20 novembre, uno degli eventi è stato dedicato alla tematica dei bambini soldato *Bambini tra le armi*.

La sensibilità del Parlamento italiano in materia è stata evidenziata anche dal fatto che il primo atto della Commissione parlamentare per l'infanzia, nell'attuale legislatura, è stato l'approvazione il 25 ottobre 2001 di una risoluzione in materia di iniziative da adottarsi a favore dei bambini che si trovano nelle zone colpite da eventi bellici. Tale atto prevede a carico del governo una serie articolata di impegni quali l'assunzione di iniziative affinché nessuna misura restrittiva di carattere internazionale colpisca l'approvvigionamento di medicinali, cibo e vestiario per l'infanzia nelle zone di conflitto armato, la prosecuzione nell'impegno profuso in ogni istituzione internazionale per cancellare il debito dei Paesi più poveri, contribuendo ad alleviare le condizioni alimentari e sanitarie in cui versano i bambini del Sud del mondo, a predisporre il varo di un piano straordinario di aiuti alle popolazioni civili afgane in fuga dalla guerra, lo stanziamento di un fondo consistente a favore dell'ACNUR e dell'UNICEF per gli interventi di soccorso ai bambini afgani in guerra.

L'impegno italiano per i bambini in guerra è confermato dalla priorità richiamata nelle Linee guida della cooperazione italiana del Ministero degli affari esteri, alle azioni per la prevenzione dell'utilizzo di bambini soldati e la protezione dei diritti dei bambini in situazione di guerra. Gli interventi saranno sviluppati in due fasi: dopo la prima fase di aiuti nell'emergenza, si punterà soprattutto alla riabilitazione psicofisica dei bambini e degli adolescenti traumatizzati e al loro reinserimento nelle famiglie, nelle comunità di appartenenza e nelle istituzioni scolastiche. Alcuni dei programmi di sviluppo sono già avviati (Eritrea, Angola, Senegal, Bosnia) altri, sia per lo sviluppo sia per l'emergenza, sono in corso di formalizzazione e dovranno partire tutti entro l'anno (Libano, Uganda, Mozambico, Cambogia, Guinea Conakry, Colombia, Sierra Leone, Sri Lanka). L'iniziativa speciale, finanziata dalla cooperazione italiana per un importo di circa 15 milioni di euro, è realizzata attraverso le agenzie delle Nazioni unite e in particolare l'UNICEF e l'UNDP e amministrata direttamente dalla cooperazione italiana. L'iniziativa coinvolge anche le ONG italiane presenti nei diversi contesti dove gli interventi avranno luogo, insieme alle ONG locali.

Come accennato in precedenza, anche la società civile italiana è attiva al riguardo, con la Coalizione italiana "Stop all'uso dei bambini soldato" che riunisce le seguenti organizzazioni: Amnesty international - Sezione italiana, Alisei, BICE - Italia, COCIS, COOPI - Cooperazione internazionale, Jesuit Refugee Service - Centro Astalli, Save the children - Italia, Società degli Amici - Quaccheri, Telefono azzurro, Terre des Hommes - Italia, Unicef - Italia, Volontari nel mondo - FOCSIV, Alisei, Intersos.

Tuttavia, nonostante le conquiste degli ultimi dieci anni le sfide da vincere per realizzare una migliore protezione dei bambini nelle situazioni di conflitto sono enormi.

Proprio mentre nelle sale del Palazzo di vetro si stava discutendo di questi problemi nelle regioni del Sud del Sudan, ai confini con l'Uganda, si sta correndo un serissimo rischio di grave tragedia. Circa cinquemila bambini sono stati rapiti dal LRA (Lord's Resistance Army) e stanno combattendo nelle prime linee. Non si ha nessuna informazione su quello che sta loro succedendo ed è stato negato l'accesso alle Agenzie delle Nazioni unite e alle organizzazioni umanitarie.

Come è tristemente illustrato nel rapporto di Graça Machel, «i bambini che crescono in un clima di omicidi, rapimenti e terrore tendono a diventare adulti senza sviluppare un'idea di quello che significhi apprendere, giocare, vivere in sicurezza in una casa con la propria famiglia o socializzare con i propri coetanei. E così si ritroveranno a perpetuare un ciclo di violenza».

Parafrasando le parole di Albert Einstein: il mondo non è cattivo solo a causa di chi fa del male ma anche a causa di chi guarda e non fa nulla per impedirlo.

Al lavoro, perché la strada è ancora lunga.

Un quadro degli interventi contro violenza e abuso

Se tutti raccolgono legna, il fuoco sarà grande

Proverbio cinese

1. Introduzione

Donata Bianchi
sociologa

«Vorrei dirvi che in qualsiasi parte del mondo voi viviate avete il diritto di crescere affrancati dalla povertà e dalla fame. Avete il diritto di ricevere un'educazione valida, che siate maschi o femmine. Avete il diritto di essere protetti dalle malattie infettive, incluso l'AIDS, avete il diritto di crescere in un pianeta pulito e sano, di avere acqua potabile, avete il diritto di vivere al riparo dalla minaccia della guerra, dell'abuso e dello sfruttamento». Con un discorso rivolto alle ragazze e ai ragazzi presenti alla Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia il segretario generale dell'UNGASS, Kofi Annan, ha aperto i lavori della Sessione speciale.

Non appare retorico affermare che il nuovo millennio si è inaugurato con l'emergere di un forte, diffuso e, per certi aspetti, inaspettato interesse verso l'affermazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il mondo degli adulti avverte la necessità di confrontarsi con le generazioni future cui sarà lasciato in eredità un pianeta attraversato da tensioni e da eventi che sfidano la possibilità di alimentare la solidarietà tra le generazioni in un quadro di scelte a livello mondiale, regionale, nazionale che si conformino ai principi della sostenibilità intergenerazionale, ambientale, umana e sociale.

Il Secondo congresso mondiale di Yokohama contro lo sfruttamento sessuale commerciale dei minori – preceduto da importanti conferenze intergovernative di area che hanno consentito di avviare un confronto a livello regionale – e la Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia rappresentano indubbiamente i due appuntamenti più significativi ai quali guardare per valutare il più recente percorso compiuto dall'Italia nella prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti (il punto di osservazione che in questo scritto sarà privilegiato) a partire dalla ratifica della Convenzione UNGASS sui diritti del fanciullo del 1989 e a sei anni dal Primo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali, svoltosi a Stoccolma nel 1996, un evento che sollevò definitivamente il velo sulla piaga dello sfruttamento sessuale dei minori nella prostituzione, nel turismo sessuale, nella produzione di materiale pedopornografico e nella tratta a fini di sfruttamento sessuale.

La Sessione speciale di New York ha passato in rassegna e commentato i risultati e gli obiettivi mancati nel corso della scorsa decade a fronte degli impegni assunti con la Convenzione UNGASS sui diritti del fanciullo e in occasione del primo Summit mondiale sull'infanzia del 1990 (conclusosi con la *Dichiarazione Mondiale sulla Sopravvivenza, Protezione e Sviluppo dei bambini* e il collegato Piano di azione), ha chiuso i lavori adottando il documento *A World Fit for Children*, faticosamente elaborato, nel quale la lotta contro ogni forma di violenza, abuso e sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti rimane tra le priorità dell'agenda politica e del piano di azione derivato dal documento politico. *A World Fit for Children* addita tali fenomeni alla stregua di un'epidemia contro la quale ogni linea strategica di contrasto (legislativa, sociale, culturale, economica, sanitaria, educativa eccetera) si presenta complessa e destinata a incontrare non poche difficoltà.

In forme che, a parere di chi scrive, appaiono meno incisive di quelle contenute nel *Plan for Action* con in quale si chiuse il primo Congresso di Stoccolma del 1996 (la stessa riflessione si può fare per *Global commitment for the future* con cui si è chiuso il Secondo congresso mondiale di Yokohama), l'*outcome document* segnala una serie di azioni che i Paesi devono attuare in modo prioritario nella lotta contro ogni forma di violenza e in particolare contro la tratta e lo sfruttamento sessuale dei minori. Le strade da percorrere richiedono di sanzionare i reati; perseguire e punire i colpevoli; ridurre e contrastare ogni forma di discriminazione sociale e culturale e di emarginazione da cui possono generarsi le condizioni che favoriscono l'abbandono e lo sfruttamento dei minori; attivare le istituzioni, la società civile e le comunità locali affinché la mobilitazione delle risorse sia ampia e capillare e ci sia una diffusa assunzione di responsabilità rispetto al problema sia nel Nord che nel Sud del mondo; individuare e sanzionare scelte e azioni che falliscono nel proteggere un minore vittima di violenza; garantire ogni misura di protezione che risulti necessaria e provvedere al recupero, al reinserimento sociale e alla cura dei minori vittime; fare attenzione al *gender divide* che esiste e persiste tra le vittime di violenze essendo le bambine un *target* particolarmente vulnerabile anche in considerazione del persistere di pratiche rituali quali le mutilazioni genitali femminili, come ribadito dalla risoluzione n. 52/106 dell'Assemblea generale dell'ONU adottata dall'Assemblea generale nella sua cinquantaduesima sessione.

Date le peculiarità che sono proprie dei problemi della tratta e dello sfruttamento sessuale commerciale dei minori, nel paragrafo specifico dedicato a questi temi si riafferma l'importanza cruciale, tra gli altri:

- del coordinamento internazionale tra Paesi e organismi di polizia e di indagine;
- della condanna e della sanzione a livello nazionale e internazionale di tali reati;
- della sensibilizzazione e "coscientizzazione" dell'opinione pubblica e degli operatori dei settori "sensibili", turismo, informatica e nuove tecnologie della comunicazione;

- del potenziamento dei programmi di prevenzione e di recupero nell'ambito dei progetti di sviluppo e di cooperazione internazionale;
- dell'investimento di risorse economiche per la creazione e la diffusione di servizi per la protezione (accoglienza, sostegno sociale) e cura (medica, psicologica eccetera) per i minori e i loro familiari.

A World Fit for Children si configura come uno stimolo per l'Italia a proseguire lungo i percorsi già avviati, a migliorarli e ad aprirne di nuovi perché resta ancora molto da fare.

Anche lo *Yokohama Global Commitment 2001* con cui si è concluso il Secondo congresso mondiale e il *Commitment and Plan of Action for Protection of Children from Sexual Exploitation in Europe and in Central Asia*, adottato dalla Conferenza intergovernativa svoltasi a Budapest nel novembre 2001 in preparazione del Congresso di Yokohama, costituiscono un punto di riferimento al quale guardare per misurare i progressi compiuti e gli impegni che ancora attendono l'Italia sia per migliorare le condizioni di vita di bambine e bambini già segnati dal trauma della violenza, per prevenire a livello primario il suo insorgere e, a livello secondario e terziario, l'acuirsi dei danni e degli effetti. In quest'ottica è da rilevare la presenza anche nei documenti suddetti di un chiara sollecitazione ad aumentare l'investimento di risorse economiche per garantire l'accesso ai servizi di recupero e di reintegrazione sociale ed educativa a chi ha già subito violenza o a essa è stato esposto, diventandone comunque vittima – è il caso delle bambine e dei bambini vittime di violenza assistita. Ciò può essere considerato di fondamentale importanza addirittura in un'ottica preventiva di solidarietà intergenerazionale poiché, in considerazione della natura del problema che qui interessa, pur al di fuori di facili interpretazioni meccanicistiche degli eventi secondo un criterio di causalità lineare, tali misure concorrono a contenere il rischio della trasmissione intergenerazionale di modelli relazionali fondati sulla prevaricazione, la violenza o la vittimizzazione, cioè a interrompere una “catena della violenza”. In particolare il secondo documento citato elaborato dall'area eurasiatica¹, è molto chiaro nell'indicare in una logica di “zero

¹ Al Congresso di Yokohama la posizione dei rappresentanti europei si è distinta per la richiesta di maggiore incisività nelle raccomandazioni finali cui, al termine della discussione, gli Stati europei hanno voluto allegare una nota esplicativa che riflettesse con maggiore fedeltà le decisioni e le scelte compiute alla Conferenza di Budapest. I punti di maggiore distinzione rispetto al documento assunto al consesso giapponese, erano relativi alla definizione di sfruttamento, intesa in senso più ampio e articolato nella dichiarazione esplicativa («The fight against sexual exploitation is extended to all forms of sexual violence and sexual abuse»), al limite di età fino al quale a un minore è riconosciuto il diritto a una protezione speciale e rafforzata – fissato in 18 anni dagli Stati europei – all'introduzione del principio di extraterritorialità del reato, al coinvolgimento attivo della società civile e alla connessione tra lotta all'abuso e allo sfruttamento e lotta alla povertà e sviluppo della salute e delle opportunità educative, da considerarsi, quest'ultime, una priorità in quanto componenti essenziali di una strategia di prevenzione e riduzione dei danni della violenza.

tolerance” il criterio guida che devono far proprio le politiche nazionali e sovranazionali contro ogni forma di violenza e violazione dell’infanzia, nonché nel nominare alcune parole chiave cui conformare i piani nazionali e le strategie di azione lungo l’ideale piramide rovesciata degli interventi (dal livello mondiale a quello regionale a quello nazionale, sino alla cosiddetta presa in carico del singolo bambino):

- prevenire,
- reprimere,
- proteggere,
- applicare e adeguarsi alla normativa,
- integrare e programmare gli interventi,
- curare,
- reinserire.

2. L’Italia nel contesto delle politiche di prevenzione e protezione dell’infanzia dalla violenza e dell’applicazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo

Nel focalizzare adesso lo sguardo sull’Italia, la scorsa decade può essere suddivisa in due fasi che trovano il loro punto di svolta con l’anno 1996 quando il legislatore italiano pose mano alla tanto dibattuta riforma del codice penale esistente in materia di reati contro la persona e la libertà della persona attraverso l’elaborazione e la successiva approvazione della legge del 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*.

La 66/96 se per una sua parte costituisce un riconoscimento della richiesta da parte del movimento delle donne di giudicare la violenza sessuale come un reato contro la persona e non contro la morale pubblica e il buon costume, è anche un atto significativo di adeguamento della legislazione italiana a quanto stabilito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, in particolare agli artt. 19 e 39 riguardanti le misure e le azioni per provvedere alla tutela dei bambini da ogni forma di abuso. L’introduzione nel codice penale di un richiamo esplicito e specifico alla protezione dei bambini fu sollecitato all’Italia anche dai rilievi fatti dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo – organismo di controllo e monitoraggio sullo stato di attuazione della Convenzione, costituito in base a quanto disciplinato dall’art. 43 – a seguito della sottoposizione al Comitato stesso nel 1994 del primo rapporto sulle misure adottate per dare applicazione alla Convenzione stessa. Tra le osservazioni e le raccomandazioni formulate dal Comitato al governo italiano, vi era, infatti, un reclamo per l’assenza nel codice penale di un’adeguata protezione dei bambini dall’abuso fisico e sessuale e dalla violenza all’interno della famiglia; la carenza di misure appropriate di ascolto del minore e l’insufficienza di risorse e servizi appropriati per il recupero psicofisico dei minori vittime di abusi.

L'art. 19 della Convenzione chiede agli Stati di adottare provvedimenti legislativi, amministrativi, sociali ed educativi per difendere il minore da ogni forma di violenza, di oltraggio, di brutalità fisica o mentale, di abbandono, di negligenza, di maltrattamento o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, enfatizzando il fatto che la fattiva applicazione di tali provvedimenti non può prescindere dalla creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e alla sua famiglia – sia questa quella naturale, adottiva o affidataria – e dalla predisposizione di strategie di prevenzione e di adeguata indagine sulle condizioni sociofamiliari del minore. L'articolo sottolinea l'importanza di attivare interventi polisettoriali per tutelare efficacemente il minore. Il maltrattamento, lo sfruttamento e l'abuso sessuale sono, infatti, fenomeni complessi che richiedono un approccio multidisciplinare nell'esercizio delle cinque funzioni fondamentali di tutela, che, come è noto, sono: la prevenzione, la rilevazione, la diagnosi, la protezione e la cura/trattamento degli effetti a breve e lungo termine del trauma. L'integrazione e il confronto delle conoscenze rappresenta uno strumento indispensabile per affrontare le situazioni di violenza all'infanzia nelle quali sussiste un forte rischio di fallimento e/o inefficacia a causa della difficoltà di comunicazione e collaborazione tra gli operatori dei differenti settori professionali coinvolti.

Anche l'art. 39 sancisce la necessità di assicurare interventi integrati di aiuto finalizzati a promuovere la cura e il reinserimento sociale dei minori vittime di qualsivoglia forma di abuso che interferisca con il loro normale processo di crescita.

È evidente la consapevolezza dell'insufficienza di provvedimenti solo sanzionatori dei comportamenti che si configurano come delitti laddove il bene colpito è un minore cui il trauma della violenza ha comportato una violazione profonda del suo corpo e della sua psiche, i cui effetti, anche molto gravi, possono essere destinati a perdurare e acuirsi nel tempo fino a costituire una pesante ipoteca di sofferenza e disagio gravante sul suo futuro.

Con la riforma di alcuni articoli e parti del codice penale e di procedura penale attraverso – per la materia che qui interessa – l'introduzione della fattispecie di reato specifica relativa agli atti sessuali con minorenne (art. 609 *quater*) e la previsione di particolari circostanze aggravanti e di procedure speciali se la vittima è un soggetto minore e sussistono particolari legami di parentela, convivenza, cura, educazione, istruzione, vigilanza o custodia con l'autore del reato, la legge 66/96 inizia a porre attenzione anche all'integrazione tra il piano della giustizia e quello della cura e dell'accoglimento dei bisogni di ascolto e protezione da parte del minore. L'assistenza affettiva e psicologica del minore in ogni stato e grado del procedimento (assicurabile con la presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne e ammesse dall'autorità giudiziaria che procede); l'assistenza dei servizi sociali dell'amministrazione della giustizia e degli enti locali, cui può fare riferimento, in ogni stato e grado del procedimento, l'autorità giudiziaria; la possibilità di procedere all'assunzione della testimonianza di un soggetto minore degli anni sedici con incidente probatorio e

audizione protetta (in mancanza di strutture specializzate di assistenza anche presso l'abitazione dello stesso minore, purché siano garantiti i criteri di trasparenza della procedura e di riproducibilità della stessa) sono tra i punti fondamentali di innovazione delle modalità di indagine e di ascolto che s'introducono con la 66/96 per consentire un incontro il più possibile "a misura di bambino" tra l'autorità giudiziaria e la piccola vittima.

Questa legge è ancora oggi oggetto di un intenso dibattito tra gli operatori della giustizia e quelli dell'area sociale e psicologica perché restano ancora difficoltà e difformità significative nell'applicazione delle suddette norme, nell'interpretazione delle procedure da seguire per garantire il minore nel corso delle varie fasi processuali e nella determinazione della forma e del grado di integrazione tra i vari soggetti, privati e pubblici, che si muovono "attorno" al bambino nell'ambito dell'indagine e del processo.

La 66/96 ha offerto alcuni elementi aggiuntivi per la definizione della cornice giudiziaria degli interventi cui è necessario che gli operatori diano corpo a tutela del minore vittima di abuso sessuale: la precisazione di coordinate giuridiche a guida di coloro che hanno precisi compiti di cura e protezione dei minori rappresenta la *conditio sine qua non* affinché i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza siano fatti valere laddove si ravvedono violazioni degli stessi. È questo un punto che ricorre nei documenti approvati dalle assisi internazionali prima menzionate, a partire dal presupposto che il bambino è un soggetto di diritti passivi e attivi la cui tutela deve avere anche un riconoscimento formale, che ha un risvolto giudiziario quando le violazioni si configurano gravemente come reati, quale è il caso dell'abuso e dello sfruttamento sessuale.

Nel caso dell'abuso sessuale, ad esempio, l'individuazione e la definizione di tale cornice attraverso la denuncia-segnalazione all'autorità giudiziaria del reato può costituire un'esperienza chiarificatrice della responsabilità e della "confusione delle lingue" di cui la bambina o il bambino è stato vittima se nel percorso si crea un adeguato spazio di collaborazione tra chi ha compiti di indagine e chi ha compiti di supporto e cura perché, come è stato osservato, tale evento «prima che per la società [perché il segreto, la vergogna e il senso di colpa e cementano a lungo, talvolta per sempre, il silenzio in cui è costretto il bambino] un reato lo è nella mente di chi commette e di chi subisce. La sua connotazione di effrazione preordinata e continuativa dei confini fisici e mentali tra le persone e le generazioni, effrazione che sfugge a ogni controllo e compulsivamente si autoalimenta nel tempo, spesso coinvolgendo più di una vittima, non può infatti non avere un risvolto psicologico, ancor prima di essere percepita come attacco all'ordine sociale» (Malacrea, 1998, pag. 16).

I reati relativi alle norme introdotte con la 66/96 trattano di un fenomeno dalle molteplici forme del quale le statistiche giudiziarie esistenti forniscono solo la rappresentazione della punta di un iceberg: i casi rilevati, infatti, si stimano stare in un rapporto di 1 a 100 rispetto alle situazioni che rimangono sommerse.

La carenza di dati sul fenomeno delle violenze all'infanzia è un problema di rilievo internazionale, come affermato da Kofi Annan nel rapporto *We the*

Children: End-decade review of the follow-up to the World Summit for Children presentato in occasione della Sessione speciale ONU sull'infanzia, «There are no precise statistics available of the number of sexually abused and exploited children due to the sensitivity of the issue, the criminal and covert nature of such violations and the limited research that has been conducted to date. What is abundantly clear, however, is that we are confronted with a global concern, with every region of the world struggling with some aspects of child sexual exploitation?» (paragrafo 368).

Con la legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, si può affermare che si completa l'aggiornamento della legislazione italiana in materia di reati sessuali ai danni di minori «in adesione alla Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata ai sensi della legge 27 maggio 1991 n. 176, e a quanto sancito dalla dichiarazione finale della Conferenza mondiale di Stoccolma» come recita il primo articolo della legge.

L'articolo 34 della Convenzione di New York menziona i reati che in Italia sono stati disciplinati dalla legge 269/98 che stabilisce che commette reato: chiunque induce alla prostituzione una persona di età inferiore agli anni diciotto ovvero ne favorisce o sfrutta la prostituzione, chiunque sfrutta minorenni al fine di realizzare esibizioni pornografiche o di produrre materiale pornografico, chi ne fa commercio, chiunque con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga o pubblicizza il materiale pedopornografico, ovvero distribuisce o divulga notizie o informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori degli anni diciotto, chiunque consapevolmente cede ad altri, anche a titolo gratuito, materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale dei minori, chiunque si procura o dispone di materiale pornografico prodotto mediante lo sfruttamento sessuale di minorenni, chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività, chi commette tratta o comunque fa commercio di minori al fine di indurli alla prostituzione. La legge introduce, inoltre, il principio di extraterritorialità del reato, considerando un crimine che interessa le autorità giudiziarie italiane la commissione all'estero da parte di cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano dei reati di sfruttamento e violenza sessuale.

Passando dall'*excursus* sulle norme a gettare uno sguardo sulle varie tipologie di sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali previsti dalla legge, si osserva che in Italia la prostituzione minorile coinvolge sia minori italiani che stranieri, quest'ultimi spesso vittime della tratta, un crimine che si fonda sulla compravendita e lo sfruttamento di esseri umani sottratti con violenza o inganno dai luoghi di origine, portati nei Paesi occidentali e venduti come schiavi. Numerose vittime sono state rapite da organizzazioni criminali internazionali, altre sono state vendute dalle proprie famiglie o attratte con false promesse di

lavoro. Secondo le stime dell'ONU e dell'International Organization for Migration (IOM), 4 milioni sono le vittime di tratta nel mondo e circa 500 mila entrerebbero ogni anno nel territorio dell'Europa occidentale. Dalla caduta del regime comunista nel 1991, l'Albania è divenuta uno dei principali Paesi che alimentano la tratta nei Paesi europei. I bambini dai 4 ai 7 anni sono quelli più ambiti dai *manager* della tratta, perché sono quelli che riescono a raccogliere più denaro. I trafficanti arrivano ad affittare neonati per le mendicanti. Secondo l'UNICEF si può stimare che almeno 3 mila bambini albanesi siano stati portati in Grecia, e in Italia per chiedere l'elemosina. Le donne e i minori, maschi e femmine, sono i soggetti più esposti a questa forma moderna di schiavitù che si fonda principalmente sullo sfruttamento sessuale e segue spesso le stesse vie usate per il traffico di droga e armi.

Non è facile quantificare il numero di minori prostituiti in Italia perché si tratta di un forte sommerso che, specialmente nel caso di minori italiani, interessa circuiti di tipo familiare o amicale che è difficile portare alla luce. Nondimeno alcuni dati è possibile ottenerli tramite stime che tengono conto dei flussi connessi alla tratta, ad esempio nel 2001 lo IOM ha presentato un resoconto relativo alla prostituzione straniera in Italia (reputata oscillante tra le 20 e le 30 mila unità) nel quale stima che i minori coprirebbero una quota variabile tra il 16 e il 30% del circuito prostituzionale. La lotta contro la prostituzione minorile richiede uno sforzo di coordinamento sia a livello locale che nazionale e internazionale perché la filiera del crimine è composita e articolata: dalle organizzazioni che si occupano di "reclutare" le ragazze nei Paesi di origine, si passa a quelle che gestiscono il loro spostamento in Paesi di transito che non sempre corrispondono a quelli dove saranno costrette a prostituirsi sotto il controllo di altri rami della stessa organizzazione o addirittura di organizzazioni ancora diverse cui sono state "vendute" da chi le introduce nei Paesi del Centro e Nord Europa. Laddove le ragazze sono messe su strada o inserite in circuiti protetti (night club, case private, saune eccetera) l'organizzazione sfruttatrice sovente deve accordarsi con la criminalità locale per la spartizione del mercato o per concordare modalità di gestione che non interferiscano con i traffici illeciti (droga, armi, sigarette) che interessano i gruppi criminali presenti nella zona prescelta. Accanto a questo livello illegale di sfruttamento si accosta poi un livello legale collegato al mercato dell'affitto di immobili oppure a un sistema parallelo di "assistenza" composto da professionisti che prestano la loro opera al servizio dell'organizzazione criminale. La struttura a cerchi concentrici sovrapposti (illegale e legale) costituisce un deterrente contro la possibilità che le ragazze, e i ragazzi, decidano di ribellarsi e chiedere aiuto: gli interessi in gioco sono talmente elevati che il rischio di essere uccisi se scoperti a tentare di fuoriuscire dal circuito, è altrettanto alto.

Il turismo sessuale è un reato perseguibile efficacemente solo attraverso il coordinamento con i Paesi destinatari dei flussi di turisti interessati a questo tipo di mercato; le polizie locali sono deputate a segnalare agli organismi di *intelligence* internazionali la nazionalità di coloro che sono sospetti autori di violenze sessuali sui minori nei Paesi di destinazione "turistica". L'UNICEF stima

che ogni anno circa un milione di bambini sia introdotto nel commercio sessuale, ed ECPAT valuta che il giro di affari della prostituzione infantile sia dell'ordine di circa 5 miliardi di dollari ogni anno. Ci sono Paesi nei quali la prostituzione minorile alimentata dal turismo sessuale ha ormai le dimensioni della vera e propria piaga, forse irreversibile. È questo il caso del Nepal: ogni anno da 5 mila a 7 mila ragazze sono oggetto di traffico a fini di sfruttamento sessuale. A Katmandu, ci sono 200 bordelli. Circa 200 mila ragazze nepalesi sono schiavizzate nei bordelli dell'India.

Sicuramente la diffusione di materiale pornografico via Internet non può prescindere dal coordinamento sovranazionale delle forze di polizia poiché sovente i server che ospitano le immagini sono collocati in Paesi diversi da quelli dei fruitori, e comunque i materiali circolano in modo incredibilmente veloce attraverso la rete informatica, sino, sovente a perdere le tracce del flusso.

Secondo alcune delle maggiori organizzazioni internazionali impegnate nel contrasto delle varie forme di pedofilia, si può stimare in circa 250 milioni di copie la quantità di video pedo-pornografici venduti nel mondo, una quota significativa delle quali interesserebbe il mercato statunitense, un mercato di un valore di circa 2-3 miliardi di dollari l'anno. Ma sull'estensione del mercato è quasi impossibile dare una risposta perché, come osservano Kelly e Regan²:

- il mercato è composto da settori commerciali, semicommerciali e non commerciali, nessuno dei quali si presta a una misurazione accurata;
- il settore commerciale realizza molteplici copie dei suoi prodotti, che però vengono ulteriormente riprodotte nel mercato illegale;
- una volta che un'immagine diventa pubblica, è immessa in circolazione, può essere riprodotta in un numero incontrollabile di copie;
- l'industria della pornografia è soggetta a continui cambiamenti a seguito sia dei progressi nelle tecnologie di riproduzione e distribuzione (Internet, immagini digitali eccetera) che degli sforzi per sfuggire ai controlli e alle attività di indagine.

Per quanto riguarda le ricerche, alcuni studi³ sulla prostituzione e sui *child sex rings* hanno rilevato un legame tra queste due forme di sfruttamento sessuale attraverso i resoconti di ragazze minorenni uscite dal circuito: tra il 25% e il 50% afferma di aver subito violenza nel contesto della produzione di materiali pornografici o di essere state costrette anche a farsi filmare o fotografare dai propri sfruttatori per la produzione di materiali poi immessi in circolazione.

² Kelly L., Regan L., *Rhetorics and realities: sexual exploitation of children in Europe*, Child and Woman Abuse Unit, University of North London, 2000.

³ Incardi J., *Little girls and sex: a glimpse at the world of the baby pro*, Deviant Behaviour, 5 pp. 71-78, 1984; Creighton S., *Organised abuse: NSPCC experience*, Child Abuse Review, pp. 232-42, 1993.

Inoltre, nel comportamento stesso di taluni abusanti si viene a creare un legame tra le varie forme, non solo perché producono filmati e foto delle violenze commesse sulle loro vittime – prodotti che talvolta utilizzano per ricattarli e per costringerli a non parlare e chiedere aiuto – ma anche perché, sovente, utilizzano sia la pornografia adulta sia quella infantile per convincere il bambino che ciò che gli viene proposto “è normale perché è fatto anche da altri bambini”. Da questo punto di vista la pornografia infantile sembrerebbe quindi svolgere una funzione cruciale di “normalizzazione” dell’abuso all’infanzia nella percezione delle vittime, ma anche nella percezione di sé da parte di pedofili e adulti abusanti.

3. Uno sguardo allo stato attuale delle politiche e degli interventi

Una panoramica sullo stato attuale delle iniziative e delle politiche di contrasto ai fenomeni dell’abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori è offerta dal recente lavoro di ricognizione svolto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza in preparazione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 3 agosto 1998, n. 269 *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, documento richiesto dalla legge stessa ex art. 17 ove si prevede che, nell’ambito delle funzioni di coordinamento attribuite alla Presidenza del consiglio, sia redatta periodicamente una relazione sullo stato di attuazione.

La seconda edizione della Relazione presta maggiore attenzione ai fenomeni dello sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali e contiene un’analisi ampia e articolata delle attività svolte dall’amministrazione centrale, dalle Regioni e dagli enti e dai centri e servizi locali nel campo della prevenzione e del contrasto tenendo conto anche dell’abuso sessuale in quanto fenomeno spesso correlato al primo e, in ogni caso, costituente una parte significativa dell’universo italiano delle violenze di carattere sessuale commesse ai danni dei minori.

Nell’insieme complessivo degli interventi realizzati nel corso del biennio 2000-2001 dalle amministrazioni centrali, dalle Regioni e dagli enti locali si possono sinteticamente individuare tre grandi filoni:

- 1) innovazione dell’ordinamento legislativo italiano in virtù di processi autonomi di riforma o come recepimento di atti internazionali ed europei;
- 2) promozione di iniziative di regolamentazione e d’indirizzo integrative di quanto previsto dalle leggi, ad esempio linee guida, protocolli di intesa, accordi eccetera predisposti dalle Regioni o stipulati tra enti e istituzioni cui spetta l’assunzione delle misure di assistenza, sostegno e tutela dei minori in situazioni di disagio, abuso e sfruttamento;
- 3) sviluppo e consolidamento dell’attività di progettazione a livello nazionale e internazionale da parte di amministrazioni centrali, enti pubblici, ter-

zo settore e ONG per l'assunzione di misure repressive del fenomeno, la creazione o il potenziamento di servizi e la realizzazione di iniziative volte a favorire la riduzione delle cause socioeconomiche che generano e alimentano lo sfruttamento nelle sue varie forme.

4. Innovazioni dell'ordinamento legislativo italiano

Le innovazioni legislative introdotte nel sistema dei servizi di tutela e cura contro l'abuso dalle politiche di livello nazionale possono essere identificate, come osserva Andrea Bollini (2002), lungo tre segmenti: il segmento sanitario, il segmento sociale e quello giudiziario. Per quanto attiene al segmento sanitario si rileva che

Le politiche sanitarie hanno progressivamente considerato la materia dell'abuso e dello sfruttamento sessuale fra le proprie competenze specifiche, tanto che a tali problemi si riferisce anche il recente *Progetto-obiettivo materno infantile*, approvato con D.M. 24 aprile 2000, prevedendo una specifica area di intervento e di azione contro gli abusi, i maltrattamenti e lo sfruttamento sessuale dei bambini. A questo si deve aggiungere anche l'atto di indirizzo e di coordinamento sull'integrazione socio-sanitaria (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001) che, dal punto di vista della competenza della spesa, pone "le prestazioni medico specialistiche, psicoterapeutiche, di indagine diagnostica sui minori e le famiglie adottive e affidatarie" per "la protezione del minore in stato di abbandono" e "gli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi" (di cui alle leggi 66/96, 269/98 e al D.M. 24 aprile 2000) a carico al 100% del Servizio Sanitario Nazionale. (Bollini, 2002)

Nel segmento sociale l'atto di maggiore importanza è stato l'approvazione della **legge 18 novembre 2000 n. 328** (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che propone una nuova impalcatura per il sistema degli interventi sociali integrati introducendo una serie di principi innovativi cui conformarsi, quali: la programmazione (piani di zona, piani sociali regionali, accordi di programma), la partecipazione, la coprogettazione, la sussidiarietà verticale e orizzontale, la cooperazione e, appunto, l'integrazione. La legge e i decreti attuativi costituiscono un quadro entro il quale trovano collocazione naturale anche le azioni di protezione sociale dei minori vittime di sfruttamento sessuale e quelle volte all'attuazione di misure di prevenzione precoce attraverso l'ampliamento delle risorse di supporto a favore della famiglia e delle responsabilità familiari e dei gruppi a rischio di emarginazione ed esclusione sociale. Un altro aspetto che qui preme sottolineare di questa legge è il fatto che essa offre uno strumento per far valere l'integrazione degli interventi psicosociali sia sul lato del sostegno che della cura, ma si è ancora in attesa di valutare a pieno la qualità della sua implementazione a livello regionale. Questa legge, le sue finalità e i suoi obiettivi specifici, infatti, potrebbero trovare un ostacolo negli effetti dell'importante legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, che, nel riformare in senso federalista la gestione di materie fondamentali quali il sociale e il sanitario, rischia

di aumentare la disomogeneità e la frammentarietà attualmente esistente a livello regionale nell'organizzazione dei servizi pubblici e privati che si occupano di abuso, maltrattamento e sfruttamento sessuale. Nel sistema che si va configurando una delle parole chiave contenute nelle conclusioni di Budapest e richiamata anche in *A World Fit for Children*, cioè l'integrazione, sembrerebbe quindi correre il pericolo di trovare un'applicazione debole e frammentata.

Sul versante giudiziario merita ricordare:

- **La legge del 28 marzo 2001 n. 149**, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori"*, che con il suo art. 37 modifica gli artt. 330 e 333 cod. civ., che aggiunge alla già prevista possibilità di allontanare dalla residenza familiare il figlio minore anche quella di disporre «l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore».
- **La legge del 4 aprile 2001 n. 154**, *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, che ha introdotto nella procedura penale (art. 282 bis cpp) la misura coercitiva dell'allontanamento del familiare violento allo scopo di predisporre un rimedio rapido ed efficace ai casi più gravi di violenza in famiglia (maltrattamenti familiari, violenza sessuale eccetera) e di pornografia minorile e sfruttamento della prostituzione minorile attuati in danno dei prossimi congiunti e del convivente. Con lo stesso provvedimento il giudice può anche ordinare il pagamento di un assegno di mantenimento a beneficio di coloro che, conviventi con il soggetto su cui grava la misura di protezione, hanno diritto al mantenimento in via ordinaria, ovvero sia il coniuge e i figli legittimi, adottati o naturali riconosciuti, minorenni o maggiorenni ma non autosufficienti. In ambito civile, nel quale la legge pare apportare le più significative innovazioni, è stato riformato il titolo IX *bis* del codice civile e il capo V *bis* del titolo II del codice di procedura civile, introducendo gli ordini di protezione (l'allontanamento dalla casa familiare - anche se questa sia di proprietà esclusiva del soggetto allontanato; il divieto di frequentazione di luoghi e l'ordine di pagamento di un assegno al familiare che permanga in stato di bisogno) contro gli abusi familiari, che possono essere emessi dal giudice civile laddove non si sia in presenza di reati perseguibili d'ufficio. Tali ordini possono essere impartiti su ricorso proposto anche personalmente dalla parte, se sussiste la duplice condizione dell'esistenza di un grave pregiudizio all'integrità fisica o morale o alla libertà del coniuge o convivente. Anche in precedenza era possibile ottenere misure di allontanamento, la novità della legge risiede nella possibilità di farvi ricorso anche laddove non si sia dinanzi a situazioni che si configurano come reato, è il caso degli ordini di protezione assumibili in sede civile, ma a una certa situazione di grave e pregiudizievole disagio, condizione che si può raffigurare in forme di grave e ripetuta violenza assistita, trascuratezza e maltrattamento psicologici ai danni di minori, e anche di donne. La 154/01 è ancora scarsamente applicata come accade per altre norme, tra cui la legge 176/91 di ratifica e recepimento della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Sarebbero,

quindi, auspicabili dei percorsi di formazione rivolti a magistrati, avvocati e operatori sociali affinché leggi così importanti per la protezione di donne e bambini, vengano effettivamente applicate e sperimentate. È interessante rilevare che la 154/01 costituisce una delle poche norme che tutela membri adulti e minori facenti parte delle cosiddette famiglie di fatto, configurazioni familiari sempre più frequenti nel nostro Paese nel quale si registra nel corso degli ultimi anni un aumento di bambini che, come si usa dire, sono nati fuori dal matrimonio e riconosciuti da entrambi i genitori.

L'attenzione che in questa sede dedichiamo alla presente legge non paia fuori luogo perché un aspetto fortemente innovativo del testo è l'introduzione di una più ampia definizione di violenza, una locuzione che nell'articolo è usata per indicare tutte quelle situazioni di grave pregiudizio dell'integrità fisica o morale oppure della libertà di un componente qualsiasi del nucleo familiare causate da un altro componente della famiglia, legittima o naturale che sia. Dal punto di vista dei minori, la legge riconosce il diritto del bambino a non essere sradicato dal proprio ambiente familiare quando sia necessario porlo al riparo dal reiterarsi della violenza, prevedendo, laddove almeno un genitore si configuri come non maltrattante/abusante, la possibilità di allontanare da casa il maggiorenne abusante o maltrattante e non più solo il minorenni vittima. Sotto questo aspetto un'attenta applicazione della legge necessita della collaborazione tra magistratura e servizi sociali poiché l'esperienza ha insegnato che un genitore non abusante o maltrattante non è per questo protettivo. Se, da un lato, si può considerare l'introduzione di tali norme come un fatto positivo, dall'altro, è opportuno, specialmente nei casi di abuso sessuale e di maltrattamento grave, una valutazione attenta della protettività e delle risorse genitoriali del genitore che rimane con il minore, non potendosi escludere l'ipotesi che tale adulto di riferimento abbia comportamenti fortemente ambivalenti nei confronti del coniuge maltrattante o abusante allontanato e possa agire sul figlio minacce e ritorsioni.

- **La legge dell'11 marzo 2002 n. 46**, *Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini ed il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000*, ha introdotto nel quadro legislativo italiano importanti riconoscimenti di tutela per i minori vittime sia dei conflitti armati che dei reati connessi allo sfruttamento sessuale dei minori, quest'ultimi peraltro già normati dalla legge 269/98 che in effetti si configura a livello internazionale come una disciplina particolarmente avanzata, sebbene perfezionabile e già oggetto di numerose proposte di riforma. Il protocollo riguardante il traffico di bambini, la prostituzione infantile e la pornografia infantile richiede che tali condotte siano riconosciute reati e ne offre specifiche definizioni:

Per le finalità del presente Protocollo:

- a. La vendita di bambini è intesa come ogni atto o transazione in cui un bambino è trasferito da qualunque persona o gruppo di persone a un altro in cambio di una remunerazione o per qualunque altro motivo;

- b. La prostituzione infantile è intesa come l'impiego di un bambino in attività sessuali in cambio di una remunerazione o per qualunque altro motivo;
- c. La pornografia infantile è intesa come ogni rappresentazione, con qualunque mezzo, di un bambino coinvolto in attività sessuali esplicite reali o simulate o qualunque rappresentazione degli organi sessuali di un bambino per scopi principalmente sessuali.

In effetti le parti relative alla definizione dei fenomeni sono quelle che rivestono un maggiore interesse per l'Italia in quanto non collimano esattamente con quelle comprese nella 269/98 ampliandone gli ambiti di significato. Questo è il caso, ad esempio, della specificazione del reato di vendita con il quale ci si deve riferire a

L'offerta, la consegna o l'accettazione, con qualunque mezzo, di un bambino allo scopo di:

- a. sfruttamento sessuale del bambino;
- b. trapianto di organi del bambino a fini di lucro;
- c. coinvolgimento del bambino in lavoro forzato;
- d. indurre impropriamente il consenso per l'adozione di un bambino, in qualità di intermediario, in violazione degli strumenti legali internazionali applicabili in materia di adozione.

Di particolare interesse è il riferimento al sommerso di illegalità che si trova nel contesto delle adozioni internazionali, un campo rimasto a lungo privo di regole sia a livello internazionale che nazionale.

Anche le definizioni più puntuali di prostituzione minorile e pornografia minorile divergono in parte da quelle presenti nella 269/98 e ciò segnala ancora una volta la disomogeneità esistente a livello internazionale nella codifica e nella definizione di tali reati, una situazione che costituisce un limite alla possibilità di assumere pronte ed efficaci misure repressive e di protezione, come riconosciuto nella stragrande maggioranza degli atti internazionali su questi temi. Anche il protocollo vi fa riferimento nel raccomandare agli Stati una più convinta opera di raccordo degli ordinamenti legislativi trattandosi di crimini dai forti connotati transnazionali: «le violazioni dei diritti dell'infanzia non hanno frontiere. Può variare l'estensione o le modalità con cui le violazioni vengono perpetrate, ma nessuna regione ne è esente, o perché i suoi bambini sono vittime delle violazioni o perché i suoi cittadini sono tra coloro che perpetrano violazioni dei diritti dell'infanzia, o perché sono presenti entrambi i casi. Ciò che cambia, qualificando i singoli Paesi, è la risposta data dai rispettivi Governi e dalla capacità della società civile di mobilitarsi, esercitare pressione e sviluppare attività di contrasto delle violazioni, a livello nazionale e internazionale» (Benevene, 2001)⁴.

⁴ Da questo punto di vista si comprende l'importanza che nelle singole legislazioni nazionali sia inserito il principio dell'extraterritorialità giurisdizionale dei reati, si pensi ai reati di abuso sessuale collegati al turismo sessuale: la possibilità di perseguire nei loro Paesi di origine coloro che commettono violenze ai danni di minori coinvolti nel mercato della prostituzione e del turismo sessuale costituisce uno strumento deterrente, ma per essere applicato impone un'efficace e trasparente collaborazione con le forze di polizia dei Paesi di destinazione dei flussi turistici. Tale principio è presente

In generale, al di là delle questioni giuridiche, è importante tenere presente che i problemi di definizione e visibilità delle violenze all'infanzia hanno poco a che fare con preoccupazioni nominalistiche, bensì di tipo sostanziale poiché interrogano le varie culture nazionali su quale sia la soglia ivi esistente di tollerabilità sociale del problema: l'interesse ad avere definizioni circoscritte e precise delle varie forme di violenza all'infanzia, infatti, è tanto meno rilevante quanto meno di pubblico interesse è il problema della loro rilevazione.

Tornando al protocollo, gli artt. 8 e 9⁵ riassumono le procedure minime

nell'ordinamento giuridico italiano grazie alla legge 269/98 che lo ha esteso anche ai reati di sfruttamento sessuale a fini commerciali, una prima sentenza di condanna è già stata emessa in applicazione di tale principio e sembra che siano aperti altri procedimenti a carico di cittadini italiani.

⁵ «Articolo 8

1. Gli Stati Parti dovranno adottare misure appropriate per proteggere i diritti e gli interessi dei bambini vittime delle pratiche proibite dal presente protocollo durante tutte le fasi del processo di giustizia penale, in particolare:
 - a. riconoscendo la vulnerabilità dei bambini vittime e adeguando le procedure al riconoscimento dei loro bisogni particolari, inclusi i loro bisogni particolari come testimoni;
 - b. informando i bambini vittime circa i loro diritti, il loro ruolo e lo scopo, i tempi e lo sviluppo dei processi e delle disposizioni relativi ai loro casi;
 - c. consentendo che le opinioni, i bisogni e le preoccupazioni dei bambini vittime siano presentati e presi in considerazione nei processi nei quali sono coinvolti i loro interessi personali, in conformità alle regole procedurali previste dalle leggi nazionali;
 - d. fornendo appropriati servizi di sostegno ai bambini vittime nel corso del processo legale;
 - e. proteggendo adeguatamente la *privacy* e l'identità dei bambini vittime e prendendo misure, conformemente alle leggi nazionali, per evitare l'inappropriata diffusione di informazioni che possano condurre all'identificazione dei bambini vittime;
 - f. provvedendo, nei casi appropriati, alla sicurezza dei bambini vittime, e anche delle loro famiglie e dei testimoni per loro conto, dalle intimidazioni e dalle ritorsioni;
 - g. evitando ritardi non necessari nella predisposizione dei casi e nella esecuzione degli ordini o dei decreti che garantiscono compensazione ai bambini vittime.
2. Gli Stati Parti dovranno assicurare che incertezze riguardo l'effettiva età della vittima non dovranno impedire l'inizio delle indagini penali sui crimini, incluse le indagini volte a stabilire l'età della vittima.
3. Gli Stati Parti dovranno assicurare che, nel trattamento da parte del sistema giudiziario penale dei bambini che sono vittime di reati descritti nel presente protocollo, la considerazione fondamentale sarà il primario interesse del bambino.
4. Gli Stati Parti dovranno predisporre misure per assicurare la preparazione adeguata, in particolare in materia legale e psicologica, per le persone che lavorano con le vittime dei reati previsti dal presente protocollo.
5. Gli Stati Parti dovranno, nei casi appropriati, adottare misure al fine di proteggere la sicurezza e l'integrità delle persone e/o delle organizzazioni coinvolte nella prevenzione e/o protezione e riabilitazione delle vittime dei suddetti reati.
6. Nulla nel presente articolo dovrà essere interpretato in modo pregiudizievole o contraddittorio rispetto al diritto dell'imputato ad un processo giusto ed imparziale.

Articolo 9

1. Gli Stati Parti dovranno adottare o rafforzare, attuare e diffondere leggi, provvedimenti amministrativi, politiche sociali e programmi al fine di prevenire i reati riportati nel presente protocollo. Particolare attenzione dovrà essere prestata alla protezione dei bambini particolarmente vulnerabili di fronte a queste pratiche.
2. Gli Stati Parti dovranno promuovere la consapevolezza del grande pubblico, inclusi i bambi-

per garantire la tutela e la protezione dei minori vittime dei reati e dei loro familiari. Si tratta di una sorta di decalogo che amplia in parte quanto previsto dalla normativa nazionale sui reati di sfruttamento sessuale e abuso sessuale (art. 609 *decies* cp, art. 734 *bis* cp, art. 392 comma 1 *bis* cpp e art. 398 comma 3 *bis* cpp, art. 472 comma 3 *bis* cpp) segnalando anche aree di debolezza sulle quali già si va formando un orientamento da parte del legislatore italiano. Ad esempio il punto che richiama l'esigenza che sia consentito che le opinioni, i bisogni e le preoccupazioni dei bambini vittime siano presentati e presi in considerazione nei processi nei quali sono coinvolti i loro interessi personali, in conformità alle regole procedurali previste dalle leggi nazionali, solleva il problema dell'attuale debolezza dei termini di rappresentanza dell'interesse del minore, sia in ambito civile che penale, a causa di un debole uso dell'istituto del curatore speciale, della difficoltà ad assumere un legale che rappresenti il minore attraverso la costituzione di parte civile di chi ne ha la tutela e la responsabilità genitoriale, e dell'assenza di una figura di garante degli interessi dei minori (garante dell'infanzia, difensore civico, commissario o quant'altro proposto) sia a livello di procedimento – ad esempio civile in caso di separazione altamente e gravemente conflittuali (si veda ad esempio il disegno di legge C315 presentato nell'attuale legislatura) – sia a livello istituzionale quale figura o organismo indipendente (Ombudsman) di rilievo nazionale preposto all'affermazione dei diritti dei bambini in quanto interessi diffusi attraverso reclami, ricorsi e quant'altro sia necessario in caso di violazione da parte delle istituzioni oppure alla difesa di singoli bambini dinanzi a casi di eccezionale gravità. Per l'Italia risuonano un richiamo a migliorare le procedure esistenti anche quelle parti degli articoli che richiedono agli Stati parti:

- di fornire appropriati servizi di sostegno ai bambini nel corso del processo legale;
- di assicurare che, nel trattamento da parte del sistema giudiziario penale dei bambini che sono vittime dei reati descritti nel protocollo, la considerazione fondamentale sia il primario interesse del bambino;
- di predisporre misure per assicurare la preparazione adeguata, in particolare in materia legale e psicologica, per le persone che lavorano con le vittime dei reati previsti dal protocollo;

ni, attraverso tutti i mezzi di informazioni appropriati, istruzione e formazione, sulle misure di prevenzione e sugli effetti dannosi dei reati indicati nel presente protocollo.

3. Gli Stati Parti dovranno adottare ogni misura possibile con lo scopo di assicurare tutta l'adeguata assistenza alle vittime di tali reati, inclusa la loro piena reintegrazione sociale e la loro completa riabilitazione fisica e psicologica.
4. Gli Stati Parti dovranno assicurare che tutti i bambini vittime delle offese descritte nel presente protocollo abbiano accesso a procedure adeguate per ottenere il risarcimento dei danni, senza discriminazioni, da coloro che ne sono legalmente responsabili.
5. Gli Stati Parti dovranno adottare le misure appropriate volte a proibire effettivamente la produzione e la diffusione di materiale che pubblicizza i reati descritti nel presente protocollo».

- di assicurare tutta l'adeguata assistenza alle vittime di tali reati, inclusa la loro piena reintegrazione sociale e la loro completa riabilitazione fisica e psicologica.

Grazie all'adozione delle nuove linee guida per la cooperazione internazionale che si richiamano alla Convenzione di New York, l'Italia ha precorso il protocollo nella parte in cui questo lancia una forte sollecitazione affinché gli Stati parti s'impegnino a promuovere la cooperazione internazionale per assistere i bambini vittime nella loro riabilitazione fisica e psicologica, nel reinserimento sociale e nel rimpatrio, finalizzando la loro azione ad affrontare le cause primarie, come la povertà e il sottosviluppo, che contribuiscono alla vulnerabilità dei bambini.

Per quanto riguarda il secondo protocollo, questo tratta in specifico il drammatico problema del coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, situazioni nelle quali alla violenza della guerra e dei conflitti si aggiungono sovente maltrattamenti, stupri e torture. Nel protocollo si richiede agli Stati Parti di assumere ogni misura possibile per assicurare la protezione dei bambini, si condanna il reclutamento, l'addestramento e l'impiego di bambini nelle ostilità; si afferma la necessità di prendere in considerazione le cause prime di natura economica, sociale e politica del coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati al fine di adottare le idonee misure di contrasto e rafforzare la cooperazione internazionale nell'attuazione di questo protocollo, così come delle iniziative volte alla riabilitazione fisica e psicologica e al reinserimento sociale dei bambini vittime dei conflitti armati.

Sul versante dell'implementazione di norme, raccomandazioni e regolamenti inerenti abuso e sfruttamento sessuale, l'Italia deve tenere conto anche di atti vincolanti e non vincolanti assunti in seno a istituzioni e organismi internazionali. Tra i più significativi è opportuno ricordare:

- la risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia (A5-0052/2000, 30 marzo 2000);
- la risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne (19 maggio 2000);
- la decisione del Consiglio dell'UE relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet (29 maggio 2000);
- il protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale, sulla prevenzione, eliminazione e condanna della tratta di persone, in particolare di donne e bambini (Palermo, 12 dicembre 2000);
- la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale (R (2001) 16, 31 ottobre 2001).

Si tratta di documenti che, nel condannare ogni forma di abuso e sfruttamento, ineriscono aspetti quali la definizione dei reati, le modalità organizzative delle misure di prevenzione e di repressione dei crimini, la tutela delle vittime. In molti di essi si rintracciano le parole-chiave contenute nel *Commitment and Plan of Action* di Budapest in cui una particolare enfasi è posta su repressione, prevenzione nonché reinserimento psicosociale delle vittime.

5. Iniziative di regolamentazione e d'indirizzo integrative di quanto previsto dalle leggi

Nell'introdurre una breve riflessione anche sul secondo filone di azioni individuato, quello relativo alla promozione di iniziative regolamentari integrative di quanto previsto dalle leggi nazionali, pare opportuno iniziare la rassegna menzionando il documento *Proposte di intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento*, elaborato nel 1998 dalla Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori, il cui lavoro rappresenta il primo tentativo sistematico di individuare una strategia globale multisettoriale. Le cinque linee strategiche proposte dalla Commissione in un documento purtroppo molto poco diffuso proprio tra quegli operatori che dovrebbero tradurle in realtà, hanno ancora oggi una forte validità confermata dalla sintonia con le raccomandazioni più volte espresse nei consessi internazionali sopra ricordati.

- *Rilevamento dei dati e mappatura delle risorse sul territorio nazionale*, per far emergere il fenomeno, indagarlo e conoscerlo sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo e individuare le risorse disponibili in grado di dare risposte in termini di rilevamento, protezione, diagnosi e cura.
- *La sensibilizzazione e la formazione degli operatori*, a livello di sensibilizzazione diffusa affinché tutti coloro che lavorano con i bambini acquisiscano le competenze necessarie a comprendere i segnali di disagio e a livello di base e specialistico per coloro che hanno compiti di rilevazione e coloro cui spettano funzioni diagnostiche e terapeutiche.
- *Organizzazione dei servizi integrati in rete - intese tra le istituzioni interessate - rapporti con il privato sociale*. Su questo aspetto la Commissione sottolineava che un elemento di potenziamento della qualità delle risorse messe in campo è la capacità di intervenire in modo integrato, cioè la capacità di ciascun soggetto interessato di inserirsi nel progetto globale di aiuto al bambino e alla sua famiglia. La Commissione suggeriva l'adozione di protocolli d'intesa tra le diverse competenze istituzionali a vario titolo interessate (servizi socioassistenziali, sanitari, uffici giudiziari e scuola) e la condivisione di modelli operativi per facilitare il lavoro in comune sui casi.
- *Intese a livello nazionale e internazionale per la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali*. In questo caso si reputava necessario procedere all'armonizzazione della legislazione in materia

di sfruttamento sessuale, centralizzare la raccolta delle informazioni e dei dati in stretto collegamento con i Paesi stranieri interessati al fenomeno dello sfruttamento sessuale; potenziare il collegamento con le istituzioni straniere e l'attività negoziale con i Paesi interessati per il contrasto e la repressione dei fenomeni di sfruttamento, nonché rafforzare l'attività di cooperazione allo sviluppo per promuovere le condizioni di vita dei bambini vittime di sfruttamento.

- *Informazione globale per la diffusione di una cultura dell'infanzia. Patto d'intesa con i media.* La Commissione riconosceva un ruolo particolare ai media nell'informare su temi di rilevanza sociale così significativi, sottolineando l'indispensabilità del rispetto dei principi deontologici affermati nella *Carta di Treviso* e nei codici di autoregolamentazione affinché l'opinione pubblica sia correttamente informata e siano promosse iniziative di divulgazione adeguate inerenti non solo la patologia, ma anche la normalità dell'infanzia.

Il documento della Commissione ha avuto anche il merito di nominare e far proprie sollecitazioni che andavano emergendo allora in Italia a seguito di una più puntuale riflessione sul proprio lavoro da parte degli operatori del settore, in particolare quelle relative all'intensità e alla complessità degli effetti della violenza di cui nel documento si scrive che «quale che sia la sua connotazione, ma in particolare quella sessuale, costituisce sempre un attacco confusivo e destabilizzante alla personalità in formazione di un bambino, e perciò provoca gravi conseguenze a breve, medio e lungo termine sul processo di crescita. Il trauma, se non rilevato, diagnosticato e curato, può produrre disturbi psicopatologici o di devianza nell'età adulta».

Nel documento della Commissione nazionale, come peraltro già in altri in quel periodo (ad esempio la *Dichiarazione di consenso del Cismai in tema di abuso sessuale*), si segnalò anche la responsabilità stessa del sistema dei servizi rispetto alla possibilità di garantire o meno a un bambino un percorso verso la riparazione del trauma, sottolineando tra i fattori distorcenti e comportanti un abuso secondario di tipo istituzionale, l'assenza di risposta da parte del contesto sociale:

- Il danno cagionato è in genere tanto maggiore quanto più:
- a. il maltrattamento resta sommerso e non viene individuato;
 - b. il maltrattamento è ripetuto nel tempo;
 - c. la risposta di protezione alla vittima nel suo contesto familiare e sociale ritarda;
 - d. il vissuto traumatico resta non espresso e non elaborato;
 - e. la dipendenza fisica e/o psicologica e/o sessuale tra la vittima e il soggetto maltrattante è forte;
 - f. il legame tra la vittima e il soggetto maltrattante è di tipo familiare.

L'esperienza degli ultimi anni ha fatto emergere sempre più chiaramente l'esigenza di adottare l'approccio integrato e multidisciplinare auspicato e indicato dalla Commissione nazionale in quanto le situazioni che si presentano agli

operatori non possono essere gestite da soli, né un unico sapere disciplinare è sufficiente per la comprensione di ciò che è accaduto a un bambino.

L'analisi del filone inerente alle iniziative integrative della legislazione vigente, quale fu il lavoro della Commissione e il suo prodotto finale, rivela che essa raccolse e ulteriormente seminò in direzione sia dell'attivazione delle istituzioni interessate alla tutela del minore che della mobilitazione di risorse del pubblico e del privato sociale. Alla stipula di protocolli di intesa da parte di talune autorità giudiziarie (procura minorile e tribunale per i minorenni, procura ordinaria e tribunale ordinario penale e qualche volta anche civile, solo per nominare le più ricorrenti) sulle procedure da adottare in seguito alla segnalazione o alla denuncia di situazioni di pregiudizio a danno di un minore, in primo luogo quelle che rientrano sotto le leggi 269/98 e 66/96, testimonia l'interesse a coordinarsi e colmare i vuoti delle leggi esistenti specialmente in materia di procedura, fa eco anche l'impegno di alcune amministrazioni regionali.

La Regione Toscana, la Regione Piemonte, la Regione Lazio e la Regione Emilia-Romagna si sono fatte promotrici di tavoli regionali di confronto tra rappresentanti di differenti istituzioni e aree disciplinari, che hanno prodotto regolamenti e protocolli di intervento, peraltro molto eterogenei tra loro, rivolti agli operatori del settore psicosociale che vi si devono conformare nella gestione delle situazioni di disagio, maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale dei minori. Tali documenti hanno, come si rilevava innanzi, la funzione di integrare e colmare vuoti normativi sulla procedura, nel caso dell'abuso sessuale in particolare riferiti all'applicazione dell'art. 609 *decies*⁶ introdotto dalla legge 66/96 in cui si parla di assistenza al bambino, comunicazione tra i tribunali e collaborazione tra magistratura e servizi senza però determinare modalità e tempistica. Disfunzionalità, disomogeneità nei tempi e nelle procedure sono aspetti problematici che si ripercuotono sul bambino con effetti che danno luogo a situazioni di vero e proprio abuso istituzionale all'interno di una cornice entro la quale la "confusione delle lingue" di cui è vittima il bambino che ha subito abuso risulta ulteriormente aggravata dalla "Babele delle lingue" in cui talvolta si dibattono le istituzioni e i soggetti preposti alla sua tutela.

I punti più ricorrenti all'interno delle linee guida o d'indirizzo predisposte dalle Regioni sono:

- la definizione dei fenomeni, così come viene fatto negli atti internazionali citati, descrivendone non solo le caratteristiche ma anche i criteri di rilevazione e di riconoscibilità mediante l'elencazione degli indicatori e dei

⁶ «Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 609-bis, 609-ter, 609-quinquies e 609-octies commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609-quater, il procuratore della repubblica ne dà notizia al tribunale per i minorenni. Nei casi previsti dal primo comma l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenne è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne e ammesse dall'autorità giudiziaria che procede. In ogni caso al minorenne è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti locali. Dei servizi indicati nel terzo comma si avvale altresì l'autorità giudiziaria in ogni stato e grado del procedimento».

fattori di rischio individuale, familiare e sociale;

- la definizione delle procedure, della metodologia e degli strumenti giuridici utilizzabili dagli operatori;
- l'identificazione del percorso di tutela e dei suoi obiettivi specifici;
- l'attribuzione di competenze e responsabilità tra i vari soggetti individuati quali nodi della rete di protezione.

Queste iniziative favoriscono, tra le altre cose, l'uscita dall'isolamento del singolo operatore mettendolo nella condizione di poter condividere con altri la stessa finalizzazione e impostazione metodologica del lavoro. I processi d'integrazione che sono tra le finalità di tali atti si trovano però, attualmente, in una fase di stallo nella quale permarranno sino a quando non saranno sciolti i dubbi e le riserve in merito alla riforma della giustizia minorile attualmente in discussione e all'asestamento della riforma dei servizi sociosanitari. Incerto è anche il destino delle intese tra procure ordinarie e tribunali minorili, in particolare per quelle parti riguardanti le modalità di attuazione dell'obbligo di comunicazione dell'inizio del procedimento penale per uno dei reati di violenza sessuale in danno di minorenni, poiché dopo l'entrata in vigore dell'art. 111 della Costituzione, come è stato osservato da Franco Occhiogrosso, presidente del Tribunale per i minorenni di Bari, alcuni uffici minorili ritengono che gli atti dei procedimenti civili minorili non possano essere secretati e debbano poter essere esaminati da tutte le parti del procedimento. Per effetto di ciò le procure stanno cominciando a inviare ai tribunali minorili la sola notizia dell'apertura del procedimento penale senza più trasmettere, come avveniva in passato, l'intera comunicazione di notizia di reato con richiesta di secretazione degli atti.

Sul fronte dei servizi le difficoltà presenti nascono dai processi di riorganizzazione delle deleghe sociali in materia di abuso e tutela dei minori, in molte realtà queste sono infatti passate repentinamente dalle aziende sanitarie ai Comuni con la conseguenza che si sono trovate incaricate a occuparsi di maltrattamento, abuso e sfruttamento persone che non erano formate a farlo o non avevano esperienza in proposito. Su questo fronte esiste anche un rischio di duplicazione degli interventi e di sovrapposizione di competenze specialmente se l'ente locale ha promosso la creazione di *équipes* o servizi specializzati sull'abuso e il maltrattamento comprendenti anche professionalità tipicamente inserite nell'ambito sanitario, ma che, nel contesto di tale progettazione, l'ente locale si trova a gestire in proprio, una situazione che talvolta è vissuta dalle aziende sanitarie come una contrapposizione o sottrazione di competenze. Questo breve spaccato sulla fatica del lavorare all'interno di un panorama organizzativo e istituzionale in movimento intende servire, riprendendo il discorso sugli importanti appuntamenti mondiali appena trascorsi, a porre in luce uno dei punti di debolezza più forti presenti nel contesto italiano, cioè la presenza di norme complesse e indubbiamente avanzate e innovative nei contenuti ma vaghe e insufficienti nella precisazione delle procedure cosicché la realtà concreta fatica a corrispondere a quanto formalmente prefigurato dalle norme.

6. Sviluppo e consolidamento dell'attività di progettazione

Nell'ambito della progettazione il quadro italiano è ricco e diversificato, ma indubbiamente frammentato. Molteplici sono gli attori in gioco (amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, istituzioni e realtà del dell'associazionismo e della cooperazione sociale) ognuno portatore di propri obiettivi, finalità, cultura e linguaggi che solo faticosamente riescono ad accordarsi. Riguardo alla creazione di servizi di protezione, ascolto, cura e reinserimento sociale tanto spesso raccomandata nei documenti in precedenza presentati, la legge del 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, appare aver svolto una funzione di volano. La legge, anch'essa strumento attuativo di quanto stabilito dalla Convenzione ONU, come è noto, grazie all'istituzione di un fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha incoraggiato i governi regionali, le amministrazioni e gli enti locali a sviluppare interventi innovativi per sostenere positivamente il benessere delle cittadine e dei cittadini più giovani attraverso la realizzazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia, ricreativi e per il tempo libero, il sostegno alla famiglia e alla genitorialità, la prevenzione precoce del disagio e la protezione dei minori dal maltrattamento e dall'abuso sessuale. La legge individua quattro aree prioritarie di azione a favore dell'infanzia tra cui, ex art. 4, una fa esplicito riferimento alla creazione e al potenziamento dei servizi finalizzati al «sostegno della relazione genitore-figli, al contrasto della povertà e della violenza, nonché alla realizzazione di misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo assistenziali», indicando tra gli strumenti idonei al perseguimento di tali finalità anche il segmento degli «interventi di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso o di sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori». In questo segmento si collocano circa un centinaio di progetti realizzati dagli ambiti territoriali di Regioni e Province autonome e dalle città riservatarie.

La progettazione realizzatasi grazie alla 285/97 ha inteso:

- rafforzare la competenza di adulti e operatori nella rilevazione precoce dei segnali di disagio espressi da bambine e bambini;
- promuovere e sostenere le capacità protettive delle famiglie;
- accrescere le abilità socioaffettive di bambini e adolescenti;
- creare risorse terapeutiche a favore delle piccole vittime, delle loro famiglie e degli autori di violenza;
- agevolare e rafforzare la presa in carico dei casi da parte dei servizi;
- aumentare la collaborazione e l'accordo tra le diverse istituzioni cui compete la prevenzione, la tutela e la protezione dalla violenza.

I progetti esprimono una tensione creativa e modificativa delle condizioni esistenti, indirizzata ad incidere su tre aree di cambiamento:

- cambiamento nelle *caratteristiche degli individui*, come le soggettive competenze genitoriali, professionali, sociali, oppure gli atteggiamenti e i comportamenti rispetto al fenomeno;

- cambiamento nelle *caratteristiche delle istituzioni*, considerate in aspetti strutturali, funzionali o culturali;
- cambiamento nelle *caratteristiche delle relazioni tra individui e/o sistemi*.

I vari interventi realizzati sono raggruppabili in quattro macrotipologie:

- 1) sensibilizzazione e formazione,
- 2) consulenza,
- 3) accoglienza,
- 4) reti e coordinamenti territoriali.

Analisi dei progetti. Quadro sinottico dei risultati

Obiettivi specifici: potenziare, sviluppare, accrescere	Aree di cambiamento nelle caratteristiche di	Linee progettuali	Macrotipologie di interventi
1. Competenza di adulti e operatori	Individui	Prevenzione, attraverso sensibilizzazione della comunità e formazione degli operatori	Sensibilizzazione e formazione
2. Capacità protettive delle famiglie		Mobilizzazione e promozione delle risorse istituzionali e del terzo settore	Consulenza
3. Abilità socioaffettive di bambini e adolescenti		Specializzazione dei servizi esistenti e creazione di nuovi servizi	Accoglienza
4. Risorse terapeutiche a favore di vittime e autori di violenza	Istituzioni, organizzazioni e servizi	Integrazione tra servizi del territorio e coordinamento tra sistemi istituzionali	Reti e coordinamenti territoriali
5. Presa in carico dei casi da parte dei servizi			
6. Collaborazione tra istituzioni	Relazioni tra individui e/o sistemi		

Tra gli aspetti di debolezza della vasta e variegata progettazione espressasi in questo settore grazie alle risorse messe a disposizione dalla 285/97, ora andate a comporre il fondo nazionale sociale creato con la legge quadro 328/00, deve essere indubbiamente segnalata una strozzatura dei finanziamenti nel passaggio dal potenziamento dei servizi di rilevazione a quelli per la cura e il trattamento. Sia nelle funzioni delle *équipes* e dei centri specializzati sia nella stessa formazione questo segmento finale del percorso di intervento risulta fortemente marginalizzato e privato di adeguati finanziamenti. Ciò comporta l'impossibilità di fare progetti di lungo periodo a sostegno dei minori e, ancora più grave, di riconoscere il loro diritto alla salute, intendendo con questa anche la loro salute mentale, di cui non è pensabile che non ci si possa fare carico conoscendo le possibili gravi conseguenze della violenza e dell'abuso sessuale.

Perché è tanto importante investire nelle risorse di cura, che certamente non sono riducibili solo alla psicoterapia, ma comprendono una costellazione diversificata di servizi di supporto anche socioeducativo?

A causa di ciò che è la violenza:

Non esiste fenomeno più soggiogante della violenza. Come strumento di potere [e la violenza sui bambini è sempre e in primo luogo esercizio di potere su un soggetto per sua natura dipendente dall'adulto da cui si attende cura e protezione] essa è così affidabile perché la vittima non può sottrarsi al dolore. Infatti la violenza innesca reazioni che dall'interno travolgono coloro che ne sono colpiti: paura e dolore, disperazione e senso di abbandono. Non è soltanto la deturpante ferita del corpo a distruggere l'essere umano, è tutto il suo essere nel mondo a venirne sconvolto [...] non si capisce nulla degli effetti della violenza se la si considera soltanto come un processo fisico esteriore. La violenza penetra la persona nel suo complesso, scatena forze interiori che la gettano a terra [...] la violenza agisce già prima della prima ferita. Una minaccia acuta e potente frantuma le forme della coscienza spazio temporale. Non è l'essere umano ad avere paura, è la paura ad avere lui. E dove imperversa la paura, il mondo si contrae allo spazio immediatamente circostante. Vuole fuggire il pericolo, ma non può: l'impulso alla fuga è bloccato. Infatti la paura non è altro che un antagonismo paralisi e fuga [...] non potendosi più rivolgere all'esterno la paura rigetta la vittima su se stessa. La paura sprofonda l'uomo nell'incertezza, e l'incertezza accresce la sua paura. La costanza del mondo, fondamento di tutta la fiducia e di tutto l'agire, svanisce. (Sofsky, 1998, p. 56-57)

Nell'ambito specifico della prostituzione minorile un'analoga funzione di stimolo alla progettazione di servizi è stata svolta dai fondi messi a disposizione per la realizzazione dei programmi di protezione sociale previsti dall'art. 18 del testo unico sull'immigrazione. I dati e le informazioni fornite dal Ministero per le pari opportunità rivelano che nel corso degli ultimi anni vi è stata una maggiore attenzione a rilevare e fornire una risposta adeguata alle esigenze dei minori, la cui presenza nel circuito prostituzionale è cominciata a emergere con maggiore chiarezza. Nel corso degli ultimi due anni si registra un aumento delle risorse economiche messe a bando in base all'art. 18 e una crescita nella complessità operativa dei progetti presentati e appro-

vati: numerose sono le azioni previste e si evidenzia una maggiore capacità di integrazione. I progetti fino a oggi finanziati si sono distribuiti in tutto il territorio nazionale.

Le azioni più ricorrenti nei progetti sono la creazione di unità di strada, l'apertura o il potenziamento di case di fuga e strutture di accoglienza, servizi di *counselling*, orientamento lavorativo e formativo eccetera. Nel settore appaiono alcune aree di debolezza da ricollegarsi alla scarsa attenzione riservata al problema da parte dei servizi sociosanitari territoriali in cui è forte la carenza di personale formato per lavorare anche con minori vittime di tratta e sfruttamento sessuale. Da questo punto di vista è significativo che l'esperienza delle linee guida regionali interessi nella stragrande maggioranza il maltrattamento e l'abuso sessuale, riservando allo sfruttamento sessuale solo una generica attenzione. Incrementa l'area problematica la presenza di importanti incertezze nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme vigenti, specialmente nei casi dei minori vittime di origine extracomunitaria. Dall'analisi dei dati raccolti (marzo 2000 - febbraio 2001) sui progetti finanziati con il primo bando risulta che delle 5.577 persone seguite in modo più strutturato le minori rappresentano il 4,3% del totale (240 casi). Si tratta di ragazze in età compresa tra i 14 e i 18 anni, spesso trafficate e costrette a prostituirsi in età ancora più bassa. Per quanto riguarda la nazionalità delle minorenni, la componente nazionale con il più alto numero di giovani che hanno avuto rapporti con i servizi di protezione è quella albanese seguono poi le minorenni rumene, moldave e nigeriane.

I progetti realizzati in questo ambito, anche per il quadro di supporto finanziario da cui traggono origine, sono in grado di rispondere solo ai bisogni di alcune delle componenti dell'universo prostituzionale minorile che in realtà appare composto da quattro segmenti principali (Prina, 2002).

1. La *prostituzione minorile straniera*, essenzialmente femminile, di tipo coatto, cioè caratterizzata da forte sottomissione delle ragazze ad adulti che ne hanno imposto o favorito la migrazione, ne traggono profitto e in genere usano la violenza fisica e/o psicologica come strumento di coazione.
2. La *prostituzione di bambine/i e ragazze/i italiani*, correlabile alle disagiate condizioni socio-economiche delle loro famiglie e alla deprivazione socioculturale del contesto di vita, che vengono messi a disposizione di terzi o che trovano nella strada, in forme coatte o in parte autonome, modalità di sopravvivenza per sé e per il proprio nucleo familiare.
3. La *prostituzione di ragazze e ragazzi (prevalentemente stranieri soli) inseriti nel circuito dell'economia informale*, attratti dalle prospettive di guadagni più elevati di quelli assicurati da altre forme di lavoro, in assenza di figure adulte di riferimento.
4. La *prostituzione occasionale di ragazzi e ragazze (prevalentemente italiani)* che saltuariamente e in forma autonoma trovano nello scambio di prestazioni sessuali contro denaro una possibile risposta alla soddisfa-

ne di bisogni non primari, a partire da sentimenti di deprivazione relativa o da bisogni indotti di tipo consumistico.

I segmenti che riguardano i minori italiani, comprendono ragazze e ragazzi che solo difficilmente potranno essere raggiungibili dagli interventi realizzati grazie ai finanziamenti ex art. 18.

Una maggiore conoscenza di tale universo sommerso porta ad interrogarsi su quali strategie adottare per contattare e portare aiuto a quei minori vittime dei circuiti nazionali di sfruttamento della prostituzione minorile. Se nel caso del secondo segmento politiche di sostegno socioeconomico alle famiglie, interventi di recupero sociale di aree urbane degradate e marginalizzate, progetti di *empowerment* di comunità, consolidamento del legame scuola, famiglia, territorio possono essere valutati strumenti utili ad arginare e prevenire tale forma di sfruttamento, nel caso della prostituzione occasionale di ragazze e ragazzi italiani per dare risposta a bisogni non primari gli strumenti e le prassi sinora impiegate appaiono, almeno in parte, spuntati perché diverse sono le cause e i contesti sociali e familiari in cui si generano queste forme di devianza. È scontato da scriversi, ma in questo caso la scuola può svolgere un ruolo di traino insieme a istituzioni territoriali che promuovano interventi di rafforzamento motivazionale e socioaffettivo di bambini e adolescenti affinché facciano esperienze da cui trarre modelli alternativi di relazione e di gestione delle esperienze e dei vissuti. Nel caso della prostituzione occasionale di ragazzi e ragazze italiani una trascuratezza più psicologica che materiale ha prodotto un senso di nullità e di impotenza che il consumo di beni e di sesso serve a colmare. Il bambino vittima di trascuratezza psicologica e di deprivazioni relative ha bisogno di «essere riconosciuto come individuo unico e irripetibile, aiutato a riconoscere e rafforzare le proprie risorse per la costruzione di una sufficiente autostima, rinforzato nell'apprezzamento delle proprie capacità, facilitato nella possibilità di esprimere le proprie potenzialità» (Montecchi, 2002, p. 84). Le forme di aiuto da offrire a questi ragazze e ragazzi trovano eco in una delle raccomandazioni principali del rapporto predisposto dal Segretario generale dell'ONU:

Recognition of the right of children to participate, in accordance with their evolving capacity, in decision-making processes at the national or local levels and to contribute to the development of their own societies is one of the most significant advances made during the last decade (Paragrafo 407);

Children and young people should be enlisted as interested parties, actors and advisers. Policies, legislation, administrative practices and national and development assistance budgets must be scrutinized, with civil society involvement, to ensure that they, too, are child-friendly, and that they address poverty, counter discrimination and reduce inequalities (Paragrafo 510).

L'impegno dell'Italia sul fronte della lotta alla violenza e allo sfruttamento sessuale si sviluppa, infine, a livello internazionale, una sfera di intervento che ha fatto significativi progressi nel corso degli ultimi anni grazie alla for-

mulazione e all'adozione nel 1998 di *Linee guida per la cooperazione allo sviluppo a favore dei minori* che, in adesione alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e a seguito degli impegni assunti dal Governo italiano con il Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza 1997-99, sono state poste a base della cooperazione italiana. Con queste si è cercato di superare un approccio tradizionale di tipo "assistenziale" allo cooperazione, accogliendo un orientamento pro-attivo e complesso che guarda ai bambini e agli adolescenti come individui che hanno propri diritti specifici e debbono essere destinatari di misure di aiuto che tengano conto dei loro bisogni. Le *Linee guida* si adeguano anche alle raccomandazioni della Banca mondiale nelle quali si sottolinea il legame tra investimenti a favore di bambini e adolescenti e contenimento sul lungo periodo dei fattori che alimentano la povertà, spezzandone il ciclo. I Paesi verso i quali convergono gli aiuti della cooperazione italiana in materia minorile tengono conto di alcune considerazioni fondamentali:

- i Paesi sono caratterizzati da una struttura della popolazione per classi di età che vede i bambini e gli adolescenti al di sotto dei 18 anni di età costituire oltre la metà della popolazione;
- le bambine e le adolescenti costituiscono gruppi a rischio specifico a causa dell'aumento della povertà, dei conflitti armati, della disoccupazione, dello sfruttamento e di una maggiore esclusione dai processi educativi;
- è in incremento il collasso delle reti tradizionali di protezione, specialmente dei legami familiari a causa del diffondersi di epidemie sanitarie, ad esempio l'AIDS, delle guerre e della povertà;
- è indispensabile agire per contrastare le peggiori forme di sfruttamento del lavoro minorile, anche quello a fini sessuali, che avviene a tutti i livelli: nei contesti familiari, in aree urbane e rurali;
- la crescita allarmante di fenomeni quali la tratta e lo sfruttamento sessuale dei minori.

I finanziamenti del Governo italiano a supporto dei progetti di sviluppo per l'infanzia e l'adolescenza si suddividono in:

- iniziative bilaterali, attuate direttamente oppure attraverso il coinvolgimento di agenzie delle Nazioni unite, organizzazioni non governative, amministrazioni regionali e locali (nel periodo 1999-2001 sono state sostenute 21 iniziative per un totale complessivo pari a 34 milioni di euro);
- iniziative promosse dalle ONG con la partecipazione finanziaria del Ministero degli affari esteri - Direzione generale della cooperazione allo sviluppo (nel periodo 1999-2001 sono state sostenute 49 iniziative per un finanziamento complessivo pari a 24 milioni di euro);
- iniziative di emergenza per la protezione di bambini e adolescenti sostenute dal Ministero degli affari esteri - Direzione generale della co-

operazione allo sviluppo (nel periodo 1999-2001 sono state promosse 21 iniziative per un finanziamento complessivo pari a 23,5 milioni di euro);

- iniziative multilaterali destinate a organizzazioni internazionali, quali, ad esempio, l'UNICEF, cui il Governo italiano ha donato 10.3 milioni di euro nel 2000 e 15.5 milioni di euro nel 2001 e con il quale è stata stato stipulato nell'aprile del 2000 un protocollo d'intesa che costituisce il quadro di riferimento per lo sviluppo di programmi di aiuto, in particolare di quelli trilaterali che prevedono il coordinamento tra la cooperazione italiana, l'UNICEF e il Paese beneficiario (nel periodo 1999-2001 il finanziamento complessivo alle iniziative multilaterali è stato pari a 69,62 milioni di euro);

L'Italia, quindi, si è già avviata sulla strada del contribuire, pur lentamente, a un trasferimento di risorse economiche direttamente nei Paesi che sono all'origine dei flussi della tratta oppure sono meta del turismo sessuale, per contribuire allo sradicamento delle cause che alimentano tale mercato perverso: la povertà, le epidemie, le guerre, l'analfabetismo, la mancanza di opportunità sociali individuali.

7. Qualche osservazione conclusiva

Complessivamente l'Italia, come è stato riconosciuto anche in sede internazionale, si distingue per una elevata capacità propositiva e trainante sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza. Dalla valutazione critica del 1994 da parte del Comitato ONU sulla Convenzione di New York a oggi l'Italia ha compiuto significativi passi in direzione dell'adeguamento del Paese a principi di vera e fattiva promozione dei diritti dell'infanzia e di protezione da ogni forma di violenza. Esistono validi strumenti giuridici, il problema è la loro applicazione e il loro coordinamento.

Per quanto attiene all'area dell'adeguamento alle norme, la legislazione italiana dovrà procedere a una più compiuta attuazione di alcune parti della Convenzione, in particolare quelle relative al diritto all'ascolto del minore e alla necessità di una rappresentanza dei diritti dell'infanzia sia quale interesse soggettivo che interesse diffuso.

Indispensabile sarà l'integrazione dell'ordinamento con quelle parti degli altri atti più recenti, assunti in sede internazionale, talvolta in forma vincolante per gli Stati.

Un problema cui si guarda con particolare attenzione e sul quale l'Italia è già attiva, è quello della pornografia minorile su Internet, un ambito delicato e complesso che richiede interventi di repressione, indagine e controllo più volte indicati come incompatibili con il diritto alla *privacy* di chi utilizza tali tecnologie di comunicazione, ma di cui non è possibile fare a meno per fermare un mercato vergognoso e, purtroppo, in crescita.

Nel lavoro sul campo, come già rilevato, c'è una maggiore attenzione al fenomeno della prostituzione minorile e nel settore del maltrattamento e dell'abuso sessuale esistono oggi alcuni centri specializzati, pubblici e privati, che hanno ormai raggiunto livelli anche molto elevati di professionalità. Molta formazione è stata realizzata⁷ ma a essa non ha corrisposto l'attivazione di servizi specialistici, esiste quindi un problema di corretto ed efficace direzionamento delle risorse che può ripercuotersi negativamente sulla capacità del sistema di intervenire: la creazione di competenze diffuse per la prima rilevazione del disagio di bambine e bambini porta all'attivazione di una quota maggiore di operatori, ma se questi non trovano risposte (l'insegnante non trova un servizio sociale preparato, l'assistente sociale non trova una psicologa per il bambino eccetera) si può produrre un effetto "scoramento" che conduce al richiudersi su se stessi e alla rinuncia a intervenire. La fatica del quotidiano può portare molti operatori a guardare con scetticismo ai grandi appuntamenti sull'infanzia che avvengono a livello internazionale, tuttavia il confronto che essi attivano e l'analisi delle specifiche situazioni nazionali servono a misurare meglio il cammino compiuto e a creare una comunità di interessi e scambio di esperienze tra operatori.

Tali occasioni, tuttavia, segnalano un altro punto di debolezza, forse tutto italiano, consistente nella difficoltà da parte degli operatori del settore di riuscire a formalizzare in modelli trasferibili esperienze di intervento anche molto belle ed efficaci che però, in assenza di un uso sistematico di strumenti e metodologie di monitoraggio *in itinere* e valutazione sia qualitativa che quantitativa, restano circoscritte alle realtà locali, quando invece potrebbero essere valorizzate sia a livello nazionale che internazionale come "buone pratiche".

Gli indubbi passi avanti compiuti nel corso dell'ultima decade sono andati pur con qualche fatica (con fughe in avanti e improvvisi dietrofront) nella direzione di inserire la politica per l'infanzia e l'adolescenza in un quadro di più ampio respiro e impegno politico, allo scopo di sottrarre le azioni in questo settore dalla logica dell'assistenza e dell'emergenza per collocarle in una strategia globale e organica che tenga conto anche di obiettivi di prevenzione e di integrazione con tutte quelle politiche che, a vario titolo, ineriscono e influenzano la vita delle bambine e dei bambini.

⁷ Il 6 aprile 2001 in sede congiunta l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (ex art. 17, legge 269/98) hanno approvato un *Documento di indirizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia* che fornisce criteri, obiettivi e indicazioni di contenuto per la realizzazione delle attività formative di base e specialistiche rivolte al personale che si occupa della violenza contro i bambini nei settori sociale, giudiziario, medico ed educativo.

Riferimenti bibliografici

Malacrea, M.

1998 *Trauma e riparazione*, Milano, Cortina Editore.

Benevene, P.

2001 *Le violazioni dei diritti dei bambini e degli adolescenti*, consultabile a luglio 2002 sul sito web <http://www.onuitalia.it/diritti/infanzia/BeneveneviolazioniCRC.html>

Bollini, A.

2002 contributo su *Le riforme legislative in atto. Conseguenze per i servizi socio-sanitari territoriali e le realtà del privato sociale*, in preparazione della *Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98*, non pubblicato.

Montecchi, F. (a cura di)

2002 *Abuso sui bambini: l'intervento a scuola*, Milano, Franco Angeli.

Prina, F.

2002 contributo su *La prostituzione minorile: profilo descrittivo e spunti di riflessione*, in preparazione della *Seconda relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n. 269/98*, non pubblicato.

Sosfky, W.

1998 *Saggio sulla violenza*, Torino, Einaudi.

RASSEGNE

Legislazione italiana (ottobre 2001 - marzo 2002)

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

Modifica dell'articolo 117 della Costituzione

Con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3¹ *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, si è provveduto a modificare l'articolo 117 della Costituzione, relativo al potere legislativo delle Regioni. Precedentemente, infatti, la Costituzione prevedeva che le Regioni potessero emanare norme legislative esclusivamente per le materie elencate nell'articolo 117 e, comunque, nei limiti dei principi fondamentali individuati con leggi dello Stato. A seguito della riforma, è stato stabilito che la potestà legislativa delle Regioni non sia limitata ad alcune materie prestabilite ma, al contrario, «ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, comma 4). Risulta pertanto fondamentale conoscere le materie sulle quali lo Stato ha mantenuto il suo potere di legislazione esclusiva. Tali materie vengono individuate dal comma secondo del novellato articolo 117 e quelle più direttamente connesse con le tematiche relative a infanzia, adolescenza e famiglia sono: immigrazione (lett. b); cittadinanza, stato civile e anagrafi (lett. i); giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa (lett. l); determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m); norme generali sull'istruzione (lett. n).

Sempre con riferimento agli ambiti di nostro interesse, sono invece materie di legislazione concorrente quelle relative a: tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo (art. 117, comma 3).

Infine, con la modifica dell'articolo 120 della Costituzione, al comma secondo si è stabilito che «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni [...] quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

¹ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 24 ottobre 2001, n. 248.

Parlamento italiano

(ottobre 2001 - marzo 2002)

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

Attività delle aule

Senato della Repubblica

*Protocolli opzionali
alla Convenzione sui
diritti del fanciullo*

Il 28 novembre 2001 (seduta n. 80) il Senato procede alla discussione del disegno di legge di iniziativa governativa per la ratifica ed esecuzione dei Protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, fatti a New York il 6 settembre 2000¹ e concernenti: la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini; il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Il provvedimento viene illustrato dal relatore, senatore Fiorello Provera (Lega padana), che sottolinea l'importanza della ratifica dei due protocolli relativi a gravissime situazioni di violazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. Alla grande vulnerabilità di questi giovani cittadini si accompagna la loro impossibilità di far valere direttamente i loro diritti e, quindi, l'obbligo per gli adulti di intervenire tutelandoli nel modo più efficace possibile. In particolare, il primo protocollo impone il divieto e la persecuzione degli aberranti reati di vendita, prostituzione e sfruttamento sessuale dei fanciulli – con espreso riferimento alla crescente offerta di pornografia infantile su Internet – e chiede l'adozione di misure di protezione e assistenza delle vittime e l'impiego di misure preventive e informative sul fenomeno. Anche il secondo protocollo impegna gli Stati contraenti a porre in essere tutte le misure necessarie per impedire il coinvolgimento di bambini nei conflitti armati: elevare a 18 anni l'età minima per l'arruolamento forzato e garantire una protezione speciale ai minorenni arruolati volontariamente; impedire che i minorenni arruolati nelle forze armate prendano parte diretta alle ostilità; prevenire il reclutamento e l'utilizzo di bambini e ragazzi nelle ostilità, da parte di gruppi armati; tutelare e assistere la riabilitazione e il reinserimento dei fanciulli coinvolti in conflitti armati; prevenire le violazioni, tramite l'informazione e la sensibilizzazione, avvalendosi anche di programmi multilaterali e della cooperazione e assistenza di organizzazioni internazionali. Il relatore sottolinea che entrambi i protocolli com-

¹ Il testo integrale dei Protocolli opzionali è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 2-3/2000 di questa rivista.

portano per gli Stati contraenti l'impegno in una lotta di livello internazionale per colpire anche le vaste collusioni e le reti di complicità che alimentano questi traffici.

Nel corso della discussione, il senatore Francesco Martone (Verdi - l'Ulivo) presenta anche un ordine del giorno che esorta il Governo a intervenire per scongiurare l'utilizzo di bambini da parte delle fazioni in lotta nel conflitto afgano. Gli interventi successivi - Piero Pellicini (Alleanza nazionale), Paolo Guzzanti (Forza Italia), Augusto Arduino Claudio Rollandin (per le Autonomie), Franco Danieli (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), Andrea Rigoni (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) - si dichiarano favorevoli sia alla ratifica di entrambi i protocolli sia all'ordine del giorno proposto, emendato solo nel punto in cui prevedeva la concessione dello *status* di rifugiato politico per i ragazzi di meno di 18 anni coinvolti nei conflitti. Anche la sottosegretaria di Stato per gli affari esteri Margherita Boniver esprime l'accordo del Governo alla rapida approvazione dei protocolli in esame e accetta l'ordine del giorno presentato, così come modificato. Dopo la votazione favorevole ai singoli articoli, il disegno di legge viene **approvato** dal Senato.

Camera dei deputati

Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo

I protocolli opzionali fatti a New York il 6 settembre 2000, la cui ratifica è già stata approvata dal Senato, sono messi in discussione alla Camera il 18 febbraio 2002 (seduta n. 99) congiuntamente alle abbinare proposte di legge presentate da Piero Piscitello (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e da Rino Ruzzante e altri (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo). La relazione viene svolta dalla deputata Angela Napoli (Alleanza nazionale) che - precisato l'identico testo del disegno di legge di iniziativa governativa assunto dalla Commissione affari esteri e comunitari e degli altri disegni di legge in discussione - illustra il contenuto dei due protocolli opzionali, collegati a questa Convenzione internazionale ratificata da quasi tutti gli Stati del mondo. I protocolli intendono fornire, in parallelo con altre disposizioni giuridiche internazionali già esistenti, strumenti adeguati a rafforzare gli intenti prevalentemente programmatici della Convenzione, affrontando le specifiche problematiche di tutela della condizione dell'infanzia in relazione ai fenomeni di vendita, prostituzione e sfruttamento sessuale di fanciulli e in relazione al loro coinvolgimento nei conflitti armati. La relatrice, nell'espone dettagliatamente i singoli articoli dei due documenti, evidenzia gli obblighi di reciproca assistenza e di cooperazione tra gli Stati parte che vengono previsti sia nell'ambito della prevenzione sia nelle azioni di repressione delle pratiche vietate dai protocolli.

Il sottosegretario di Stato per i rapporti con il Parlamento Cosimo Ventucci ribadisce l'interesse del Governo perché i protocolli - già in vigore da alcuni giorni, essendo stato superato per entrambi il *quorum* minimo di Stati firmatari - siano ratificati con carattere prioritario, anche per far sì che l'Italia giunga alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite,

programmata per l'inizio di maggio di quest'anno, con questo ulteriore segno del proprio impegno per migliorare la condizione dell'infanzia nel mondo.

L'esame viene ripreso il 20 febbraio 2002 (seduta n. 101) per la discussione dei singoli articoli. Dopo il solo intervento del deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) vengono votati e **approvati** tutti gli articoli del disegno di legge di ratifica dei due protocolli.

Attività ispettiva

I resoconti sintetici degli atti di controllo e d'indirizzo politico del Parlamento sull'attività di Governo (mozioni, interpellanze, interrogazioni, risoluzioni) e delle relative risposte date, sono suddivisi per ambito tematico. I primi sono relativi al periodo indicato; le risposte del governo, invece, possono riferirsi ad atti antecedenti. Sono stati presi in considerazione gli interventi d'interesse generale, omettendo le interpellanze e le interrogazioni relative a casi specifici inerenti all'interesse di singoli soggetti o piccoli gruppi.

Atti di controllo e indirizzo del Parlamento e risposte del Governo

Abilitazione all'insegnamento

Interrogazione a risposta scritta presentata il 27 marzo 2002 dall'onorevole Pasquale Nessa (Forza Italia) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali provvedimenti il Ministro intenda adottare per porre rimedio alla posizione di coloro che hanno frequentato corsi di specializzazione polivalente per insegnanti di sostegno a studenti portatori di handicap, il cui diploma non assume valore di abilitazione al ruolo di insegnanti di sostegno, contrariamente a quanto avviene per le scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario (SISS) e per i corsi di laurea in formazione primaria, che sono riconosciuti come titoli di abilitazione per l'insegnamento.

Accattonaggio

Interrogazione a risposta scritta presentata il 5 novembre 2001, dall'onorevole Antonio Serena (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio per sapere se, alla luce del piano dell'esecutivo inglese di espellere dal Paese gli immigrati che vengono trovati a chiedere l'elemosina, per colpire in particolare quanti sfruttano donne e bambini, il Governo non intenda adottare provvedimenti simili per affrontare il fenomeno dell'accattonaggio in crescita anche in Italia.

Adozione internazionale

Interpellanza presentata il 6 novembre 2001 dall'onorevole Luciano Violante e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio per sa-

pere quali misure il Governo intenda adottare per consentire l'immediato ripristino dell'attività della Commissione per le adozioni internazionali che si trova in una situazione di totale paralisi, non avendo il Governo sostituito i componenti che da tempo si sono dimessi dal loro incarico.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 7 novembre 2001 dall'onorevole Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio e al Ministro del lavoro e delle politiche sociali per chiedere, lamentando la situazione di stallo in cui versa la Commissione per le adozioni internazionali a fronte dei delicati compiti che le sono affidati, per quale motivo il trasloco della Commissione abbia avuto come conseguenza il temporaneo blocco delle sue attività; per quali motivi il Governo non abbia provveduto alla sostituzione dei membri dimissionari; quali misure il Governo intenda adottare per un rientro rapido delle famiglie che si trovano all'estero in attesa dell'autorizzazione della commissione; perché la Commissione non si sia ancora adeguata agli indirizzi della Risoluzione 7-0097 del 22 dicembre 2000; perché la Commissione autorizzi ancora le coppie a rivolgersi a ente diverso da quello della regione di residenza; perché nell'ultimo anno il numero di adozioni internazionali sia drasticamente diminuito; quali misure il Governo intenda adottare per dare piena attuazione alle leggi 476/98 e 149/01 e per rendere possibile la vita dei minori stranieri nei loro Paesi d'origine.

Interrogazione a risposta in commissione presentata il 7 novembre 2001 dall'onorevole Kessler Giovanni e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio e al Ministro della giustizia per sapere quali misure intenda prendere il Governo al fine di ripristinare la piena e immediata operatività della Commissione per le adozioni internazionali.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 7 novembre 2001 dagli onorevoli Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita Democrazia è libertà (DL) - l'Ulivo) e Sauro Sedioli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio e ai Ministri degli affari esteri e del lavoro e delle politiche sociali, per sapere quali misure intendano adottare per mettere la Commissione per le adozioni internazionali in grado di operare, dal momento che la mancata sostituzione dei membri dimissionari e il trasferimento nella nuova sede hanno di fatto bloccato i lavori della Commissione, senza la quale restano, tra l'altro, fermi tutti i procedimenti in corso di adozione internazionale.

**Risposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni
29 gennaio 2002**

Il Ministro fa presente che non si è verificata alcuna rilevante disfunzione di carattere organizzativo all'atto del trasferimento della sede. In particolare, risultano operativi gli apparati telefonici e le postazioni informatiche della Commissione per le adozioni internazionali. Per quanto riguarda la mancanza del numero legale per la convocazione precisa che, dagli accertamenti effettuati, risulta che solo

quattro membri su dieci risultano dimissionari, sicché la commissione poteva operare senza alcun impedimento legale e rileva che il presidente della commissione può sempre agire autonomamente in via d'urgenza. Rassicura, comunque, l'interrogante che il Governo ha già provveduto alla sostituzione di Paolo Onelli, quale componente dimissionario, con Paola Chiari e che sta provvedendo alle ulteriori nomine per la sostituzione degli altri componenti dimissionari.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 27 febbraio 2002 dagli onorevoli Antonio Iovene e Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio, ai ministri del Lavoro e delle politiche sociali, della Giustizia e per le Pari opportunità per sapere se il Governo non ritenga opportuno intervenire presso i tribunali per i minorenni al fine di verificare ed eventualmente eliminare forme di discriminazione razziale ed etnica in danno di minori stranieri, denunciate dal presidente dell'associazione Ai.Bi., dovute al rilascio di decreti di idoneità all'adozione solo per minori di "origine europea" e di "razza bianca".

Alimentazione

Interrogazione a risposta orale presentata il 30 ottobre 2001 dall'onorevole Giorgio Malentacchi e altri (Rifondazione comunista, Gruppo misto) al Ministro per le politiche agricole e forestali per chiedere quali iniziative il Governo intenda intraprendere per ritirare il decreto ministeriale 371/01 per la parte che consente la presenza di organismi geneticamente modificati (OGM) nel latte per lattanti, in contrasto con il precedente DPR 128/99 che, facendo proprio il principio di precauzione in materia di tutela della sicurezza alimentare, prevedeva l'assoluta assenza di residui di OGM. L'interrogante chiede anche di conoscere le eventuali iniziative per un nuovo decreto ministeriale che stabilisca il livello zero di residui OGM e il sostegno alla ricerca di modalità più efficienti per la segregazione di OGM nella produzione del latte per lattanti.

Risposta del sottosegretario per la Salute Antonio Guidi

15 febbraio 2002

Il Sottosegretario ricorda che l'Italia, con il DPR 128/77, ha introdotto il divieto di utilizzare prodotti geneticamente modificati negli alimenti per lattanti e bambini di età inferiore a tre anni, contrariamente a quanto previsto dalla direttiva 96/5 della Comunità europea, per il principio di precauzione in materia di tutela della sicurezza alimentare. Tale divieto è stato esteso con il decreto ministeriale 371/01, ai prodotti denominati latte di soia, realizzando così piena uniformità di divieto in tutto il settore degli alimenti per l'infanzia. In occasione dell'emanazione del DM 371/01 è stato necessario tener conto del regolamento CE n. 49 del 2000 della Commissione europea, che ha introdotto nel nostro ordinamento, a decorrere dal 20 aprile 2000, la tolleranza dell'1 per cento di materiale destinato a OGM, purché quest'ultimo derivi non dall'impiego di OGM nella preparazione, bensì tale presenza sia casuale o dovuta a contaminazioni ambientali. L'onorevole Malentacchi si dichiara non soddisfatto della risposta in quanto il DM 371/01, introducendo la tolleranza dell'1% della presenza di

OGM nei prodotti per neonati, non favorisce quel principio di precauzione che informa il diritto ambientale dell'Unione europea. Inoltre, secondo il replicante, la soglia dell'1% derivante da contaminazione accidentale significa che si dà per scontata la non separabilità delle catene produttive di alimenti OGM e degli alimenti tradizionali. A giudizio dell'Onorevole tutta la vicenda favorisce in modo particolare le grandi aziende – in questo caso Nestlé e Dieterba – investite da un'inchiesta del Procuratore aggiunto di Torino sulla produzione di latte di soia e in polvere per neonati con la presenza di organismi transgenici.

Interrogazione a risposta in commissione presentata il 7 febbraio 2002 dall'onorevole Francesco Brusco al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e al Ministro della salute per chiedere quali misure intendano adottare per prescrivere, a tutela dei consumatori, l'impiego di contenitori per il latte impermeabili alle radiazioni luminose, poiché è stato dimostrato che l'esposizione alla luce riduce il contenuto vitaminico dell'alimento e ne altera le caratteristiche organolettiche.

*Allontanamento
di minori dalla famiglia*

Interpellanza presentata il 12 febbraio 2002 dagli onorevoli Luca Volontè e altri (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro della giustizia per sapere, alla luce di alcuni eclatanti casi di allontanamento di minori dalle loro famiglie per sospetto di abusi sessuali, risultati infondati dopo traversie giudiziarie, se non ritenga opportuno promuovere un'indagine sul funzionamento dei tribunali per i minorenni, dei servizi sociali, delle comunità di accoglienza e dei periti nominati dai tribunali. Gli interpellanti chiedono inoltre quali iniziative intendano adottare per orientare l'azione dei soggetti citati nel supporto alle famiglie anche nel corso di eventuali procedimenti giudiziari; quali provvedimenti intenda intraprendere per rendere i tempi della giustizia minorile più rapidi e certi.

Risposta del sottosegretario per la Giustizia Giuseppe Valentino

14 febbraio 2002

Il Sottosegretario riferisce riguardo ai casi citati dagli interpellanti. In un caso è stata dichiarata la decadenza dei genitori dalla potestà ed è stata confermata in appello la sentenza di condanna del nonno e degli zii dei bambini per abuso in loro danno. Anche nel secondo caso il provvedimento di affidamento del minore adottato dal tribunale è stato confermato dalla corte d'appello. L'ente affidatario è stato incaricato di valutare la possibilità di incontri della bambina con la madre e il rientro a casa per il fine settimana. Non si è ancora concluso il procedimento a carico del padre. Il Sottosegretario riferisce che è in corso di elaborazione un disegno di legge per rilevanti modifiche della competenza civile in materia di minori, con la devoluzione dell'attuale competenza del tribunale per i minorenni a sezioni specializzate costituite presso i tribunali ordinari. Le sezioni specializzate saranno composte solo da magistrati togati e non più da esperti.

L'onorevole Anna Maria Leone (cofirmataria dell'interpellanza, Unione democraticocristiana e di centro) replica, dichiarandosi soddisfatta della rispo-

sta e chiedendo che il Parlamento sia costantemente aggiornato sulle iniziative governative in materia e che la Commissione parlamentare per l'infanzia sia considerato l'interlocutore naturale per questo tema.

Ambiente

Risoluzione presentata in Commissione parlamentare per l'infanzia, il 23 gennaio 2002, dagli onorevoli Luigi Giacco e Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) perché, avendo il Ministro per l'ambiente confermato i premi *Migliore progetto per una città sostenibile per i bambini e le bambine* e *Iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano con e per i bambini* da attribuire ai Comuni che partecipano, la Commissione impegni il Governo: a consentire un'ampia diffusione dei progetti e delle iniziative premiate; a organizzare entro l'autunno del 2002 il Forum internazionale *Verso città amiche delle bambine e dei bambini*; a realizzare l'edizione 2002 della guida che raccoglie i materiali inviati dai partecipanti; a continuare l'impegno assunto anche nei prossimi anni.

Attività sportiva

Interrogazione a risposta scritta presentata il 6 giugno dall'onorevole Marco Zacchera (Alleanza nazionale) alla Presidenza del consiglio e al Ministro per i beni e le attività culturali in merito ai "cartellini" che gli atleti della Federazione italiana pallacanestro, anche e soprattutto minorenni, debbono obbligatoriamente sottoscrivere e che legano il giocatore a una singola società sportiva la quale potrebbe anche impedire la cessione ovvero il trasferimento, impedendo così lo sviluppo dei singoli atleti e della loro attività agonistica. L'interrogante chiede se non si ritenga di dover provvedere affinché la Federazione italiana pallacanestro - affiliata al Coni, titolare di pubblici finanziamenti - sia obbligata a normare questa situazione concedendo libertà di svincolo ai giovani atleti, almeno al di sotto di una certa età, sulla base, per esempio, delle norme in vigore per i tesseramenti della Federazione italiana gioco calcio; con ciò contribuendo a una liberalizzazione ma anche a una maggiore trasparenza in questo specifico settore e se risulti al Governo che analogo problema sussista anche per altre discipline sportive.

Risposta del sottosegretario per i Beni e le attività culturali Mario Pesante 30 gennaio 2002

Il sottosegretario informa che la problematica del vincolo sportivo sarà portata all'attenzione del prossimo Consiglio nazionale del Coni per l'emanazione di indirizzi e criteri direttivi per gli statuti federali, che consentiranno una maggiore omogeneità di trattamento tra le diverse discipline sportive.

Commissione speciale in materia d'infanzia

Mozione presentata il 19 giugno dal senatore Antonino Caruso (Alleanza nazionale) e altri con la quale si chiede l'istituzione della Commissione speciale in materia d'infanzia presso il Senato. Nel testo si richiamano gli impegni assunti dal nostro Paese con la ratifica della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 e con i successivi accordi in materia di protezione dei

minori dallo sfruttamento sessuale, dal lavoro minorile e per l'applicazione di norme peculiari di giustizia penale; si fa riferimento, poi, al fatto che nella scorsa legislatura il Senato aveva posto in cantiere molti interventi legislativi, tra i quali: quelli recanti la tutela dei minori nella fruizione dei mezzi di comunicazione di massa; le norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet; l'istituzione del servizio di psicologia scolastica; nuove norme riguardanti il controllo del genitore non affidatario sulla prole minorenni nei procedimenti di separazione e di divorzio e regolamentazione dell'esecuzione coattiva dei provvedimenti di affidamento e regime di visite alla prole minorenni con ampliamento delle funzioni del giudice tutelare; istituzione di un fondo di sostegno all'industria dei cartoni animati per la televisione; norme per l'assistenza ai bambini affetti da malattie di lunga durata; norme per assicurare l'assistenza familiare e l'insegnamento domiciliare ai minori affetti da gravi malattie psichiche. Sulla scorta delle attività avviate si rileva che vi è, dunque, la piena convinzione della necessità di continuare a perseguire gli obiettivi elencati, al fine di concedere e garantire ai bambini una protezione speciale, in uno spirito di pace, di tolleranza, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà. L'onorevole Caruso chiede al Senato di istituire una Commissione speciale competente in materia di infanzia e di minori, ai sensi dell'articolo 24 del regolamento, avente le medesime caratteristiche di quella stessa che ha svolto la propria opera nel corso della XIII legislatura.

Alla mozione segue la discussione con interventi sia di parere favorevole alla ricostituzione della commissione speciale sia di parere contrario alla creazione di questo organo monocamerale inerente alle stesse tematiche su cui già opera la Commissione parlamentare per l'infanzia. Al termine della discussione la sottosegretaria per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, in rappresentanza del Governo, pone l'accento sulla sensibilità del Governo nei riguardi dell'infanzia e si rimette alle decisioni dell'Assemblea in merito all'istituzione della commissione. Per mancanza del numero legale la seduta è sospesa e rinviata.

Conflitti armati

Identiche risoluzioni presentate in Commissione parlamentare per l'infanzia, l'11 ottobre 2001 dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) e altri (Alleanza nazionale, Democratici di sinistra - l'Ulivo, Forza Italia, Lega Nord Padania, Margherita DL - l'Ulivo, Unione democraticocristiana e di centro, Gruppo misto) e il 16 ottobre 2001 dall'onorevole Antonio Rotonondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Alleanza nazionale, Comunisti italiani, Democratici di sinistra - l'Ulivo, Forza Italia, Lega Nord Padania). I testi delle risoluzioni, alla luce delle gravi situazioni vissute dai bambini dei Paesi in guerra, prevedono che la Commissione impegni il Governo: a una forte azione strategica per cercare di supplire alle necessità nutrizionali dei gruppi più deboli, includendovi i neonati e le madri; a mettere a punto azioni e strategie per affrontare il dramma dei bambini nelle zone di guerra; a prevedere iniziative affinché nessuna misura restrittiva di carattere internaziona-

le colpisca l'approvvigionamento di medicinali, cibo e vestiario per l'infanzia; a promuovere a livello internazionale aiuti umanitari per i bambini delle zone di guerra.

Interrogazione a risposta in commissione presentata il 16 ottobre 2001 dall'onorevole Elettra Deiana (Rifondazione comunista) al Ministro della difesa per chiedere quali siano le valutazioni del Governo sull'operazione militare *Libertà duratura* messa in atto in Afghanistan, tenendo presenti le denunce dell'UNICEF e della Commissaria per i diritti umani Mary Robinson, che accusano le pesanti ricadute per la popolazione civile, in particolare per le donne e i bambini. L'onorevole interroga inoltre il Governo per sapere se intenda chiedere in sede NATO la sospensione delle azioni militari contro la popolazione civile.

Ordine del giorno del 20 febbraio 2002

Ordine del giorno presentato in assemblea alla Camera dei deputati, il 20 febbraio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) e altri (Alleanza nazionale, Forza Italia, Lega Nord Padania, Unione democraticocristiana e di centro) e accolto dal Governo. In riferimento al grave fenomeno dell'impiego e del coinvolgimento di minori nei conflitti armati, la Camera impegna il Governo a: predisporre con urgenza i provvedimenti che derivano dalla recente ratifica del Protocollo della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia riguardante il coinvolgimento dei fanciulli nei conflitti armati e il traffico di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile; operare perché le misure che verranno adottate possano risultare efficaci per la soluzione del problema; prestare attenzione affinché gli aiuti concessi ai Paesi in via di sviluppo non vadano a finanziare operazioni di carattere bellico o di reclutamento di bambini soldato.

Criminalità

Interrogazione a risposta orale presentata il 20 novembre 2001, dagli onorevoli Emanuela Baio Dossi e altri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro degli affari esteri per conoscere a quale punto sia l'iter di ratifica della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

Discriminazione razziale

Interrogazione a risposta scritta presentata dall'onorevole Muzio Angelo (Verdi - l'Ulivo), il 2 ottobre 2001 al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per sapere ritenga di adottare in tutte le scuole del Paese l'iniziativa del dirigente scolastico dell'Istituto comprensivo Martin Luther King di Grugliasco in provincia di Torino, che a seguito dell'episodio che ha visto una bambina egiziana della scuola media essere apostrofata come "sporca negra araba", avvenuto pochi giorni dopo l'attentato terroristico dell'11 settembre, ha convocato i genitori degli alunni per riflettere su tali comportamenti al fine di rifiutare qualsiasi sentimento di odio, rifiuto e aggressione verso persone innocenti.

Risposta della sottosegretaria per l'istruzione, l'università e la ricerca

Valentina Aprea

24 gennaio 2002

Il Ministero ritiene meritevole del massimo apprezzamento l'iniziativa adottata dall'Istituto comprensivo Martin Luther King. Ritiene, tuttavia, che tutte le istituzioni scolastiche nella loro autonomia sono in grado di individuare e adottare le iniziative più idonee e più confacenti al contesto in cui operano per far acquisire ai giovani quelle conoscenze e competenze necessarie a superare ogni pregiudizio culturale e razziale e, nel contempo, a rafforzare i valori della libertà, della pace, della tolleranza e della solidarietà.

*Educazione
alla sicurezza stradale*

Interrogazione a risposta scritta presentata il 12 luglio 2001 dall'onorevole Vincenzo Siniscalchi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'interno, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali provvedimenti, di concerto con le autorità locali, intendano assumere per porre freno al crescente numero di incidenti stradali e per intervenire a livello preventivo ed educativo. Chiede inoltre ai Ministri se non ritengano opportuna la predisposizione di una autorevole campagna di sensibilizzazione e informazione.

Risposta del viceministro per le Infrastrutture e i trasporti Mario Tassone

9 gennaio 2002

Il Viceministro ricorda che le amministrazioni locali hanno diretta responsabilità circa i provvedimenti riguardanti la sicurezza della circolazione da loro emessi. Per quanto riguarda le Linee guida del Piano nazionale della sicurezza stradale, è stato definito un sistema multisettoriale di azioni che saranno realizzate nella massima parte dalle amministrazioni locali, per ridurre le vittime degli incidenti stradali. Con le leggi finanziarie degli ultimi anni è stata aumentata la quota dei proventi da contravvenzioni da destinare a interventi di sicurezza stradale. Per quanto attiene alla necessità di informare e di educare gli utenti a un maggior rispetto delle regole di circolazione, auspicato dall'interrogante, si informa che questa amministrazione ha finanziato e sponsorizzato campagne sulla sicurezza stradale. Anche in collaborazione con la polizia stradale, si è svolta la capillare azione di educazione stradale all'interno delle scuole. Questa attività è stata inoltre supportata dall'articolo 230 del codice della strada che, per la prima volta, ha inserito l'obbligatorietà dell'insegnamento della materia educazione stradale all'interno del programma curricolare della scuola. È opportuno che attraverso la legge finanziaria possano essere destinate maggiori risorse alla sicurezza stradale, cui oggi sono destinati poco più dell'1 per mille dei costi. Si auspica che anche le amministrazioni comunali destinino maggiori fondi alla sicurezza stradale, prelevandoli dai proventi da contravvenzioni riscossi dai vigili urbani, che attualmente vengono destinati ad altre attività, in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 208 del decreto legislativo 285/92 (codice della strada). Il Ministero dell'istruzione, interessato al riguardo, riferisce che nel corso di questi

anni sono state attivate iniziative di aggiornamento del personale docente ed è stata intensificata la collaborazione tra scuole e istituzioni interessate. Questo Ministero è ora impegnato nella revisione del codice della strada al fine di pervenire all'introduzione dell'obbligo del conseguimento del certificato di idoneità alla conduzione dei ciclomotori per i minori migliorando, per questo aspetto, il livello di prevenzione. Sempre in tema di sensibilizzazione è prevista, per il quinquennio 2001-2005, la redazione di un rapporto annuale di monitoraggio sui comportamenti e sulla cultura della sicurezza stradale dei giovani.

*Insegnamento
alternativo all'ora
di religione*

Interrogazione a risposta scritta presentata dall'onorevole Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) l'8 ottobre 2001 al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per sapere se sia a conoscenza della discriminazione di cui sono oggetto molti studenti della scuola superiore che decidono di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica in base all'art. 9 della legge 121/85. Poiché spesso non vengono attivati i previsti insegnamenti integrativi, tali studenti non possono ottenere il credito scolastico che tanto l'insegnamento della religione cattolica quanto le materie alternative hanno la possibilità di assegnare, contribuendo al punteggio di ammissione all'esame finale del ciclo. L'interrogante chiede al Ministro se non ritenga doveroso e urgente rendere effettivamente fruibili gli insegnamenti alternativi.

Risposta della sottosegretaria per l'istruzione, l'università e la ricerca

Valentina Aprea

6 febbraio 2002

La Sottosegretaria risponde che, in passato, più volte la Corte costituzionale ha affermato il principio del non obbligo delle attività didattiche alternative per coloro che non si avvalgono dell'insegnamento di religione, precisando che tale stato di non obbligo può comprendere fra le altre opportunità anche quella di allontanarsi o assentarsi dalla scuola. Ricorda anche che l'ordinanza ministeriale n. 90 del 21 maggio 2001, recante norme per lo svolgimento degli scrutini e degli esami per l'anno scolastico 2000/2001, precisa che nell'attribuire il punteggio per il credito scolastico, il consiglio di classe tiene conto anche del giudizio formulato dal docente di religione o di quello delle discipline alternative ovvero di altre attività ivi compreso lo studio individuale attestato dalla scuola, nonché, nel caso in cui l'alunno abbia scelto di assentarsi dalla scuola, dell'arricchimento conseguito attraverso la partecipazione ad iniziative formative in ambito extrascolastico, purché rese note alla scuola stessa.

*Interruzione
volontaria
di gravidanza*

Mozione presentata l'11 febbraio 2002 dall'onorevole Luca Volontè (Unione democraticocristiana e di centro, già gruppo CCD-CDU Biancofiore), con la quale la Camera impegna il Governo a riferire nella prossima relazione di cui all'articolo 16, legge 22 maggio 1978, n. 194, non solo il numero delle interruzioni volontarie di gravidanza eseguite, ma anche: il numero dei bambini

nati per effetto della prevenzione prevista dalla legge 194, con particolare riferimento alle attività dei consultori pubblici; il tipo di collaborazione con le strutture di volontariato, in particolare con i Centri di aiuto alla vita; il presumibile numero di vite umane salvate dalle associazioni di volontariato; quale sia la tipologia più frequente dell'aborto illegale tuttora presente nel nostro Paese; se sia ricavabile qualche dato sulla base delle denunce e dei processi definiti o in corso, nel senso di una progressiva evoluzione verso la professionalizzazione dell'aborto (eseguito sostanzialmente e in modo organizzato in strutture sanitarie e ambulatori medici). Impegna, inoltre, ad emanare disposizioni affinché nelle scuole di ogni ordine e grado sia diffuso l'insegnamento sull'identità umana del concepito e sul suo diritto alla vita come strumento indispensabile di prevenzione dell'aborto volontario; ad adottare tutte le misure opportune per valorizzare il volontariato a servizio del diritto alla vita e per far sì che si realizzi ogni opportuna collaborazione con le strutture pubbliche (consultori e ospedali) operando affinché i mezzi di informazione pubblici (reti radiotelevisive) facciano conoscere i servizi specifici del Movimento per la vita, quale in particolare il servizio telefonico SOS Vita o di collegate strutture (quali il Telefono rosso).

Istruzione

Interrogazione a risposta scritta presentata il 17 ottobre 2001 dall'onorevole Pino Pisicchio (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se non ritenga opportuno il rafforzamento, nell'ambito delle scuole di ogni ordine e grado, dei programmi di educazione civica per promuovere la conoscenza della Costituzione italiana e l'adozione di misure che garantiscano la formazione delle giovani generazioni coerentemente con i principi democratici.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 7 novembre 2001 dall'onorevole Fabio Fatuzzo (Alleanza nazionale) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se non ritenga opportuno attivare da subito corsi per insegnanti di sostegno, considerato anche il crescente fabbisogno nelle scuole e alla luce del fatto che il Tribunale amministrativo regionale della Campania ha annullato la nota ministeriale del 24 aprile 2001 con la quale si invitavano le università a non indire nuovi corsi, specificando che i titoli conseguiti dopo tale data non potevano essere considerati validi.

Interrogazione a risposta in commissione presentata l'8 novembre 2001 dall'onorevole Vincenzo Fragalà (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per conoscere quali strumenti abbiano la scuola e le famiglie italiane per sottrarre la cultura storica delle nuove generazioni a giudizi falsi e offensivi, citando ad esempio alcune affermazioni del manuale di storia degli autori Augusto Camera e Renato Fabietti, edito da Zanichelli, in riferimento alle origini del terrorismo rosso e di quello nero.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 14 novembre 2001 dall'onorevole Alba Sasso e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere, in relazione alla notizia diffusa da organi di stampa dell'avvenuta istituzione di un punto di raccolta delle denunce di genitori nei confronti di docenti che facciano propaganda antigovernativa in classe, se non giudichi questo un condizionamento dell'autonomia della scuola e della libertà d'insegnamento.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 21 novembre 2001 dall'onorevole Michele Cossa (Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali provvedimenti intenda adottare per far fronte alla situazione creata dal decreto ministeriale n. 201 del 6 agosto 1999 che, nell'organizzare i corsi di scuola media a indirizzo musicale in attuazione della legge 124/99, non ha inserito l'organo nella lista degli strumenti che si possono insegnare, attuando di fatto non solo una incomprensibile esclusione, ma anche una discriminazione nei confronti dei diplomati in organo che non hanno accesso ai concorsi per l'assegnazione delle cattedre.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 13 dicembre 2001 dall'onorevole Angela Napoli (Alleanza nazionale) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali misure intenda adottare per porre la scuola calabrese in linea con quella delle altre realtà del Paese, dal momento che, secondo una ricerca condotta dall'Eurispes, la crescita della dispersione scolastica e il calo delle iscrizioni sarebbero in parte dovuti a una situazione di insufficienza del sistema scolastico regionale che determinerebbe interruzioni e rallentamenti.

Interpellanza presentata dall'onorevole Titti De Simone (Rifondazione comunista) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per chiedere se non ritenga di modificare la circolare n. 174 del 14 dicembre 2001 nel senso di un ripristino dell'obbligo di esplicitare ogni anno la scelta di avvalersi o meno dell'insegnamento della religione cattolica, evitando il meccanismo d'ufficio che sembra spingere tacitamente i genitori a non porsi il problema di come le scuole affrontano questo spazio di espressione di libertà di coscienza. L'interpellante chiede, inoltre, se il Ministro non ritenga di intervenire affinché le istituzioni scolastiche informino realmente i genitori sulla normativa relativa al caso in oggetto.

Interpellanza presentata dall'onorevole Pierluigi Castagnetti e altri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per conoscere come stia procedendo l'erogazione dei finanziamenti alle scuole materne non statali, poiché in alcune regioni tali contributi non risultano ancora pervenuti; quali siano le ragioni di tali ritardi e quali misure si intendano adottare per superare le difficoltà nell'accreditamento.

Ordine del giorno del 27 febbraio 2002

Ordine del giorno presentato in assemblea dall'onorevole Leonzio Borea e altri (Unione democraticocristiana e di centro), con il quale il Senato della Repubblica impegna il Governo a trovare una soluzione rispetto al problema sollevato dalla norma che stabilisce il divieto di soggiorno per motivi di studio ai minori di 14 anni, contrariamente a quanto previsto dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo ratificata anche dall'Italia. In particolare, si sottolinea il problema in riferimento ai minori "istituzionalizzati" nei confronti dei quali una carenza di attenzione educativa provoca abbandono degli studi e situazioni di devianza.

Interpellanza presentata il 14 marzo 2002 dall'onorevole Pietro Cannella e altri (Alleanza nazionale) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere, considerato l'elevato numero di incidenti stradali che coinvolgono giovani e giovanissimi, se e in che modo intenda sensibilizzare il mondo della scuola su tale problema e se non ritenga opportuno promuovere tra gli studenti la conoscenza delle nozioni di primo soccorso.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 20 marzo 2002 dagli onorevoli Giovanni Mario Salvi Burtone e Pietro Squeglia (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali iniziative il Ministro intenda intraprendere alla luce dei tagli degli organici dei docenti della scuola pubblica statale - previsti nella misura di 816 in Sicilia su un totale di 8.500 a livello nazionale - al fine di evitare la destrutturazione dell'offerta della scuola pubblica (favorendo di fatto l'offerta privata) e la drastica riduzione della qualità del servizio e allo scopo di garantire l'effettivo diritto all'istruzione per gli alunni e le famiglie della Sicilia.

*Madri detenute
con figli minori*

Interrogazione a risposta in commissione presentata il 26 ottobre 2001 dagli onorevoli Anna Finocchiaro, Francesco Bonito e Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della giustizia per chiedere un monitoraggio che faccia luce sulle cause dell'inapplicabilità della legge 8 marzo 2001 n. 4, *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori*. Le interroganti chiedono al Governo quali misure abbia adottato o intenda adottare per ovviare alle difficoltà di applicazione della nuova disciplina.

*Mezzi
di comunicazione
di massa*

Interrogazione a risposta orale presentata il 12 febbraio 2002 dall'onorevole Luca Volontè e altri (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro delle comunicazioni per sapere quali sono le azioni attualmente in atto a livello internazionale ed europeo e quali iniziative il Governo intenda porre in essere per affrontare in maniera adeguata e con regole efficaci il problema della tutela dei diritti dei minori rispetto ai sistemi audiovisivi e di informazione, sia pubblici sia privati, considerando che le azioni intraprese fino ad ora e il sistema basato sulle fasce protette non sono sufficienti a raggiungere questo obiettivo.

Risposta del ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri**13 febbraio 2002**

Il Ministro rassicura sulla priorità data dal Governo alla tutela dei minori dai rischi legati all'utilizzo dei sistemi audiovisivi e sottolinea la necessità di armonizzare i codici di autoregolamentazione e unificare il potere d'intervento degli organi di controllo per non vanificare l'efficacia delle azioni. Sul fronte dei provvedimenti il Ministro segnala che a completo recepimento della direttiva dell'Unione europea 97/36, nella legge comunitaria 2001, in via d'approvazione, sono state inserite due norme per la tutela dei minori da trasmissioni televisive provenienti da altri Stati europei. Inoltre, è stato introdotto il divieto per le televendite di esortare i minori all'acquisto di un prodotto sfruttando la loro ingenuità. Infine, il Ministro annuncia il progetto di istituire un numero di telefono di emergenza a tre cifre, gestito dall'associazione Telefono azzurro e l'intenzione di imporre codici di autoregolamentazione vincolanti, la cui violazione comporti la perdita della concessione.

L'onorevole Volontè apprezza le iniziative e sollecita il Ministro a trovare punti di contatto tra i codici di autoregolamentazione e a creare un organo di coordinamento per le autorità che vigilano sul problema del rapporto bambini-televisione.

Interrogazione a risposta orale presentata il 19 febbraio 2002 dagli onorevoli Alberto Monticone e Michele Antonio (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro per i beni e le attività culturali per sapere come intenda procedere per dare rapida attuazione alla risoluzione approvata l'8 marzo 2000 dalla Commissione istruzione pubblica e beni culturali del Senato con la quale si impegnava il Governo a predisporre una nuova stesura del regolamento di attuazione, previsto dall'art. 3 della legge 203/95, per la revisione delle opere a soggetto per la televisione, in particolare il divieto di trasmettere nelle ore diurne opere che contengano immagini di sesso e violenza che incidono sulla sensibilità dei minori.

Risposta del sottosegretario per le Comunicazioni Nicola Bono**20 marzo 2002**

Il Sottosegretario ripercorre l'*iter* dello schema di regolamento, predisposto già dall'autorità di governo nel maggio del 1998, regolarmente trasmesso al Parlamento per il parere delle competenti commissioni le quali non lo resero nei termini prescritti. Attualmente il Ministero per i beni e le attività culturali è in attesa delle valutazioni di competenza del Ministero delle comunicazioni, con l'intento di riavviare l'*iter* dello schema di regolamento secondo i criteri citati nell'interrogazione.

*Minori
stranieri*

Interrogazione a risposta scritta presentata dall'onorevole Antonio Serena (Alleanza nazionale), l'11 ottobre 2001 al Ministro dell'interno e al Ministro del lavoro e delle politiche sociali per chiedere quali misure intendano adottare per mettere gli enti locali nella concreta possibilità di attuare le misure assi-

stenziali loro spettanti nei confronti dei minori extracomunitari presenti nel loro territorio, sottolineando i pesanti aggravii di bilancio evidenziati da vari Comuni della provincia di Treviso che hanno avuto l'affidamento di alcuni minori stranieri dal competente Tribunale per i minorenni. L'interrogante chiede se non vi sia l'intenzione di istituire un apposito fondo per coprire tali oneri finanziari.

Interpellanza presentata il 12 febbraio 2002 dall'onorevole Massimo Polledri e altri (Lega Nord Padania) al Ministro dell'interno e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se il Governo sia a conoscenza dei seguenti fenomeni: l'esistenza da Milano a Trapani di scuole coraniche clandestine dove vengono insegnati i principi della Shari'a; l'esistenza di una rete di tribunali che applicano la legge islamica nelle comunità musulmane; l'elevato numero di bambine arabe, presenti in Italia, sottoposte alla pratica dell'infibulazione. Chiedono, inoltre, quali misure il Governo intenda predisporre per controllare e contrastare tali pratiche.

Risposta del sottosegretario per l'Interno Alfredo Mantovano

14 febbraio 2002

Il Sottosegretario risponde che a Cremona opera una scuola di religione islamica, frequentata da trenta bambini, finalizzata a ottenere titoli di studio attraverso prove di esame da sostenere presso i rispettivi consolati. Tale scuola, non avendo alcun riconoscimento ufficiale da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, è stata sottoposta a un'ispezione ed è oggetto di esame da parte dell'Assessorato alle politiche educative e all'istruzione del Comune di Cremona. Per quanto riguarda Trapani, secondo le notizie fornite dagli organi di polizia, non esistono scuole clandestine per la diffusione della cultura islamica. Con riferimento all'esistenza di tribunali islamici che infliggono pene corporali e ai casi di infibulazione il Sottosegretario, ricordando che rappresentano violazioni della legge italiana, auspica da parte di tutti la necessaria denuncia alle autorità.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 26 febbraio 2002, dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) al Ministro dell'interno per chiedere chiarimenti sulle modalità con le quali la RAI, come esposto in una nota trasmissione televisiva, sia riuscita ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare a due fratelli minori, prima negato alla famiglia. L'interrogante chiede anche di sapere come possa essere concesso per vie "televisive" quanto non è ottenibile in Italia per vie legali e burocratiche, quante sono le famiglie straniere regolari che hanno fatto richiesta di ricongiungimento e se il Governo non intenda emanare nuove direttive per velocizzare le concessioni dei permessi.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 5 marzo 2002 dagli onorevoli Carla Mazzuca Poggiolini e Mario Lettieri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro

del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro dell'interno per chiedere quali misure intendano adottare per consentire al Comitato per i minori stranieri di operare, dal momento che tale organo risulta non insediato e quindi impossibilitato a svolgere gli importanti compiti attribuitigli per legge, tra i quali il coordinamento e la cooperazione con le amministrazioni interessate all'accoglienza temporanea di minori non accompagnati. Gli interroganti chiedono, inoltre, quali disposizioni urgenti i ministri interpellati intendano impartire, in attesa della piena operatività del Comitato, per uniformare le procedure adottate dalle questure che risultano disomogenee con conseguenze di disparità di trattamento dei minori accolti.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 7 marzo 2002 dall'onorevole Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali passi intenda intraprendere alla luce del fatto che il Comune di Milano ha ricordato, con circolare rivolta alle scuole materne, che i bambini stranieri, le cui famiglie siano ancora prive di regolare permesso di soggiorno, possono essere iscritti con riserva, in attesa della regolarizzazione della loro posizione, essendo tale dichiarazione in contrasto con la vigente normativa italiana e internazionale in materia di tutela dei minori e del diritto allo studio.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 14 marzo 2002 dall'onorevole Renzo Raisi (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno per chiedere se sia a conoscenza del fatto che, in base alla circolare n. 300 del 13 novembre 2000, ai minori stranieri non accompagnati presenti in Italia, seppure in età lavorativa, non è permesso di svolgere un lavoro, costringendoli a vivere in uno stato di assistenza che impedisce una loro sana, corretta e responsabile crescita, ponendoli inoltre a rischio di devianza delinquenziale. L'interrogante chiede, inoltre, se il Ministro se non ritenga opportuno rivedere l'interpretazione della normativa su questo aspetto.

Ordine del giorno del 27 febbraio 2002

Ordine del giorno presentato in assemblea al Senato, il 27 febbraio 2002 dall'onorevole Maurizio Eufemi e altri (Unione democraticocristiana e di centro) e accolto come raccomandazione. Il Senato impegna il Governo a ricercare in tempo breve una soluzione idonea per i minori non accompagnati, considerando che la loro accoglienza improntata al puro assistenzialismo, senza la possibilità per loro di svolgere un'attività lavorativa regolare e retribuita costituisce un non senso sociale ed economico.

Risoluzione presentata in Commissione parlamentare per l'infanzia, il 22 marzo 2002, dagli onorevoli Luigi Giacco e Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) con la quale, dato atto della massiccia presenza di bambini nei recenti sbarchi di immigrati sulle nostre coste, la Commissione impegnerebbe il Governo ad attivarsi affinché, nella predisposizione degli interventi urgenti e

necessari per accogliere i rifugiati, sia posta particolare attenzione alle esigenze dei bambini.

Mutilazioni genitali

Risoluzione presentata alla Commissione igiene e sanità del Senato della Repubblica, il 13 dicembre 2001, dagli onorevoli Domenico Di Virgilio e Piergiorgio Massidda (Forza Italia) perché, di fronte al problema delle mutilazioni genitali femminili, in particolare dell'infibulazione, praticate in Italia da parte di alcuni immigrati, la Commissione impegni il Governo a fare campagne informative per far conoscere il problema; a fornire ampie e particolareggiate informazioni, al momento del loro ingresso alle frontiere italiane, a tutti gli immigrati dai Paesi in cui viene praticata l'infibulazione in relazione al fatto che tale pratica è vietata in Italia (articolo 583 del codice penale); a istruire i medici che potrebbero trovarsi ad affrontare le famiglie che richiedono tale pratica per le loro bambine affinché non si limitino al rifiuto ma cerchino di far comprendere l'atrocità di tale intervento e le devastanti conseguenze che potrebbe arrecare, richiedendo anche l'aiuto di mediatori culturali, siano essi psicologi o assistenti sociali.

Pedofilia, pornografia infantile e sfruttamento sessuale dei minori

Mozione presentata il 23 ottobre 2001 dall'onorevole Marcella Lucidi e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) con la quale la Camera impegna il Governo a valutare la possibilità di istituire presso il Ministero dell'interno un Dipartimento operativo a tutela dell'infanzia (DOTI) o analoga struttura che migliori la funzione di coordinamento di tutte le attività e le competenze impegnate nella lotta contro la pedopornografia; a verificare la validità dei programmi che abbiano come finalità la cura di chi ha commesso abuso sessuale sui minori o teme di compierlo e chiedi un trattamento psicologico e/o farmacologico; a prevedere una rete integrata di servizi territoriali pluridisciplinari che assicuri un'efficace prevenzione; a destinare risorse all'aumento degli organici dei servizi deputati alla presa in carico e alla tutela dei minori vittime di violenza; alla riqualificazione degli interventi in loro favore; a procedere alla creazione di una banca dati comune di immagini pedofile che sia accessibile esclusivamente alle forze dell'ordine e agli inquirenti, al fine di facilitare la loro attività di ricerca e di investigazione; a promuovere le più opportune iniziative nei confronti delle aziende produttrici e degli Internet service provider nazionali, per l'adozione di un codice deontologico; a introdurre l'obbligo per le aziende di provider come di software e hardware di mantenere, per il tempo idoneo a soddisfare le esigenze dell'autorità giudiziaria, i dati di accesso alla rete e ad adottare tutti i mezzi tecnici disponibili volti a fornire filtri o altri strumenti adeguati per la navigazione sicura dei minori nella rete; a continuare nell'azione di collaborazione internazionale di contrasto alla diffusione e alla commercializzazione di materiale pedopornografico; a predisporre finanziamenti e progetti di formazione e di informazione per il personale medico, per gli insegnanti, per gli operatori, per le famiglie, le organizzazioni non governative; a prevedere idonee forme di in-

formazione, educazione e partecipazione dei minori stessi; a presentare al Parlamento la Relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 269/98 nella giornata del 20 novembre p.v.; a riferire periodicamente alla Commissione parlamentare per l'infanzia e alle altre commissioni permanenti competenti sulle iniziative di volta in volta adottate in attuazione delle leggi 269/98 e 66/96, nonché in attuazione di tutte le decisioni adottate o che saranno adottate in sede di Unione europea.

Mozione presentata il 26 ottobre 2001 dall'onorevole Maria Burani Proccacci, prima firmataria (Forza Italia), con la quale la Camera impegna il Governo a incrementare la formazione di tutti coloro che si occupano di bambini per il riconoscimento dei primi segnali di disagio del bambino maltrattato e la formazione specialistica per gli operatori ai quali è demandato il compito di diagnosticare il maltrattamento e prendere in carico la vittima e la famiglia; a organizzare servizi integrati in rete tra le diverse realtà che a vario titolo si occupano di bambini e delle loro famiglie con l'adozione di protocolli d'intesa e la condivisione di modelli operativi per un lavoro comune sui casi; a valutare l'opportunità di prevedere un trattamento terapeutico individuale per la persona che ha commesso reati o che si ritenga in procinto di commetterne di nuovi; a prevedere un trattamento per il recupero delle vittime delle violenze, a valutare l'opportunità di introdurre l'obbligo per i provider di conservare i dati di accesso alla rete per almeno un anno; a prevedere sgravi fiscali per i provider che adottino codici deontologici e sistemi di filtro per l'uso sicuro di Internet; a prevedere forme di coordinamento tra le forze dell'ordine, volte a contrastare i crimini nei confronti dell'infanzia, con particolare riferimento all'abuso sessuale e all'utilizzo delle reti telematiche; a riferire al Parlamento, entro il 15 marzo 2002, in merito alla strategia di contrasto adottata al fine di fare emergere il fenomeno.

Mozione presentata il 26 ottobre 2001 dall'onorevole Carla Mazzuca Poggiolini, prima firmataria (Margherita DL - l'Ulivo), con la quale la Camera impegna il Governo a snellire le procedure per la denuncia dei siti Internet contenenti atti di pedofilia, prevedendo la possibilità di immagazzinare le immagini allo scopo di mantenerle come prova una volta che il magistrato si sia attivato; a intensificare la collaborazione tra le diverse forze di polizia, compresa la polizia postale e delle comunicazioni; a favorire il trattamento psicologico, psicoterapeutico e clinico del condannato per reato di pedofilia in danno di minore; a operare per la sollecita definizione della normativa dell'Unione europea su Internet e a impegnarsi a operare nell'ambito delle Nazioni unite al fine di prevedere una convenzione di livello internazionale; ad attuare politiche sociali volte al recupero e al reinserimento dei minori vittime di violenze e abusi.

Mozione presentata il 5 novembre 2001 dall'onorevole Tiziana Valpiana, prima firmataria (Rifondazione comunista), con la quale la Camera impegna il

Governo a dare priorità alla lotta al mercato dei minori volto alla prostituzione e alla pornografia infantile; a presentare al più presto il disegno di legge di ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, sulla vendita dei minori, la prostituzione e la pornografia infantile; a prendere atto del lavoro svolto nella XIII legislatura dalla Commissione parlamentare per l'infanzia predisponendo il proprio programma di contrasto allo sfruttamento sessuale dei minori; a intensificare la cooperazione giudiziaria internazionale; a istituire presso il Ministero dell'interno un dipartimento operativo a tutela dell'infanzia (DOTI) o analoghe strutture; ad assicurare a ogni procura strumenti idonei per il controllo sulla rete Internet; a verificare l'efficienza delle procedure per contrastare efficacemente i siti "instant"; a valutare con il Parlamento la necessità di apportare opportune modifiche al codice di procedura penale in modo da consentire tutte le azioni investigative necessarie (intercettazioni telefoniche e telematiche ecc.) per tutti i reati connessi allo sfruttamento sessuale; a introdurre l'obbligo per chi offre servizi di telecomunicazione, di accesso alla rete Internet o di hosting di pagine web di conservare, per il tempo necessario all'autorità giudiziaria, i dati sul traffico e sulle comunicazioni; a sensibilizzare gli istituti bancari internazionali e gli organismi a loro preposti sulla necessità per l'autorità giudiziaria di risposte celeri ed esaurienti circa l'identità di chi paga con carte di credito o altre modalità o effettua transazioni internazionali a favore di destinatari di cui sia accertato il ruolo di produttori e commercianti di materiale pedopornografico; a presentare al più presto alle Camere la relazione annuale per il 2000 sull'applicazione della legge 269/98 e il piano delle azioni applicative riferito alle decisioni 276/199/CE del Parlamento europeo del 25 gennaio 1999 e 2000/375/GAI del 29 maggio 2000 del Consiglio per la giustizia e gli affari interni; a finanziare progetti di formazione e informazione per costituire una fitta rete di prevenzione; a destinare risorse ai servizi deputati alla presa in carico e alla tutela dei minori vittime di violenza; a favorire, con il consenso del condannato per reato di pedofilia in danno di minore o su richiesta di chi tema di compierlo, il trattamento psicoterapeutico nelle strutture adeguate.

Il 6 novembre 2001, al termine della discussione unificata, le quattro mozioni sopra richiamate vengono tutte approvate e il ministro per le Politiche comunitarie Rocco Buttiglione esprime il parere favorevole del Governo su tutte le mozioni e la propria soddisfazione nel vedere che su un tema eticamente e moralmente così importante esiste una sostanziale identità di vedute di tutte le forze presenti in Parlamento.

Mozione presentata il 13 dicembre 2001 dall'onorevole Ida D'Ippolito, prima firmataria (Forza Italia), con la quale il Senato, in riferimento all'aggravarsi del fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori, impegna il Governo: ad adottare misure idonee ad istituire percorsi informativi e pedagogici in grado di istruire, con funzione cautelativa e preventiva; ad attuare un programma di sensibilizzazione a tutela dei minori, all'interno delle famiglie; ad attivar-

si per predisporre un adeguato piano nazionale per la tutela dei diritti del minore e la lotta alla prostituzione minorile e a ogni forma di commercio del sesso; a valutare l'utilità e l'opportunità di istituire, presso il Ministero dell'interno, una sezione speciale per la tutela dell'infanzia, attraverso il diretto coinvolgimento di settori individuati dalle forze dell'ordine, nonché con corsi finalizzati alla formazione e all'addestramento di personale altamente qualificato e specializzato con funzioni di individuazione, prevenzione e contrasto specifico alla fattispecie criminosa in oggetto.

Interpellanza presentata il 6 dicembre 2001 dall'onorevole Cinzia Dato (Margherita DL - l'Ulivo) al Presidente del consiglio per sapere se, a fronte dell'aggravarsi del fenomeno della pedopornografia e pedofilia in rete, da un lato, e delle prese di posizione degli organismi internazionali, dall'altro, intenda: predisporre ulteriori sistemi di controllo per combattere la produzione, il possesso e la diffusione di materiale di pornografia infantile; intensificare le campagne di sensibilizzazione antipedofilia; dotare le forze dell'ordine di mezzi tecnologici adeguati e istituire, presso il Ministero dell'interno, un'eventuale *task force* di coordinamento delle forze in campo; potenziare le risorse destinate con la legge 285/97.

L'onorevole Sandro Delmastro Delle Vedove (Alleanza nazionale), il 28 giugno 2001, presenta un'interrogazione a risposta orale, successivamente trasformata il 25 luglio in interrogazione a risposta scritta, con la quale interpella il Ministro della giustizia in ordine alla verifica del rapporto esistente tra tribunale per i minorenni e uffici minori delle questure, soprattutto in relazione a quali siano i benefici più significativi derivati dal lavoro di tali uffici; quale opera di prevenzione sia stata posta in essere dagli uffici minori delle questure in rapporto alla legge 66/96 sulla violenza sessuale e in rapporto alla legge 269/98.

Risposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli

18 gennaio 2002

Il Ministro precisa che il Ministero dell'interno ha riferito di aver riorganizzato - in attuazione della legge 269/98 - le strutture di polizia specializzate nel settore. Sono state istituite sezioni specializzate per le indagini sui reati concernenti gli atti sessuali e nuclei di polizia giudiziaria - uffici minori. I nuclei, che hanno assorbito le competenze degli uffici minori preesistenti, già istituiti dal Ministero dell'interno nel 1996, svolgono funzioni di raccordo con gli altri enti e organismi preposti alla tutela dei minori e di monitoraggio provvedendo, in particolare, ad acquisire i dati relativi alle indagini condotte dagli organismi investigativi in ogni provincia, nonché alle iniziative assunte da enti pubblici e privati per prevenire il fenomeno. I nuovi uffici minori assicurano la massima collaborazione ai tribunali per i minorenni svolgendo accertamenti ai fini dell'adozione di provvedimenti a favore di minori appartenenti a nuclei familiari "a rischio" e per l'affidamento, in via d'urgenza, alle comunità. Numerosi sono, inoltre, gli accertamenti delegati dall'autorità giudiziaria in relazione a procedimenti per l'attribuzione di cognome a soggetti minorenni, per l'autorizzazione

al loro matrimonio, per le adozioni nazionali e internazionali e per l'affidamento in prova ai servizi sociali o per altri benefici (permessi premio ecc.). L'azione delle sezioni specializzate e degli uffici minori è affiancata, per quanto concerne la pornografia infantile, dall'attività posta in essere dal servizio di polizia postale e delle comunicazioni del Ministero dell'interno, che ha consentito numerose operazioni volte al contrasto del reato di diffusione via Internet di materiale pedopornografico. Sul piano della prevenzione, il predetto Ministero ha avviato iniziative mirate. In particolare, è stato recentemente avviato, di concerto con il Ministero della pubblica istruzione e il Comitato italiano per l'UNICEF, il progetto denominato *Il poliziotto: un amico in più*. Infine, il 19 aprile 2001 il Ministero dell'interno ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Comitato italiano per l'UNICEF per la realizzazione di progetti comuni a tutela dell'infanzia. Il Dipartimento per la giustizia minorile, organo del Ministero della giustizia, ha richiamato tutte le proprie articolazioni a collaborare con le rispettive questure, in particolare per la ricerca sul territorio italiano di minorenni per i quali pervengono istanze di restituzione da parte del genitore al quale siano stati illegittimamente sottratti, nonché per l'esecuzione di provvedimenti emanati in proposito dall'autorità giudiziaria minorile. Il citato Dipartimento ha riferito di aver ritenuto necessario elaborare linee guida per la prevenzione e la presa in carico da parte dei servizi sociali minorili dei minori vittime di abuso. Per svolgere questa delicata attività il Dipartimento sta organizzando un seminario di aggiornamento del personale appartenente agli uffici minori presso le questure e ai servizi minorili della giustizia che si terrà dal 23 al 25 gennaio 2002. Nel corso del seminario verranno affrontate tematiche riguardanti la sottrazione internazionale di minori, le problematiche connesse ai minori stranieri non accompagnati che si trovano nel territorio italiano, l'abuso e lo sfruttamento sessuale di minori, con l'intento di creare un momento di collaborazione, discussione e confronto tra le diverse istituzioni che operano direttamente sul territorio negli ambiti oggetto dell'incontro.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 1° febbraio 2002 dall'onorevole Antonio Gentile (Forza Italia) ai Ministri dell'interno e delle comunicazioni per sapere se intendono procedere a verifica della liceità delle espressioni usate nei numerosi siti Internet pedopornografici di origine satanista e se, nel frattempo, non ritengano di segnalare alle autorità giudiziarie la necessità di un'indagine per il perseguimento di cui alla legge 269/98.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 14 febbraio 2002 dall'onorevole Antonio Gentile (Forza Italia) al Ministro dell'interno e al Ministro delle comunicazioni per chiedere quali iniziative intendano intraprendere a fronte della denuncia di Don Fortunato Di Noto - fondatore del Telefono arcobaleno - dell'esistenza di un sito che vende fumetti indirizzati ai pedofili e se non ritengano di sollecitare un immediato arresto di tali criminali. Chiede, inoltre, la promozione di un incontro con le associazioni che si occupano di pedofilia per predisporre un piano urgente di contrasto al fenomeno.

Interrogazione a risposta orale presentata il 19 febbraio 2002 dall'onorevole Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'interno per sapere se sia a conoscenza dell'iniziativa annunciata dal Ministro delle comunicazioni di istituire un "113" per i minori per la denuncia di violenze o situazioni di grave disagio fisico e psichico; se condivida tale iniziativa o la ritenga un ostacolo a tutta l'attività messa in atto dalle forze di polizia, attraverso gli uffici minori, in particolare dopo la legge 66/96. L'interrogante chiede quindi se, invece di distrarre risorse per la nuova iniziativa, non sarebbe preferibile impiegarle per il rafforzamento delle professionalità e delle azioni già messe in campo.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 26 marzo 2002 dall'onorevole Costantino Garaffa (Democratici di sinistra - l'Ulivo) ai Ministri per le pari opportunità, dell'interno e della giustizia per sapere se ritengano necessario intervenire presso la Banca d'Italia e le società che rilasciano carte di credito per inibire l'uso di credenziali bancarie e altri titoli per acquisti di materiale pedopornografico, al fine di arginare la diffusione di questo reato. Chiede, inoltre, di conoscere la programmazione degli interventi predisposti dalle forze dell'ordine per combattere il fenomeno e il numero dei procedimenti giudiziari avviati nei confronti degli autori di questi reati.

Salute

Interrogazione a risposta scritta presentata il 25 ottobre 2001 dalle onorevoli Loredana De Pretis, Anna Finocchiaro, Marcella Lucidi e Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della salute per chiedere se non ritenga di ripristinare urgentemente il divieto assoluto di utilizzare organismi geneticamente modificati nella preparazione di alimenti per lattanti, modificando il Regolamento del 31 maggio 2001 con il quale è stata consentita una soglia di tolleranza dell'1%. È infatti dimostrato che, per le ridotte difese immunitarie, la salute dei lattanti e dei bambini è minacciata dall'uso alimentare di piante transgeniche. Le interroganti chiedono, inoltre, di conoscere quali direttive siano state impartite agli organi periferici di controllo per la verifica dei prodotti in commercio.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 13 novembre 2001 dall'onorevole Antonino Gazzarra (Forza Italia) al Presidente del consiglio e ai Ministri della salute e dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se intendano ripristinare l'obbligo assoluto di vaccinazione per i bambini che frequentano la scuola, eliminando la possibilità che vengano ammessi anche bambini non vaccinati, previa dichiarazione del genitore di esonero da eventuali responsabilità per l'amministrazione scolastica.

Interrogazione a risposta orale presentata il 4 luglio 2001 dall'onorevole Sandro Delmastro Delle Vedove (Alleanza nazionale) al Ministro della sanità in merito all'esposizione dei minori, in particolare degli adolescenti, al fenomeno dell'obesità che secondo il rapporto dell'Istituto auxologico italiano li vede coinvolti e particolarmente soggetti a disturbi alimentari causati anche dalla

scarsa informazione dovuta a distorti messaggi pubblicitari; l'interrogante chiede quale politica sanitaria si intenda attivare per affrontare l'emergenza obesità e quali sinergie il Ministero della sanità intenda concertare con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca al fine di fornire agli adolescenti adeguata e corretta informazione circa l'alimentazione.

Risposta del sottosegretario per la Salute Cesare Corsi

13 novembre 2001

Il Sottosegretario ricorda che la prevenzione dell'obesità pediatrica e gli interventi formativi ed educativi per un'alimentazione ottimale sono stati oggetto di campagne informative ed educative da parte del Ministero. In anni recenti il Piano sanitario nazionale 1998-2000 e il successivo, per il periodo 2001-2003, hanno indicato tra gli obiettivi prioritari gli interventi finalizzati a promuovere l'adozione di comportamenti e stili di vita in grado di favorire la salute. Ricorda che è prevista l'elaborazione del progetto-obiettivo per l'alimentazione e la nutrizione. Altre iniziative programmate sono la predisposizione di linee guida per pervenire a un uniforme trattamento sul territorio delle principali patologie correlate con l'alimentazione. Per quanto riguarda le iniziative relative all'età pediatrica, inoltre, il progetto-obiettivo, rivolge particolare attenzione alle problematiche attinenti alle condotte alimentari sottolineando la necessità di operare negli ambiti collettivi e soprattutto nelle scuole. Il Sottosegretario sottolinea l'importanza di una modifica dello stile alimentare di vita, influenzato dalle proposte del mercato, anche per il peso che ha nel bilancio familiare.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 6 febbraio 2002, dall'onorevole Sergio Iannucci (Forza Italia) al Ministro della salute per sapere se sia stato ultimato il processo per la commercializzazione del Ritalin, farmaco utilizzato per il trattamento di bambini affetti da deficit di attenzione con iperattività in vari Paesi ma non in Italia, per decisione dell'azienda produttrice; se la sua prescrizione sarà possibile anche ai medici pediatri, oltre che agli specialisti; in che modo intenda far fronte alle richieste del farmaco.

*Servizi di giustizia
minorile*

Interrogazione a risposta in commissione presentata il 18 marzo 2002 dall'onorevole Marcella Lucidi e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della giustizia per chiedere, a fronte del profondo disagio in cui operano i servizi della giustizia minorile, quali siano le linee di intervento per il completamento degli organici e la predisposizione di investimenti straordinari per garantire al servizio uno standard di qualità adeguato.

*Sottrazione
internazionale
di minori*

Mozione presentata il 28 novembre 2001 dalla senatrice Cinzia Dato (Margherita DL - l'Ulivo) e altri che, alla luce della vicenda che ha come protagonista una bambina segregata con la madre italiana dal giugno del 2000 nell'Ambasciata italiana ad Algeri per sfuggire al sequestro compiuto dal padre algerino,

chiedono al Governo che si impegni: ad attivare ogni iniziativa per permettere il rientro della piccola in Italia; a istituire una *task force* interministeriale che possa intervenire a tutela dei minori; a promuovere l'adesione alla Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 da parte di quegli Stati dai quali proviene il maggior flusso migratorio; a promuovere la creazione di una cornice giuridica che consenta un'azione incisiva per ovviare all'ostacolo dell'incompatibilità tra ordinamenti giuridici diversi, ugualmente validi, di Stati sovrani; a promuovere accordi bilaterali con i Paesi islamici in cui sia prevista l'effettiva applicazione dei diritti sanciti dalla Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo del 1989; a prevedere la formazione *ad hoc* del personale diplomatico.

L'onorevole Cinzia Dato sottolinea che il numero crescente di matrimoni e unioni di fatto tra persone di nazionalità diverse e culture talvolta profondamente diverse, impone la necessità di fornire una risposta e un supporto ai genitori e ai minori italiani coinvolti in queste situazioni, soprattutto con una revisione delle norme interne e internazionali in materia. Sul caso specifico chiede grande impegno del Governo e del Parlamento per la soluzione positiva del caso anche attraverso una missione in Algeria di una delegazione di parlamentari.

L'onorevole Arnaldo Forlani (Unione democraticocristiana e di centro) richiama l'affermarsi di un orientamento etico/giuridico sulla tutela del minore che è prioritaria rispetto ad altri diritti tradizionali. Su questa linea si pone l'ordinamento giuridico dei Paesi occidentali ed anche sul piano internazionale si è rilevato l'intento di promuovere accordi tra gli Stati per garantire il rispetto dei diritti fondamentali dell'infanzia, anche esercitando pressioni, con strumenti negoziali, su Paesi che non abbiano ancora culturalmente maturato questo tipo di concezione. Sul caso particolare auspica il perseguimento di tutte le vie per una soluzione che assicuri alla piccola una condizione di certezza affettiva e di crescita serena, possibile solo con il rientro in Italia, tenendo però disgiunto questo specifico fatto con le problematiche più generali riguardanti il fenomeno migratorio.

Nel corso della discussione vengono espressi i pareri favorevoli alla mozione da parte di diversi gruppi parlamentari (Alleanza nazionale, Democratici di sinistra - l'Ulivo, Rifondazione comunista) e viene richiesta e approvata da parte della stessa proponente una modifica che elimina il quinto punto della mozione escludendo la possibilità di una soluzione extragiudiziale del caso.

Il rappresentante del Governo Cosimo Ventucci, sottosegretario per i Rapporti con il Parlamento, dichiara accettabili i punti esposti nella mozione e aggiorna il Parlamento sulle iniziative in corso relative agli argomenti oggetto della mozione assicurando l'impegno del Governo a perseguire una positiva soluzione della vicenda specifica.

*Tutela
dei diritti
umani*

Interrogazione a risposta orale presentata il 26 novembre 2001 dall'onorevole Titti De Simone (Rifondazione comunista) e altri al Ministro degli affari esteri per sapere se non ritenga di dar vita a un'azione diplomatica a sfondo

umanitario per salvare la vita di Safiya Yakubu Hussaini, una donna nigeriana che è stata condannata alla lapidazione per aver avuto un figlio fuori dal matrimonio e la cui vicenda ha suscitato grande mobilitazione nella società civile internazionale.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 27 novembre 2001 al Senato della Repubblica dall'onorevole Luigi Malabarba e altri (Rifondazione comunista, Gruppo misto) al Ministro degli affari esteri per chiedere se il Governo intenda intraprendere un'azione diplomatica a carattere umanitario per salvare la vita di Safiya Yakubu Hussaini, una donna nigeriana condannata alla lapidazione per aver avuto un figlio al di fuori del vincolo matrimoniale.

**Risposta della sottosegretaria per gli Affari esteri Margherita Boniver
29 gennaio 2002**

La Sottosegretaria contestualizza la vicenda precisando che l'introduzione della Shari'a - la legge islamica - in alcuni dei trentasei Stati che compongono la Nigeria, a partire dall'ottobre 1999, ha prodotto nel Paese situazioni di grande tensione, soprattutto negli Stati confessionalmente "misti", evidenziando il problema della coesistenza di due ordinamenti giuridici paralleli, quello statale e quello federale. La condanna a morte per lapidazione con l'accusa di adulterio per Safiya Yakubu Hussaini è stata pronunciata l'11 settembre 2001 dalla Corte islamica di Gwadowaba (Stato di Sokoto, nel Nord della Nigeria). Safiya Yakubu Hussaini ha poi fatto ricorso in appello - sostenuta dalle locali organizzazioni per i diritti umani, tra cui l'Organizzazione per le libertà civili e la Commissione nazionale per i diritti umani - ottenendo, così, la sospensione dell'esecuzione. Il processo d'appello ha visto un capovolgimento della linea difensiva sostenuta. L'imputata, che aveva finora dichiarato di essere stata violentata, ha infatti ritirato l'accusa di violenza carnale contro l'anziano amico di famiglia, sostenendo che il padre della sua bambina è invece il suo ultimo marito, dal quale era divorziata da due anni. Poiché per la legge islamica il reato di adulterio con l'ex marito non sussiste fino a che non siano passati 7 anni dal divorzio, tutto il caso sembrerebbe venir meno con una semplice ritrattazione, grazie anche all'azione del nostro e di altri Governi, nonché alla mobilitazione della società civile internazionale. Nel corso della vicenda, l'Italia ha agito a diversi livelli presso i rappresentanti della Nigeria e si è attivata anche sul piano europeo ponendo all'attenzione dei *partner* questo caso, in linea con la politica di lotta a tutte le forme di tortura e contro la pena di morte, fortemente perseguita dal nostro Paese e dall'Unione europea. Diverse dichiarazioni sono venute anche dai rappresentanti del governo federale nigeriano: il Presidente del Senato nigeriano ha espressamente dichiarato, in sede internazionale, che la sentenza è un affronto al concetto universale della promozione e protezione dei diritti umani; l'ambasciatore di Nigeria in Italia ha dichiarato che il governo del presidente federale Obasanjo non avrebbe permesso che una sentenza così aberrante avesse avuto luogo.

Interrogazione a risposta in commissione presentata l'11 dicembre 2001 dall'onorevole Rino Piscitello (Margherita DL - l'Ulivo), al Ministro degli affari esteri per sapere quali iniziative intenda adottare per evitare che Safiya Yakubu Hussaini, donna nigeriana rea di essere rimasta incinta fuori dal matrimonio, sia giustiziata, tenendo conto delle ripetute violazioni dei diritti umani avvenute in Nigeria e della posizione dell'Italia che ha sempre sostenuto, nella sua politica di cooperazione, la necessità di salvaguardare uno sviluppo economico che rispetti i diritti umani fondamentali.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera dei deputati l'11 dicembre 2001 dall'onorevole Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro degli affari esteri per sapere se non ritenga di intervenire urgentemente presso il Governo della Nigeria per chiedere la grazia per di Safiya Yakubu Hussaini, condannata a morte per essere rimasta incinta prima del matrimonio. Nel caso fosse già stata concessa, l'interrogante chiede quali misure il Governo intenda adottare per garantire il rispetto della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, ratificata dalla Nigeria.

**Risposta del sottosegretario per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica
5 febbraio 2002**

Il Sottosegretario riferisce che, a seguito del ricorso presentato dalla donna, la Corte ha sospeso l'esecuzione. Riassume poi alcune posizioni di esponenti politici nigeriani pronunciatisi nel corso della vicenda: il Ministro della giustizia dichiarò che se la pena della lapidazione avesse dovuto essere confermata, la condannata avrebbe avuto diritto a ricorrere al Tribunale supremo federale che avrebbe annullato la pena, in base alla Costituzione. Inoltre, qualora si fosse voluto procedere all'esecuzione della lapidazione, le autorità federali avrebbero fatto arrestare per tentato omicidio tutti gli eventuali esecutori della pena. Il Presidente del Senato dichiarò che la sentenza era un affronto al concetto universale della promozione e protezione dei diritti umani. Il Sottosegretario riporta anche gli interventi del governo italiano: l'Ambasciatore d'Italia ha manifestato al Ministro degli esteri della Nigeria l'emozione e la viva preoccupazione con cui la pubblica opinione, il governo ed il parlamento italiani seguivano il caso della signora Safiya Yakubu Hussaini, ha evidenziato che la condanna costituiva una violazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici, delle quali la Nigeria è firmataria. Dette considerazioni sono state ribadite successivamente presso il Presidente della Repubblica Federale di Nigeria, sottolineando come la condanna in questione fosse in contrasto con lo spirito del Nuovo partenariato per lo sviluppo dell'Africa (NEPAD). Sul piano europeo, il Governo ha sollecitato una riflessione che potesse portare ad azioni concertate, soprattutto nel caso in cui si fossero verificati sviluppi imprevisi. Relativamente alla pena di morte, quest'anno l'Italia si è attivamente impegnata alla 57^a sessione della Commissione sui diritti umani delle Nazioni unite per l'approvazione, avvenuta nell'aprile scorso, di un'apposita risoluzione che chiede a

tutti i Paesi di abolire la pena capitale o, almeno, di procedere a una moratoria come obiettivo intermedio in vista della sua definitiva abolizione. Il Sottosegretario aggiorna, poi, sul caso della signora Safiya Yakubu Hussaini: nel processo di appello ha ritrattato affermando che sua figlia sarebbe stata concepita, non per effetto di una violenza carnale ad opera di un amico di famiglia, ma in un rapporto con il suo ex marito, dal quale è divorziata da due anni. Secondo l'interpretazione della legge islamica il reato di adulterio con il vecchio marito non sussisterebbe fino a che non siano passati sette anni dalla fine del matrimonio. La Corte d'appello ha aggiornato la seduta al prossimo 18 marzo per dare tempo all'accusa di esaminare la veridicità delle affermazioni di Safiya. Si ricorda, infine, che qualora il giudizio si concluda sfavorevolmente all'imputata, rimarrebbero in ogni caso due gradi di giurisdizione a livello federale (corte d'appello e corte suprema).

Mozione presentata il 13 dicembre 2001 dall'onorevole Tana De Zulue-ta, prima firmataria (Democratici di sinistra - l'Ulivo), con la quale il Senato, considerato il caso umano di Safiya Yakubu Hussaini, impegna il Governo: a sollecitare e sostenere il Presidente dello Stato federale di Nigeria, Obasanjo, nella sua azione contro la pena di morte; a sollecitare e promuovere presso le organizzazioni internazionali e comunitarie tutte le iniziative per l'affermazione dei diritti umani, in particolare, attraverso un esplicito richiamo all'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro (firmato a Cotonu il 23 giugno 2000) che sostiene un'idea di sviluppo rispettoso e promotore di tutti i diritti dell'uomo e contiene l'impegno delle parti a promuovere e proteggere tutte le libertà e i diritti umani fondamentali, sia civili sia politici, economici, sociali o culturali, richiamando i principi della democrazia e lo Stato di diritto quali fondamento del partenariato ACP-UE.

Interpellanza presentata il 13 marzo 2002 dall'onorevole Laura Cima e altri (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro degli affari esteri per chiedere se non ritenga di intervenire presso il Governo del Sudan in ordine a un maggior rispetto dei diritti umani, avendo saputo che la condanna a morte per lapidazione, inflitta a una giovane donna sudanese per essere rimasta incinta in seguito a violenza carnale, non è stata annullata come sembrava ma commutata in 75 frustate, eseguite lo scorso 12 febbraio.

Tutela dei minori

Interrogazione a risposta scritta presentata il 18 febbraio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) al Ministro degli affari esteri, per sapere quali iniziative il Governo intenda porre in essere per impedire che in Afghanistan venga praticata, anche in presenza di bambini, la crudele lotta tra cani, in relazione anche agli aiuti economici stanziati dall'Italia in favore di tale Paese.

Mozione presentata il 20 febbraio 2002 dall'onorevole Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale) e altri con la quale la Camera impegna il Governo a riferire al Parlamento quali iniziative intenda assumere per evitare l'utilizzo strumentale dei bambini, soprattutto nella fascia di età tra gli 0 e i 6 anni, nella pubblicità commerciale.

*Tutela della maternità
e della paternità*

Interrogazione a risposta orale presentata il 5 novembre 2001 dall'onorevole Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della difesa per sapere quali iniziative intenda assumere per porre fine all'ingiustificato diverso trattamento economico dell'istituto del congedo parentale e del congedo per malattia del figlio tra il personale non contrattualizzato a ordinamento civile e quello a ordinamento militare, a danno di quest'ultimo.

Interrogazione a risposta scritta presentata l'8 febbraio 2002, dall'onorevole Luciano Callegaro (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro dell'economia e delle finanze per chiedere se il Governo intenda chiarire con circolare che l'esenzione dell'assegno di mantenimento da imposizioni fiscali vale tanto per i figli legittimi che per quelli naturali, poiché alcuni uffici del registro intendono adottare comportamenti non uniformi e discriminatori a danno dei figli naturali.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 28 novembre 2001, dall'onorevole Antonio Rotundo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per sapere quali iniziative intenda adottare per rendere esecutiva per i lavoratori delle Poste italiane la normativa che riconosce il diritto di poter fruire di congedi per l'assistenza di figli portatori di handicap gravi, dal momento che l'ente assicurativo previdenziale competente (IPOST) è stato interpellato solo lo scorso ottobre per una definizione delle modalità di adempimento degli obblighi di legge.

Tutela della privacy

Interrogazione a risposta scritta presentata il 13 febbraio 2002 dall'onorevole Fiorello Cortina (Verdi - l'Ulivo) al Ministro delle comunicazioni e al Ministro della giustizia per sapere se, con riferimento al caso di una minore di 13 anni che ha accusato di molestie sessuali il padre - poi assolto per insufficienza di prove in primo grado - essendo stato il fatto ampiamente trattato dalla stampa, sia stata tutelata la privacy dei soggetti coinvolti, sia stato rispettato il codice deontologico nei confronti dei minori e se i ministri non ritengano che il dibattito avvenuto possa inquinare eventuali successive sentenze.

Commissione parlamentare per l'infanzia

Il 16 ottobre la Commissione inizia l'esame congiunto delle identiche risoluzioni relative a iniziative da adottarsi a favore dei bambini che si trovano nelle zone di guerra, presentate da Maria Burani Procaccini (Forza Italia) e altri (Alleanza nazionale, Democratici di sinistra - l'Ulivo, Forza Italia, Lega Nord Padania, Margherita DL - l'Ulivo, Unione democraticocristiana e di centro, Gruppo misto) e da Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Alleanza nazionale, Comunisti italiani, Democratici di sinistra - l'Ulivo, Forza Italia, Lega Nord Padania). Intervengono la sottosegretaria di Stato per gli Affari esteri Margherita Boniver e il sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi. La presidente Maria Burani Procaccini fa presente che è intenzione della Commissione apportare alcune modifiche al testo della risoluzione prevedendo, nella parte dispositiva, l'istituzione di una *task force* presso la Presidenza del consiglio dei ministri che coordini nel breve termine l'invio degli aiuti umanitari di provenienza italiana, con particolare riferimento ai medicinali e al vestiario e, a medio termine, la fornitura e l'installazione di adeguati ricoveri, ospedali da campo, aule scolastiche e quanto altro utile a ripristinare e mantenere un livello sociale accettabile. Personalmente, poi, ritiene significativo promuovere una raccolta di fondi, legati alla misura simbolica di mille lire, presso le scuole elementari e medie, che rappresenti un momento di fratellanza e coscienza solidarietà dei bambini nei confronti di altri bambini, attraverso il dono di piccoli risparmi. Tali fondi dovrebbero essere versati su un conto corrente UNICEF e finalizzati alla ricostruzione delle scuole in Afghanistan. Dà quindi la parola alla sottosegretaria di Stato per gli Affari esteri Margherita Boniver per acquisire il punto di vista del Governo.

La Sottosegretaria mette in evidenza la particolare sensibilità più volte dimostrata dall'Italia. Dall'esame dei testi internazionali che si occupano del tema la sottosegretaria Boniver desume che il gravissimo problema dei bambini soldato può essere affrontato soltanto in una logica di intervento che tenga conto di una serie complessa di fattori e che non si limiti alla rimozione del bambino dalla sua condizione di schiavitù, ma possa offrirgli una prospettiva di sviluppo personale e di emancipazione dalla povertà e dal sottosviluppo. Dopo l'approvazione delle linee guida del 1998, la cooperazione italiana ha promosso numerose iniziative che prevedono azioni specifiche volte a prevenire e a contrastare l'uso di bambini e adolescenti nei conflitti armati e ad assistere e riabilitare i bambini vittime di guerra in aree di conflitto e postconflitto. Tra queste la Sottosegretaria ne segnala alcune dirette a intervenire in Paesi quali Guinea Conakry, Colombia, Sierra Leone, Sri Lanka, Sudan, Libano, Uganda, Mozambico, Cambogia, Bosnia-Erzegovina, Eritrea. In conclusione, la sottosegretaria Boniver esprime parere complessivamente favorevole al testo proposto.

Prende la parola il sottosegretario di Stato per la Sanità, Antonio Guidi, il quale esprime un parere favorevole sul testo delle risoluzioni, sottolineando in particolare l'opportunità di non creare sovrapposizione bensì sinergie tra i dicasteri interessati. Per quanto concerne il campo di sua competenza, il Sottosegre-

tario informa che è stato avviato un tavolo di consultazione tra le organizzazioni di volontariato nazionali e internazionali, tra cui la Croce rossa e Medici senza frontiere, per fronteggiare non solo l'emergenza dell'Afghanistan ma anche altre situazioni difficili. Rileva, infatti, la necessità di intervenire con grande collaborazione e tempestività per far fronte, ad esempio, anche all'emergenza poliomielite, malattia che sta registrando in alcune parti del mondo una certa recrudescenza. Ribadisce, quindi, il pieno impegno del Governo a promuovere ogni iniziativa che si ritenga opportuna, di concerto con la Commissione parlamentare per l'infanzia. Quanto alle risoluzioni, ritiene che si dovrebbe promuovere ogni forma di socializzazione e di integrazione anche ludica dei bambini.

La Presidente della Commissione, nel raccogliere le indicazioni formulate dai rappresentanti del Governo e dai colleghi intervenuti, anche ai fini di una eventuale riformulazione del testo, rinvia il seguito dell'esame.

Nella seduta del 23 ottobre, a seguito della lettura della riformulazione dei testi delle risoluzioni, la sottosegretaria di Stato per gli Affari esteri Margherita Boniver esprime parere sostanzialmente positivo, chiedendo tuttavia che la Commissione soprasseda all'impegno diretto a istituire, nel quadro delle norme vigenti, una *task force* presso la Presidenza del consiglio che coordini l'invio degli aiuti umanitari di provenienza italiana con particolare riferimento ai medicinali e al vestiario, in attesa che la Presidenza del consiglio dei ministri si esprima in proposito. A tale riguardo osserva che la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo presso il Ministero degli affari esteri già svolge funzioni di coordinamento tra i vari ministeri per l'invio di aiuti umanitari. Si passa poi alla illustrazione e alla votazione degli emendamenti.

Nella seduta del 25 ottobre si procede alla votazione. Esprimono voto favorevole i deputati Carla Mazzuca Poggiolini (Unione democratici per l'Europa - Popolari per l'Europa) e Paolo Santulli (Forza Italia), il deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) dichiara l'astensione dal voto e infine il deputato Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) esprime voto contrario. La risoluzione viene **approvata** e l'onorevole Maria Burani Procaccini, in chiusura della seduta, si impegna a verificare l'attuazione che il Governo darà agli impegni contenuti nella risoluzione¹.

*Giornata nazionale
per l'infanzia
e l'adolescenza*

Il 17 ottobre la Commissione procede all'audizione della sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, in merito all'organizzazione della giornata nazionale per l'infanzia e l'adolescenza del 20 novembre 2001.

La Sottosegretaria di Stato ricorda, anzitutto, come il Ministero si era attivato per l'organizzazione della giornata già prima che la Commissione per l'infanzia si costituisse, prevedendo una giornata tecnica e non politica da realizzare a Padova. Procede, quindi, all'esposizione dell'organizzazione provvisoria

¹ Il testo della risoluzione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

della giornata che prevede la riunione plenaria dell'Osservatorio, per poi proseguire con le testimonianze di attori del pubblico e del privato sociale che operano sui minori, guidati da esperti che, da una parte, possono indirizzare queste testimonianze e, dall'altra, raccogliene le indicazioni. La seconda parte della giornata prevede una tavola rotonda in cui si confrontano gli operatori istituzionali, il terzo settore e il mondo dell'imprenditoria. Oltre a ciò, in stretto contatto con il Ministero dell'istruzione, è prevista la firma di un protocollo sul successo formativo delle fasce deboli e svantaggiate. Infine, la giornata sarà l'occasione per ridare slancio alla ratifica del protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini in guerra e anche consentire una dichiarazione ufficiale di volontà a rafforzare l'attuazione del protocollo di intesa tra il Ministero della salute e quello dell'istruzione sulla scolarizzazione dei bambini in ospedale. La giornata così come è stata pensata corrisponde a una giornata di lavoro piuttosto che a un momento celebrativo. La sottosegretaria Sestini si dichiara comunque disponibile a collaborare con la Commissione per la creazione di un momento istituzionale di natura celebrativa, magari in un giorno diverso.

Dopo un breve dibattito sull'opportunità di organizzare sia la giornata di studio sia la giornata celebrativa, la Presidente suggerisce di tener conto delle osservazioni del deputato Antonio Montagnino (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) diretto a distinguere tre momenti da attuarsi nella stessa giornata cosicché, oltre alla giornata istituzionale celebrativa per i diritti dell'infanzia che avrà luogo a Roma, vi sarà un momento di monitoraggio, di riflessione e di studio a Padova e un terzo momento di verifica nel Meridione su problemi che riguardano la devianza, il disagio sociale o la pedofilia.

La Sottosegretaria concorda con questa proposta ma suggerisce di prendere in considerazione anche al Sud un tema positivo, piuttosto che un tema di disagio sociale. La Presidente rinvia la trattazione di quest'ultimo specifico punto a un successivo ufficio di presidenza.

*Politiche del Governo
in materia di infanzia
e di adolescenza*

Il 6 novembre la Commissione procede all'audizione del ministro del lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, sulle politiche del Governo in materia di infanzia e di adolescenza. Interviene anche la sottosegretaria per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini.

La seduta si apre con la descrizione da parte della Presidente della Commissione del programma elaborato per la giornata nazionale dell'infanzia. La Commissione si è occupata di organizzare un momento istituzionale da celebrare a Montecitorio alla presenza delle massime autorità dello Stato. Il titolo della manifestazione è: *Grande sarai tu! Il diritto di crescere, un dovere per tutti.*

La Commissione procede, poi, alla visione di un video dal titolo *Bambini in guerra*. Segue l'intervento del ministro Maroni il quale, nel descrivere le attività del governo attuative delle politiche per l'infanzia, si sofferma in particolare sull'approvazione da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il 6 aprile 2001, del Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Il 6 aprile 2001 è stato approvato anche il documento di indi-

rizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia, redatto con il sostegno del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Ricorda, inoltre, come il Centro nazionale stia provvedendo alla stesura sia della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 3 agosto 1998, n. 269 (recante *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, la pornografia e il turismo sessuale a danno dei minori*) sia della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285 (*Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*).

Nell'ambito dell'azione comune europea, il Ministro segnala il rafforzamento della cooperazione per il contrasto del fenomeno dell'abuso sui minori. Ricorda, a tal proposito, una proposta di decisione quadro del Consiglio facente seguito a una serie di iniziative precedenti nella stessa direzione: l'Azione comune del 1997 per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini, il Piano d'azione di Vienna, il Consiglio europeo di Tampere, la decisione del Consiglio del 29 maggio 2000, relativa alla lotta alla pedopornografia su Internet. Ricorda ancora che nel luglio del 2001 si è svolto un appuntamento internazionale di rilievo. L'Italia, nella sede dell'Istituto degli Innocenti in Firenze, ha ospitato il seminario delle Nazioni unite sul tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati, organizzato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il seminario mirava a stabilire un programma comune di ricerca sull'impatto dei conflitti armati sui bambini e soprattutto a creare una rete istituzionale per il contrasto del fenomeno. Di seguito si sarebbe dovuta svolgere a New York la sessione straordinaria sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, rinviata al 2002 a causa dei tristi eventi dell'11 settembre. Il Ministro afferma, inoltre, che il Piano d'azione del Governo per le politiche per l'infanzia e l'adolescenza 2002-2003 partirà dagli spunti rappresentati dagli argomenti trattati durante la giornata nazionale dell'infanzia: le priorità saranno i due grandi temi della famiglia - quale risorsa della società - e dell'adolescenza, con particolare riferimento all'educazione quale strumento di prevenzione del disagio e alla partecipazione attiva alla vita della comunità. Il Piano d'azione verrà presentato ufficialmente durante il prossimo grande evento che vede protagonista l'infanzia: la *Conferenza nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, la cui organizzazione è prevista con scadenza triennale dalla legge 285/97. Con riferimento a essa, il Ministro indica gli argomenti che vi saranno affrontati. Questi porranno al centro dell'attenzione alcune tematiche di emergente interesse. In primo luogo gli adolescenti e la partecipazione alla vita di comunità, dispersione scolastica, salute mentale e comportamenti a rischio. In secondo luogo i minori stranieri non accompagnati. Il terzo tema è la giustizia e i minori: nuove prospettive per il processo penale minorile. Il quarto tema riguarda i rapporti tra la legge 285/97 e la legge 328/00, in particolare sull'organizzazione dei servizi: i servizi che mancano, la riforma dei nidi, lo stato di applicazione dei progetti finanziati in base alla legge n. 285/97. Altro punto è costituito dalla pedofilia, dalla violenza sessuale sui minori e le nuove tutele. Si tratteranno, poi, le questioni relative alle ado-

zioni internazionali. Altra tematica importante è rappresentata dalla cooperazione internazionale allo sviluppo: il sostegno a distanza quale forma di solidarietà internazionale e aiuto alla famiglia, perché sia capace di crescere e curare i propri bambini. Tra i temi proposti vi è, infine, quello relativo alle città amiche dei bambini: una città che accolga bambini e bambine, li riconosca come cittadini e che permetta loro di muoversi nello spazio pubblico, di vivere le sue strade e le sue piazze senza pericoli. Il Ministro conclude il suo intervento accennando brevemente alla questione di attualità inerenti ai problemi di blocco delle attività sorti in seguito alle dimissioni di alcuni componenti della Commissione per le adozioni internazionali.

La Presidente, ringraziando il Ministro, sottolinea il particolare interesse della Commissione a collaborare con il Governo sul tema della violenza all'infanzia e propone la redazione di un documento da presentare alla Conferenza mondiale di Yokohama affinché rappresenti un segno forte di presenza italiana a livello governativo e parlamentare.

Interviene a questo punto il senatore Piero Pellicini (Alleanza nazionale) il quale fa notare che nella precedente legislatura la Commissione affrontò abbastanza compiutamente il problema della pedofilia; sollecita quindi il Ministro a promuovere, attraverso la costituzione di una commissione di tecnici, formata da avvocati, psicologi, medici e criminologi un'azione che aiuti a fronteggiare la situazione.

Segue l'intervento di Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) diretto a ribadire un concetto a suo avviso molto importante, relativo alla necessità di partire dalla tutela dell'infanzia prima ancora che dell'adolescenza.

L'intervento di Antonio Montagnino è invece diretto a porre alcune domande al Ministro. Egli si interroga innanzi tutto sugli impegni del Governo a favore dei bambini che si trovano nelle zone di conflitto, in particolare in Afghanistan. Il deputato pone, poi, in evidenza come sia la legge sui diritti e sulle opportunità dell'infanzia, sia quella sul disagio e sulla devianza giovanile debbano essere adeguatamente finanziate per poter attuare i loro contenuti con successo.

Per quanto concerne il finanziamento delle leggi il ministro Maroni dichiara che il Ministero del *welfare* è in procinto di scrivere il provvedimento di riparto del fondo delle politiche sociali per il 2002: si tratta di oltre 3 mila miliardi. Spiega come, se una parte del fondo è vincolata dalle leggi esistenti per i finanziamenti, c'è però un'altra parte indistinta che può essere conferita alle Regioni o gestita direttamente dal Ministero individuando comunque delle aree di priorità di intervento. Da ultimo, il Ministro propone che la consultazione istituzionale permanente che, come Ministero del *welfare*, intende avere con la Commissione bicamerale per l'infanzia rappresenti una sorta di tavolo a cui far partecipare, sotto l'aspetto della valutazione politica, la sottosegretaria Sestini e, sotto il profilo tecnico, il direttore generale della Direzione per le tematiche familiari, sociali e la tutela dei minori Paola Chiari, nonché i tecnici che ella indicherà per questa attività.

La Presidente dichiara chiusa la seduta.

*Pedofilia,
pornografia infantile
e sfruttamento sessuale*

Il 4 dicembre la Commissione procede all'indagine conoscitiva sul tema dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. La Presidente della Commissione comunica innanzi tutto che i Presidenti di Camera e Senato, d'intesa tra loro, hanno approvato un programma dell'indagine conoscitiva in materia di abuso e sfruttamento dei minori che prevede la trattazione di quattro temi principali che saranno affrontati tramite le audizioni dei principali soggetti coinvolti nei vari argomenti. In relazione alla vastità e alla complessità dei temi trattati, dei quali, peraltro, auspica la conclusione nel termine di sei mesi, la Presidente propone che le relazioni finali di ciascuno dei quattro grandi temi siano affidate a un commissario particolarmente coinvolto e competente, che costituisca il punto di riferimento della Commissione per il lavoro di settore da svolgere. Chiede quindi ai colleghi di manifestare il proprio parere sul programma dell'indagine conoscitiva. La Commissione, riservandosi di acquisire dai soggetti uditi i dati statistici relativi all'oggetto dell'indagine, approva la proposta della Presidente.

Il 5 dicembre la Commissione avvia l'indagine attraverso l'audizione di Rosario Priore, direttore generale del Dipartimento di giustizia minorile del Ministero della giustizia. La Presidente, introducendo il tema dell'audizione, chiede al giudice Priore di soffermarsi sulla questione della congruità e del funzionamento della legge 269/98 e sugli eventuali o necessari adeguamenti normativi, con riferimento ai dati a sua disposizione in merito al numero delle persone denunciate, a quelle effettivamente condannate, a quelle in stato di libertà o di detenzione e al numero di sentenze passate in giudicato o altro. Inoltre, chiede di poter conoscere le eventuali iniziative per combattere il commercio via Internet di materiale pedopornografico. Quest'ultima parte potrebbe aiutare la Commissione a elaborare un documento da portare alla conferenza internazionale sull'abuso e sul commercio dei minori prevista prossimamente a Yokohama.

Rosario Priore, dopo aver ricordato alla Commissione che la sua esperienza è stata basata, per diversi anni, sui problemi del terrorismo e che solo da due settimane si trova collocato nel Dipartimento di giustizia minorile, affronta le due problematiche postegli dalla Commissione. Per quanto riguarda la legge 269/98 esprime un'opinione positiva con riferimento al suo impianto normativo. In relazione all'applicazione della legge, fa notare come elemento comune dei processi per sfruttamento sessuale sia il fatto che mentre gli imputati spesso si diminuiscono l'età dichiarando di avere meno di 18 anni per avvalersi di tutti i benefici previsti dalla legislazione minorile, le persone offese, al contrario, innalzano la loro età, per evitare danni alle persone che le sfruttano. Spesso, infatti, le loro identità sono sconosciute agli inquirenti e non è possibile chiederle ai Paesi di provenienza – principalmente Albania, Moldavia, Ucraina, Russia e Bielorussia – poiché non sono in grado di dare le informazioni in tempi stretti, come richiederebbe la celerità dei processi. Per quanto attiene alla seconda questione riguardante le iniziative per combattere il commercio via Internet, Rosario Priore sostiene l'opportunità di ricorrere alla Convenzione internazionale sulla *cybercriminality*, peraltro già firmata dall'Italia a Strasburgo il 23 novembre 2001 e attualmente in attesa di legge nazionale di recepimento. Questo

documento prevede non solo infrazioni informatiche contro l'integrità e la disponibilità dei dati, ma anche violazioni che riguardano atti di produzione, diffusione e possesso relativi alla pornografia infantile. Ricorda, inoltre, la presenza di un protocollo addizionale sulla propaganda di idee razziste e xenofobe attraverso Internet. Con riferimento all'acquisto di materiale pornografico via Internet, il direttore generale Priore richiama l'articolo 14 della legge 269/98, diretto a conferire forti poteri all'autorità giudiziaria, tra i quali la possibilità di acquisto simulato, la partecipazione alle attività turistiche di turismo sessuale o la possibilità di differimento del sequestro. Un'altra questione posta in evidenza dal magistrato concerne lo svuotamento di funzioni del Dipartimento di giustizia minorile, a cui è rimasto soltanto una residuale attività di monitoraggio in seguito all'accrescimento delle competenze di altri soggetti come il Ministero dell'interno, l'Osservatorio o il Comitato di monitoraggio che ha sede presso il Ministero del *welfare*.

Segue l'intervento della Presidente volto a porre in luce due tematiche a suo avviso molto importanti: la prima riguarda la necessità che in caso di violenza o sfruttamento di un minore in ambito familiare non sia la vittima a essere allontanata quanto piuttosto il genitore abusante; la seconda riguarda la possibilità proposta dall'associazione Amnesty international di configurare la violenza fisica e psicologica su un minore come un'ipotesi di tortura.

Interviene, poi, la deputata Tiziana Valpiana che chiede di approfondire la questione sollevata dall'introduzione della legge che ha dato la possibilità agli avvocati difensori di interrogare e di ascoltare i testimoni. La deputata fa notare come tale legge consenta che, nel caso di minori violentati dai padri, cioè nei casi di incesto, l'avvocato difensore del padre chiami il figlio violato come testimone senza alcuna tutela che sia udito con le necessarie garanzie che si prevedono per il minore.

Priore dichiara di condividere pienamente questa considerazione e auspica che il legislatore colmi a breve distanza la lacuna introdotta da questa legge. Interviene poi la deputata Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo) la quale, ponendo in evidenza la questione dei bambini e delle bambine che spariscono, si chiede se vi sia un monitoraggio del fenomeno stesso e se gli strumenti di deterrenza oggi a disposizione siano adeguati a porre fine a tale realtà. Ricorda, infine, il problema dei bambini che entrano clandestinamente non accompagnati nel nostro territorio.

Con riferimento proprio a quest'ultima questione il Direttore generale del Dipartimento di giustizia minorile si sofferma sul problema del rimpatrio evidenziando la necessità di una distinzione all'interno della categoria di "minore". Egli sostiene, infatti, che vi sia da una parte il fanciullo bisognoso di una determinata protezione che necessita di un accompagnamento continuo in quanto completamente privo della capacità di autodeterminarsi, d'altra parte vi sono poi le altre categorie di minori dai 13, 14 o 15 anni che hanno una volontà precisa di essere clandestini. Per queste persone, che non desiderano assolutamente rimpatriare e fanno di tutto per restare clandestine, ogni forma di rimpatrio viene considerata una forma palliata di espulsione e per questo, non ap-

pena si presenterà loro l'occasione, torneranno in Italia. Questi due tipi di minori non accompagnati, clandestini, dovrebbero essere trattati in modo diverso.

L'11 dicembre la Commissione prosegue l'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori attraverso l'audizione di Domenico Vulpiani, dirigente superiore della Polizia di Stato e direttore del Servizio della polizia postale e delle comunicazioni e di Sergio Staro, vice questore aggiunto della Polizia di Stato. La Presidente introduce il tema dell'audizione finalizzata a informare i membri della Commissione sullo stato di attuazione della legge 269/98 e sul collegamento dell'attività della Commissione con quella svolta dalla polizia e dai vari ministeri a favore dell'infanzia, anche in vista di possibili iniziative da proporre in sede parlamentare.

Vulpiani spiega di aver ritenuto opportuno non preparare una relazione scritta, ma predisporre una serie di diapositive da illustrare ai membri della Commissione. Egli, nel corso del suo lungo intervento, affronta il rapporto tra Internet e pornografia minorile analizzando tale fenomeno sia dalla parte dell'offerta che avviene attraverso gli strumenti dei siti web, newsgroup, chat, e-mail – di cui parlerà singolarmente in modo tecnico e dettagliato – sia dal lato della domanda, evidenziando come Internet offra la possibilità planetaria di ricercare questo materiale diretto a soddisfare determinate perversioni o curiosità occasionali.

In secondo luogo, l'oratore si concentra sul commercio elettronico di materiale pedopornografico, facendo notare come la produzione di immagini di siffatta natura, possa essere domestica, industriale, digitalizzata o proveniente dalla diffusione sulla rete. Fa inoltre notare come le persone individuate come pedofili hanno i ruoli più svariati: dal poliziotto al sacerdote, al professore di scuola, all'insegnante di musica, all'allenatore di calcio, allo zio, al parente più stretto. Si tratta, in sostanza, di operatori sociali o membri della famiglia; molto più raro è invece il caso del minore che venga adescato occasionalmente da un pedofilo di passaggio. Vulpiani prosegue dando cenno del meccanismo di funzionamento dei siti pornografici. Per aprire un sito, pornografico o meno che sia, si comincia con la creazione di un dominio, cioè di un sito web appartenente a una persona, che può essere aperto attraverso Internet da qualunque Paese del mondo, fornendo anche false identità. Per quanto attiene al server, invece, si deve affittare materialmente uno spazio da un provider, nell'ambito del quale si apre il sito contenente le immagini. Queste ultime possono essere assolutamente normali, celando, in genere, al loro interno immagini pedopornografiche. Attraverso l'immagine grafica, il gestore del sito si collega a Internet e, magari attraverso un provider italiano, entra nella rete rendendosi anonimo. A questo punto basta che il soggetto vada in un altro Paese, contatti una società gestore di domini e comunichi che desidera registrare un dominio a suo nome, pagando una certa cifra, con carta di credito o simili. Infine, basterà aprire il server in un terzo Paese ancora o nello stesso Paese, purché distinto da quello del dominio. Con questo discorso Vulpiani mira a mettere in evidenza la grande importanza della collaborazione internazionale al fine di ricostruire tale percorso. L'esponente si sofferma, da ultimo, a parlare dei compiti della Polizia delle comunicazioni e dei

percorsi investigativi che essa ha seguito negli ultimi anni. Descrive, inoltre, gli strumenti attraverso i quali porre in essere la collaborazione internazionale evidenziando come, in questa materia, essa avvenga essenzialmente attraverso tre canali: il G8, l'Interpol e l'Europol. Espone poi la realizzazione di un importante progetto per la costituzione di una banca dati a livello europeo, inserita nell'ambito di Interpol. L'intervento prosegue con l'analisi del tema della navigazione protetta per i minori attraverso l'esposizione di tre tipi di tecniche: una navigazione vietata a determinati siti (il provider indica su quali siti è possibile navigare, indirizzando i minori, soprattutto i più piccoli che non hanno grandi capacità); una navigazione limitata solo a siti consentiti (*white list*); una navigazione più allargata, diretta a escludere solamente i siti vietati (*black list*).

Prende infine la parola Sergio Staro, il cui intervento è finalizzato principalmente a evidenziare i punti salienti della Convenzione diretta a colpire il fenomeno dei crimini informatici.

Il 24 gennaio la Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, procede all'audizione dell'ambasciatore Giancarlo Aragona, direttore generale degli Affari politici multilaterali del Ministero degli affari esteri, assistito dal consigliere Emanuele Pignatelli, capo dell'Ufficio diritti umani del medesimo dicastero, in relazione alla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'infanzia, che si svolgerà a New York dall'8 al 10 maggio 2002. Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Grazia Sestini.

L'Ambasciatore ricorda, innanzi tutto, quale sarà l'articolazione dei lavori previsti a New York e in particolare si sofferma sulle motivazioni della contemporanea presenza di tre fori: uno dei giovani, uno dei parlamentari e uno delle organizzazioni non governative aventi lo scopo di saldare le varie componenti. I giovani, in quanto protagonisti della Sessione; i parlamentari, come espressione democratica delle società e dei Paesi partecipanti e le organizzazioni non governative come componenti importanti delle società civili. Fa, poi, un breve cenno al documento che chiuderà l'Assemblea ricordando come questo testo presenti problematiche ancora aperte, la più importante delle quali verte sul riconoscimento del valore vincolante delle disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo. Ricorda, infatti, che alcuni Paesi - tra cui gli Stati Uniti d'America - non sono disposti a riconoscerle valore vincolante in quanto ciò comporterebbe modifiche nelle legislazioni nazionali quali ad esempio l'eliminazione della pena di morte per i minorenni. Viene quindi brevemente affrontato anche il problema, segnalato da varie organizzazioni non governative, riguardante l'approvvigionamento di acqua e cibo in determinati Paesi.

La Commissione si riunisce nuovamente su questo tema il 30 gennaio. Viene udito il ministro per l'Innovazione e le tecnologie Lucio Stanca, in relazione alla tutela dei minori nella problematica della regolamentazione di Internet. Il ministro Stanca è accompagnato dai suoi collaboratori, Ernesto Vozzi e Gabriella Mazzei.

L'audizione ha lo scopo di ottenere chiarimenti su cosa sia possibile realizzare affinché i minori vengano tutelati nell'utilizzo di Internet. Ciò in relazione sia all'uso che gli stessi minori fanno della rete, sia all'utilizzo da parte di adulti ai fini dello scambio di immagini e informazioni legate alla pedopornografia. L'intervento del Ministro si articola in quattro parti. Nella prima egli esamina il fenomeno Internet e il problema dell'uso distorto di questo strumento diretto alla diffusione di contenuti illeciti e dannosi attraverso la rete. Il Ministro evidenzia l'importanza di affrontare correttamente ed efficacemente il problema, proprio sotto il profilo particolare della tutela di minori dai rischi derivanti dalla navigazione nello spazio virtuale. In particolare, sostiene che il problema del raggiungimento di un adeguato livello di sicurezza nell'uso delle reti, vada affrontato oltre che sul piano repressivo, su quello conoscitivo e preventivo, attraverso una strategia unitaria e articolata in più interventi. Nella seconda parte il Ministro evidenzia i fattori che rendono estremamente complessa la regolamentazione di Internet e l'importanza di interventi equilibrati e tempestivi per un adeguamento normativo e, laddove necessario, per l'introduzione di nuove normative *ad hoc*. In questo contesto affronta anche il tema del rapporto tra regolamentazione e autoregolamentazione e approfondisce la problematica relativa agli obblighi e alla responsabilità degli Internet providers. Con riferimento a tale questione, il Ministro osserva come proprio dal carattere transnazionale della rete derivino complesse questioni giuridiche di fronte alle quali una regolamentazione limitata esclusivamente all'ambito statale rivelerebbe la sua assoluta inadeguatezza e insufficienza. Ricorda le notevoli difficoltà e incertezze giuridiche derivanti dalla contemporanea applicabilità allo spazio virtuale di diverse legislazioni nazionali. Cita a titolo esemplificativo il famoso caso Yahoo, su cui entrarono in conflitto l'ordinamento francese e quello americano. Ricorda che questo caso ebbe inizio con una sentenza emessa in Francia che condannava Yahoo, sulla base della legge francese, alla rimozione del materiale di natura dichiaratamente filonazista esposto e messo in vendita sul suo sito web, sentenza successivamente dichiarata inapplicabile negli Stati Uniti in quanto contraria alla Costituzione americana per violazione del principio della libertà di espressione. Un altro e importante fattore che contribuisce a rendere complicati la regolamentazione e il controllo delle comunicazioni telematiche è rappresentato, secondo il Ministro, dalla convergenza in Internet di diversi *media* e delle diverse tecnologie. Il continuo processo di convergenza delle forme di comunicazione (le forme testuale, audio e video che confluiscono verso l'unica forma digitale) e delle tecnologie di comunicazione (i settori delle telecomunicazioni, audiovisivo e delle tecnologie dell'informazione) hanno infatti determinato l'entrata in crisi del tradizionale approccio regolamentare fondato sulla netta distinzione fra le diverse forme e i diversi mezzi di comunicazione, in particolare la stampa e l'audiovisivo. La terza parte della relazione svolta dal Ministro contiene una rapida rassegna delle possibili soluzioni tecnologiche al problema del controllo dei contenuti illeciti e dannosi diffusi in Internet. Infine, nell'ultima parte il Ministro illustra una sua iniziativa diretta ad affrontare in maniera più coordinata la problematica in esame e porre in atto le necessarie misure di contrasto. Tale iniziativa parte dall'idea di

agire attraverso interventi di carattere diverso, sui vari piani della regolamentazione, dell'autoregolamentazione, dello studio, promozione e attivazione di appropriate soluzioni tecniche, dell'informazione, sensibilizzazione e alfabetizzazione. Sulla base di quanto appena detto il Ministro propone l'istituzione di un organismo di coordinamento che coinvolga tutti i soggetti pubblici e privati. Quest'organismo dovrà valutare quanto già fatto in ambito nazionale e internazionale e definire un programma concreto di azioni, monitorarne l'attuazione e valutarne i risultati. A questo fine, sul sito del Ministero verrà attivato anche un *forum* di discussione attraverso il quale tutti (operatori del settore, ma anche comuni utenti della rete) potranno dare un loro contributo.

Nella seduta del 31 gennaio, la Presidente illustra la documentazione fornita dall'ambasciatore Giancarlo Aragona, relativa allo stato dei negoziati del documento finale della Sessione speciale.

Il 5 febbraio la Commissione procede all'audizione di Pierfrancesco Gaggi, responsabile del Settore sistemi di pagamento dell'Associazione bancaria italiana (ABI), e di Claudio Venturi, responsabile delle Relazioni istituzionali della Servizi Interbancari Spa, in merito all'utilizzo delle carte di credito per il pagamento di materiale pedopornografico su Internet.

Durante il suo intervento, Gaggi spiega da un punto di vista tecnico le differenze tra le varie carte di credito esistenti; in particolare tra le carte di pagamento dette bancarie, e quelle che sono solitamente definite Travel and Entertainment - T&E - (quali American express e Diners). Spiega inoltre la differenza esistente tra i circuiti internazionali, come Visa e Mastercard, e quelli domestici quali, per l'Italia, il Pagobancomat. Si sofferma, quindi, a evidenziare che nei circuiti finanziari internazionali viene prestata una grande attenzione al tema del commercio di materiale pedopornografico. Infatti, i circuiti mondiali di carte di pagamento hanno impartito raccomandazioni ai propri aderenti - banche e altre istituzioni finanziarie - con cui li invitano a segnalare, indipendentemente dal tipo di normativa vigente nel Paese preso in considerazione, quanto eventualmente emergesse dall'uso delle carte di credito, collegato allo svolgimento di un'attività di commercializzazione di materiale pedopornografico.

Interviene poi Claudio Venturi che si limita ad aggiungere alcune considerazioni specifiche a integrazione di quanto detto da Gaggi. In particolare, soffermandosi sulle differenze esistenti tra le carte di credito, egli sostiene che a oggi le carte Pagobancomat bancarie non siano uno strumento immediatamente spendibile nel mondo del commercio elettronico. È importante, al contrario, concentrare l'attenzione sulle carte di credito perché sono più atte ad essere utilizzate per questo tipo di scambi. Entrando nel dettaglio, egli spiega come i circuiti mondiali di carte di pagamento abbiano predisposto, nel tempo, due diverse tipologie di attività. Una di carattere preminentemente tecnologico, al fine di accrescere sempre più l'efficacia dal punto di vista sia commerciale, sia dell'affidabilità degli strumenti di pagamento; l'altra di tipo preventivo, che impone anche sanzioni economiche ai membri partecipanti a tali siste-

mi mondiali, laddove non vengono rispettate certe norme, quali ad esempio quella, a partire dall'ottobre del 2001, mirante a una "pulizia" degli eventuali esercenti già convenzionati che dovessero operare in settori illeciti con esplicito riferimento alla pedopornografia. Dopo aver spiegato quali siano i casi di attivazione dell'ufficio per la sicurezza operativa, l'ultima considerazione svolta da Venturi, è diretta a rispondere a un quesito rivolto dalla Presidente per conoscere se nel caso di condanna per pedofilia, è previsto il ritiro della carta di credito. A tal proposito l'oratore spiega, come in realtà, nell'ambito del rapporto contrattuale fra banca emittente e titolare della carta, quest'ultima resta di proprietà della banca stessa, perché la carta è concessa in comodato d'uso al titolare. Quindi la banca, per motivi di insolvenza del titolare o quant'altro, può in qualsiasi momento ritirare la carta al titolare o comunque inibirne l'uso in termini elettronici.

Il 7 febbraio la Commissione svolge l'audizione di Paolo Nuti, presidente dell'Associazione italiana Internet providers e di Matteo Fici, presidente dell'Assoprovider, in relazione alla problematica della regolamentazione di Internet. Matteo Fici è accompagnato da don Ilario Rolle, rappresentante dell'Assoprovider. La relazione di Nuti è diretta a illustrare in particolar modo le opportunità che si presentano nell'utilizzo di Internet da parte di adolescenti e famiglie, le modalità per prevenire le intrusioni e le strategie a suo avviso migliori per raggiungere l'obiettivo di un uso sicuro del mezzo informatico sia da parte dei ragazzi che delle loro famiglie. L'oratore ritiene che i problemi della tutela dei minori rispetto a Internet possano ricondursi a due grandi categorie. La prima riguarda la necessità di evitare il contatto del minore con contenuti illegali o sensibili (cioè inadatti al minore) e altre forme dirette di abuso a suo danno, quali ad esempio l'adescamento mediante chat line o forme di plagio, la raccolta di dati riservati sulla famiglia, i condizionamenti pubblicitari eccetera. La seconda grande categoria di problemi concerne le modalità per reprimere ogni forma di abuso e sfruttamento dei minori e, più in generale, di ogni attività criminosa *on line*. L'oratore articola la sua esposizione partendo da una panoramica degli strumenti a disposizione della famiglia e dell'educatore per tutelare il minore. Quanto agli strumenti, egli effettua una distinzione in due classi. La prima riguarda gli strumenti installabili direttamente sul computer dell'utente (cioè da parte dei genitori nei confronti del minore), la seconda concerne invece gli strumenti che possono essere messi a disposizione della famiglia da parte dei fornitori di servizi. Dopo aver descritto tecnicamente i vantaggi e i difetti delle varie soluzioni, Nuti passa a trattare il problema della repressione e prevenzione dei reati informatici e telematici, con particolare riguardo agli abusi a danno dei minori. Il problema di fondo trattato nel suo intervento è quello dell'anonimato: dopo aver affrontato gli aspetti tecnici di questa questione, si sofferma sulla questione della rimozione dei contenuti. Egli spiega come questa non possa avvenire per iniziativa propria dal fornitore dei servizi, ancorché venga avisato da qualcuno che i contenuti che sta ospitando per conto di un terzo sono illegali. Il relatore sostiene quindi la necessità di creare un meccanismo (detto *hot line*)

che consenta di incanalare con certezza le segnalazioni con un metodo sufficientemente rapido e di attivare qualcuno (una commissione o direttamente il magistrato) che possa immediatamente emettere un'ordinanza di sospensione della fornitura del servizio di distribuzione.

Seguono successivamente gli interventi del presidente dell'Assoprovider, Matteo Fici e del rappresentante dell'Assoprovider, don Ilario Rolle. Quest'ultimo intervento è diretto all'illustrazione della esperienza personale del sacerdote esperto in educazione dei minori all'uso della rete. Egli racconta come l'associazione di cui fa parte, dopo aver sperimentato vari software di protezione abbia deciso di creare un sito dal nome *davide.it* il quale fornisce un servizio gratuito di filtro in rete, non basato su parole chiave ma su un'analisi dei contenuti.

Il 12 febbraio la Commissione prosegue l'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, con l'audizione di Francesco Verdoliva, sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Salerno, sul rapporto tra minori e Internet.

Nel corso dell'intervento vengono illustrate alcune problematiche concernenti l'ideazione dei virus informatici, nonché il tema dell'associazione a delinquere. Al riguardo il Sostituto procuratore ritiene che mentre il quadro normativo sostanziale sia abbastanza completo, risulti invece molto carente il quadro normativo processuale. La relazione si conclude con la promozione da parte dell'oratore di alcune proposte dirette a fornire un'approfondita formazione degli operatori del settore, dalla polizia giudiziaria alla polizia di prevenzione, ai magistrati, ai pubblici ministeri, agli avvocati. Il Sostituto procuratore richiama, al riguardo, uno strumento tecnico della Comunità europea, i cosiddetti progetti Daphne, aventi come obiettivo particolare la formazione per il contrasto di tali tipi di reati.

Il 19 febbraio la Commissione si riunisce per procedere all'audizione del presidente del Consiglio nazionale degli utenti Cesare Mirabelli sul rapporto tra minori e Internet.

Nella prima parte del suo intervento Mirabelli richiama in modo generico i diritti del minore considerato come soggetto in formazione, garantiti dalla nostra costituzione e dalla Convenzione sui diritti del fanciullo. Si inserisce in questo discorso l'esigenza di utilizzare Internet in modo tale da garantire questi diritti; Mirabelli ricorda la proposta della creazione di Internet *meeting point*, cioè di luoghi di aggregazione che in qualche modo stimolino un uso congiunto e più critico dello strumento e sollecita, al riguardo, l'iniziativa e l'impegno del mondo delle associazioni e della scuola. Dopo aver rapidamente affrontato i temi dei codici di autoregolamentazione e dei sistemi di filtraggio, l'oratore si sofferma a fornire qualche indicazione sull'evoluzione giurisprudenziale in questa materia. In particolare, facendo riferimento a un'ordinanza emessa dal giudice per le indagini preliminari di Latina, egli accenna a tematiche quali: la verifica della sussistenza di esigenze cautelari; la verifica di come Internet sia un

bene complesso, composto da più elementi accessori, tutti classificabili come pertinenti al reato; la considerazione del luogo di immissione dei dati come luogo di consumazione del reato; infine, il sequestro in tutti i momenti di passaggio nei quali, in ipotesi, si può attuare la consumazione del reato. Egli svolge, poi, alcune considerazioni riguardanti la possibile creazione di una pagina introduttiva per i providers contenente una sorta di certificazione di garanzia che spinga il provider ad aderire a un codice di autoregolamentazione che controlli ciò che viene immesso in rete, costituendo ciò una garanzia per il genitore di fronte all'utilizzo di Internet da parte dei minori.

Proseguendo le audizioni programmate nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, il 20 febbraio la Commissione si riunisce per ascoltare Gianfranco Dosi, presidente dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e i minori (AIAF) e Alessandro Sartori, presidente dell'AIAF Regione Veneto, in merito alla prospettata riforma di alcuni istituti in materia di giustizia minorile. L'intervento è diretto a fornire chiarimenti circa la prospettiva di una revisione del sistema della giustizia minorile – attraverso la riforma dei tribunali per i minorenni oppure attraverso l'istituzione di una sezione speciale della famiglia presso i tribunali ordinari – che abbia lo scopo di superare la frammentazione delle competenze giudiziarie relative ai minorenni, oggi divise tra il tribunale per i minorenni, il giudice tutelare e la sezione civile del tribunale ordinario in cui vengono trattate le cause di separazione.

Gianfranco Dosi comincia il suo intervento delineando quelli che, a suo avviso, costituiscono i due problemi fondamentali. Il primo problema è costituito dalla quantità di lavoro inerente la materia. Oltre alle competenze di tipo conciliativo del giudice tutelare, egli ricorda le competenze relative alla crisi della famiglia, al controllo della potestà, alla tematica della filiazione (riconoscimento e disconoscimento) e, infine, a tutte le tematiche attinenti all'area della responsabilità genitoriale e alle questioni patrimoniali. Il secondo problema è rappresentato dall'insufficiente diffusione territoriale della giustizia minorile. Rispetto ai questi due problemi egli formula due ipotesi di soluzione. La prima sarebbe quella di lasciare al tribunale per i minorenni solo determinate procedure, per le quali i cittadini si potrebbero spostare, come, ad esempio, quelle per l'adozione e le competenze penali. La seconda potrebbe esser quella di creare sezioni specializzate in materia di famiglia aventi sede presso i tribunali ordinari.

Alla seduta del 27 febbraio viene illustrato lo schema di documento predisposto a seguito delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul tema dello sfruttamento e abuso dei minori.

Nell'ambito della stessa indagine, il 6 marzo la Commissione ascolta il ministro delle comunicazioni, Maurizio Gasparri, sul rapporto tra TV e minori. La prima parte dell'audizione si incentra principalmente sui temi riguardanti le trasmissioni televisive rivolte ai minori attraverso un'analisi e una sintesi della situazione attuale e di quanto fatto finora in ambito legislativo. Per quanto riguar-

da il divieto di trasmettere programmi dal contenuto osceno in particolari fasce orarie, il Ministro ricorda l'intervento di un'importante sentenza della Corte di cassazione del marzo 2000. Essa, ai fini della determinazione della nozione di osceno, indica la tendenza ad acquisire, quali parametri per la valutazione del concetto del pudore, il modificarsi dei costumi sul territorio nazionale, le mode e i *mass media* (televisione, giornali e cinema) quali "specchio del comune sentire". Sottolinea quindi il fondamentale ruolo attribuito ai *media* come criterio di valutazione del concetto di osceno. Per quanto riguarda, invece, la disamina delle varie norme che tutelano i minori dalle trasmissioni televisive inidonee, il Ministro cita quelle più importanti a partire da quelle a livello comunitario passando da quelle a livello nazionale - la *Carta di Treviso* e la legge Mammi - per arrivare ai decreti ministeriali, al codice di autodisciplina pubblicitaria, alla *Carta dei doveri del giornalista* del 1993.

Una seconda parte dell'audizione riguarda la tematica dei codici di autoregolamentazione e pone in evidenza, attraverso un'analisi piuttosto complessa, come i codici di autoregolamentazione prodotti in Italia risultino meritevoli nelle intenzioni ma deludenti sul piano dell'efficacia. Infine, una terza parte è dedicata alla descrizione degli effetti della televisione sulla mente dei bambini. Il Ministro spiega come, in particolare, per quanto riguarda la rappresentazione televisiva della violenza, è abbondantemente verificata la sua azione di assuefazione e abitudine alla paura e diffidenza generalizzata che inducono una percezione distorta degli effetti. Ricorda poi come l'induzione ossessiva al consumo, la trasmissione di stereotipi sessuali e sociali, l'imposizione di una concezione della vita fatta di un superficiale edonismo, siano le principali conseguenze negative di un consumo eccessivo dei *media*. A questo punto il Ministro, sostenendo che il problema della tutela dei minori dalle trasmissioni televisive inidonee deve comunque essere affrontato in un'ottica di potenziamento degli strumenti già esistenti e di introduzione di nuovi meccanismi di protezione, evidenzia, per quanto riguarda il primo punto, la necessità di un maggiore controllo sul rispetto dei codici di autoregolamentazione, la cui concreta attuazione è oggi sostanzialmente rimessa alla buona volontà dei firmatari, e per quanto riguarda il secondo punto richiama le iniziative attualmente allo studio del Ministero delle comunicazioni. La prima iniziativa è diretta a introdurre, direttamente negli atti di concessione delle frequenze per l'esercizio radiotelevisivo, obblighi inerenti al rispetto delle normative pubbliche o convenzionali sulla tutela dei minori. La seconda iniziativa, più incisiva, riguarda l'approvazione di una legge che superi l'attuale disorganicità del quadro normativo e convenzionale, con la fissazione di principi generali e un contestuale richiamo alle norme contenute in un codice unico di autoregolamentazione. A tal proposito, ricorda come il Ministero delle comunicazioni sia intenzionato ad affidare alla Commissione ministeriale per il riassetto del sistema radiotelevisivo - un organo che svolge una funzione di consulenza, costituito da rappresentanti delle emittenti nazionali, pubbliche e private, e di tutte le associazioni delle emittenti private e locali - il compito di redigere, entro tre mesi a partire dal giorno dell'audizione, il codice unico di autoregolamentazione, che

renda il vigente sistema dei controlli convenzionali più efficace e, soprattutto, univoco superando la frammentazione determinata dalla presenza di molteplici codici. Il Ministro conclude l'audizione ricordando l'istituzione di un numero telefonico di emergenza 114, con il quale bambini e adolescenti, vittime di maltrattamenti o in condizioni di grave difficoltà, potranno accedere gratuitamente a un servizio di emergenza.

Dalle considerazioni avanzate da alcuni membri della Commissione e riguardanti principalmente le interruzioni pubblicitarie durante la programmazione per i bambini, l'autoregolamentazione e il rifiuto della censura, sembra emergere un'opinione comune secondo la quale se è giusto salvaguardare il minore, non è tuttavia possibile accogliere un'ideologia completamente censoria che bloccherebbe, con grande nocumento, la libertà di espressione e la libertà di informazione.

*Secondo congresso
mondiale
sullo sfruttamento
sessuale dei minori
a scopo commerciale*

La Commissione si riunisce il 16 gennaio per ascoltare la comunicazione della presidente Procaccini relativa alla partecipazione di una delegazione della Commissione al secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei minori a scopo commerciale tenutosi a Yokohama dal 17 al 20 dicembre 2001. Interviene la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali, Grazia Sestini.

La Presidente ricorda anzitutto come, mentre il congresso di Stoccolma si è concluso con una dichiarazione e un piano d'azione, il congresso di Yokohama ha rappresentato un momento di verifica degli impegni presi e di elaborazione di nuovi obiettivi e nuovi impegni. Con riferimento a questi ultimi il congresso ha infatti adottato un documento finale e una lista di dichiarazioni in cui si distinguono le posizioni di alcuni Paesi o gruppi di Paesi, tra cui l'Unione europea. La presidente descrive come si sono svolti i tre giorni di lavoro della sessione plenaria ricordando come, accanto all'esposizione dello stato di realizzazione sul piano nazionale delle misure di contrasto al fenomeno dello sfruttamento, si siano svolti numerosi seminari nei quali sono stati approfonditi specifici aspetti delle tematiche trattate. Quanto all'Italia, è stata annunciata solennemente la decisione del Governo italiano di concedere un finanziamento di 10 miliardi all'UNICEF per programmi-paese da realizzarsi nella regione del Sud-est asiatico nel settore della lotta allo sfruttamento e al traffico dei minori. La Presidente rileva alcune luci e ombre che hanno caratterizzato l'esito dei lavori. Queste riguardano in modo particolare la questione del consenso della comunità internazionale alla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori. Vari contrasti sono infatti nati sulla soluzione di compromesso accettata, secondo la quale, da un lato, si sarebbe mantenuto il testo del documento finale, negoziato in precedenza e, dall'altro, si sarebbero aggiunte una lista di dichiarazioni di Paesi che volevano una rinegoziazione del testo.

Interviene la sottosegretaria Grazia Sestini la quale, dopo aver informato che è stata rinnovata la convenzione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze per l'attuazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per

l'infanzia e l'adolescenza, afferma di ritenere opportuno un lavoro comune tra Parlamento e Governo; a tal fine suggerisce che la Commissione proceda ad alcune audizioni alle quali partecipi anche il Governo.

Intervengono infine la deputata Carla Mazzuca Poggiolini e la senatrice Albertina Soliani (Margherita DL - l'Ulivo) che manifestano la propria doglianza per il fatto che a Yokohama l'Italia era tra i pochissimi Paesi a non avere un rappresentante del proprio Governo.

Il 22 gennaio la Commissione si riunisce per esaminare alcuni aspetti in materia di pedofilia, emersi dal congresso di Yokohama. La Presidente dichiara di aver predisposto uno schema di lavoro che, a suo avviso, potrebbe costituire anche la base per elaborare una successiva proposta di legge. Segue l'illustrazione dello schema del documento, i cui punti salienti riguardano: l'inasprimento delle pene previste dalla legge 269/98 a carico di chi compie atti sessuali con un minore di età compresa tra i 14 e i 16 anni; l'individuazione di responsabilità e obblighi a carico degli Internet providers; l'acquisizione della deposizione del minore vittima di un reato mediante l'uso di un vetro specchio unitamente a un impianto citofonico; la possibilità di trattamenti (psicoterapeutici, neuropsichiatrici e farmacologici) durante la detenzione su base volontaria per coloro che siano stati condannati per reati relativi al fenomeno della pedofilia. Dopo brevi interventi l'onorevole Maria Burani Procaccini invita i gruppi parlamentari a far pervenire alla Presidenza le designazioni dei componenti il gruppo di lavoro sulla pedofilia e ritiene che la Commissione debba costituire un gruppo di lavoro anche allo scopo di prepararsi adeguatamente all'appuntamento di New York in occasione della Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite.

*Città amiche
delle bambine
e dei bambini*

La Commissione si riunisce il 12 marzo per la discussione della risoluzione presentata da Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, in materia di città amiche di bambini. Interviene il sottosegretario di Stato per l'Ambiente e la tutela del territorio Roberto Tortoli.

Aprè la seduta il deputato Luigi Giacco il quale, nell'illustrare la risoluzione, ripercorre le varie tappe che hanno condotto all'istituzione del Premio destinato ai Comuni italiani, per la materia in oggetto. Egli ritiene che quest'esperienza, unica nel suo genere, debba essere portata alla Conferenza internazionale di New York come contributo che l'Italia può offrire, anche allo scopo di indurre altri parlamenti a percorrere la stessa strada. Intervengono i senatori Rossana Lidia Boldi (Lega Nord Padania), Gaetano Fasolino (Forza Italia), Francesco Carella (Verdi - l'Ulivo), Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) i quali concordano nell'apprezzare la risoluzione perché punta la propria attenzione sulle situazioni di normalità e non su quelle che comunemente vengono definite di disagio. Della stessa opinione sono i deputati Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita DL - l'Ulivo), Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) e Anna Maria Leone (Unione democraticocristiana e di centro).

Interviene, infine, il sottosegretario Roberto Tortoli il quale richiama le iniziative del Ministero in materia: esse riguardano la creazione di un *forum* internazionale intitolato *Verso città amiche delle bambine e dei bambini*, nonché l'istituzione di alcuni premi da assegnare ai Comuni italiani sia per il miglior progetto per una città sostenibile delle bambine e dei bambini, sia per l'iniziativa più significativa ai fini di migliorare l'ambiente urbano per i bambini.

In conclusione la Commissione **approva all'unanimità** la risoluzione nel testo riformulato.

Riforma della giustizia minorile

Il 13 marzo la Commissione si riunisce per procedere all'audizione del Ministro della giustizia, Roberto Castelli, sulle riforme in materia di giustizia, civile e penale, minorile.

Il Ministro Castelli svolge un'ampia relazione sui due provvedimenti che si occupano della materia oggetto dell'audizione. Una prima parte è rivolta alla giustizia civile, in particolare all'illustrazione e alla spiegazione del disegno di legge recante misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori. In questa parte il Ministro chiarisce anzitutto che i due modelli organizzativi alternativi proposti dalla riforma sono la soppressione dei tribunali per i minorenni e la loro sostituzione con una sezione specializzata presso il tribunale ordinario ovvero l'istituzione di un tribunale per la famiglia e i minori, con l'ampliamento delle attuali competenze del tribunale dei minorenni. Spiega, inoltre, i motivi del ritardo nell'approvazione di questa auspicata riforma tra cui ricorda il problema della frammentazione delle competenze e quello della collocazione territoriale dei tribunali. Infine, ricorda che l'idea di affidare al Governo l'istituzione di sezioni specializzate si giustifica sulla base del fatto che si tratta di un compito molto tecnico e burocratico, configurandosi come un'operazione più amministrativa che politica e quindi più adatta a un ministero piuttosto che al Parlamento. Il Ministro passa poi a esaminare la composizione dei collegi giudicanti al fine di rendere chiaro che la figura dell'esperto (psicologo, pedagogo, psichiatra) non scomparirà con l'attuazione della riforma, ma rimarrà come ausiliario del giudice per integrare le conoscenze giuridiche con altri elementi di valutazione necessari quando si tratti di minori.

La seconda parte dell'audizione è rivolta alla giustizia penale, in particolare all'illustrazione del disegno di legge recante modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni. Passando in rassegna i vari articoli del disegno di legge, il Ministro si sofferma in particolare sull'articolo 4, oggetto di numerose polemiche, spiegando come la norma contenuta in tale articolo abbia inteso unicamente codificare un principio già ampiamente recepito dalla giurisprudenza secondo il quale le ragioni giustificative della riduzione di pena per la minore età diminuiscono notevolmente man mano che ci si approssima alla soglia legale della maggiore età. Egli ricorda, infine, le norme che apportano correttivi al sistema di misure cautelari personali, nonché l'introduzione di talune norme di modifica del sistema dell'esecuzione.

Ha quindi inizio il dibattito. Interviene per prima la deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale, non condividendo appieno la riforma in campo penale, esprime in particolare le sue perplessità sull'articolo 4 e anche sull'articolo 11, diretto a mettere in discussione l'istituto della messa alla prova, che a suo avviso rappresenta invece un istituto di grande civiltà che ha dato anche notevoli risultati sul piano del reinserimento.

Di contrario avviso è invece l'intervento del senatore Rossana Lidia Boldi (Lega Nord Padania) diretto a mettere in luce i numerosi vantaggi del disegno di legge in materia penale.

Interviene quindi la deputata Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), la quale ritiene che la proposta di riforma crei uno spostamento del centro di attenzione che non viene più ad essere il minorenni con le sue problematiche, ma piuttosto la società che risulta maggiormente tutelata con un inasprimento delle pene.

L'intervento di Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) è invece diretto a esprimere il suo disappunto sul fatto che attraverso disegni di legge separati si vadano a separare la giustizia minorile penale da quella civile. Inoltre, l'onorevole Bolognesi teme che si perda l'obiettivo rieducativo di reinserimento dei minori e si crei una filosofia repressiva attraverso interventi che dividono per fasce di età i minori in maniera discutibile.

Dello stesso avviso risulta il deputato Silvana Pisa (Democratici di sinistra - l'Ulivo).

Infine il senatore Antonio Montagnino (Margherita DL - l'Ulivo) e il deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) esprimono le loro perplessità con particolare riferimento alla proposta di escludere i giudici onorari dalla composizione degli organi giudicanti.

Le audizioni sulle riforme in materia di giustizia minorile proseguono il 19 marzo con le relazioni di Piero Tony, presidente del Tribunale dei minorenni di Firenze, e di Caterina Chinnici, procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Caltanissetta. Gli interventi sono diretti a chiarire le posizioni dei due ospiti in relazione ai due disegni di legge presentati dal Governo per la riforma del tribunale dei minori, che prevedono la separazione tra l'ambito civile e quello penale al fine di realizzare una maggiore efficacia e specializzazione.

L'esposizione prende avvio con l'intervento di Caterina Chinnici la quale, dopo aver svolto alcune osservazioni di carattere generale, dichiara di condividere la proposta di unificare, davanti a un unico organo giudiziario, tutte le competenze inerenti al diritto della famiglia e delle persone e, quindi, anche a quello dei minori, affidando le competenze a un organo specializzato. Tra gli aspetti dei disegni di legge che considera positivi ricorda la maggiore diffusione sul territorio dell'organo che si occupa dei diritti della famiglia e delle persone, nonché l'instaurazione del contraddittorio fin dall'inizio del procedimento, a maggior garanzia di tutti gli interessati. Per quanto riguarda le modifiche nel penale, il Procuratore ritiene la proposta di riforma abbastanza equilibrata poiché,

a suo avviso, non incide in maniera sostanziale sull'impianto del processo penale previsto per il minore ma, anzi, in alcuni casi sembra rafforzarlo. Si riferisce in particolare alle norme dirette a garantire la presenza del genitore e l'interrogatorio del minore prima della conclusione delle indagini. Per quanto riguarda, poi, l'aspetto della criminalità minorile, il Procuratore sostiene che la proposta si faccia portatrice di un'esigenza di adeguamento alla realtà del fenomeno della devianza minorile. Ritiene infatti che sia giusto diversificare la diminuzione derivante dalla minore età proprio in relazione alla maggiore maturità che acquisiscono i ragazzi avvicinandosi ai 18 anni. Peraltro, sottolinea come tale disegno di legge miri a fissare criteri che di fatto vengono già adottati nelle valutazioni attuali dei giudici. Caterina Chinnici esprime infine il suo assenso anche alle proposte in materia di misure cautelari e di esecuzione della pena in istituti per adulti per ragazzi ultradiciottenni; ritiene condivisibile anche la proposta di rendere impossibile l'accesso alla messa alla prova per i minori che si siano resi responsabili dei reati più gravi quali l'omicidio, i reati di cui all'articolo 416 *bis* del codice penale nonché quelli di violenza sessuale.

Segue l'intervento del presidente del Tribunale dei minorenni di Firenze, Piero Tony. Egli afferma di ritenersi soddisfatto solo in parte dei disegni di legge in esame. Da un lato si sofferma in particolare a esaminare i vantaggi dell'accorpamento delle competenze, del nuovo regime cautelare, dall'introduzione della figura del garante per l'infanzia. D'altro lato, dichiara di non condividere la volontà di separare il civile dal penale ed esprime il suo auspicio che la sezione istituenda sia promiscua, poiché il minore va giudicato dallo stesso giudice con la possibilità di un ventaglio di interventi penali e civili tesi a rieducare. Al riguardo richiama l'articolo 2 del decreto legislativo 272/89, dove, parlando di tabelle dei tribunali per i minorenni, si afferma che occorre agire affinché ogni giudice acquisisca esperienza nelle diverse attribuzioni della funzione giudiziaria minorile. Ricorda come, nel Tribunale per i minorenni di Firenze, a differenza della gran parte degli altri tribunali, ogni giudice minorile svolga (attraverso un meccanismo che elimina l'ostacolo delle incompatibilità) le funzioni di giudice per le indagini preliminari, giudice delle udienze preliminari e giudice delle udienze dibattimentali, nonché di giudice civile, utilizzando un ventaglio di strumenti che tiene conto della realtà minorile. Proseguendo nell'analisi dei disegni di legge dichiara di non condividere l'eliminazione dei giudici onorari nel processo civile in quanto sostiene che la decisione assunta nel miglior interesse del bambino presupponga la conoscenza non soltanto delle materie giuridiche ma anche di quelle psicosociali, cosa che un giudice togato non potrà mai apprendere, per quanto vaste siano la sua esperienza e la sua formazione. Si dichiara, inoltre, contrario alla proposta di aumentare i tempi della custodia cautelare e alla scelta di escludere l'applicazione della messa alla prova alle varie ipotesi di abuso sessuale.

La deputata Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) esprime forti perplessità sulla scelta del disegno di legge di eliminare la componente onoraria nell'ambito civile e non invece in quello penale, esponendo come sarebbe, casomai, a suo avviso dovuto essere il contrario.

Il dibattito si apre con l'intervento del deputato Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), la quale esprime forti perplessità sulla decisione del disegno di legge di eliminare la componente onoraria nell'ambito civile e non invece in quello penale, esponendo come, a suo avviso, sarebbe stato piuttosto opportuno il contrario. Ritiene, infatti, che mentre nel penale una accurata consulenza tecnica d'ufficio possa essere sufficiente per valutare i bisogni di un minore, nel civile sia necessaria la presenza della componente onoraria per valutare i bisogni dei figli, ad esempio in un ambito di separazione o di sospensione della patria potestà. L'esponente manifesta, inoltre, dubbi su altri due aspetti della riforma. Il primo riguarda l'utilizzo di strumenti anche solo potenzialmente repressivi e intimidatori da parte dell'autorità - quale sembra essere l'ipotesi della resistenza prospettata nella riforma - in situazioni di comportamenti devianti non solo negli stadi ma in qualsiasi manifestazione civile, sia essa una assemblea studentesca o un altro tipo di raduno giovanile. Il secondo aspetto riguarda la parte della riforma diretta a giustificare un alleggerimento delle garanzie previste per i minori che commettono reati, sulla base di una discutibile divisione per rigide fasce di età. A tal proposito si chiede come si possa collegare in modo così univoco l'età di una persona con il suo grado di maturità.

Su quest'ultimo punto il procuratore Chinnici e il presidente Tony concordano nell'assicurare che il fatto che si diversifichi per fasce di età la misura della riduzione della pena non esclude la possibilità per il giudice di valutare caso per caso la personalità del minore in relazione alla sua effettiva capacità di intendere e di volere.

Segue l'intervento della deputata Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) la quale chiede chiarimenti sulla possibilità di introdurre nei tribunali ordinari nuove sezioni specializzate in tema di famiglia attraverso una riforma che si realizzi a costo zero, riprendendo le parole del ministro della Giustizia Castelli.

Su questo lo stesso presidente Tony esprime perplessità, interrogandosi se per realizzare una riforma a costo zero il Governo abbia preventivamente accertato una sottoutilizzazione dei tribunali ordinari tale da consentire una redistribuzione del lavoro che attualmente svolgono i tribunali dei minorenni.

Infine, il deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) esprime brevi considerazioni su alcuni aspetti della riforma; in particolare, per quanto riguarda l'aumento del tempo della custodia cautelare osserva come, partendo dal presupposto che gli anni dell'età evolutiva sono fondamentali ai fini della successiva maturità, aumentare i tempi della custodia cautelare significa sottrarre potenzialità alla riabilitazione del minore. Ritiene, inoltre, necessario raccogliere ulteriori informazioni per comprendere le differenze di approccio ai rapporti tra civile e penale nel processo minorile.

L'onorevole Antonio Montagnino, con funzioni di presidente della Commissione per la seduta odierna, dopo aver ringraziato la dottoressa Chinnici e il dottor Tony per il contributo, ricorda l'impegno assunto dalla Commissione di elaborare un documento in tema di pedofilia da inserire nella relazione che sarà presentata al Parlamento.

Senato della Repubblica

Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Costituzione della Commissione

Il 27 marzo la Commissione si riunisce per provvedere alla propria costituzione tramite l'elezione del presidente, dei vicepresidenti e dei segretari.

A seguito della votazione, vengono eletti quale presidente il senatore Ettore Buccheri (Alleanza nazionale), quali vicepresidenti i senatori Renzo Guiberti (Unione democraticocristiana e di centro) e Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e, infine, quali segretari i senatori Piergiorgio Stiffoni (Lega Nord Padania) e Giuseppe Vallone (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo).

Commissione affari costituzionali

Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo

La Sottocommissione pareri il 6 novembre esamina il contenuto del disegno di legge riguardante l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo stipulati a New York il 6 settembre 2000, concernenti rispettivamente la pornografia, la vendita e la prostituzione dei bambini, e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Il presidente Andrea Pastore (Forza Italia), in sostituzione del relatore designato Luciano Magnalbò (Alleanza nazionale), dopo aver illustrato il contenuto del provvedimento in esame, propone la formulazione di un parere di nulla osta. La Sottocommissione approva il **parere di nulla osta** formulato dal relatore.

Mezzi di comunicazione di massa

Il 23 gennaio la Sottocommissione pareri si riunisce per l'esame del disegno di legge recante norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet. Il senatore Alessandro Battisti (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo), illustrato il disegno di legge, propone la formulazione di un parere non ostativo. Il senatore Lucio Malan (Forza Italia), pur condividendo l'intento dell'iniziativa in esame, segnala la genericità dei divieti previsti nel testo. Su proposta del presidente Andrea Pastore (Forza Italia) la Sottocommissione conviene quindi di rinviare il seguito dell'esame alla seduta del 12 febbraio. In tale data il relatore sottolinea l'esigenza di precisare le disposizioni inerenti all'individuazione delle opere rivolte ai minori, degli obblighi degli editori della stampa e della letteratura per l'infanzia e delle forme di pubblicità nociva per i minori menzionati, rispettivamente, agli articoli 2, 7 e 10 del testo in esame. Egli propone, pertanto, di esprimere un parere favorevole condizionato alla riformulazione dei suddetti articoli in termini più precisi. La Sottocommissione **approva** la proposta del relatore.

*Protocolli opzionali
alla Convenzione
sui diritti del fanciullo*

Commissione affari esteri, emigrazione

Il 7 novembre la Commissione inizia in sede referente l'esame dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo stipulati a New York il 6 settembre 2000, concernenti rispettivamente la pornografia, la vendita, la prostituzione dei bambini, e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Il presidente Fiorello Provera (Lega Nord Padania), illustrando come lo sfruttamento dei bambini a fini di prostituzione e pornografici raggiunga livelli di abiezione sconvolgenti, dichiara di aver acquisito una documentazione molto impressionante in proposito, già in possesso della magistratura italiana, che egli intende peraltro consegnare al Consiglio d'Europa, dalla quale si evince come il fenomeno non sia limitato a poche persone depravate, ma sia invece oggetto di un'attività commerciale che assicura guadagni ingenti e coinvolge un numero rilevante di individui. Egli rileva, poi, come i bambini sfruttati provengano in maniera rilevante dai Paesi dell'Europa orientale e precisa che il relativo traffico avviene spesso a danno delle stesse strutture destinate all'assistenza dei fanciulli, come ad esempio gli orfanotrofi. Il presidente ricorda come del problema si sia già occupato il Congresso mondiale di Stoccolma, tenutosi nell'agosto del 1996, che si poneva come finalità il coordinamento a livello internazionale della lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini. Il presidente della Commissione passa, quindi, a illustrare la normativa in esame e si sofferma su alcuni articoli del primo protocollo concernente la vendita e la prostituzione dei bambini. In particolare, l'articolo 1 che impone agli Stati contraenti di vietare la vendita, la prostituzione e lo sfruttamento pornografico dei fanciulli, e l'articolo 3 che specifica meglio le attività che devono essere perseguite dalla legge penale e che consistono nella vendita dei bambini per sfruttamento sessuale, traffico d'organi e lavoro forzato. L'articolo 8, inoltre, chiede agli Stati contraenti di adottare appropriate misure per proteggere i diritti e gli interessi dei bambini, assicurando loro un'appropriata assistenza legale, proteggendo la loro privacy e identità e tutelando le loro famiglie, oltre che i testimoni dei relativi reati. L'articolo 9, infine, richiede il rafforzamento di leggi, provvedimenti amministrativi e politiche sociali degli Stati contraenti non solo al fine di reprimere il fenomeno, ma anche al fine di predisporre adeguate misure preventive.

Quanto al secondo protocollo, relativo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, il presidente Provera osserva che in Italia i mezzi di comunicazione hanno già informato l'opinione pubblica di alcune terribili realtà di questo tipo, come ad esempio la condizione dei bambini in Sierra Leone. Ricorda, inoltre, che in alcuni Paesi i bambini e i ragazzi vengono impiegati militarmente, anche ricorrendo all'uso di stupefacenti per coartare più facilmente la loro volontà. A tale proposito, fa notare che un'azione di recupero dei bambini interessati da questo fenomeno è stata avviata grazie all'opera meritoria di alcuni gruppi religiosi. Si apre a questo punto la discussione generale. Interviene il senatore Giulio Andreotti (Partito popolare italiano) il quale esprime innanzi tutto piena condivisione rispetto alle finalità dei protocolli oggetto di ratifica. Con riferimento poi al richiamo contenuto nel primo di essi, all'obbligo degli Stati

contraenti di perseguire penalmente la produzione e la diffusione di materiale pornografico rappresentante bambini, rileva come, secondo la legislazione vigente in Italia, le pubblicazioni oscene sono vietate in via generale. Essendo però noto come si tratti di previsioni da tempo sostanzialmente disapplicate, l'esame del presente disegno di legge può essere, a suo avviso, utile per avviare una riflessione in proposito.

Il senatore Piero Pellicini (Alleanza nazionale), sottolineando come l'effetto deterrente della pena sia minimo in comportamenti di tal sorta, insiste per interventi essenzialmente preventivi piuttosto che affidarsi in modo esclusivo allo strumento repressivo. Riguardo a quest'ultimo punto il presidente Provera ricorda che, secondo le previsioni dell'articolo 9 del primo dei protocolli oggetto di ratifica, gli Stati contraenti sono tenuti anche a dar corso a interventi di prevenzione. Intervengono, poi, il senatore Francesco Tirelli (Lega Nord Padania) e i senatori Alessandro Forlani (Unione democraticocristiana e di centro) e Andrea Rigoni (Margherita - Democrazia e libertà - l'Ulivo), i quali dopo aver manifestato piena condivisione delle finalità che presiedono ai protocolli oggetto di ratifica, sottolineano l'opportunità di vigilare in futuro sul grado di ottemperanza che essi riceveranno a livello internazionale. A tale riguardo, il senatore Tirelli propone di considerare la possibilità di condizionare lo sviluppo delle relazioni bilaterali dell'Italia con i Paesi nei quali si manifestano più frequentemente fatti di pedofilia alla realizzazione di concreti progressi sul piano interno nella repressione e nella prevenzione di tali odiose pratiche. Ciò dovrebbe valere, in particolare, nei confronti di quegli stati che aspirano a entrare nell'Unione europea. Il senatore Milos Budin (Democratici di sinistra - l'Ulivo) preannuncia il proprio voto favorevole al provvedimento, in quanto giudica positivamente l'intenzione degli Stati contraenti di pervenire a un nuovo quadro normativo della materia che si fondi sulla collaborazione internazionale. Nel condividere le finalità del disegno di legge in titolo, il senatore Paolo Guzzanti (Forza Italia) si sofferma poi su alcuni fenomeni non esplicitamente contemplati dai protocolli, ma ugualmente riguardanti la tutela dei bambini. Egli denuncia innanzi tutto lo sfruttamento di bambini, anche in tenerissima età, per la raccolta dell'elemosina. Ricorda che in tali casi ai bambini, affittati a giornata, vengono spesso somministrate sostanze stupefacenti, inoltre, non risulta che alcuna autorità italiana sia mai intervenuta per contrastare tale fenomeno. Infine, egli rende noto alla Commissione di aver appreso dalla testimonianza di un medico italiano come in alcuni paesi del Terzo mondo si ricorra alla mutilazione di bambini al fine di suscitare più facilmente nei loro confronti sentimenti di pietà e quindi poterli utilizzare meglio per la raccolta di elemosina.

La seduta del 14 novembre, alla presenza del sottosegretario di Stato per gli affari esteri Mario Baccini, si apre con l'intervento del senatore Francesco Martone (Verdi - l'Ulivo) il quale sottolinea come l'esame del protocollo sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati avvenga in un contesto internazionale che ne evidenzia drammaticamente l'attualità. Fa notare, infatti, che in Afghanistan, tanto la fazione dei Talebani quanto le milizie che partecipano alla cosiddetta Alleanza del nord hanno fatto e continuano a fare ampio ricorso al

reclutamento di minori, anche in età estremamente precoce. In tale prospettiva, a suo avviso, potranno certamente risultare utili gli strumenti definiti dal testo oggetto di ratifica. Dopo che è stata verificata la presenza del numero legale, la Commissione conferisce al relatore il mandato a riferire all'Assemblea in senso favorevole all'approvazione del disegno di legge.

Commissione giustizia

Tratta di esseri umani

Il 7 febbraio la Commissione si riunisce in sede referente per l'esame del provvedimento inerente alle misure contro la tratta di persone approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa della deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e di un disegno di legge di iniziativa governativa. La senatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) ricorda come siano tuttora vigenti in materia di schiavitù, le norme del codice penale del 1930, e in particolare, l'articolo 600 sulla riduzione in schiavitù. Per la tratta, sovviene, oltre all'articolo 601 del codice penale, l'articolo 3, numeri 6) e 7) della legge 20 febbraio 1958, n. 75, (meglio nota come legge Merlin), sull'immigrazione e il reclutamento delle prostitute. Si tratta di norme ormai largamente insufficienti e inadeguate perché datate e di difficile applicazione. Da un lato, infatti, nella fattispecie della schiavitù prevista dalla legge Merlin, la difficoltà di provare la sussistenza di uno stato di assoggettamento – quando alla persona residui un certo margine di autodeterminazione – finisce per rendere applicabile la norma ai soli casi in cui vittima del reato sia stato un minore, lasciando, di fatto, prive di tutela le persone offese maggiorenni. Dall'altro, la fattispecie della legge Merlin si limita a colpire solo una parte del fenomeno della tratta, senza comunque rispecchiare le odierne modalità di realizzazione, caratterizzate il più delle volte da minacce, violenza e inganno.

La relatrice ricorda, inoltre, come tale fenomeno abbia assunto dimensioni enormi come conferma il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla tratta degli esseri umani, adottato nel corso della XIII legislatura dal Comitato parlamentare Schengen-Europol che parla di stime che vanno dai 27 ai 200 milioni di persone. La relatrice, dopo aver illustrato una dettagliata panoramica dei documenti a livello europeo e internazionale diretti all'abolizione della schiavitù, passa a descrivere in modo analitico i 6 articoli che compongono il disegno di legge in esame. Il presidente rinvia il prosieguo dell'esame ad altra seduta.

Sfruttamento sessuale

Il 7 febbraio la Commissione prende in esame i disegni di legge diretti a modificare le norme del codice penale che riguardano lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno di minori. La senatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) sottolinea come tali disegni di legge prevedano l'aumento delle pene e delle sanzioni previste per la prostituzione minorile, per la detenzione di materiale pornografico, nonché per le circostanze aggravanti. Ricorda che alcuni di essi prevedono ipotesi di in-

terdizione dai pubblici uffici e l'istituzione presso la Presidenza del consiglio di un Centro per la tutela dell'infanzia.

Nella seduta del 12 febbraio, è presente la sottosegretaria di Stato alla giustizia Jole Santelli. La relatrice espone in questa data l'esigenza di predisporre un quadro di riferimento unitario in cui coordinare sia la materia trattata dai disegni di legge in esame, sia quella affrontata dai disegni di legge relativi allo sfruttamento della prostituzione e riduzione in schiavitù, sia, infine, le questioni affrontate dal disegno di legge concernente il contrasto alla criminalità del traffico e della vendita degli organi prelevati ai bambini. Osserva che, poiché per i disegni di legge in materia di tratta delle persone vi è sicuramente coincidenza di contenuto, essi devono essere esaminati congiuntamente mentre il disegno di legge riguardante gli organi prelevati ai bambini deve essere trattato autonomamente.

La Commissione conviene con la proposta della relatrice di separare i due temi. La sottosegretaria di Stato alla giustizia Jole Santelli invita la Commissione a organizzare la discussione dedicandovi il tempo necessario ad approfondire le molte problematiche a essa sottese e segnala l'esigenza di introdurre alcune norme di raccordo tra le due tematiche.

Nella seduta del 21 febbraio ha inizio la discussione riguardo alla tratta di persone. Prende la parola il senatore Roberto Centaro (Forza Italia) il quale, con specifico riferimento al disegno di legge n. 885, avanza alcune perplessità dal punto di vista strettamente tecnico. In particolare, richiama l'attenzione sugli aspetti problematici legati all'introduzione della nuova figura della "servitù" evidenziando come sul piano applicativo potrebbero sorgere difficoltà per l'esigenza di individuare la specifica sfera di applicabilità di due nozioni, quella della schiavitù da un lato e quella, appunto, della servitù dall'altro. Preferibile sarebbe a suo avviso una soluzione diversa che conservasse la previsione attualmente vigente con il riferimento alle nozioni di schiavitù e condizioni analoghe alla schiavitù. Ulteriori perplessità nascono, a suo avviso, con riferimento all'estrema severità delle pene che in alcuni casi appaiono del tutto sbilanciate rispetto al complessivo equilibrio codicistico e rispetto alle quali assume carattere paradossale la ricorrente previsione di un'attenuante per l'ipotesi in cui il fatto risulti di particolare tenuità. Interviene, poi, il senatore Guido Ziccone (Forza Italia) il quale, con riferimento al disegno di legge n. 885, manifesta perplessità in merito all'introduzione di una nuova fattispecie associativa che non copre alcun reale vuoto di tutela e altresì per il fatto che la previsione dell'articolo 1 relativa all'accattonaggio sembra suscitare il rischio di un'eccessiva criminalizzazione di condotte che, pur rivestendo un disvalore, non possono però essere sanzionate con la reclusione da cinque a quindici anni. La sottosegretaria Santelli ricorda che il Governo si è dichiarato contrario all'introduzione della nuova ipotesi di reato associativo.

La seduta del 26 febbraio si apre con l'intervento del senatore Elvio Fassone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretto a ribadire le sue perplessità sul testo in esame. Prende, poi, la parola il senatore Luigi Bobbio (Alleanza nazionale) il quale richiama l'attenzione sull'esigenza di evitare che vengano introdotte ipotesi incriminatrici formulate in maniera tale da comprendere anche condotte che non sembrano giustificare un trattamento sanzionatorio particolarmente se-

vero. Più specificamente manifesta perplessità, ad esempio, rispetto alla possibilità di ricondurre alla nozione di servitù fattispecie in cui una persona si impegna e si ritiene costretta a fornire determinate prestazioni per restituire il debito contratto per pagarsi il viaggio per emigrare dal proprio Paese, senza che vi sia un'effettiva costrizione a opera di altri e unicamente sulla base delle sue convinzioni e delle sue credenze. Il senatore Alberto Maritati (Democratici di sinistra - l'Ulivo) esprime il proprio dissenso su questo ultimo argomento sostenendo che si tratta di una circostanza che non incide in nessun modo sulla gravità e sulla illiceità dei fatti considerati, rispetto ai quali rimane comunque necessario un intervento sanzionatorio di natura penale.

La seduta del 27 febbraio si apre con l'intervento della senatrice Tana De Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che richiamando il disegno di legge di cui è prima firmataria, si sofferma su alcuni aspetti problematici dall'abbinamento dei vari testi in esame. Infine, propone che la Commissione proceda all'audizione dei procuratori della Repubblica dei distretti più interessati dal fenomeno del traffico di persone, quali in particolare quelli di Trieste e di Lecce. Su tale proposta si apre un dibattito che vede favorevoli i senatori Guido Calvi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Nando Dalla Chiesa (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo) e contrari i senatori Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia), Leonzio Borea (Unione democraticocristiana e di centro), Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) e Luciano Callegaro (Unione democraticocristiana e di centro). Sottoposta al voto, la proposta di tenere audizioni non è accolta. Dichiarata chiusa la discussione generale, la Commissione conviene, quindi, sulla proposta del presidente Giampaolo Zancan (Verdi - l'Ulivo) di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti. Il seguito dell'esame congiunto è poi rinviato.

Traffico d'organi

Il 7 febbraio la Commissione esamina il disegno di legge concernente norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini.

Riferisce la relatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia), la quale rileva come il disegno di legge in titolo sia volto innanzi tutto a prevedere uno specifico reato di traffico di organi prelevati ai bambini. Il disegno prevede, inoltre, alcune disposizioni che stabiliscono delle misure di prevenzione, altre, volte all'istituzione di una sezione speciale di polizia contro il traffico e la vendita di organi e altre ancora dirette alla creazione di un osservatorio nazionale sul traffico e sulla vendita degli organi prelevati ai bambini. Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

Commissione igiene e sanità

Mezzi di comunicazione di massa

La Sottocommissione per i pareri, riunitasi il 13 febbraio sotto la presidenza della senatrice Rossana Boldi (Lega Nord Padania), adotta **parere favorevole** sul disegno di legge recante norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet.

Commissione istruzione pubblica, beni culturali

Riordino dei cicli dell'istruzione

Il 22 gennaio la Commissione in sede di procedure informative svolge l'audizione del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca sugli esiti degli Stati generali della scuola Letizia Moratti.

Il ministro Moratti si sofferma innanzi tutto sulla decisione dell'attuale Governo di non portare a completamento l'attuazione della riforma della scuola avviata con la legge n. 30 del 2000 al fine di approfondirne alcuni aspetti e di conoscere sugli stessi l'orientamento dell'opinione pubblica. Il ministro spiega come sia stata costituita una commissione guidata dal professor Bertagna e composta da esperti del mondo della scuola di diversa provenienza e di diverse tradizioni culturali, incaricata di procedere ad approfondimenti, contatti e audizioni dei rappresentanti del settore dell'istruzione, al fine di elaborare un proprio progetto. Tutto questo è stato attuato attraverso una procedura sostanzialmente innovativa, che ha visto anche l'apertura sul sito Internet del Ministero di un apposito *Forum* che consentisse di raccogliere le diverse proposte. Per quanto concerne, poi, più specificamente gli Stati generali della scuola, che hanno fatto seguito alle fasi del processo riformatore, il Ministro sottolinea che essi hanno rappresentato un'importante occasione di confronto sul testo elaborato dalla commissione ministeriale. Il Ministero ha infatti elaborato un ulteriore progetto che è stato poi presentato per un primo esame in Consiglio dei ministri, dove sono stati acquisiti osservazioni e arricchimenti diretti a migliorare il testo. Il Ministro si dichiara, poi, consapevole delle critiche e dei dissensi che hanno investito prima il progetto della commissione ministeriale e poi anche il disegno di legge che il Governo sta elaborando, ma evidenzia come la riforma si ponga l'obiettivo di valorizzare anche ciò che di positivo è stato realizzato in passato, senza procedere a un azzeramento totale. Si apre, quindi, il dibattito. Interviene per primo il senatore Fiorello Cortiana (Verdi - l'Ulivo) il quale esprimendo delusione per l'esposizione del Ministro, ritiene che il percorso metodologico descritto non possa soddisfare tutte le esigenze inerenti a un processo riformatore così complesso. Chiede, quindi, al Ministro di indicare concretamente quali profili della legge n. 30 del 2000 sia possibile recuperare. Interviene, poi, il senatore Luigi Compagna (Unione democraticocristiana e di centro) il quale riconosce che, nella passata legislatura, il centrosinistra ha perseguito un'autentica riforma di sistema in campo scolastico, anche se questo è avvenuto secondo una modalità "a mosaico" cioè disseminata in diversi provvedimenti legislativi fra loro comunque caratterizzati da continuità e coerenza. Quanto poi ai contenuti della riforma che dovrebbe conseguire al rapporto Bertagna, egli si sofferma, in particolare, sul ruolo che si intende assicurare alla formazione professionale: al riguardo, ricorda che l'intento di darle contenuti di qualità ha caratterizzato tutti i precedenti tentativi di riforma, dai quali non si può ora prescindere. Nell'invitare quindi a un più equilibrato rapporto tra Stato e Regioni, sollecita la maggioranza a non rischiare di creare forme di regionalismo con il mero trasferimento di interi spezzoni di Stato alle competenze regionali. Segue l'intervento della senatrice Maria Chiara Acciarini (Democratici di sinistra - l'Ulivo), la quale lamenta una forte

mancanza di comunicazione fra il ministro Moratti e le commissioni parlamentari. Ella ricorda, infatti, come dopo le dichiarazioni programmatiche di inizio legislatura, si sia registrato un lungo silenzio interrotto solo, alla vigilia degli Stati generali della scuola, dall'invito rivolto alle commissioni parlamentari a parteciparvi. Ricorda inoltre come agli Stati generali della scuola faccia ora seguito in Consiglio dei ministri l'inizio dell'esame di un provvedimento di riforma della legge n. 30/00, che sembrerebbe assumere i connotati del disegno di legge delega, strumento quest'ultimo che sottrarrebbe al Parlamento la possibilità di un nuovo confronto di merito. L'intervento del senatore Guido Brignone (Lega Nord Padania) è diretto a rilevare la diversa ottica con cui sono considerati i nodi cruciali della riforma da parte della classe politica e degli operatori interessati. In particolare, egli osserva come gli insegnanti si pongano il problema della segmentazione dei cicli in modo assai diverso da quello emerso in sede parlamentare. Sollecita, poi, una maggiore attenzione a questioni più contingenti, quali le difficoltà incontrate da molti istituti scolastici nel collegamento alla rete informatica del Ministero, dai docenti supplenti nel conseguire i propri stipendi.

Il dibattito continua nella seduta del 30 gennaio. Il senatore Fulvio Tessitore (Democratici di sinistra - l'Ulivo) manifesta la propria delusione per le dichiarazioni del ministro Moratti, dirette a fare una dettagliata esposizione sull'architettura formale degli Stati generali, senza offrirne alcuna valutazione critica. La senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) manifesta a sua volta il proprio disorientamento nei confronti dell'esposizione del Ministro che, a suo avviso, avrebbe illustrato un percorso di metodo senza chiarire i punti qualificanti del disegno di legge che si appresta a varare. Dopo aver manifestato la propria preoccupazione per i rischi di dequalificazione della scuola pubblica conseguenti ai primi interventi normativi del centrodestra (decreto legge sull'avvio dell'anno scolastico e legge finanziaria), ella si sofferma infine sui profili di maggiore criticità del nuovo disegno riformatore. La senatrice critica fortemente l'ipotesi anticipo dell'età scolare, sia materna che elementare.

Segue a questo punto l'intervento del senatore Gian Pietro Favaro (Forza Italia) che registra invece con soddisfazione la discussione sostanziale in atto, volta ad approfondire i profili di maggiore criticità prima dell'adozione delle scelte di merito. Ritiene, poi, che gli Stati generali abbiano avuto l'effetto positivo di promuovere un'ampia discussione sui temi della scuola da parte della società civile e degli organi di stampa. Egli nega, poi, che il processo riformatore in atto abbia alcun intento polemico nei confronti della vecchia maggioranza. La necessaria abrogazione della legge n. 30/00 non implica infatti, a suo giudizio, che non si tenga conto dell'ampio lavoro preparatorio che l'aveva preceduta. Quanto ai contenuti, egli ritiene indispensabile fissare precisi principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega, fra cui la permanenza della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado e la creazione di due canali formativi (licei e istruzione e formazione professionale), con l'accortezza di finalizzare anche la formazione professionale all'apprendimento culturale, oltre che manuale. Restano a suo avviso alcuni margini di dubbio e incertezza, in particolare sul ruolo delle Regioni e sulla migliore collocazione del momento di scelta

da parte degli alunni fra i diversi percorsi formativi, sui quali auspica un sereno confronto con il Ministro in sede di replica. Infine, anche il senatore Mariano Delogu (Alleanza nazionale) esprime conclusivamente un giudizio positivo sugli Stati generali, che hanno consentito di sviluppare un ampio dibattito, utile ad attirare l'attenzione del Paese sui temi della scuola.

Il seguito del dibattito è quindi rinviato.

Sfruttamento sessuale

La Sottocommissione il 12 febbraio esprime **parere favorevole** sui disegni di legge diretti a modificare gli articoli del codice penale in materia di sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori.

Mezzi di comunicazione di massa

Il 20 marzo, in sede di procedure informative, il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali Nicola Bono risponde all'interrogazione del senatore Alberto Adalgisio Monticone (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo), sulla mancata emanazione del regolamento di attuazione dell'articolo 3 del decreto-legge n. 97 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 203 dello stesso anno, concernente la revisione delle opere a soggetto per la televisione e in particolare il divieto di trasmettere nelle ore diurne opere che contengano immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori. Al riguardo il sottosegretario ripercorre l'*iter* dello schema di regolamento, che era stato predisposto dall'autorità di Governo nel maggio del 1998 spiegando che la causa per cui non fu mai emanato è da attribuire alla mancata emissione dei pareri da parte delle commissioni parlamentari a cui fu trasmesso. Il senatore Monticone, ringraziando il Governo per la risposta chiarificatrice, auspica l'adozione sollecita di un provvedimento specifico e invita a non incentrare l'attenzione sui temi del controllo e della vigilanza sulla produzione televisiva quanto piuttosto sull'urgenza di operare al di fuori degli stretti schemi istituzionali. Manifesta pertanto la piena disponibilità della sua parte politica a collaborare per giungere sollecitamente alla definitiva regolamentazione della materia.

Istituzione del servizio di psicologia nelle scuole

La Commissione si riunisce in sede referente il 26 marzo per esaminare il disegno di legge diretto all'istituzione sperimentale del servizio di psicologia scolastica. La relatrice Laura Bianconi (Forza Italia) ricorda come il disegno di legge in esame riprenda pressoché testualmente il testo elaborato nella precedente legislatura dalla Commissione speciale per l'infanzia. In merito a quel testo, che aveva registrato il consenso di tutte le forze politiche e che era frutto di un lungo lavoro originato da diverse iniziative legislative parlamentari, la predetta Commissione speciale aveva richiesto la sede deliberante. Tuttavia, a causa dell'esiguità delle risorse finanziarie destinate al disegno di legge, venne a mancare la necessaria convinzione per condurre l'*iter* legislativo sino al suo termine. Illustrando poi il provvedimento nel merito, la relatrice evidenzia che es-

so conferma le scelte operate nella precedente legislatura lasciando alle Regioni e all'autonomia scolastica la più ampia potestà di avviare o meno il servizio di psicologia scolastica e quindi eventualmente di organizzarlo. Inoltre, secondo la relatrice il disegno di legge potrà finalmente colmare la lacuna ormai da tempo creata che rivolge l'assistenza psicologica soprattutto agli adulti, agli adolescenti e ai minori già diagnosticati come malati senza quindi dare spazio alla prospettiva della prevenzione. L'esame prosegue con l'illustrazione dei singoli articoli. Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Il 28 novembre riprende l'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti nella realtà internazionale. Si procede inoltre all'audizione, in rappresentanza del fondo internazionale d'emergenza per l'infanzia (UNICEF), del presidente del Comitato italiano, professor Giovanni Micali. Quest'ultimo svolge una breve esposizione per informare il Parlamento su quelli che sono i più importanti appuntamenti in ordine alla protezione dell'infanzia, tra i quali emerge come il più ravvicinato quello della ratifica dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, concernenti la vendita e la prostituzione dei bambini, nonché la pornografia infantile e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Prende quindi la parola la dottoressa Donata Lodi, responsabile per le relazioni esterne del comitato italiano dell'UNICEF, la quale si limita a integrare i punti che sono stati messi in evidenza dal presidente Micali. Per quanto concerne la ratifica dei protocolli opzionali ritiene che vi sia da una parte un problema di implementazione del quadro legislativo di riferimento, dall'altra scadenze temporali legate al fatto che quello che più conta, ai fini dello sviluppo del predetto quadro normativo, è costituito non tanto dal numero dei Paesi che ratificano i trattati bensì che tra questi Paesi vi siano quelli che più contano, tra i quali certamente deve considerarsi l'Italia. Per quanto poi concerne la preparazione al 2° Congresso mondiale contro lo sfruttamento del commercio sessuale dei minori, programmato a Yokohama dal 17 al 21 dicembre 2001, la dottoressa Lodi sostiene che rispetto al precedente Congresso di Stoccolma, il quale aveva concentrato la propria attenzione sui problemi connessi al cosiddetto turismo sessuale, si impone l'esigenza di stabilire un punto forte di accordo che valga da una parte a migliorare i risultati conseguiti a Stoccolma e dall'altra ad allargare la visuale in modo da ricomprendere in generale altri fenomeni di abuso nei confronti dei minori. La dottoressa Lodi sostiene, inoltre, la necessità che le delegazioni parlamentari e governative che si recano agli appuntamenti internazionali siano le più qualificate possibili perché solo dal vivo confronto tra esperienze diverse può, a suo avviso, nascere un lavoro cooperativo che vada oltre le sedi deputate istituzionalmente all'esame dei singoli problemi come è appunto la sede delle Nazioni unite. Sarebbe anzi opportuno istituzionalizzare questo meccanismo di coinvolgi-

mento stabilendo per esempio delle norme in base alle quali un'agenzia delle Nazioni unite come è l'UNICEF renda conto al Parlamento dei fondi che essa amministra. A conclusione del dibattito, il presidente Pianetta, tenuto conto della varietà dei temi in esso toccati, invita i relatori a far pervenire alla Commissione un appunto scritto che sarà poi pubblicato agli atti parlamentari in quanto parte integrante della indagine conoscitiva.

Camera dei deputati

Commissione affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni

Tratta di esseri umani

Il 14 novembre il Comitato permanente per i pareri inizia l'esame del testo unificato di alcuni progetti di legge relativi al traffico di persone. Il testo è composto da un progetto di legge della deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e da un disegno di legge di provenienza governativa.

Il relatore Nuccio Carrara (Alleanza nazionale) illustra il contenuto del testo unificato e ricorda che nella precedente legislatura la Camera dei deputati aveva già approvato un provvedimento in materia di misure contro il traffico di persone. Il provvedimento in esame però introduce nuove fattispecie di reato e prevede un aumento delle pene qualora il reato sia commesso nei confronti di minori di diciotto anni. Nella seduta del 20 novembre il relatore formula proposta di parere di nulla osta dopo aver osservato che gli emendamenti trasmessi dall'Assemblea non presentano profili problematici che investono questioni di competenza della commissione. Il Comitato approva il **parere di nulla osta** formulato dal relatore.

Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo

Il 30 gennaio il Comitato permanente per i pareri si riunisce per l'esame del disegno di legge che autorizza la ratifica dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 6 settembre 2000), concernenti, rispettivamente, la vendita e la prostituzione dei bambini, la pornografia rappresentante fanciulli e il loro coinvolgimento nei conflitti armati. Il presidente e relatore Pierantonio Zanettin (Forza Italia) illustra il contenuto del disegno di legge in esame e propone di esprimere parere favorevole, non essendovi nulla da osservare relativamente ai profili di competenza della Commissione. Il Comitato approva il **parere favorevole** formulato dal relatore.

Abuso familiare

Il 12 febbraio il Comitato permanente per i pareri inizia l'esame della proposta di legge volta a modificare il testo dell'articolo 342 *bis* del codice civile che nella vigente formulazione esclude l'adozione, da parte del giudice civile, del

decreto contenente l'ordine di protezione contro gli abusi familiari in tutti i casi in cui sia configurabile un reato perseguibile d'ufficio. Non essendovi nulla da osservare per i profili di competenza della Commissione, il Comitato approva la proposta di **parere favorevole** espressa dal presidente e relatore Pierantonio Zanettin (Forza Italia).

Organi delle istituzioni scolastiche

Il Comitato permanente per i pareri inizia il 27 febbraio l'esame del nuovo testo risultante dalle modifiche apportate dalla VII Commissione in materia di organi collegiali della scuola.

Il presidente e relatore Pierantonio Zanettin (Forza Italia), illustrando il contenuto del nuovo testo, premette che nel nuovo assetto delineato dall'articolo 117 della Costituzione, la disciplina della materia dell'istruzione è demandata alla competenza della legge statale, della legge regionale e delle fonti di autoregolamentazione dei singoli istituti scolastici. Ritenendo che la fonte statale debba intervenire in tale materia rispettando le competenze attribuite a questi altri soggetti, propone di esprimere sul nuovo testo un parere favorevole accompagnato da una condizione e da un'osservazione. La condizione è volta a riformulare i disposti degli articoli che disciplinano in maniera puntuale e specifica la composizione e le modalità di convocazione del consiglio della scuola e del collegio dei docenti nonché le modalità di individuazione del garante dell'utenza. Il relatore osserva, infatti, che l'attuale formulazione appare lesiva delle competenze attribuite ad altri soggetti e in particolare dell'autonomia dei singoli istituti scolastici che non potrebbero, tra l'altro, rapportare il numero dei componenti del consiglio della scuola alle dimensioni delle istituzioni scolastiche e alle differenti esigenze organizzative e gestionali che ne discendono. Tramite l'osservazione, invece, s'invita la Commissione a valutare seriamente se sia opportuna la norma che inserisce le disposizioni della proposta di legge in esame tra i principi fondamentali della Costituzione, ex articolo 117.

Nelle sedute del 5 e del 6 marzo il Comitato prosegue con l'esame degli emendamenti. Intervengono i deputati Riccardo Marone (Democratici di sinistra - l'Ulivo), che dichiara voto contrario sulla proposta di parere favorevole e Remo Di Giandomenico (Unione democraticocristiana e di centro) che dichiara invece voto favorevole sulla proposta di parere del relatore, ritenendo che la stessa evidenzia adeguatamente l'esigenza di salvaguardare l'autonomia dei singoli istituti scolastici. Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la **proposta di parere favorevole con condizione e osservazione** formulata dal relatore.

Oratori parrocchiali

Il 13 marzo, in sede di Comitato permanente per i pareri, il relatore Giulio Schmidt (Forza Italia) illustra il contenuto della proposta di legge volta a integrare e specificare la disciplina dettata dalla legge n. 328 del 2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, al fine di definire l'apporto a tale sistema degli oratori parrocchiali, soggetti che non sono

espressamente menzionati dalla predetta legge. Il relatore osserva anzitutto che la proposta di legge è stata presentata in una data anteriore all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* e pertanto è stata redatta in riferimento a un assetto delle competenze tra Stato e Regioni profondamente diverso da quello attuale. Rileva, quindi, che tale disciplina non appare riconducibile al disposto dell'articolo 117, che include la normativa in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose tra quelle rientranti nella competenza esclusiva dello Stato. Questa competenza legislativa statale, infatti, è funzionalmente connessa alla realizzazione del dettato degli articoli 7 e 8 della Costituzione, ossia alla revisione dei Patti Lateranensi, per quanto attiene ai rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica, e alla conclusione di intese, per quanto attiene ai rapporti tra lo Stato e le altre confessioni religiose. Osserva, altresì, che le disposizioni introdotte dagli articoli 3, 4 e 5 che prevedono, rispettivamente, che le Regioni debbano impegnarsi a stipulare protocolli d'intesa con le diocesi per la realizzazione di programmi e azioni per il sostegno e la valorizzazione degli oratori (articolo 3), approvare un piano regionale per la programmazione delle attività sociali da affidare agli oratori (articolo 4), prevedendo l'erogazione agli oratori di contributi finanziari (articolo 5), incidono su materie, quali l'assistenza sociale e la formazione professionale, che rientrano nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Formula conclusivamente una proposta di parere favorevole con una condizione volta alla soppressione dei suddetti articoli o quanto meno alla loro riformulazione in modo tale da garantire il rispetto delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni e agli enti locali. Dopo l'intervento dei deputati Sesa Amici (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Graziella Mascia (Rifondazione comunista), Marco Boato (Gruppo misto - Verdi - l'Ulivo) tutti volti a dichiarare voto favorevole, il Comitato approva la proposta di **parere favorevole con condizione** formulata dal relatore.

Procreazione assistita

Il Comitato permanente per i pareri inizia il 21 marzo l'esame del testo unificato adottato dalla Commissione affari sociali come testo base in materia di procreazione medicalmente assistita. Il presidente e relatore Pierantonio Zanettin (Forza Italia) propone di esprimere un parere favorevole con osservazioni. La prima osservazione è diretta a riformulare quelle disposizioni che rimettono alla potestà regolamentare del Governo la disciplina dei requisiti tecnico-scientifici e organizzativi delle strutture autorizzate a effettuare interventi di procreazione medicalmente assistita. Egli segnala infatti che, essendo questa una materia di legislazione concorrente, tale potestà regolamentare spetta alle Regioni e non al Governo. La seconda osservazione parte dal presupposto che il provvedimento in esame incide su materie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con particolare riferimento alla materia "ordinamento civile e penale", in quanto incide in misura rilevante sia sulla disciplina civilistica (regolando una fattispecie speciale del rapporto di filiazione, nonché altri profili quali l'anon-

mato della madre e il disconoscimento di paternità) sia su quella penalistica (introducendo fattispecie penali). L'osservazione segnala l'opportunità di valutare queste ultime disposizioni sia sotto il profilo della conformità al principio di legalità e di determinatezza della fattispecie penale, sia sotto il profilo della proporzionalità tra norme incriminatrici e relative sanzioni. I deputati, Sesa Amici (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Graziella Mascia (Rifondazione comunista), Marco Boato (Gruppo misto - Verdi - l'Ulivo), Francesco Nitto Palma (Forza Italia) e Nuccio Carrara (Alleanza nazionale) dichiarano voto favorevole sulla nuova proposta di parere formulata dal relatore. Il Comitato approva la proposta di **parere favorevole con osservazioni** formulata dal relatore.

Commissione affari esteri e comunitari

Sfruttamento sessuale

La Commissione il 12 dicembre inizia la discussione sulla risoluzione Calzolaio in tema di turismo sessuale, di sfruttamento dei bambini e di commercio di materiale pedopornografico, con la quale la Commissione intende impegnare il Governo a mantenere determinati impegni in occasione della *Seconda conferenza mondiale sullo sfruttamento sessuale dei minori* (Yokohama, 17-21 dicembre 2001). È presente il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Alfredo Luigi Mantica. Apre il dibattito la relatrice Elena Montecchi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale ritiene opportuno che alla seconda Conferenza mondiale sullo sfruttamento sessuale dei minori, prevista a Yokohama dal 17 al 21 dicembre, siano presenti rappresentanti del Governo al più alto livello. Rileva altresì l'esigenza di consolidare l'interlocuzione con organismi co-organizzatori della Conferenza, anche attraverso l'istituzione di un tavolo permanente di consultazione, che rappresenti un utile strumento per rafforzare esperienze, già in atto nell'area asiatica, volte al recupero di bambini sfruttati, nonché per tracciare linee guida di iniziative da adottare in Italia. Sottolinea altresì l'importanza dell'impegno, contenuto nel dispositivo, a valutare con gli altri Paesi europei la via di una unificazione globale dell'età in cui i minori possono dare il consenso ai rapporti sessuali e allo sfruttamento della propria immagine e del proprio corpo, alla luce dell'evoluzione della tipologia di reati inerenti allo sfruttamento sessuale di minori e al commercio di materiale pedopornografico. Evidenzia, infine, la necessità di valorizzare nel nostro Paese tutte le iniziative che rendono i bambini protagonisti della vita civile e democratica, come ad esempio il progetto delle città sostenibili delle bambine e dei bambini.

Interviene a questo punto il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Alfredo Luigi Mantica il quale osserva preliminarmente che, stante la profonda diversità culturale tra la realtà italiana e quella oggetto della risoluzione, occorre procedere gradualmente all'individuazione di regole comuni su cui far confluire le varie culture. Quanto agli impegni indicati nella risoluzione, informa innanzi tutto la Commissione che la delegazione italiana alla Conferenza di Yokohama sarà guidata dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, e che di essa faranno parte, in qualità di osservatori, anche taluni com-

ponenti della Commissione parlamentare sull'infanzia, i rappresentanti delle ONG più attive nell'impegno per la tutela dei minori e un rappresentante di un ente locale. Ritiene che ciò soddisfi pienamente l'impegno contenuto nel primo paragrafo del dispositivo. Considera accettabile anche il secondo paragrafo del dispositivo, relativo alla ratifica urgente degli atti internazionali diretti all'estirpazione del turismo sessuale, del commercio e dello sfruttamento di bambini, auspicando un analogo impegno da parte del Parlamento ad accelerare l'*iter* di ratifica di alcuni atti internazionali attualmente in esame. Quanto al terzo paragrafo del dispositivo, relativo all'istituzione di un tavolo permanente di consultazione al quale possano essere chiamate anche ONG italiane, assicura che il Governo prenderà in esame questo tipo di iniziativa, sensibilizzando al riguardo tutte le amministrazioni interessate. Ritiene altresì opportuno introdurre una piccola modifica al quarto paragrafo del dispositivo, relativo al potenziamento degli uffici competenti del Ministero degli affari esteri e all'aumento delle risorse destinate a progetti di cooperazione, nel senso di introdurre un più ampio riferimento all'organizzazione e alle risorse da destinare a progetti di cooperazione. Infine il deputato Valerio Calzolaio (Democratici di sinistra - l'Ulivo) accoglie le modifiche indicate dal rappresentante del Governo e, di conseguenza, riformula il testo della risoluzione. La Commissione **approva** quindi la risoluzione Calzolaio nella sua nuova formulazione.

*Protocolli opzionali
alla Convenzione
sui diritti
del fanciullo*

La Commissione inizia il 22 gennaio l'esame dei progetti di legge concernenti la ratifica dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo. La relatrice Angela Napoli (Alleanza nazionale) dopo aver illustrato il contenuto dei protocolli, concernenti, rispettivamente, la vendita e la prostituzione dei bambini e la pornografia infantile e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, ricorda come nella storia del diritto internazionale la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo rappresenti il trattato che annovera il maggior numero di Paesi aderenti, essendo stata ratificata da quasi tutti gli Stati del mondo, a eccezione degli Stati Uniti d'America e della Somalia. Si passa quindi a descrivere il contenuto dei singoli protocolli. Successivamente la relatrice fa notare che i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica non contengono alcuna norma di spesa. Infatti, anche nel secondo protocollo sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, ove sono previsti eventuali programmi di assistenza a favore dei minori e la costituzione di un fondo comune delle Nazioni unite, la spesa è assicurata dagli strumenti ordinari di contribuzione volontaria erogati dagli organismi internazionali sui fondi a disposizione del Ministero degli affari esteri. Alla luce dell'importanza che rivestono i protocolli in questione, la relatrice conclude invitando la Commissione a procedere rapidamente alla definizione dell'*iter*. Alla seduta del 7 febbraio il presidente Gustavo Selva (Alleanza nazionale) comunica che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni I, II, IV, VII, XI e XII. Avverte, inoltre, che non sono stati presentati emendamenti: la Commissione delibera, dunque, di conferire alla relatrice il mandato a riferire in senso favorevole all'Assemblea.

Commissione affari sociali

Asili nido

Il 10 ottobre la Commissione prosegue l'esame della proposta di legge in materia di asili nido. È presente la sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. Il presidente Giuseppe Palumbo (Forza Italia) avverte che è stata assegnata alla Commissione, in sede referente, anche la proposta di legge Valpiana recante materia identica a quella delle proposte di legge già in esame. Apre il dibattito la deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) la quale, dopo aver sottolineato come la proposta di legge Turco, che ripropone il testo approvato dalla Commissione affari sociali durante la XIII legislatura, sia la più completa, pone in evidenza l'importanza di ricomprendere gli asili nido nell'ambito dei servizi sociali e non più nei servizi a domanda individuale. Dopo aver osservato che tale affermazione fondamentale non è presente peraltro nella proposta di legge del deputato Burani Procaccini, l'onorevole Valpiana evidenzia l'importanza di garantire l'inserimento negli asili nido anche dei bambini disabili e dei bambini in condizione di particolare disagio e difficoltà.

Segue l'intervento della deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia) la quale respinge i rilievi critici formulati dalla deputata Valpiana in ordine all'inserimento, tra gli obiettivi cui è finalizzato l'asilo nido, anche di quello volto al sostegno delle famiglie nelle scelte educative. L'onorevole Procaccini ritiene che sia invece fondamentale garantire la piena libertà delle famiglie di scegliere, a fronte di un'ampia gamma di soluzioni educative, quella che ritengono più adeguata, per evitare che esse siano costrette a scegliere il servizio pubblico unicamente per mancanza di risorse. Si sofferma, infine, sull'esigenza di assicurare un'adeguata formazione del personale che, stante la funzione socioeducativa dell'asilo nido, deve essere altamente specializzato. Seguono gli interventi delle deputate Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Carla Mazzuca Poggolini (Margherita- Democrazia e libertà - l'Ulivo), la quale si riserva di presentare eventualmente emendamenti migliorativi una volta presa visione del testo che la relatrice riterrà opportuno predisporre. Interviene a questo punto la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, la quale osserva che è in corso un lavoro di concerto tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Dipartimento delle pari opportunità per la predisposizione di un testo sul servizio degli asili nido che tenga conto anche del lavoro parlamentare svolto, rispetto al quale esprime apprezzamento. Concordando con quanto osservato dalla deputata Valpiana, ritiene necessario coinvolgere al riguardo anche il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Assicura, comunque, che il testo del Governo si aggiungerà alle proposte di legge già all'esame della Commissione, non discostandosi molto da queste ultime. L'esame delle proposte di legge prosegue nella seduta dell' 11 ottobre. In tale sede intervengono la deputata Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto) e il deputato Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro). Quest'ultimo ritiene innanzi tutto opportuna una riflessione sull'attuale normativa in materia sia di astensione obbligatoria per le lavoratrici madri sia di congedi parentali; giudica, in particolare, insufficiente limitare a tre mesi dopo il

parto l'astensione obbligatoria, dal momento che a tre mesi un bambino non è ancora pronto, a suo avviso, per essere inserito in un asilo nido. Interviene, infine, la deputata Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), la quale sottolinea l'importanza di prevedere un adeguato finanziamento della legge che verrà varata, precisando che l'esiguità dello stanziamento previsto nella sua proposta di legge era stato in realtà determinato nella legislatura precedente dalla scarsità delle risorse disponibili cui allora si poteva attingere.

Il presidente Giuseppe Palumbo, in sostituzione della relatrice Francesca Martini (Lega Nord Padania), richiama, infine, l'attenzione sull'esigenza di valorizzare, anche all'interno delle proposte di legge in esame, il rapporto tra bambini e anziani, che può a suo avviso portare enorme giovamento sia ai fanciulli sia, soprattutto, alle persone anziane. La sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini si riserva di intervenire in una fase ulteriore dell'iter del provvedimento. La Commissione delibera, quindi, di nominare un Comitato ristretto.

Il 19 marzo la Commissione prosegue in sede referente l'esame delle proposte in tema di asili nido. In questa seduta il Presidente procede all'abbinamento di tre nuovi disegni di legge a quelli già esistenti in quanto vertenti sulla stessa materia.

Allattamento al seno

La Commissione il 17 ottobre inizia la discussione della risoluzione Valpiana in tema di allattamento al seno.

La deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), dopo aver premesso che la risoluzione trae spunto dal fatto che la prima settimana di ottobre è dedicata in tutto il mondo alla promozione dell'allattamento materno, rileva come nell'ultimo decennio in Italia, a fronte di un'accresciuta consapevolezza a livello mondiale circa i vantaggi dell'allattamento materno, non si sia registrato un incremento che vada in tale direzione per svariate ragioni. Denuncia al riguardo una generale perdita di cultura con riferimento all'allattamento al seno, una inadeguata campagna di informazione pubblicitaria, che spesso porta a considerare alternativo l'allattamento al seno e l'allattamento artificiale, nonché le condizioni eccessivamente medicalizzate che ormai caratterizzano l'evento della nascita. In questo contesto, ritiene sia un dovere della Commissione ribadire il diritto di ogni donna ad allattare e di ogni bambino a essere allattato. Dopo aver ricordato che il riconoscimento del diritto all'allattamento al seno è presente in molti atti e accordi internazionali, l'onorevole Valpiana richiama la campagna internazionale promossa dall'OMS e dall'UNICEF per la promozione dell'allattamento materno. Intervengono poi i deputati Eolo Giovanni Parodi (Forza Italia), Giacomo Baiamonte (Forza Italia), Augusto Battaglia (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Gianni Mancuso (Alleanza nazionale) i quali dichiarano di condividere pienamente i contenuti della risoluzione presentata dalla deputata Valpiana. Prende, poi, la parola il presidente Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) che sottolinea l'importanza dell'allattamento al seno ai fini di un sano sviluppo fisico e psicologico del bam-

bino e riporta la sua lunga esperienza come pediatra neonatologo. Il presidente, dopo aver evidenziato come progressivamente sia venuta meno la cultura dell'allattamento al seno, rileva come negli ultimi anni si registri una certa inversione di tendenza anche se notevoli rimangono tuttora le difficoltà che ostacolano l'allattamento materno. Richiama al riguardo l'esigenza di prevedere, oltre a un'adeguata formazione del personale sanitario degli ospedali, anche organici sufficienti che consentano la pratica dell'allattamento al seno. Concorda poi sull'esigenza di prolungare il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro: ciò, a suo avviso, consentirebbe alle lavoratrici madri di allattare anche oltre i tre mesi successivi al parto e, inoltre, posticiperebbe l'ingresso del bambino negli asili nido, atteso che a tre mesi un bambino non è ancora pronto psicologicamente a essere inserito in simili strutture. Richiama al riguardo le proposte di legge sull'assistenza al neonato presentate nella scorsa legislatura, precisando di aver ripresentato quella recante la sua firma.

In conclusione la deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), intervenendo in replica, ringrazia i colleghi intervenuti dando loro atto della conoscenza del problema e della sensibilità dimostrata sull'argomento. Sulla base delle considerazioni emerse nel corso della discussione, ritiene opportuno aggiungere due punti nel dispositivo della risoluzione, chiedendo in primo luogo che il Governo si impegni a prendere in considerazione l'opportunità di prolungare il periodo di astensione obbligatoria dopo il parto per le lavoratrici madri per favorire in tal modo la prosecuzione dell'allattamento al seno e, in secondo luogo, che il Governo si impegni ad assicurare l'organizzazione e il funzionamento delle banche del latte su tutto il territorio nazionale. Si riserva pertanto di presentare una nuova formulazione della risoluzione.

L'esame del provvedimento prosegue e si conclude il 18 ottobre con l'**approvazione** della risoluzione Valpiana nel testo riformulato.

*Protocolli opzionali
alla Convenzione
sui diritti del fanciullo*

Il 24 gennaio la Commissione si riunisce in sede consultiva per esprimere il proprio parere sulle proposte di legge riguardanti la ratifica dei due protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, concernenti, rispettivamente, la vendita, la prostituzione dei bambini e la pornografia infantile, nonché il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. È presente il sottosegretario di Stato al lavoro e alle politiche sociali Grazia Sestini. La relatrice Grazia Labate (Democratici di sinistra - l'Ulivo) ricorda come la nostra legislazione abbia già da tempo assunto nei suoi principi ispiratori, la lotta contro i fenomeni di sfruttamento e violenza sui minori e richiama le leggi nazionali più importanti al riguardo, tra le quali merita particolare menzione la legge n. 269 del 1998, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*. Si sofferma, poi, a illustrare la composizione dei singoli protocolli. Interviene la deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia), che sottolinea la particolare importanza del disegno di legge di ratifica in esame anche in considerazione del fatto che la Commissione giustizia ha avviato la discussione di alcune proposte di legge sulla pe-

pedofilia. Al riguardo ricorda come lei stessa abbia fatto presente l'esigenza di coinvolgere anche la Commissione affari sociali nell'esame dei provvedimenti in questione. A suo avviso il provvedimento sulla pedofilia che verrà licenziato dalle Commissioni giustizia e affari sociali (nella speranza che, come da più parti si auspica, tali Commissioni possano lavorare congiuntamente su tale tema) dovrà necessariamente tener conto di quanto contenuto nel protocollo concernente la vendita e la prostituzione dei bambini e la pornografia infantile. Ciò consentirà di completare l'opera avviata con la legge n. 269 del 1998, volta, appunto, a garantire la tutela dei minori dallo sfruttamento in generale e da quello a fini sessuali in particolare. In qualità di presidente della Commissione bicamerale per l'infanzia lamenta poi il fatto che tale organismo non possa intervenire in maniera incisiva nell'*iter* dei suddetti progetti di legge in materia di pedofilia. Preannuncia, quindi, che la Commissione da lei presieduta, nell'ambito della relazione che è tenuta a presentare alle Camere, dedicherà un apposito capitolo proprio al tema della pedofilia. Il presidente Giuseppe Palumbo (Forza Italia) si dichiara particolarmente sensibile al tema dello sfruttamento dei minori, considerata la sua provenienza da una città come Catania, che in Italia ha il primato della più alta percentuale di delinquenza minorile. Sottolinea come a suo avviso tale problema sia strettamente connesso ai fenomeni della dispersione scolastica e della povertà, che caratterizzano in particolar modo alcune zone del Paese. Intervengono, infine, i deputati Giacomo Baiamonte (Forza Italia), Luana Zanella (Gruppo misto, Verdi - l'Ulivo) e Domenico Di Virgilio (Forza Italia) i quali concordano nel sottolineare l'importanza della prevenzione. Segue, da ultimo, l'intervento di Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) la quale, quanto alla proposta di parere formulata dal relatore, ritiene siano inopportuni i paragrafi in cui si richiamano espressamente il conflitto afgano e la situazione di quel Paese, considerato che si tratta di esprimere un parere su un tema di carattere generale. Inoltre, con riferimento al protocollo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, ricorda come l'Italia, con la legge 8 gennaio 2001 n. 2, *Abrogazione dell'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n.191, in materia di arruolamento dei minorenni*, abbia abrogato la norma che prevede la possibilità di arruolare i minorenni. A suo avviso sarebbe quindi illegale lo spot della Marina militare, tuttora diffuso dai *mass media*, che invita i ragazzi di diciassette anni ad arruolarsi in quell'arma.

Interviene, poi la sottosegretaria di Stato al lavoro e alle politiche sociali Grazia Sestini la quale assicura che in Italia, poiché le accademie militari sono equiparate alle scuole, non è consentito l'arruolamento di allievi di scuole militari in azioni di guerra, a differenza del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America dove, in caso di necessità, questo è previsto. La Commissione, all'unanimità, approva, quindi, la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Pedofilia

La Commissione inizia il 27 febbraio in sede consultiva l'esame delle proposte di legge in tema di misure contro la pedofilia. La relatrice Maria Burani Procaccini (Forza Italia) rileva che i progetti di legge in questione re-

cano disposizioni che rientrano nella competenza della Commissione affari sociali, quali il trattamento farmacologico e psicoterapeutico per soggetti condannati per pedofilia; propone quindi di sollevare un conflitto di competenza, nel senso di chiedere l'assegnazione dei provvedimenti in esame alle Commissioni giustizia e affari sociali riunite. La Commissione accoglie la proposta.

Oratori parrocchiali

Il 12 marzo la Commissione esamina in sede referente i disegni di legge concernenti la valorizzazione della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali. Le finalità del provvedimento in esame consistono nel riconoscere la funzione sociale ed educativa attuata dagli oratori parrocchiali nei confronti dei minori, in una logica di integrazione dell'impegno educativo della scuola e della famiglia. Il relatore Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) rileva che attualmente l'unico riconoscimento giuridico di tali realtà è riscontrabile nella legislazione fiscale che equipara gli oratori agli edifici di culto ai fini della determinazione della base imponibile per l'imposta sui fabbricati. Egli sostiene che il provvedimento in esame può in realtà essere letto come la risposta alle sollecitazioni sollevate da alcune recenti leggi. In particolare, ricorda la legge quadro n. 328 del 2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, ai sensi della quale lo Stato, le Regioni e gli enti locali riconoscono e agevolano il ruolo degli enti operanti nei servizi sociali, tra cui gli enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese. Il relatore richiama, inoltre, la legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, nella parte in cui auspica il coinvolgimento degli enti locali e delle istituzioni pubbliche e private per la promozione dei diritti e la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza.

La seduta prosegue con l'illustrazione del contenuto dei singoli articoli della proposta di legge. Interviene la deputata Katia Zanolli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale non ritiene ammissibile che una legge nazionale intervenga così pesantemente nella sfera regionale, prevedendo la stipula di protocolli d'intesa con le diocesi e l'approvazione di piani regionali che abbiano specifica attenzione alla promozione delle attività svolte dagli oratori parrocchiali che, peraltro, rappresentano soltanto uno dei molteplici soggetti educativi pubblici e privati. Segue l'intervento di Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) che ritiene che la proposta di legge presenti profili di incostituzionalità all'articolo 2, in quanto si stabilisce una discriminazione nei confronti dei giovani che per motivi personali o confessionali non frequentano gli oratori, ma altri centri aggregativi, ai quali non è riconosciuta una funzione educativa. Il presidente, ritenendo che non sia possibile concludere l'esame preliminare nei termini stabiliti, preannuncia che chiederà al Presidente della camera di differire l'inizio dell'esame da parte dell'Assemblea. Il seguito dell'esame è rinviato al giorno successivo quando viene data lettura della lettera predisposta a tale scopo.

Commissione bilancio, tesoro e programmazione

Tratta di esseri umani

La Commissione inizia il 15 novembre l'esame del testo unificato in tema di traffico di persone in presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi.

Il relatore Gioacchino Alfano (Forza Italia) si sofferma sui profili di carattere finanziario del testo in esame. In particolare, si sofferma sull'articolo 4 diretto a destinare i proventi derivanti dalla confisca dei beni, comminata a seguito di sentenza di condanna per uno dei reati previsti dal disegno di legge, alla realizzazione di programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime. Illustra, poi, l'articolo 5 che assicura l'assistenza e protezione degli stranieri vittime del reato di tratta, e l'articolo 6 concernente l'organizzazione di corsi di addestramento del personale, di incontri internazionali nonché di altre iniziative volte a prevenire la tratta di persone.

Interviene, quindi, il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Vito Tanzi il quale fa presente che, mentre l'articolo 4 non comporta problemi di ordine finanziario, ad avviso del Governo le disposizioni recate dagli articoli 5 e 6 del provvedimento appaiono suscettibili di recare oneri non quantificati a carico del bilancio dello Stato privi della necessaria copertura finanziaria.

In conclusione, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole con condizioni** volte a garantire la copertura finanziaria del disegno di legge.

L'esame continua il 20 novembre con l'illustrazione degli emendamenti, che recepiscono il contenuto delle condizioni formulate dalla Commissione bilancio. La Commissione formula a questo punto parere in parte favorevole e in parte contrario sugli emendamenti trasmessi dall'Assemblea.

Organi delle istituzioni scolastiche

Il Comitato permanente per i pareri inizia il 27 febbraio l'esame del testo base adottato dalla Commissione di merito nella seduta del 21 febbraio 2002 riguardante la disciplina in materia di organi collegiali della scuola. È presente la sottosegretaria di Stato per l'Economia e le finanze Maria Teresa Armosino.

Il relatore Giuseppe Ferruccio Saro (Forza Italia), osserva che questo testo ha carattere esclusivamente ordinamentale e ritiene che il provvedimento non presenti profili problematici dal punto di vista delle conseguenze finanziarie.

La sottosegretaria Maria Teresa Armosino esprime però il dubbio che, data l'assenza di un'espressa clausola di invarianza finanziaria, la presenza di un soggetto esterno all'istituzione scolastica nel nucleo di valutazione del funzionamento dell'istituto possa determinare oneri a carico del bilancio dello Stato. Alla luce di questa preoccupazione, il relatore formula proposta di parere favorevole con condizione volta a specificare che dall'attuazione della legge non derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Il Comitato approva la proposta di parere formulata dal relatore. Nella seduta del 5 marzo il Comitato inizia l'esame della proposta sugli organi collegiali della scuola alla presenza del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Vito Tanzi. Il presidente Gaspare Giudice (Forza Italia) osserva che la Commissione cultura

ha concluso l'esame del provvedimento in sede referente recependo la condizione posta dalla Commissione bilancio. Con riferimento alle proposte di modifica trasmesse dall'Assemblea, suggerisce una proposta di parere contrario sugli emendamenti che risultano sprovvisti di idonea quantificazione e copertura finanziaria, esprime invece parere favorevole sui restanti emendamenti. Nessuno chiedendo di parlare, il Comitato approva la proposta di **parere favorevole con condizione** formulata dal relatore.

Commissione cultura, scienza e istruzione

Attività sportive

Il 29 novembre la Commissione procede all'interrogazione del sottosegretario per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Stefano Caldoro sul tema delle attività sportive scolastiche.

Il deputato Paolo Santulli (Forza Italia), esprime alcune perplessità sui contenuti di una pagina del televideo della RAI relativa al mancato svolgimento delle sei ore di attività sportiva pomeridiana e sottolinea come tutto ciò abbia determinato disfunzioni e "scompiglio" nel mondo della scuola. Rileva, tra l'altro, che il progetto nazionale per la scuola delle attività motorie presportive e sportive, relativo alle scuole di ogni ordine e grado e finalizzato alla partecipazione della totalità degli alunni, con particolare attenzione a quelli disabili, è stato previsto dal protocollo d'intesa tra il CONI e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sottoscritto nel 1997 e mai abrogato, che assicurava il pieno sostegno a ogni intervento atto a favorire la completa e più efficace attuazione del suddetto progetto. Dopo aver richiamato i contenuti di numerose circolari ministeriali nelle quali si affermava che le iniziative rivolte a tutti gli alunni dovessero diventare uno strumento significativo di aggregazione sociale, il deputato si chiede quali siano le reali intenzioni del ministro e del Governo in materia. Sarebbe opportuno precisare, a suo avviso, ai dirigenti scolastici che le ore extracurricolari destinate alle attività sportive scolastiche, pur rientrando nei progetti del Piano di offerta formativa, debbono essere considerate come attività istituzionali, diversificate dagli altri progetti e che non necessitano di contrattazione.

Il sottosegretario Caldoro, rispondendo all'interrogazione, sottolinea la necessità che nei futuri programmi scolastici venga prevista la valorizzazione della pratica sportiva nelle scuole. Nel rassicurare il deputato interrogante sul fatto che il Governo presta una particolare attenzione alla questione, segnala che sono state già attivate alcune iniziative, tra le quali richiama, in particolare, l'istituzione di un tavolo di confronto con i rappresentanti del CONI.

Organi delle istituzioni scolastiche

La Commissione inizia l'11 dicembre l'esame di alcune proposte di legge recanti disposizioni in materia di organi collegiali della scuola.

Dopo un breve dibattito tra il presidente Ferdinando Adornato (Forza Italia) e il deputato Giuseppe Gambale (Margherita - Democrazia e libertà - l'Ulivo) circa l'abbinamento delle tre proposte di legge e la conseguente scelta di un

testo unificato da adottare come testo base, la relatrice Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania) elenca alcuni provvedimenti disciplinanti gli organi collegiali attuali. Osserva, inoltre, che gli organi collegiali della scuola si collocano a livello di circolo (nelle scuole materne ed elementari) e di istituto (nelle scuole secondarie) e che sono i seguenti: il consiglio di intersezione (nelle scuole materne), di interclasse (nelle scuole elementari) oppure di classe (negli istituti secondari); il collegio dei docenti; il consiglio di circolo o di istituto e il comitato per la valutazione del servizio dei docenti. Dopo aver rilevato che le proposte di legge in esame sono sostanzialmente identiche, si sofferma quindi sui contenuti degli articoli diretti, a suo avviso, a enucleare norme di principio generali, lasciando ampio margine al potere regolamentare di ogni singola istituzione scolastica. Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

Il 15 gennaio la Commissione prosegue in sede referente l'esame delle proposte di legge. Interviene la deputata Angela Napoli (Alleanza nazionale) che chiede l'abbinamento della sua proposta di legge alle altre, con l'intesa che tale abbinamento concernerà solo la parte corrispondente della sua proposta di legge. La relatrice Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania) condivide la richiesta di abbinamento, e illustra il contenuto della proposta che reca norme concernenti gli organismi di partecipazione e di responsabilità e le strutture di supporto all'autonomia didattica, di ricerca e sviluppo delle istituzioni scolastiche. Una volta approvato l'abbinamento, la deputata Angela Napoli, considerata la rilevanza della materia, propone l'istituzione di un comitato ristretto, in modo da accelerarne l'iter parlamentare. Il presidente Ferdinando Adornato (Forza Italia), trattandosi di un provvedimento di una certa rilevanza, ritiene più opportuno procedere alla discussione preliminare.

Rinvia, pertanto, il seguito dell'esame alla seduta del 22 gennaio, ma poiché in questa sede nessuno chiede di intervenire, l'esame riprende il giorno successivo al solo fine di deliberare un programma di audizioni informali da svolgere in sede di comitato ristretto.

Il dibattito ha inizio nella seduta del 24 gennaio alla presenza della sottosegretaria di Stato all'Istruzione, università e ricerca scientifica Valentina Aprea. Si apre con l'intervento della deputata Franca Bimbi (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo) che richiama i principi ispiratori delle proposte di legge presentate dai rappresentanti del centrosinistra: la scuola intesa come "comunità educativa", l'autonomia didattica, organizzativa e amministrativa e l'autonomia nell'ambito della ricerca e dello sviluppo e degli strumenti di autovalutazione. A questo punto l'onorevole Bimbi esprime un giudizio positivo sulla previsione, contenuta nella proposta di legge Adornato (Forza Italia), di istituzioni che interagiscono con il governo del territorio. Esprime, invece, la contrarietà del suo gruppo sia sulla creazione di un consiglio di amministrazione, che configura un modello di scuola-azienda anche dal punto di vista organizzativo, sia sulla presenza al suo interno di soggetti esterni alla scuola. Interviene la deputata Titti De Simone (Rifondazione comunista) la quale, dopo aver illustrato i contenuti di una proposta di legge che il suo gruppo ha intenzione di presentare presto, dichiara di ritenere molto difficile po-

ter pervenire a una mediazione che consenta di giungere alla predisposizione di un testo base condiviso da tutti dal momento che i provvedimenti in esame configurano filosofie e proposte diverse. In conclusione, nel rilevare l'importanza di un'ampia discussione parlamentare sulle tematiche della scuola, preannuncia l'ostruzionismo del gruppo di Rifondazione comunista qualora il Governo intenda ricorrere allo strumento della delega per l'esame di tali questioni.

Il dibattito prosegue con l'intervento della deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo), la quale suggerisce che ogni gruppo espliciti quelli che considera i punti fondamentali e irrinunciabili su questa materia, per poi procedere subito dopo allo svolgimento di una serie di audizioni di rappresentanti del mondo della scuola. A tal fine, richiama due elementi importanti per il suo gruppo, che si riferiscono alla predisposizione di un regolamento di amministrazione contabile e alla questione del contratto per i capi d'istituto. Infine, il deputato Andrea Colasio (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo) non condivide il rilievo della deputata De Simone in merito alle profonde differenze di filosofia e di proposte contenute nei testi in esame e ritiene, al contrario, proficuo lavorare su diversi modelli organizzativi. Dopo la chiusura dell'esame preliminare da parte del presidente Ferdinando Adornato interviene in sede di replica la sottosegretaria di Stato all'Istruzione, università e ricerca scientifica Valentina Aprea, il quale precisa che il Governo si riserva di presentare proposte in materia dopo la conclusione del dibattito in Commissione. Sottolinea il fatto che il Governo e il Parlamento debbono conciliare i propri interventi con le previsioni del nuovo testo del titolo V della Costituzione, sulle Regioni, le Province e i Comuni, che prevede, oltre a una nuova ripartizione tra Stato e Regioni delle competenze legislative in materia di scuola, un'espressa "costituzionalizzazione" dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. La Sottosegretaria, di fronte alla richiesta di chiarimenti sul "rapporto Bertagna" da parte della deputata Piera Capitelli, precisa che quest'ultimo prescinde dalle dimensioni normative del sistema e che spetta al Governo confrontarlo con il nuovo contesto. La relatrice Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania), pur condividendo l'esigenza, sottolineata dal rappresentante del Governo, di tener conto della modifica del titolo V della Costituzione, esprime, a titolo personale, la propria perplessità sulla costituzionalizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, che crea il rischio di autoreferenzialità della scuola italiana. Rileva, inoltre, le differenze esistenti tra le proposte di legge del centrosinistra e di rifondazione comunista, che entrano molto nel dettaglio delle problematiche relative agli organi collegiali, e quelle presentate dai rappresentanti della maggioranza, che demandano le decisioni alle singole istituzioni scolastiche. Propone, quindi, di procedere alla costituzione di un comitato ristretto, con il compito di svolgere una serie di audizioni informali delle organizzazioni sindacali più rappresentative del mondo della scuola. Segue la richiesta da parte delle deputate Titti De Simone, Piera Capitelli e Giovanna Grignaffini (Democratici di sinistra - l'Ulivo), di ampliare la platea dei soggetti da udire.

Il 30 gennaio vengono ascoltati i rappresentanti delle maggiori organizzazioni sindacali della scuola e alcune organizzazioni studentesche. La Commissione il 14 febbraio prosegue l'esame in sede referente. Il presidente avverte che il comitato ristretto non è riuscito a pervenire alla redazione di un testo unificato ampiamente condiviso, la Commissione adotta quindi, su proposta del relatore, una delle proposte di legge in esame quale testo base per il seguito dell'esame in sede referente, fatta salva la facoltà del relatore e di tutti i deputati di presentare proposte emendative al testo base adottato.

Nella seduta del 19 febbraio vengono presentati emendamenti e subemendamenti al testo base mentre nella seduta del 20 febbraio, alla presenza del ministro per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Letizia Moratti, vengono esaminati gli emendamenti riferiti agli articoli 1 e 2 ai quali si aggiungono i pareri espressi dal relatore e dal Governo sugli emendamenti e sui subemendamenti riferiti all'articolo 3.

L'intervento del ministro Moratti è diretto a sottolineare l'importante ruolo svolto dalle forze politiche di minoranza nell'inserimento della proposta di legge in titolo all'ordine del giorno della Commissione. Nel giudicare significativo il lavoro svolto in sede di Comitato ristretto, il Ministro esprime il proprio rammarico per il fatto che non si sia potuti pervenire all'elaborazione di un testo unificato. Con riferimento al concetto di partecipazione, precisa che si tratta di un grande valore per il Governo, ritenendo che, alla luce dell'introduzione dell'autonomia nel mondo della scuola, le forme di partecipazione debbano essere le più libere possibili. Ella precisa, tuttavia, che si deve trattare di un tipo di partecipazione responsabile nel senso che alle funzioni che si svolgono deve corrispondere una responsabilità precisa. Per quanto concerne i dirigenti scolastici, precisa quindi che il relativo contratto che è stato firmato è in linea con le previsioni del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 e che tale provvedimento prevede che il dirigente sia responsabile della gestione e dei risultati. Si prevedono, quindi, per i dirigenti scolastici poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione. Soffermandosi sul rapporto tra la famiglia e la scuola, dichiara la propria contrarietà al subemendamento Sasso che prevede la soppressione del "patto educativo tra famiglie e docenti", previsto da un emendamento del relatore. Ritiene inaccettabile questa proposta di modifica, poiché ritiene fondamentale la previsione di un patto educativo tra famiglie e docenti, che deve essere valorizzato con il contributo degli organi di governo della scuola. In conclusione, rileva che le divergenze con le opposizioni si evidenziano in particolare su tale questione, poiché queste ultime sono meno vicine alle famiglie.

L'esame continua il 21 febbraio, alla presenza della sottosegretaria di Stato all'Istruzione, università e ricerca scientifica Valentina Aprea. In questa sede intervengono i deputati Piera Capitelli e Domenico Volpini (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo) che rilevano una contraddizione tra i compiti attribuiti al dirigente scolastico e il fatto che a quest'ultimo vengano indicati i criteri per la direzione del personale. Nel precisare che i compiti del responsabile dei servizi sono determinati dal contratto di lavoro, sarebbe stato, a loro avviso, preferi-

bile una diversa impostazione della norma. Si passa quindi alla votazione degli emendamenti e dei subemendamenti riferiti agli articoli da 3 a 16.

Nella seduta del 28 febbraio il presidente Ferdinando Adornato comunica che sono pervenuti i pareri della Commissione affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni e della Commissione bilancio, tesoro e programmazione, mentre la Commissione lavoro pubblico e privato ha respinto sia la proposta di parere favorevole del relatore sia la proposta alternativa di parere contrario presentante nel corso dell'esame in sede consultiva. Si procede quindi al coordinamento formale delle proposte in base ai pareri ottenuti e si delibera di introdurre l'articolo aggiuntivo proposto dal relatore, diretto a statuire che dall'attuazione della presente legge non debbono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

*Protocolli opzionali
alla Convenzione sui
diritti del fanciullo*

Il 22 gennaio la Commissione si riunisce in sede consultiva per esprimere il proprio parere alla Commissione affari esteri sulle proposte di legge riguardanti la ratifica dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. La relatrice Simonetta Licastro Scardino (Forza Italia), dopo aver illustrato il contenuto dei due protocolli, precisa che ogni Stato, entro due anni dall'entrata in vigore del Protocollo, dovrà presentare un rapporto al Comitato dei diritti del fanciullo di Ginevra con informazioni dettagliate sulle misure adottate a livello nazionale per attuare i protocolli. Considerato che i progetti di legge di autorizzazione alla ratifica non contengono alcuna norma di spesa, formula una proposta di parere favorevole.

L'esame riprende il giorno seguente con l'intervento della deputata Franca Bimbi (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo) la quale, nel preannunciare il voto favorevole del suo gruppo sulla ratifica dei due protocolli opzionali, richiama le politiche innovative attuate dal centrosinistra in particolare con la legge n. 269 del 1998, recante *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*.

Esprimono voto favorevole a nome del proprio gruppo le deputate Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania). Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Commissione difesa

*Protocolli opzionali
alla Convenzione sui
diritti del fanciullo*

La Commissione il 14 gennaio si riunisce in sede consultiva per esprimere il proprio parere alla Commissione affari esteri sulle proposte di legge riguardanti la ratifica dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo. È presente il sottosegretario alla Difesa Filippo Berselli.

Il relatore Tonino Loddo (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo), dopo aver ricordato che il protocollo opzionale all'esame della Commissione è

volto a impedire l'arruolamento obbligatorio nelle forze armate degli Stati aderenti di persone di età inferiore a 18 anni, illustra la sua proposta di parere favorevole. Osserva in proposito che l'arruolamento nelle forze armate italiane può avvenire al compimento del diciassettesimo anno d'età, ma solo su base volontaria e con il consenso dei genitori, senza quindi che ciò costituisca violazione degli obblighi assunti con il protocollo opzionale. Concordano alla formulazione di un parere favorevole i deputati Roberto Lavagnini (Forza Italia), Silvana Pisa (Democratici di sinistra - l'Ulivo). La Commissione approva la proposta di **parere favorevole**.

Commissione giustizia

Tratta di esseri umani

La Commissione il 10 ottobre prosegue in sede referente l'esame del testo unificato in materia di traffico di persone, alla presenza del ministro delle Pari opportunità Stefania Prestigiacomo e della sottosegretaria di Stato per la Giustizia Jole Santelli. La relatrice Anna Finocchiaro ricorda preliminarmente che la proposta di legge da lei presentata è il frutto di una discussione approfondita, svoltasi nella scorsa legislatura. Per quanto riguarda invece il disegno di legge di provenienza governativa, la relatrice osserva che esso ripropone l'impianto originario della normativa proposta nella precedente legislatura, eliminando il riferimento al reato di tipo associativo. L'onorevole Finocchiaro procede, quindi, all'esame analitico delle norme contenute nel testo unificato evidenziando come, per una migliore definizione del fenomeno, sia stata operata una distinzione tra riduzione in servitù e schiavitù, intendendo per servitù la condizione di soggezione continuativa di una persona costretta mediante violenza, minaccia o abuso di autorità, all'accattonaggio oppure a prestazioni sessuali o lavorative. Interviene a questo punto il ministro delle Pari opportunità Stefania Prestigiacomo la quale conviene con la deputata Finocchiaro sull'opportunità di riconsiderare alcune norme dell'impianto. Ella osserva, inoltre, che la servitù comporta una parziale riduzione della libertà e appare meno grave rispetto alla schiavitù, che è l'assoluta riduzione della persona a cosa. A questo proposito, il Ministro ritiene necessario evidenziare il carattere continuativo della condizione di servitù per meglio distinguerla da situazioni occasionali. Interviene il presidente Nino Formino (Forza Italia), esprimendo la necessità di acquisire dati più precisi in materia, con particolare riferimento alla tratta finalizzata all'espanto degli organi, e ritiene perciò di dover svolgere una discussione più ampia e documentata in altra seduta. Il dibattito riprende il 16 ottobre. Interviene dapprima il deputato Francesco Bonito (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale, dopo aver ricordato che la proposta di legge in esame è frutto del recepimento delle istanze internazionali in materia di tratta e riduzione in schiavitù, auspica che con la tardiva presentazione di un disegno di legge del Governo non si intendano frapporre ostacoli alla rapida approvazione di tale proposta che risulta di indubbia validità sotto il profilo tecnico. A tali questioni risponde il deputato Luigi Vitali (Forza Italia), il quale rileva co-

me il fatto che all'onorevole Finocchiaro sia stato confermato il mandato di relatore dimostri la volontà di riconoscerle l'impegno profuso nella passata legislatura: la maggioranza, dunque, non vuole ostacolare l'iter del provvedimento ma soltanto approfondire alcuni aspetti nuovi introdotti con il disegno di legge governativo.

La Commissione prosegue l'esame del testo di legge il 17 ottobre. Tale seduta è interamente dedicata a risolvere la questione sollevata dal presidente del gruppo dei democratici di sinistra finalizzata a chiedere l'inserimento nel calendario dell'Assemblea della proposta di legge di iniziativa della Finocchiaro. Conclusasi positivamente tale questione, l'esame riprende il 26 ottobre alla presenza del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo. Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia) avverte che sono stati presentati emendamenti e articoli aggiuntivi al disegno di legge del Governo, adottato come testo base, sui quali, quindi, la relatrice Anna Finocchiaro e il ministro Prestigiacomo esprimono il proprio parere.

La seduta del 13 novembre si apre con l'illustrazione da parte della relatrice del testo unificato definito a seguito del confronto con il rappresentante del Governo.

Il giorno successivo il presidente Pecorella, avverte che sono stati presentati nuovi emendamenti al testo unificato in esame e invita la relatrice e il rappresentante del Governo a esprimere un nuovo parere su di essi.

Dopo un breve confronto tra i deputati circa la differenza tra il termine tratta e il termine traffico di persone, il presidente avverte che il testo unificato, come modificato dagli emendamenti approvati, sarà trasmesso alle Commissioni per i pareri di competenza. Rinvia pertanto il seguito dell'esame alla seduta del giorno seguente. In tal sede, dopo aver dato conto dei pareri espressi dalla Commissione affari costituzionali e dalla Commissione bilancio, il presidente preannuncia la presentazione in Assemblea di un emendamento diretto a recepire le condizioni poste dalla V Commissione, volte a sopprimere l'articolo 5 ("Norme di coordinamento") e a modificare l'articolo 6 ("Misure di protezione delle vittime della tratta di persone") del testo unificato. La seduta si chiude con la riserva da parte del presidente di designare i componenti del comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi.

Violenza nelle famiglie

La Commissione il 18 ottobre inizia l'esame della proposta di legge, diretta a modificare la legge n. 154 del 2001, recante misure contro la violenza nelle relazioni familiari.

La relatrice Erminia Mazzoni (Unione democraticocristiana e di centro), illustra brevemente le lacune della legge n. 154 che la proposta di legge in esame si propone di colmare. In particolare, la proposta di legge mette a disposizione del soggetto leso strumenti sia penalistici che civilistici, in considerazione del fatto che vi possono essere sfere e obiettivi diversi di intervento.

Nella seduta del 28 novembre, dopo che la deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) ha espresso il consenso del suo gruppo per

una tempestiva approvazione del provvedimento e poiché nessun altro chiede di intervenire, il presidente Gaetano Pecorella dichiara concluso l'esame preliminare e fissa il termine per la presentazione degli emendamenti.

Il 13 febbraio la Commissione prosegue l'esame dei disegni di legge diretti a modificare l'articolo 342 *bis* del codice civile in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari.

Il presidente Nino Formino (Forza Italia) ricorda che era già stato concluso l'esame preliminare e avverte che è pervenuto il parere favorevole della Commissione affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni. Non essendo stati presentati emendamenti, la Commissione delibera quindi di conferire il mandato al relatore a riferire in senso favorevole all'assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente. Il Presidente si riserva di designare i componenti del Comitato dei nove sulla base delle indicazioni dei gruppi. Infine, la relatrice Erminia Mazzoni rileva l'assenso dei gruppi, propone di richiedere il trasferimento del provvedimento in sede legislativa.

*Comitato permanente
per la giustizia
dei minori*

Il 12 marzo si riunisce il Comitato permanente per la giustizia dei minori. Il presidente Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) ricorda che compito del Comitato è quello di approfondire tutte le questioni inerenti ai minori che rientrano nell'ambito della competenza della Commissione giustizia. Ricorda, in particolare, che il programma prevede che il Comitato dovrà affrontare le questioni concernenti i minori che attengono tanto alla materia civile quanto a quella penale, sotto i profili sostanziali, processuali e ordinamentali giudiziari. Fa quindi un rapido *excursus* di tutte le leggi approvate durante la scorsa legislatura e dei disegni di legge attualmente in esame volti alla tutela dei diritti dei minori, nell'elaborazione dei quali la commissione giustizia ha dato il suo apporto. Si tratta, per menzionarne alcune, delle leggi n. 269 del 1998, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*, n. 154 del 2001, *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, n. 40 del 2001, *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori* e delle leggi n. 476 del 1998 e n. 149 del 2001, che hanno riformato rispettivamente la disciplina delle adozioni internazionali e quella delle adozioni nazionali. Nel corso dell'attuale legislatura, la Commissione giustizia ha già concluso l'esame in sede referente della proposta di legge che si propone di perfezionare la tutela predisposta dalla citata legge n. 154 del 2001 e della proposta *Misure contro il traffico di persone*, mentre ha iniziato l'esame, sempre in sede referente, delle proposte di legge sulle *Misure contro la pedofilia* e sulla *Separazione dei coniugi ed affidamento dei minori*.

La Presidente sostiene, inoltre, che il punto di partenza dei lavori del Comitato deve essere la constatazione che la tutela di cui il minore deve godere si basa su principi del tutto diversi da quelli che regolano il mondo degli adulti. Tra le questioni attinenti al diritto civile ricorda la preannunciata riforma diret-

ta all'istituzione di sezioni specializzate all'interno dei tribunali ordinari in grado di radunare le competenze in materia civile riguardanti i minori, che attualmente spaziano da quelle dei tribunali ordinari a quelle del tribunale per i minorenni e a quelle dei giudici tutelari.

Con riferimento al versante penale il Comitato, partendo dal presupposto che il sistema di giustizia minorile è fondato sul principio del recupero e del reinserimento sociale del minore attraverso istituti di carattere speciale, dovrà verificare se gli istituti attualmente esistenti siano adeguati alla realtà dei minori. La relatrice precisa, inoltre, che la fase dell'acquisizione di dati e notizie potrà comporsi di due momenti: quello delle audizioni dei responsabili politici e amministrativi dell'ordinamento giudiziario minorile e di esperti del settore (magistrati, avvocati, psicologi, educatori, ecc.) e quello dei sopralluoghi nei principali istituti penitenziari minorili. Osserva conclusivamente che, poiché il ministro della Giustizia Roberto Castelli ha preannunciato la presentazione di disegni di legge in materia di giustizia minorile sui quali il Comitato dovrà aprire un confronto, appare opportuno iniziare l'attività del Comitato proprio con l'audizione del Ministro.

Affidamento congiunto

La Commissione inizia il 13 novembre l'esame delle proposte di legge dirette a intervenire su alcuni articoli del codice civile al fine di definire una nuova disciplina dell'istituto dell'affidamento dei figli conseguente alla separazione personale, allo scioglimento, all'annullamento e alla cessazione degli effetti civili del matrimonio. Il relatore Maurizio Paniz (Forza Italia) afferma che il principio cardine della nuova normativa consiste nel privilegiare la soluzione dell'affidamento condiviso, disciplinando quest'ultimo come la forma ordinaria di affidamento dei figli minori di genitori separati, in modo che l'affidamento a un solo genitore (attualmente prevalente) diventerebbe una soluzione soltanto residuale. Vengono poi dettagliatamente esaminati i diversi aspetti collegati a tale modalità di affidamento e i diversi modi di composizione, innanzi al giudice, delle possibili controversie in merito. Il presidente Gaetano Pecorella dopo aver evidenziato alcune differenze sostanziali tra le varie proposte di legge, rileva l'opportunità di promuovere una serie di audizioni con i rappresentanti delle categorie interessate dal provvedimento. Il relatore Paniz concorda con il presidente e propone di proseguire l'esame delle proposte di legge in sede di Comitato ristretto, data la complessità e la delicatezza della materia.

Pedofilia

La Commissione il 15 gennaio inizia l'esame delle proposte di legge in materia di pedofilia. La relatrice Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) illustra le proposte di legge in esame e sottolinea come esse si differenziano quanto agli ambiti di intervento normativo. Infatti, le proposte di legge Mussolini e Butti intervengono essenzialmente sulla pedofilia via telematica, nel senso di promuovere una corretta utilizzazione di Internet a tutela dei minori. Le pro-

poste di legge Marras, Mazzuca, e Buttiglione si soffermano in particolare sul sistema sanzionatorio e sono indirizzate verso un inasprimento delle pene già previste dal codice penale. Le proposte di legge Foti e Prestigiacomo, infine, contengono interventi di natura normativa sostanziale finalizzati a risolvere taluni problemi applicativi delle vigenti leggi.

Dopo aver ricordato gli aspetti fondamentali delle legge 269 del 1998, la relatrice ricorda anche le mozioni approvate il 6 novembre 2001 dalla Camera dei deputati aventi a oggetto sia la richiesta di un impegno da parte del Governo affinché sia rafforzato il controllo sulla rete Internet in ordine al traffico di materiale pornografico riguardante i bambini, sia l'intensificazione delle forme di cooperazione internazionale al fine di stabilire regole comuni per migliorare la cooperazione giudiziaria contro le organizzazioni criminali internazionali dedite a forme di sfruttamento sessuale dei bambini.

La relatrice passa quindi a illustrare dettagliatamente il contenuto dei provvedimenti all'ordine del giorno. Infine, dopo essersi soffermata sulla necessità di costituire un Comitato ristretto finalizzato alla redazione di un testo da sottoporre all'esame della Commissione, invita quest'ultima a voler esaminare anche la documentazione raccolta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia nonché la relazione predisposta a cura della Presidenza del consiglio sullo stato di attuazione della legge sullo sfruttamento sessuale dei minori. Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia), accogliendo il suggerimento del relatore, auspica che la deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia), in qualità di presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia, voglia fornire alla Commissione il proprio contributo conoscitivo. Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 5 febbraio, seduta interamente dedicata all'illustrazione da parte della relatrice di un'ulteriore proposta in tema di pedofilia avanzata dal deputato Giovanni Deodato (Forza Italia). Nella seduta del 19 febbraio interviene la deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia) la quale, dopo aver ricordato preliminarmente il lavoro svolto in materia dalla Commissione speciale per l'infanzia, preannuncia la presentazione di una propria proposta di legge per il contrasto alla pedofilia. Interviene infine il deputato Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale richiama l'attenzione sul fenomeno della pedofilia in ambito intrareligioso, fenomeno di dimensioni rilevanti ormai anche in Italia.

*Protocolli opzionali
alla Convenzione sui
diritti del fanciullo*

Il 5 febbraio la Commissione inizia in sede consultiva l'esame dei progetti di legge in materia di ratifica dei Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo.

La relatrice Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) osserva come i progetti di legge abbiano identico contenuto e siano composti ciascuno di tre articoli. I primi due recano rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica dei due protocolli opzionali alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, entrambi sottoscritti dall'Italia il 6 settembre 2000, e il loro relativo ordine di esecuzione. L'articolo 3 dispone l'entrata in vigore della legge per il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. I suddetti protocolli op-

zionali riguardano, rispettivamente, la vendita e la prostituzione dei bambini e la pornografia infantile e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Essi mirano a introdurre nuove norme volte a superare i limiti della Convenzione stessa, rendendola uno strumento più adeguato ad affrontare alcune attuali problematiche attinenti alla protezione dell'infanzia. La relatrice propone di esprimere parere favorevole non riscontrandosi, per le parti di competenza della Commissione giustizia, l'esigenza di muovere alcun rilievo ai testi in esame. La Commissione approva la proposta di **parere favorevole** formulata dalla relatrice.

Commissione lavoro pubblico e privato

*Protocolli opzionali
alla Convenzione sui
diritti del fanciullo*

La Commissione si riunisce in sede consultiva il 17 gennaio per esprimere **parere favorevole** ai disegni di legge inerenti alla ratifica dei due protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989. È presente la sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini.

*Organi delle istituzioni
scolastiche*

Il 26 febbraio la Commissione inizia l'esame del nuovo testo concernente la riforma degli organi collegiali della scuola. Il relatore Aldo Perrotta (Forza Italia) osserva che il provvedimento in esame si muove in una duplice direzione: da una parte intende rafforzare gli organi di governo interni alle singole scuole e dall'altra intende definire la fondamentale distinzione tra organi di indirizzo e controllo e organi di gestione, coniugando l'esigenza di autonomia professionale di docenti e dirigenti con quella della partecipazione degli utenti.

Dopo un breve *excursus* relativo all'istituzione degli attuali organi della scuola, il relatore si sofferma in particolare su quanto di competenza della Commissione ed esprime il proprio assenso nei confronti di una norma del nuovo testo secondo la quale il governo delle istituzioni scolastiche spetta in concorso al dirigente scolastico, ai docenti, ai genitori, agli alunni e agli enti locali. Apprezzato il testo sia dal punto di vista formale che sostanziale, preannuncia la presentazione di un parere favorevole, senza osservazioni e condizioni.

Di opinione opposta è la deputata Carmen Motta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che non ritiene condivisibile il testo trasmesso dalla Commissione competente e propone perciò di esprimere parere contrario. Illustra, quindi, il contenuto della proposta alternativa di parere di cui è cofirmataria assieme alla deputata Elena Cordoni (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e al deputato Pietro Squeglia (Margherita, Democrazia e libertà - l'Ulivo). L'esame prosegue il 27 febbraio. In tale sede il relatore Aldo Perrotta (Forza Italia), anche a seguito dei rilievi formulati nel corso del dibattito svoltosi nella seduta del giorno prima, formula una proposta di parere favorevole con osservazioni dirette a far sì che la Commissione di merito valuti i termini della partecipazione dei docenti al consiglio della scuola, considerate le competenze di tale organo collegiale in materia di offerta formativa.

Proposte e disegni di legge (maggio 2002)

Tutela del nucleo familiare

Rassegna tematica delle proposte e dei disegni di legge presentati al Parlamento italiano fino a maggio 2002, in relazione alla tutela del nucleo familiare. L'elenco dettagliato di proposte e disegni di legge trattati è riportato alla fine della rassegna.

Numerosi disegni di legge (ddl) presentati al Parlamento dall'inizio dell'attuale legislatura fino a maggio 2002 vertono sul tema della tutela della famiglia.

Nel dare una definizione di famiglia, la maggioranza delle proposte si rifà al concetto di società naturale fondata sul matrimonio, composta da persone unite da vincoli di parentela, di adozione o di affinità. I ddl C155 (Burani Procaccini) e C761 (Napoli) allargano tale concetto introducendo una novità: il riconoscimento del diritto di ingresso nella famiglia del concepito. Sul concetto di famiglia interviene diversamente il ddl C1291 presentato dall'onorevole Giuseppe Molinari che propone una concezione di "famiglia reale", identificata con il criterio pragmatico della convivenza sotto lo stesso tetto di persone legate da vincolo di parentela.

Agli antipodi rispetto a questa impostazione si colloca il ddl S305 dell'onorevole Luigi Malabarba - presentato alla Camera dalla deputata Titti De Simone come ddl C716 - che si propone di regolamentare le convivenze non formalizzate tra persone di sesso diverso o del medesimo sesso, equiparandole a quelle istituzionalizzate, prendendo atto che nell'ultimo ventennio in Italia tali convivenze si sono fortemente diffuse. Il ddl intende eliminare la penalizzazione delle coppie di fatto sul piano dell'ordinamento civile proponendo una loro disciplina. Nelle sue disposizioni si legge che le "unioni civili" intercorrono tra persone maggiorenni, legate da comunione di vita materiale e spirituale perdurante da almeno un anno e risultante da iscrizione anagrafica o da atto pubblico da effettuarsi presso il registro delle unioni civili istituito in ogni comune. Lo stato di parte dell'unione civile è equiparato a quello di membro di una famiglia e i figli nati da un'unione civile hanno i medesimi diritti dei figli nati nel matrimonio. Le parti possono, inoltre, chiedere l'adozione o l'affidamento di minori. Lo stato di unione civile cessa i suoi effetti con dichiarazione consensuale o di una delle parti, resa all'ufficiale di stato civile.

Tale ddl rimane comunque una voce fuori del coro poiché la filosofia che accomuna le altre proposte di legge è quella di un ritrovamento della famiglia "tradizionale" e del suo spirito. In questo senso il ddl S1429 dell'onorevole Roberto Calderoni istituisce la festa della famiglia, da celebrarsi la seconda domenica di ottobre. Prevede che le scuole siano coinvolte per dare il dovuto risalto all'avvenimento e la Presidenza del consiglio dei ministri promuova una campagna di informazione attraverso i mezzi di comunicazione, riservando anche un apposito spazio - il Forum permanente della famiglia - nel suo sito Internet.

Alcuni ddl si propongono di tracciare le linee di una nuova politica a favore della famiglia, riconoscendo in tale istituto il nucleo fondante della società. L'obiettivo è quello di contrastare la fragilità dei nuclei familiari con interventi dello Stato che promuovano la formazione delle famiglie e rimuovano gli ostacoli che minano alla base la loro unità. Si pongono in questa prospettiva i già citati ddl C155, C761 e il ddl C565 (Molinari). Il primo dei ddl citati stabilisce: i principi fondamentali in materia di politiche di sostegno e promozione della famiglia, anche con riferimento alla legislazione regionale; fornisce alcune indicazioni per la revisione del testo unico delle imposte sui redditi per quanto concerne le detrazioni per carichi di famiglia; riconosce, inoltre, nell'associazionismo familiare un'importante forma di solidarietà che va sostenuta dallo Stato, accogliendo il principio di sussidiarietà orizzontale in campo sociale in base al quale sono gestite dal servizio pubblico le funzioni che non possono essere svolte in autonomia dai privati.

Un particolare sostegno contributivo dello Stato, tramite l'istituzione di un fondo presso la Presidenza del consiglio dei ministri o con sgravi fiscali, è riconosciuto dai tre ddl alle famiglie che possono essere più fragili perché particolarmente numerose o per la presenza di persone malate, di anziani non autosufficienti o disabili. Nello specifico, per quanto concerne gli anziani, l'aiuto dello Stato è finalizzato alla loro permanenza e integrazione nella famiglia o, quando non è possibile, al loro inserimento in comunità di carattere familiare. Per le famiglie con portatori di handicap, è prevista anche l'assistenza domiciliare di *équipe* specializzate. Il ddl C565 si caratterizza per una particolare attenzione, per quanto riguarda l'ambito infantile, alla creazione di asili nido, all'assistenza alla donna in gravidanza o partoriente, al bambino ospedalizzato.

Un altro punto fondamentale è il riconoscimento della funzione educativa che la famiglia detiene e che deve essere messa in condizione di svolgere in modo libero e autonomo. A tal proposito il ddl C155 prevede, ad esempio, l'istituzione di un fondo per sostenere le scelte educative delle famiglie con reddito non superiore a 55 milioni di lire, a copertura delle spese affrontate per l'istruzione in scuole statali e non statali.

Viene, inoltre, affermata la necessità di promuovere una politica del lavoro che contribuisca al benessere della famiglia, per esempio prevedendo adeguamenti strutturali delle sedi di lavoro o flessibilità orarie, che consentano di seguire i figli o altri familiari che necessitano di essere accuditi.

Le famiglie di nuova formazione, considerate più esposte alle difficoltà, beneficiano di alcune agevolazioni, ad esempio in caso di ricongiungimento familiare o, più spesso, per l'acquisto di una casa. È il caso del ddl C565 che per favorire la formazione di nuove famiglie, purché fondate sul matrimonio, promuove l'istituzione di un fondo speciale per finanziare mutui per l'acquisto o il recupero di un alloggio (famiglie con reddito inferiore a 35 milioni di lire).

Sulla stessa linea si colloca il ddl C692 (Turco) che, con riferimento ad alcune categorie di Comuni (art. 1), introduce dei benefici per la locazione o l'ac-

quisto di un immobile a uso abitativo. La proposta identifica sia quanti hanno diritto a godere di tali benefici di legge (i soggetti che contraggono matrimonio entro sei mesi dalla data di presentazione della domanda o della stipula del contratto di locazione; celibi o nubili, separati legalmente, divorziati, vedovi, con uno o più figli a carico; i soggetti già sposati alla data di entrata in vigore della presente legge, in caso di nascita di un figlio o di affido preadottivo) sia i requisiti che devono possedere i beneficiari, come i limiti di età e di reddito, il non possesso di altro immobile, il non godimento di altre agevolazioni.

Di politica della casa si occupa anche il ddl S246 (Coletti) proponendo una nuova disciplina dell'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - ad abrogazione della legge 560/93 i cui esiti sono giudicati dai promotori non soddisfacenti - che consenta agli assegnatari il "riscatto" delle abitazioni occupate a prezzi agevolati, adeguati alle loro possibilità e non più a prezzo di mercato.

Nell'ottica di una politica di incentivo alla creazione di nuovi nuclei familiari si pone anche l'iniziativa dell'onorevole Luca Volontè che con il ddl C1214 propone di includere nell'art. 13 *bis*, in materia di oneri deducibili per la formazione della famiglia, le spese sostenute in occasione del matrimonio nel semestre antecedente e in quello successivo alla data della celebrazione per un massimo di 20 milioni di lire, precisando che tra le spese rientrano quelle per l'organizzazione della cerimonia e quelle per l'arredamento dell'abitazione.

Senza dubbio, un elemento che pregiudica fortemente la serenità e quindi l'unità di una famiglia, quando non la sua stessa sopravvivenza, è la povertà. I ddl C976 (Giordano) e S333 (Giordano) si propongono di tutelare le famiglie più svantaggiate dal punto di vista economico assicurando ai nuclei familiari indigenti o in situazioni di povertà assoluta l'erogazione gratuita, entro certi limiti quantitativi, di energia elettrica e di acqua. Invece, ai nuclei familiari con reddito inferiore a 41.316,55 euro viene riconosciuto il diritto di accedere a prezzo di costo ai servizi e ai beni di pubblica utilità (gas per riscaldamento e alimentazione, acqua e depurazione della stessa, comunicazioni telefoniche fisse, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, trasporti) per il solo uso domestico ed entro certi limiti di consumo, oltre i quali si applica il prezzo di mercato. Per i consumi eccessivamente elevati, invece, al fine di penalizzare l'abuso, si propone l'applicazione di una tariffa maggiorata sul prezzo di mercato.

Tra le famiglie bisognose di un sostegno particolare vanno considerate quelle che comprendono una persona con handicap. Su tale problema è stato presentato il ddl S3, di iniziativa popolare. Il punto fondamentale del disegno di legge è l'accoglienza del principio dell'automatismo nel riconoscimento dei diritti previsti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, e da altre leggi, per talune categorie di disabili aventi una condizione di irreversibilità, per evitare discriminazioni, inutili spese e lungaggini verificatesi nel funzionamento delle commissioni mediche previste dalle stesse leggi. La proposta introduce i diritti alla gratuità dell'asilo nido, all'informazione e sostegno delle famiglie, a un pro-

TOCOLLO di presa in carico del disabile dal momento della diagnosi della malattia o condizione di disabilità, il diritto alla nomina da parte delle famiglie di esperti o volontari che le sostengano nei rapporti con la scuola, il lavoro, i servizi sociali. È, infine, riconosciuto espressamente il diritto dei volontari alla precedenza nella scelta di turni e orari particolari esistenti in azienda. Transitoriamente, per evitare per quanto possibile costose e non brevi cause per l'interdizione e l'inabilitazione di soggetti già riconosciuti equiparati alla disabilità grave, sino all'entrata in vigore della figura dell'amministratore di sostegno, si prevede la possibilità di nomina da parte del giudice tutelare di un curatore speciale per singoli atti o procedure che interessino il disabile. Nel ddl si calcola che l'onere derivante dall'applicazione sarà in parte compensato dai mancati esborsi per il funzionamento di commissioni mediche e attività burocratiche e per il minore contenzioso giudiziario.

La tutela della famiglia e della sua unità si ritrova anche nel ddl C1324 (Mazzuca Poggiolini) che intende modificare la legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, introducendo la fattispecie dell'adozione integrativa (art. 57 bis). Il problema oggetto di attenzione è quello del minore appartenente a una famiglia che versa in uno stato di disagio tale da pregiudicare l'evoluzione della personalità e si prevede che la situazione potrebbe protrarsi fino al raggiungimento della maggiore età da parte del minore stesso. In tal caso, l'ipotesi di un affidamento non appare la più indicata per salvaguardare l'interesse del minore da un lato e la stabilità della famiglia che lo accoglie dall'altro. Tuttavia, non sussistono i presupposti né le condizioni per un'interruzione dei rapporti tra il minore e la famiglia d'origine. Il ddl propone di ricorrere, in tali casi, all'adozione integrativa che il tribunale per i minorenni può decretare dopo un anno di affidamento preadottivo integrativo. Questa tipologia di adozione può essere decisa a favore di una coppia di coniugi o di una persona singola, indipendentemente dal possesso dei requisiti di età e di situazione matrimoniale, non estingue il rapporto con la famiglia d'origine anche se al minore è aggiunto il cognome degli adottanti.

In tema di adozione ricordiamo anche la proposta di modificare l'art. 2 della legge 184/83 avanzata nel ddl S791 (Girfatti). Qui, in realtà, non è la tutela della famiglia a essere posta al centro dell'attenzione, quanto l'esistenza stessa degli istituti di accoglienza pubblici e privati, che dovrebbero essere eliminati secondo la vigente normativa entro il 31 dicembre 2006, a favore di un inserimento dei minori in famiglie o, quando non è possibile, in comunità di tipo familiare. La proposta dell'onorevole Antonio Girfatti intende dare agli istituti la possibilità di continuare la loro opera, abolendo la disposizione che ne prevede l'eliminazione.

Altre famiglie che possono incontrare forti difficoltà a mantenere la loro unità sono quelle dei detenuti. La lontananza di un membro della famiglia a causa di reclusione in un istituto di pena, soprattutto nel caso in cui riguardi un

genitore, porta con sé difficoltà e tensioni poiché, contemporaneamente, si spezzano legami e viene a mancare una risorsa – spesso fondamentale – per il mantenimento e la cura della famiglia. Il ddl C417 (Pisapia) propone una modifica della legge 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, riconoscendo al detenuto alcuni diritti per migliorare le sue relazioni affettive con i familiari. Introduce, per esempio: il diritto a una visita al mese di durata non inferiore a tre ore consecutive con il proprio coniuge o convivente senza alcun controllo visivo, in locali dell'edificio penitenziario idonei a intrattenere relazioni personali e affettive; il diritto a trascorrere mezza giornata al mese con la famiglia, in apposite aree presso le case di reclusione; il diritto a un permesso aggiuntivo, non superiore a quindici giorni per ogni semestre, da trascorrere con il coniuge, convivente o familiare se ha tenuto regolare condotta e dato prova di partecipazione al reinserimento; il diritto a colloqui telefonici con familiari residenti all'estero, ogni quindici giorni.

Un altro forte ostacolo all'unità della famiglia è rappresentato dal processo migratorio, fenomeno in crescita nella realtà del nostro Paese come degli altri Paesi industrializzati. La politica del ricongiungimento familiare tende a contenere gli effetti di migrazioni che spesso spezzano i nuclei familiari e dividono le generazioni. Il ddl di iniziativa governativa S795-B, che è già stato approvato dai due rami del Parlamento, modifica l'attuale normativa sull'immigrazione contenuta nel DL 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, anche in materia di ricongiungimento familiare con il restringimento della categoria di persone per le quali può essere richiesto il ricongiungimento: oltre al coniuge e ai figli minori a carico, sono ammessi i figli maggiorenni a carico, solo se non possono provvedere al loro sostentamento per invalidità totale, e i genitori qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o se ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli non possano mantenerli per documentati gravi motivi di salute. È abrogata la previsione di possibilità di ricongiungimento per parenti entro il terzo grado, a carico, inabili al lavoro. Il permesso per ricongiungimento familiare, inoltre, ha una durata massima di due anni, mentre la legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, prevedeva che fosse equiparato alla durata del permesso del richiedente il ricongiungimento e con questo fosse rinnovabile. Per la richiesta della carta di soggiorno, che può essere avanzata anche per il coniuge e i figli minori conviventi, sono necessari non più cinque ma sei anni di soggiorno regolare in Italia. Rimane invece invariato l'art. 19 del DL 286/98, concernente il divieto di espulsione per i minori di anni diciotto, degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge di nazionalità italiana, delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi al parto. Infine, viene abrogata la disposizione sulla concessione di contributi regionali a enti locali o enti morali per il risanamento igienico-sanitario di alloggi, di loro proprietà o a loro disposizione, da destinare a stranieri per uso abitativo.

Famiglie “spezzate” sono anche quelle dei richiedenti asilo politico ai quali il ddl S509 (De Zulueta) si propone di garantire una tutela giuridica che a tutt’oggi il nostro ordinamento non prevede. La proposta prevede che il cittadino straniero o apolide al quale venga riconosciuto lo *status* di rifugiato abbia diritto al ricongiungimento familiare nei medesimi modi e casi in cui è consentito il ricongiungimento di cittadini italiani con familiari stranieri. Le disposizioni e le misure previste per il titolare del diritto di asilo sono, inoltre, estese ai familiari ricongiunti che hanno diritto all’asilo, se ne fanno richiesta, sulla base del solo vincolo familiare.

Una cospicua parte dei disegni di legge presentati tra maggio del 2001 e febbraio del 2002 rispondono, in misura diversa, all’esigenza di proporre una riforma della politica fiscale in favore delle famiglie. Il riferimento costituzionale da più parti richiamato è l’art. 31 il quale sancisce che la «Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi». L’attuale normativa è considerata non solo insufficiente ma addirittura penalizzante. Il rilancio di una politica di tutela della famiglia, secondo i proponenti, trova nelle agevolazioni fiscali uno strumento di sostegno essenziale per permettere alla famiglia di svolgere il suo ruolo educativo, sociale ed economico. Inoltre, il sostegno alle famiglie è considerato anche un incentivo per il rilancio della crescita demografica che oggi è ai minimi storici, con un conseguente incremento anche dei consumi. Una particolare attenzione è riservata all’educazione dei figli e all’assistenza di soggetti rientranti nella sfera familiare. I provvedimenti proposti agiscono sia a livello di reddito imponibile che di determinazione dell’imposta, ma è sicuramente il primo aspetto a essere privilegiato attraverso il meccanismo della deduzione, al fine di introdurre un concetto di reddito disponibile che tenga conto degli oneri sostenuti per la famiglia. Secondo i firmatari questo meccanismo produrrà anche l’effetto di abbattere il reddito imponibile, non solo l’imposta da versare, permettendo così a tutti i soggetti che vorranno farlo, l’accesso a ulteriori agevolazioni previste da altre norme che si rivolgono a famiglie con redditi non particolarmente elevati.

Riportiamo di seguito una sintesi dei ddl presentati che propongono nel concreto soluzioni varie e di diversa complessità.

I ddl C1291 (Molinari) e S588 (Baio Dossi) introducono il principio di reddito complessivo dei componenti della famiglia come base imponibile da sottoporre a tassazione unica e propongono il passaggio da un sistema basato quasi esclusivamente sulle detrazioni da imposta a un sistema centrato quasi esclusivamente sulle deduzioni dal reddito. La logica di fondo è che tutto il reddito speso per le necessità della famiglia, avendo un valore sociale che lo stato deve riconoscere, non debba essere soggetto a tassazione e quindi dedotto dal reddito. L’importo forfetario da dedurre per i componenti della famiglia a carico varia in base al reddito e per i figli in funzione non del numero ma della loro età, riconoscendo che il costo di un figlio dipende da tale fattore. I ddl precisano che tale sistema di tassazione è facoltativo rispetto a quello in vigore poiché, a conti fatti, per qualche famiglia potrebbe non risultare il più vantaggioso. Il con-

tribuente potrà scegliere al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi, fatto il dovuto confronto. Per individuare i beneficiari della riforma, viene posta una soglia di reddito di 100 milioni di lire complessivi ma, non essendo chiaro l'impatto delle misure sull'erario dello Stato, si propone un suo abbassamento in considerazione dell'andamento dei conti pubblici e della lotta all'evasione.

Il ddl C2440 (Peretti) agisce sul reddito imponibile conferendo ai soggetti sui quali è applicata l'imposta sul reddito delle persone fisiche (art. 2, DPR 917/86) la facoltà di escludere dalla base imponibile il 50% delle spese a carattere familiare.

I ddl C517 (Martini) e S248 (Stiffoni) propongono deduzioni per le spese per: alimenti, articoli sanitari, testi scolastici, attività culturali e sportive, vacanze e soggiorni studio, retribuzione di baby sitter e retribuzione di un assistente personale per soggetti invalidi. Le deduzioni interessano famiglie con reddito non superiore a 140 milioni di lire e prevedono anche alcune agevolazioni economiche e in particolare l'esenzione totale dal ticket sanitario per i bambini sino al compimento del quinto anno d'età e un contributo mensile da corrispondere per ogni soggetto sino al compimento dei dodici mesi d'età, mediante un *bonus* dell'importo di 100 mila lire, da spendere in alimenti per la prima infanzia e pannoloni; in questo caso il limite di reddito è di 60 milioni di lire.

Le deduzioni proposte dal ddl C856 (Conte) sono invece stabilite in modo forfetario e in relazione alla posizione del familiare nell'ambito del nucleo, mentre il ddl C48 (Giorgetti) propone di modificare il testo unico delle imposte sui redditi nella parte che riguarda gli oneri deducibili, introducendo un credito familiare pari a 100 milioni di lire utilizzabile, ai fini di cui all'articolo 10, per determinate spese nei primi 18 anni di vita, in modo che la deduzione non risulti superiore, su base annua, a 10 milioni di lire. Tale ddl introduce novità anche sulla tutela della maternità, modificando in alcune parti la legge 23 dicembre 1998, n. 448, *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*. In particolare viene riconosciuto il diritto della lavoratrice di trasformare il contratto da tempo pieno a tempo parziale nei primi otto anni di vita del bambino. Ai datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze lavoratrici che esercitano il diritto, viene riconosciuta una riduzione delle aliquote contributive del 25%. Con riferimento alla determinazione dell'imposta, introduce il quoziente familiare in base al quale l'imposizione in capo al nucleo familiare si determina attraverso un meccanismo che tende a favorire le famiglie numerose e disagiate.

Anche il ddl C1366 (Ballaman) prevede un meccanismo di determinazione dell'imposta che tiene conto del numero dei componenti il nucleo familiare. L'articolo 1 prevede che l'imposta sul reddito lorda può (si tratta, quindi, di una facoltà) essere determinata «applicando l'aliquota in vigore al quoziente derivante dal rapporto tra il reddito complessivo del nucleo familiare, come definito ai sensi dell'articolo 2, e il numero di componenti familiari; tale risultato è quindi moltiplicato per il numero dei componenti familiari».

Sono stati infine presentati due disegni di legge che affrontano il problema delle famiglie monoreddito e delle famiglie che non producono o che svolgono lavoro casalingo, che risultano particolarmente penalizzate dall'attuale normativa. Queste famiglie, infatti, sono tenute a corrispondere un'imposta sui redditi delle persone fisiche notevolmente superiore rispetto ad altri nuclei familiari composti dallo stesso numero di componenti e con lo stesso reddito, ma percepito da più di uno dei suoi membri. Il ddl S644 (Ronconi) intende agevolare dal punto di vista fiscale tali famiglie prevedendo che l'imputazione del reddito venga suddivisa tra tutti i componenti a carico del nucleo familiare. Prevede, altresì, che al numero reale dei componenti della famiglia si aggiunga un correttivo pari a uno, per fornire un'ulteriore agevolazione.

La modifica proposta dal ddl C614 (Menia) all'art. 4 del testo unico delle imposte sui redditi consente invece di imputare parzialmente i proventi dell'attività separata di ciascun coniuge all'altro coniuge, fino alla metà dell'importo totale, qualora quest'ultimo sia privo di reddito proprio. Questa ripartizione del reddito consente l'applicazione di aliquote inferiori sulle singole frazioni di reddito imponibile.

**Disegni di legge presentati alla Camera dei deputati
(a maggio 2002)**

- N. 48 *Disposizioni a tutela della famiglia*, presentato dall'on. Giancarlo Giorgetti (Lega Nord Padania) il 30 maggio 2001
- N. 155 *Legge quadro sulla famiglia*, presentato dall'on. Maria Burani Procaccini (Forza Italia) il 30 maggio 2001
- N. 417 *Modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di relazioni affettive e familiari dei detenuti*, presentato dall'on. Giuliano Pisapia (Rifondazione comunista, Gruppo misto) il 1° giugno 2001
- N. 517 *Nuove norme fiscali a tutela della famiglia*, presentato dall'on. Francesca Martini (Lega Nord Padania) il 6 giugno 2001
- N. 565 *Interventi a sostegno della famiglia*, presentato dall'on. Giuseppe Molinari (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il 6 giugno 2001
- N. 614 *Modifica all'articolo 4 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di agevolazioni fiscali per le famiglie monoreddito*, presentato dall'on. Roberto Menia (Alleanza nazionale) il 7 giugno 2001
- N. 692 *Disposizioni per facilitare la locazione o l'acquisto dell'abitazione da parte delle giovani coppie e delle famiglie monoparentali*, presentato dall'on. Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 12 giugno 2001
- N. 716 *Disciplina delle unioni civili*, presentato dall'on. Titti De Simone (Rifondazione comunista - Gruppo misto) il 21 giugno 2001
- N. 761 *Legge quadro sulla famiglia*, presentato dall'on. Angela Napoli (Alleanza nazionale) il 12 giugno 2001
- N. 856 *A agevolazioni fiscali in favore dei nuclei familiari*, presentato dall'on. Gianfranco Conte (Forza Italia) il 14 giugno 2001



- N. 976 *Disposizioni in materia di fornitura dei beni e dei servizi di pubblica utilità ai nuclei familiari a basso reddito*, presentato dall'on. Francesco Giordano (Rifondazione comunista) il 21 giugno 2001
- N. 1214 *Modifica dell'art. 13-bis del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di oneri deducibili per la formazione della famiglia*, presentato dall'on. Luca Volontè (Centro cristiano democratico, Cristiani democratici uniti - Biancofiore) il 5 luglio 2001
- N. 1291 *Disposizioni fiscali in favore della famiglia*, presentato dall'on. Giuseppe Molinari (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il 10 luglio 2001
- N. 1324 *Norme in materia di adozione integrativa*, presentato dall'on. Carla Mazzuca Poggolini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il 16 luglio 2001
- N. 1366 *Disposizioni concernenti il regime fiscale del nucleo familiare*, presentato dall'on. Edouard Ballaman (Lega Nord Padania) il 17 luglio 2001
- N. 2440 *Disposizioni fiscali a tutela della famiglia*, presentato dall'on. Ettore Peretti (Unione democratici cristiani) il 27 febbraio 2002

Disegni di legge presentati al Senato della Repubblica (a maggio 2002)

- N. 3 *Norme a tutela dei disabili intellettivi, delle persone con sindrome di Down o altra disabilità genetica o portatrici di altro handicap e a sostegno del volontariato*, di iniziativa popolare, presentato il 30 maggio 2001
- N. 246 *Disposizioni in materia di riscatto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*, presentato dal sen. Tommaso Coletti (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il 19 giugno 2001
- N. 248 *Nuove norme fiscali a tutela della famiglia*, presentato dal sen. Piergiorgio Stiffoni (Lega Nord Padania) il 20 giugno 2001
- N. 305 *Disciplina delle unioni civili*, presentato dal sen. Luigi Malabarba (Rifondazione comunista, Gruppo misto) il 25 giugno 2001
- N. 333 *Disposizioni in materia di fornitura dei beni e dei servizi di pubblica utilità ai nuclei familiari a basso reddito*, presentato dal sen. Francesco Giordano (Rifondazione comunista, Gruppo misto) il 27 giugno 2001
- N. 509 *Norme in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo*, presentato dalla sen. Tana De Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 20 luglio 2001
- N. 588 *Disposizioni fiscali in favore della famiglia*, presentato dalla sen. Emanuela Baio Dossi (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il 2 agosto 2001
- N. 644 *Revisione del trattamento tributario della famiglia*, presentato dal sen. Maurizio Ronconi (Centro cristiano democratico, Cristiani democratici uniti - Biancofiore) il 20 settembre 2001
- N. 791 *Modifiche all'art. 2 della legge 4 maggio 1983 n. 184, concernente il diritto del minore ad una famiglia*, presentato dal sen. Antonio Girfatti (Forza Italia) il 30 ottobre 2001
- N. 1429 *Istituzione della festa per la famiglia*, presentato dal sen. Roberto Calderoni (Lega Padana) il 21 maggio 2002
- N. 795-B *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, di iniziativa governativa, approvato dal Senato il 28 febbraio 2002, modificato dalla Camera il 4 giugno 2002, trasmesso alla Presidenza il 4 giugno 2002

Governo italiano (ottobre 2001 - marzo 2002)

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

Consiglio dei ministri

Vaccinazioni

Il 26 ottobre 2001 il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro della Salute, Girolamo Sirchia, approva due regolamenti. Il primo di essi prevede a individuare sia i soggetti per i quali permane l'obbligo della vaccinazione antitubercolare e, segnatamente, i neonati e i bambini di età inferiore ai cinque anni (con test tubercolinico negativo), i quali risultino a rischio perché conviventi o a stretto contatto con persone affette da tubercolosi in fase contagiosa, sia il personale sanitario e le persone (sempre con test tubercolinico negativo) operanti in ambiente sanitario ad alto rischio di esposizione. Il secondo regolamento è invece diretto a stabilire che le rivaccinazioni antitetaniche (cosiddetti richiami) vengano effettuate con cadenza decennale anziché quinquennale.

Asili nido

Nella riunione dell'8 novembre 2001, il Consiglio dei ministri approva, su proposta dei ministri del Lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, e per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo, un disegno di legge finalizzato a determinare i livelli essenziali che devono essere assicurati negli asili nido per favorire la formazione e la socializzazione dei bambini di età compresa tra i tre mesi e i tre anni, nonché per incentivare azioni di sostegno ai bisogni sociali dei genitori. Il disegno di legge prevede che lo Stato, le Regioni e gli enti locali concorderanno in sede di conferenza unificata i criteri generali per l'equilibrato sviluppo dei servizi degli asili nido su tutto il territorio nazionale, i requisiti minimi organizzativi, gli obiettivi di formazione e socializzazione, nonché la ripartizione delle risorse finanziarie statali sulla base di specifici parametri (tassi di natalità, di occupazione delle donne con figli minorenni ecc.).

Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

Il Consiglio dei ministri il 29 novembre 2001 approva, su proposta del ministro degli Affari esteri, Renato Ruggiero, il disegno di legge concernente la ratifica e l'esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Educazione stradale

Il Consiglio dei ministri in data 11 gennaio 2002 approva, su proposta del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, Pietro Lunardi, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del codice della strada. Egli, entrando nel merito del decreto legislativo, spiega come rispetto al testo elaborato dalla Commissione interministeriale, siano state espunte le norme interferenti con il regime delle competenze regionali e degli enti locali, le norme di revisione della vigente disciplina sull'accertamento delle violazioni amministrative, dei procedimenti sanzionatori e dell'apparato sanzionatorio, in quanto non sorrette da precisi criteri direttivi, e infine le norme caratterizzate da profili problematici ancora non risolti e quindi richiedenti un maggiore approfondimento.

Il Ministro ricorda quindi le novità di maggiore rilievo per gli utenti; tra esse vi sono la revisione della disciplina della patente di guida, con l'introduzione della "patente a punti"; l'introduzione del certificato di idoneità per la guida dei ciclomotori da parte dei minorenni che abbiano compiuto i 14 anni; la possibilità per i maggiorenni di condurre un passeggero sul ciclomotore purché questo sia omologato per il trasporto di due persone.

Istruzione

Il 1° febbraio 2002 il Consiglio approva, previa relazione del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti, un disegno di legge che, in coerenza con i principi della Costituzione, ridisegna il sistema educativo nazionale dell'istruzione e della formazione professionale, definendo le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale. Il disegno di legge modifica significativamente la legge n. 30 del 2000 sui cicli scolastici, prevedendo, in particolare, nel rispetto delle competenze attribuite allo Stato e alle Regioni e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche l'articolazione del sistema educativo in: scuola dell'infanzia; primo ciclo (che comprende la scuola primaria di durata quinquennale e la scuola secondaria di secondo grado di durata triennale) e secondo ciclo (che comprende i licei, di durata quinquennale, e i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, la cui durata dovrà essere definita dalle Regioni). Il disegno di legge prevede inoltre l'innalzamento del diritto-dovere di istruzione e di formazione a dodici anni complessivi, ovvero al conseguimento di una qualifica professionale, la flessibilità nell'iscrizione alla prima classe della scuola dell'infanzia o alla scuola primaria, consentita anche ai bambini che compiono i tre anni di età, ovvero i sei, entro il 30 aprile dell'anno scolastico. Infine, prevede la flessibilità complessiva dell'intero sistema educativo, attuata attraverso modalità e garanzie per assicurare i passaggi in ogni momento tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale.

*Insegnanti
di religione
cattolica*

Il Consiglio, in data 14 febbraio 2002, approva su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti un disegno di legge che prevede l'istituzione dei ruoli degli insegnanti di religione cattolica degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, in attuazione dell'Intesa del 1985 con

la Conferenza episcopale italiana. Il provvedimento prevede: l'istituzione di due distinti ruoli regionali (articolati per ambiti territoriali corrispondenti alle diocesi) relativi, rispettivamente, ai docenti della scuola materna ed elementare e a quelli della scuola secondaria; la possibilità di accedere ai predetti ruoli previo superamento di concorsi (indetti su base regionale) per titoli ed esami, per la partecipazione ai quali sono richiesti i titoli di qualificazione professionale previsti nell'Intesa del 1985; infine, l'assunzione con contratto a tempo indeterminato disposta dal dirigente regionale, d'intesa con l'ordinario diocesano competente per territorio, il quale a tal fine riconosce l'idoneità all'insegnamento.

Giustizia minorile

Il Consiglio il 1° marzo 2002 approva, su proposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli un disegno di legge recante misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori. I punti più significativi del disegno di legge concernono: l'unificazione delle competenze civili in materia di famiglia e minori, con l'attribuzione delle stesse a sezioni specializzate presso i tribunali ordinari e le Corti d'appello; la composizione delle sezioni, composte unicamente da giudici togati; la previsione per la trattazione delle materie di una procedura più snella e tendente alla realizzazione piena del contraddittorio tra le parti; il coinvolgimento dei genitori nelle procedure di affidamento dei figli minori, nei casi di separazione e divorzio.

Il Consiglio approva, inoltre, un secondo disegno di legge recante modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni. In particolare, il provvedimento prevede: il mantenimento del tribunale per i minorenni con la riduzione di una unità dei componenti non togati; l'innalzamento delle pene e l'ampliamento delle ipotesi di custodia cautelare per i minori; la possibilità che il minore, compiuti 18 anni, sconti la pena in istituti carcerari per maggiorenni.

Presidenza del consiglio dei ministri

Delega al Ministro per le pari opportunità

Il 14 febbraio 2002 il Presidente del consiglio dei ministri decreta la delega di funzioni specifiche al ministro senza portafoglio per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo. Oltre alla programmazione, l'indirizzo e il coordinamento delle iniziative per la promozione delle pari opportunità e per la prevenzione e rimozione delle discriminazioni di qualsiasi natura esse siano, sono delegati al Ministro per le pari opportunità anche: il coordinamento delle attività relative alla tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale previsto dall'art. 17, comma 1, della legge 269/98; la funzione di indirizzo politico per quanto riguarda le adozioni di minori stranieri, in raccordo con l'apposita Commissione per le adozioni internazionali; la presidenza della Consulta per i problemi degli stranieri¹.

¹ Il testo integrale del decreto è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

Presidenza del consiglio dei ministri Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome

Un albero per ogni neonato

Nella seduta del 25 ottobre 2001, la Conferenza, dà parere favorevole alla proposta del ministro per le Politiche agricole e forestali, Giovanni Alemanno, riguardante la ripartizione della somma residua di 826 milioni di lire relativa agli anni 1998-2001, legata alla legge 113/92. Essa sancisce l'obbligo per ogni Comune di residenza di porre a dimora un albero per ogni neonato entro dodici mesi dalla registrazione anagrafica e di registrare sul certificato di nascita il luogo esatto dove tale albero è stato piantato.

Assegni di maternità

In data 25 ottobre 2001 la Conferenza esprime parere favorevole sullo schema di regolamento del ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze, Giulio Tremonti diretto a modificare il decreto ministeriale 25 maggio 2001, n. 337 in materia di assegni di maternità e per i nuclei familiari con tre figli minori.

Sfruttamento sessuale

Il 22 novembre 2001 la Conferenza esprime parere favorevole sullo schema di regolamento del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni concernente la disciplina dei fondi in materia di interventi in favore dei minori vittime di abusi o di sfruttamento sessuale.

Identificazione del neonato

La Conferenza il 22 novembre 2001 adotta l'accordo tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano relativo alle *Linee guida sulle modalità per l'identificazione del neonato*². In base all'accordo, si conferma la necessità di utilizzare la tecnica del braccialetto al fine di evitare la possibilità di scambio tra neonati. Il sistema, già in uso nella maggior parte dei punti nascita, prevede l'identificazione del neonato mediante l'uso di bracciali da applicare ai polsi della madre e del bambino, recanti elementi identificativi puerpera/neonato atti a individuare la diade. L'accordo definisce i dati identificativi che devono essere riportati nei braccialetti e stabilisce che in ogni punto nascita, pubblico o privato, l'applicazione dei braccialetti avvenga immediatamente dopo il momento della nascita. Se il parto non è avvenuto in uno dei punti nascita ma, ad esempio, a casa o in viaggio, qualora il neonato oppure la madre abbiano bisogno di essere ricoverati in una struttura sanitaria, il personale sanitario che presta assistenza o che per primo ha verificato l'evento nascita è garante dell'identità del neonato e della corrispondenza puerpera/neonato.

Asili nido

Il 20 dicembre 2001 la Conferenza esprime parere favorevole sullo schema di disegno di legge recante: *Piano nazionale degli asili nido*, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'8 novembre 2001.

² Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 23 gennaio 2002, n. 19, supplemento ordinario n. 14.

Comunità
di tipo familiare

Nella seduta del 28 febbraio 2002 la Conferenza delibera³ l'adozione dei criteri per la definizione degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati, ai sensi dell'articolo 2, comma 5 della legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n.184 recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*. I requisiti minimi per l'autorizzazione al funzionamento riguardano le strutture e i servizi già operanti e quelli di nuova istituzione che, indipendentemente dalla denominazione dichiarata, sono rivolti ai minori per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia (punto 2, lett. a).

Le comunità di tipo familiare devono essere caratterizzate da un'organizzazione interna e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia e, qualora accolgano fino a un massimo di sei minori, devono possedere i requisiti strutturali previsti per gli alloggi destinati a civile abitazione (punto 2, lett. b). Gli specifici requisiti organizzativi richiesti alla lettera b) sono stabiliti dalle Regioni (punto 2, lett. c).

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Diritto allo studio

In data 9 ottobre 2001 il Ministero dell'istruzione, università e ricerca ha ripartito tra le varie Regioni una somma complessiva di 300 miliardi di lire per garantire il diritto allo studio. Tale somma, relativa all'anno scolastico 2001/2002, ha lo scopo di consentire alle amministrazioni locali di conferire, agli alunni meno abbienti delle scuole statali e paritarie, borse di studio per l'adempimento dell'obbligo scolastico e per la successiva frequenza nella scuole secondarie.

Integrazione
degli alunni immigrati

In data 26 ottobre 2001 il Dipartimento per i servizi nel territorio del Ministero emana una circolare avente a oggetto le scuole collocate in zone a forte processo migratorio. Lo scopo della circolare è quello di fornire per l'anno scolastico 2001/2002, i criteri per l'assegnazione alle istituzioni scolastiche del fondo di dieci miliardi previsto dal vigente contratto collettivo nazionale integrativo - comparto scuola. Il fondo è volto a sostenere l'azione del personale scolastico impegnato a favorire l'accoglienza e l'integrazione degli alunni immigrati e/o nomadi.

Concorso di disegno

Nel mese di ottobre il Ministero propone, in collaborazione con l'UNICEF, un concorso avente a oggetto i grandi diritti dei piccoli visti e rappresentati dai diretti interessati. I destinatari del concorso sono, infatti, i bambini delle scuole

³ Il testo integrale della delibera è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

elementari e i ragazzi delle scuole medie. Il concorso, intitolato *Disegniamo un mondo diritto!*, invita gli studenti della scuola dell'obbligo a commentare attraverso un'opera grafica o un disegno uno dei 54 articoli della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989.

Moneta unica europea

Nel mese di ottobre il Ministero propone, in collaborazione con la Banca d'Italia, un concorso per le scuole elementari dal titolo *Diventa un superstar dell'euro*. L'iniziativa prevede l'invio a tutte le scuole elementari di un manifesto contenente informazioni sulla nuova moneta. L'iniziativa è collegata a un concorso che deve svolgersi contemporaneamente nei dodici Paesi aderenti all'Unione monetaria europea e che mira a diffondere la conoscenza della moneta unica tra i ragazzi che si affacciano alla vita di relazione.

Educazione stradale

Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture promuove, nel mese di ottobre, un progetto di ricerca dal titolo *Una nuova cultura della sicurezza stradale - Programma per un test di autovalutazione degli studenti*. Tale progetto prevede tra le varie iniziative un test di autovalutazione che tutti gli alunni devono compilare nella settimana dal 22 al 27 ottobre 2001. Il test, accompagnato da materiale informativo, costituisce uno strumento didattico teso a far conoscere le regole del codice e ad acquisire comportamenti corretti e responsabili nell'uso della strada.

Riordino dei cicli dell'istruzione

A partire dal 28 novembre 2001 viene diffuso su Internet il documento finale del gruppo ristretto di lavoro presieduto dal professore Giuseppe Bertagna, incaricato dal ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, di elaborare una proposta complessiva per riorganizzare i cicli di studio. I punti corrispondenti alle principali novità contenute nel documento riguardano: il diritto-dovere per tutti all'istruzione e/o alla formazione fino a 18 anni; la scelta del percorso di studi a 14 anni, alla fine della terza media; l'istruzione e la formazione intese come canali paralleli, con possibilità permanenti di passaggio dall'uno all'altro; l'accesso all'università per tutti, anche per coloro che hanno scelto la formazione secondaria in alternanza scuola-lavoro, attraverso eventuali "moduli di riallineamento" dei percorsi di studio precedenti.

Cinema

Nel mese di dicembre parte il progetto *Scuola al cinema. I bambini del terzo millennio*, promosso e finanziato da Cinecittà Holding S.p.a., in collaborazione con il Centro studi formazione superiore e d'intesa con i Ministeri della pubblica istruzione e dei beni e le attività culturali. L'iniziativa, che coinvolge bambini e insegnanti delle scuole elementari di 23 province pilota, si propone di formare ed educare gradualmente i ragazzi alla cultura dell'immagine attra-

verso la scoperta attiva dell'arte cinematografica, mediante un lavoro regolare e costante che prevede, per ogni anno scolastico, la visione di almeno tre film dei diciassette attualmente presenti nel catalogo messo a punto dalle istituzioni promotrici. Lo scopo del progetto è educare i bambini a diventare spettatori consapevoli, accrescere la loro sensibilità estetica e capacità critica, offrendo alle scuole la possibilità di inserire nella loro proposta formativa lo studio di linguaggi audiovisivi in un'ottica pluralistica e interculturale.

Educazione stradale

Il 30 gennaio 2002, nell'ambito delle iniziative legate alle *Giornate della sicurezza stradale*, il Ministero ha promosso la seconda edizione del progetto *Icaro* svolto in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Polizia di Stato e coordinato dal Ministero dell'interno. Il progetto, finalizzato a far acquisire ai giovani una maggiore sensibilità ai problemi dell'educazione stradale, si è sviluppato nel periodo febbraio-aprile 2002 e ha previsto una campagna di sensibilizzazione articolata in diversi momenti partendo da incontri presso istituti scolastici individuati territorialmente, fino a concludersi con l'organizzazione di una tavola rotonda sul tema *Vivere la strada nel segno della sicurezza*.

Lettura

Il 5 febbraio 2002 vengono presentati due progetti di promozione della lettura che la Fiera del libro di Torino promuove nell'ambito delle iniziative previste dal protocollo di intesa con il Ministero dell'istruzione. I progetti, rivolti agli studenti delle scuole italiane per l'anno scolastico 2001-2002, si intitolano: *La biblioteca del paesaggio* e *Libri in gioco*.

Il primo progetto - realizzato in collaborazione con il Dipartimento educazione del Museo d'arte contemporanea del Castello di Rivoli di Torino e il WWF Italia - si rivolge agli studenti delle scuole medie superiori e alle terze classi della media inferiore, proponendo un percorso che, a partire dai testi letterari, vuole stimolare la riflessione sull'ambiente in cui i ragazzi vivono.

Libri in gioco è invece una gara di lettura, una sorta di "campionato" con punti e classifiche mensili, avente lo scopo di incentivare i ragazzi a leggere. È rivolto agli alunni delle classi quarta e quinta elementare e della scuola media inferiore, ed è organizzato con la collaborazione dell'Associazione librai italiani e del Sindacato italiano librai.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Nel mese di febbraio è stata consegnata a un milione di studenti frequentanti gli ultimi due anni di corso delle scuole superiori italiane la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea su iniziativa comune del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Governo italiano, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca e con le Poste italiane. I diritti enunciati nella Carta, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000, riguardano tutti gli aspetti della convivenza civile, la pari dignità dei cittadini senza differenze di

sempre, sesso, religione ed etnia; l'uguaglianza davanti alla legge; la solidarietà per chi è povero e indigente; la libertà di associazione e di impresa.

Solidarietà nella scuola

Il 13 febbraio 2002 il Ministero comunica, con una circolare diretta ai dirigenti scolastici di tutte le scuole statali e non, la promozione per l'anno scolastico 2001/2002, del progetto intitolato *Premio Livio Tempesta*. Tale Premio conferito dal Centro nazionale per la bontà nella scuola, è destinato ad alunni e/o classi delle scuole elementari, medie e secondarie superiori - statali, paritarie e libere - che abbiano compiuto significativi ed esemplari atti di bontà e di solidarietà, e a scuole che abbiano progettato e realizzato un intervento di solidarietà e volontariato sul territorio o nell'ambito di un gemellaggio con realtà scolastiche o sociali in Italia o all'estero.

Forum nazionale delle associazioni dei genitori

Il ministro dell'Istruzione, università e ricerca, Letizia Moratti, ha insediato, il 18 febbraio 2002, il Forum nazionale delle associazioni dei genitori. Fanno parte del Forum l'Associazione italiana genitori, l'Associazione genitori scuole cattoliche e il Coordinamento genitori democratici. Gli scopi che il Forum si propone sono quelli di favorire il dialogo e il confronto fra il Ministero e le associazioni; rappresentare le esigenze e formulare le proposte della componente genitori della scuola, alle quali il Ministero si impegna a fornire adeguate risposte entro 30 giorni; esprimere pareri sugli atti e sulle iniziative che il Ministro intende sottoporli; esprimere pareri sui provvedimenti riguardanti l'istruzione; essere sede di consultazione fra il Ministero e le associazioni dei genitori sulle problematiche scolastiche.

Educazione ambientale

In data 21 febbraio 2002 il Dipartimento per i servizi nel territorio del Ministero ha comunicato che per il quarto anno consecutivo Legambiente, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, organizza una giornata di volontariato finalizzata a rendere le scuole più sane e vivibili. L'iniziativa, svoltasi il 2 marzo presso le scuole di ogni ordine e grado, ha titolo *Nontiscordardimé - Operazione scuole pulite* e rientra nel quadro degli interventi di sensibilizzazione, educazione e formazione riservati a studenti, insegnanti e famiglie sulla sostenibilità ambientale e sul rapporto tra scuola e territorio.

Formazione professionale

Il 21 febbraio 2002 a Parigi, nella sede del Conservatoire national des arts et metiers, è stata firmata dai Ministri dell'istruzione di alcuni Paesi membri dell'Unione Europea, tra cui l'Italia, una dichiarazione congiunta relativa a un progetto sperimentale per la realizzazione di diplomi professionali che potranno in prospettiva essere riconosciuti a livello europeo. Il progetto, nato su iniziativa francese, è volto a individuare qualifiche professio-

nali reciprocamente riconoscibili sulla base di percorsi formativi costruiti consensualmente. Per l'Italia, il ministro Letizia Moratti ha delegato la rappresentanza alla sottosegretaria di Stato Maria Grazia Siliquini. Nel corso dell'incontro sono stati individuati due progetti pilota, che recepiscono il bisogno di nuove competenze qualificate, coerenti con le richieste che emergono dal mercato del lavoro, nei settori alberghiero e della logistica nell'industria automobilistica.

Prevenzione dei rischi sismici

Il 22 marzo 2002 il Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione, in collaborazione con il Servizio sismico nazionale operante presso la Presidenza del consiglio dei ministri, ha promosso una campagna di informazione sul problema sismico con l'invio di materiali informativi alle scuole. Scopo dell'iniziativa è far sì che la cultura della prevenzione dei rischi connessi ai terremoti entri a far parte del patrimonio culturale di ogni ragazzo.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Assegni di maternità

Il 7 febbraio 2002 un comunicato del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha reso nota la rivalutazione per l'anno 2002 dell'ammontare degli assegni previsti in caso di nucleo familiare numeroso, nonché degli assegni di maternità.

Fondo nazionale per le politiche sociali

Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali dell'8 febbraio 2002, viene definita la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002⁴. Il decreto definisce l'attribuzione dell'ammontare complessivo del Fondo (1.622.889.199 euro) da utilizzare nei diversi settori d'intervento: handicap, infanzia, droga, immigrazione, volontariato, famiglia - reddito minimo d'inserimento - senza fissa dimora. In base al soggetto destinatario degli importi, il Fondo viene suddiviso in: somme destinate alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (771.461.269 euro); somme destinate ai Comuni (44.466.939 euro); somme attribuite al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali da ripartire sui pertinenti capitoli di bilancio (288.773.961 euro); somme destinate ad altre amministrazioni dello Stato (30.651.717 euro); somme destinate all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (487.535.313 euro).

In particolare, gli importi specificamente destinati a interventi a favore dell'infanzia - afferenti alle leggi 285/97, 451/97 e 476/98 - sono pari a

⁴ Il testo integrale del documento è pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 9 maggio 2002, n. 107 ed è consultabile sul sito web del Ministero del lavoro e delle politiche sociali http://www.minlavoro.it/norme/A_ELENCO2002.htm

155.040.361 euro, attribuiti tra: Regioni e Province autonome (103.756.191 euro); enti locali (44.466.939 euro); e Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali (6.817.231 euro). Confluendo nel Fondo anche le quote di cui alla legge 28/5/97, all'art. 4 sono stabiliti anche gli importi destinati ai Comuni riservatari previsti dalla stessa legge (per un totale di 44.466.939 euro).

Tossicodipendenze

In data 25 febbraio 2002 il ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, ha adottato il decreto di nomina del comitato scientifico dell'Osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe, previsto dal Testo unico sulle tossicodipendenze DPR 309/90 e dalla legge 45/99. Il Comitato ha il compito di fornire il supporto scientifico all'Osservatorio sulle droghe che opera nel settore statistico-epidemiologico e in quello della riduzione della domanda.

Tavolo di lavoro per le politiche giovanili

In data 28 febbraio 2002 nella sede del Ministero si è svolto un incontro tra la senatrice Grazia Sestini – sottosegretario di Stato al lavoro e alle politiche sociali, con delega alle politiche sociali – e una delegazione rappresentativa delle associazioni giovanili della politica, della scuola, del sindacato e delle realtà imprenditoriali, del volontariato e dell'associazionismo, sia laico che religioso. In tale sede il Governo ha deciso di ricostituire il tavolo di lavoro permanente per le politiche giovanili e si è dichiarato pronto a varare una legge quadro sulle politiche a favore dei giovani. Nel corso della riunione la sottosegretaria Sestini ha consegnato ai rappresentanti del mondo giovanile il Libro bianco della Commissione europea, *Un nuovo impulso per la gioventù d'Europa*, approvato dai Governi dell'Unione e che verrà esaminato a Murcia, in Spagna, l'11 e il 12 marzo 2002, durante il vertice dei direttori generali della gioventù dei diversi Paesi. La sottosegretaria ha fatto presente che all'incontro interverranno anche 85 giovani (3 dei quali italiani) provenienti da ogni parte d'Europa. Il Libro bianco stabilisce i principi in materia di autonomia, partecipazione e cittadinanza attiva dei giovani e verrà formalmente adottato il 30 maggio dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea competenti per le politiche giovanili.

Fondo per i minori vittime di abusi

Il 13 marzo 2002 viene adottato con decreto, dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il *Regolamento concernente la disciplina del fondo di cui all'articolo 17, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di interventi a favore dei minori vittime di abusi*. Il Regolamento ha come altro riferimento la legge finanziaria per l'anno 2001, n. 388/00, che prevedeva al comma 15 dell'articolo 80 un incremento di 20 miliardi di lire del fondo previsto dalla legge 269/98. I finanziamenti – destinati a specifici programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime – era previsto fossero erogati in base alle condizioni e modalità stabilite dal Mini-

stero per la solidarietà sociale, oggi del lavoro e delle politiche sociali. Il Regolamento stabilisce l'assegnazione annuale delle risorse del Fondo *ex lege* 269/98 in sede di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali previsto dalla legge 328/00, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorente residente effettuata dall'ISTAT. Due terzi del finanziamento sono destinati a programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abusi, mentre la parte residua è destinata al recupero dei responsabili di tali delitti.

Cooperazione a favore dei minori albanesi

Il 16 marzo si è svolto a Tirana un incontro tra una delegazione del ministero del *welfare*, guidata dalla sottosegretaria di Stato senatrice Grazia Sestini, il ministro del Lavoro albanese, Skender Gijunishi e l'ambasciatore d'Italia a Tirana, Mario Bova. In tale occasione il Governo italiano ha promesso nuovi aiuti per la cooperazione e interventi a favore dei minori albanesi. In questa occasione si è anche stabilita l'adozione di un protocollo d'intesa tra i due governi, che verrà siglato a Roma nei prossimi mesi. A esso seguiranno una serie di convenzioni con organizzazioni non governative italiane e internazionali.

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Il 4 aprile 2002 con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali vengono designati i componenti dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza la cui nomina compete a questo Ministero. Come rappresentanti delle organizzazioni del volontariato e del terzo settore sono nominati: Lucio Babolin, Oreste Benzi, Ernesto Caffo, Daniela Calzoni, Mario Depuis, Marco Griffini, Anna Lucchelli, Alfrida Tonizzo; gli esperti individuati dal Ministro sono: Rossella Angiolini, Marina D'Amato, Paolo Giulietti, Daniela Lucangeli, Aurora Lusardi, Marinella Malacrea, Franco Occhiogrosso e Daniela Piscitelli.

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Città sostenibili

Il 25 ottobre 2001 il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, Altero Matteoli, emana un decreto diretto ai Comuni italiani al fine di partecipare alla selezione per l'attribuzione dei due premi *Miglior progetto per una città sostenibile delle bambine e dei bambini* e *Iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano con e per i bambini*. Il premio consistente in una targa che riproduce il logo prescelto dal Ministero e in 200 milioni di lire (primo premio), 100 milioni di lire (secondo premio) e 50 milioni di lire (terzo premio). I Comuni vincitori dovranno utilizzare la somma attribuita dal Ministero dell'ambiente per la prosecuzione o l'attivazione di iniziative nello stesso ambito tematico.

Ministero della salute

*Aiuti umanitari
e sanitari
in Afghanistan*

Il Ministero della salute il 24 ottobre 2001 emana un comunicato avente lo scopo di informare circa l'operatività della *task force* istituita per assicurare aiuti sanitari in Afghanistan. Il comunicato mette in evidenza come la *task force* stia coordinando le attività delle organizzazioni non governative impegnate sul territorio afgano e nei Paesi limitrofi razionalizzando gli interventi nel quadro di un programma di ampio raggio. Viene spiegato come, oltre alla guerra, l'Afghanistan si troverà a fronteggiare anche l'inverno, con temperature abbondantemente inferiori ai 20 gradi sotto lo zero. Secondo dati dell'UNICEF, sette milioni e mezzo di cittadini afgani, per il 70% donne e bambini, rischiano di morire se non riceveranno urgentemente aiuti umanitari e, in particolare, sanitari. Scopo della *task force* è, quindi, quello di individuare le priorità di intervento segnalate dalle realtà sanitarie presenti in Afghanistan, programmando anche interventi mirati di prevenzione di patologie endemiche infettive.

Altre istituzioni centrali (ottobre 2001 - marzo 2002)

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

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

*Consultazioni
pubbliche per la tutela
dei minori*

Il 26 ottobre l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nell'ambito del progetto speciale di ricerca per la tutela dei minori, ha avviato due consultazioni pubbliche volte a acquisire le osservazioni dei diversi soggetti coinvolti nell'iniziativa: i minori stessi, le famiglie, la scuola, il mondo associativo. I quesiti oggetto della prima consultazione, dedicata al mondo della televisione, riguardano: l'adozione di tecnologie di monitoraggio dei programmi e di apposite tecnologie di filtraggio dei contenuti da installare negli apparecchi televisivi; l'individuazione, da parte di ciascuna emittente, di un responsabile della programmazione dedicata ai minori; la scelta di idonei sistemi di segnalazione visiva da inserire nel corso della programmazione. La seconda consultazione, riferita al mondo di Internet, mira ad acquisire indicazioni circa l'adozione di programmi di verifica dei tempi di navigazione e di accesso ai siti e alla elaborazione di una carta dei diritti dei minori per le reti telematiche.

Garante per la protezione dei dati personali

Diritto di cronaca

Il 15 novembre il Garante per la protezione dei dati personali ha adottato quattro decisioni, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, lett. c) della legge 675/96, con le quali richiede a quattro diverse testate giornalistiche di conformare il trattamento dei dati personali relativi a minori alle disposizioni di legge. Il garante ricorda che il diritto di cronaca deve essere esercitato nel rispetto del principio dell'essenzialità dell'informazione e sottolinea la necessità che il giornalista valuti, sotto la propria responsabilità, l'oggettivo interesse del minore alla diffusione dell'informazione che lo riguarda, al fine di salvaguardarne la personalità e l'armonico processo di maturazione.

Tutela della privacy

Il Garante per la protezione dei dati personali, in una decisione del 19 novembre, ha precisato che il giornalista deve valutare l'opportunità di pubblicare le notizie sui minori anche nel caso in cui sia uno degli stessi genitori a rivelare

informazioni sui propri figli. La salvaguardia della sfera privata e della personalità del minore è, infatti, sempre primaria rispetto al diritto di cronaca. Nella fattispecie, il Garante ha giudicato non conforme alle regole sulla *privacy* la pubblicazione, da parte di un quotidiano, di informazioni molto delicate riguardanti una minore affidata ai servizi sociali territoriali dal tribunale per i minorenni che ne aveva disposto l'allontanamento dalla famiglia. Il quotidiano aveva riportato un'intervista rilasciata dalla madre sulle presunte molestie sessuali che il marito avrebbe usato nei confronti della figlia. Il giornale aveva pubblicato, oltre ai dati identificativi della madre e all'indirizzo dove abita la famiglia, anche il nome della scuola frequentata dalla minore e una fotografia della madre intervistata che esponeva, a sua volta, una fotografia della figlia, resa in tal modo immediatamente identificabile. L'Autorità ha precisato che, per quanto ci si trovi di fronte a un caso nel quale era lo stesso genitore a rendere noti i fatti, la particolare vicenda avrebbe richiesto una specifica cautela da parte del giornalista e una sua autonoma valutazione circa gli effetti che la diffusione di quelle notizie avrebbe potuto determinare sulla minore.

Tutela della privacy

In un comunicato stampa del 28 novembre il Garante per la protezione dei dati personali afferma che non è conforme alle norme sulla *privacy* l'ingiustificata pubblicazione da parte di un quotidiano di notizie riguardanti lo stato di adozione di un minore.

Nel caso in esame, il quotidiano si era occupato di una minore della quale erano state riportate, in un articolo riguardante la sua presunta fuga da casa, oltre al nome, al cognome, all'indicazione della scuola frequentata, anche notizie riguardanti il suo stato di adozione e la sua origine etnica. Secondo il Garante, la pubblicazione di un tale dato poteva rivelarsi fortemente lesiva della personalità della minore, nel caso in cui la condizione di adottata non le fosse ancora nota o non fosse conosciuta nell'ambito dei luoghi e delle persone da lei frequentate. Con questa pronuncia l'Autorità garante ha quindi ribadito la necessità che i giornalisti operino un'attenta valutazione dell'oggettivo interesse dei minori quando pubblicano notizie che li riguardano anche allo scopo di evitare spettacolarizzazioni e strumentalizzazioni che possano compromettere il loro processo di maturazione e il loro sviluppo libero ed armonico.

Polizia di Stato

Educazione stradale

L'11 febbraio è partita la seconda edizione del progetto *Icaro*, la campagna di sicurezza stradale rivolta ai giovani promossa dalla polizia stradale e realizzata in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'istruzione. L'iniziativa prevede una carovana itinerante composta da veicoli storici della Polizia di Stato, dal pullman azzurro con programmi informatici e vi-

deogiochi educativi e da un esperto di infortunistica stradale, che simula un impatto con e senza cinture di sicurezza.

INPS

Assegni familiari

L'8 gennaio l'INPS emana una circolare relativa alla rivalutazione sia dei limiti di reddito del nucleo familiare ai fini della cessazione o riduzione della corresponsione degli assegni familiari e delle quote di maggiorazione di pensione, sia dei limiti di reddito mensili per l'accertamento del carico ai fini della titolarità del diritto agli assegni stessi.

Regioni

(ottobre 2001 - marzo 2002)

Attività normativa

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

Regione Abruzzo

Adozioni

Con deliberazione del Consiglio regionale 3 agosto 2001, n. 44-12, è stato approvato il documento relativo alla legge del 31 dicembre 1998, n. 476 *Ratifica ed esecuzione della convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla L. 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minori stranieri. Modalità attuative. Definizione assetto delle équipe per l'adozione nazionale e internazionale*¹. Considerata la necessità di organizzare una rete di servizi territoriali in materia di adozioni al fine, in particolare, di consentire un'azione integrata tra i diversi soggetti coinvolti nell'applicazione della legge in oggetto, con tale provvedimento è stabilita la costituzione di dodici *équipe* integrate in materia di adozione nazionale e internazionale sul territorio regionale. Ciascuna *équipe* - composta da un assistente sociale dei servizi territoriali dei Comuni e da uno psicologo delle aziende sanitarie locali - avrà il compito di svolgere le attività istruttorie e quelle di sostegno per le adozioni.

Interventi a favore della famiglia

Con deliberazione del Consiglio regionale del 4 dicembre 2001, n. 52/15, *L. R. 2 maggio 1995 n. 95 Piano regionale di interventi a favore della famiglia*² in esecuzione della legge regionale del 2 maggio 1995 n. 95, è stato approvato il Piano regionale di interventi a favore della famiglia per l'anno 2001. Con questo provvedimento vengono stanziati fondi ripartiti secondo i seguenti criteri:

- a) Contributi a favore dei Comuni destinati alla realizzazione di progetti di intervento consistenti nella predisposizione di progetti essenzialmente volti:
 - ad accogliere temporaneamente le vittime della violenza, le gestanti in difficoltà nella prosecuzione della gravidanza, ad agevolare la condizio-

¹ Pubblicato in BUR del 17 ottobre 2001, n. 20.

² Pubblicata in BUR del 14 dicembre 2001, n. 20, supplemento straordinario.

- ne di vita di coloro che, rimanendo nel nucleo familiare potrebbero subire grave pregiudizio per l'equilibrio psicofisico e affettivo;
 - a favorire l'integrazione delle famiglie immigrate presenti nel nostro territorio, salvaguardando le loro differenze etniche, culturali e familiari;
 - a sostenere aiutare e assistere la famiglia con persona affetta da disturbi mentali;
 - a sostenere aiutare e assistere la famiglia con presenza di soggetto in situazione di handicap.
- b) Contributi a favore delle aziende sanitarie locali e dei consultori familiari privati, per la realizzazione di progetti volti a favorire:
- l'assistenza psicosociale alla famiglia, mirante al sostegno delle famiglie e delle persone in situazioni di svantaggio sociale e a rischio di esclusione;
 - l'assistenza psicologica e sociale della paternità e della maternità responsabili;
 - l'individuazione e il sostegno psicologico e sociale a famiglie a rischio di violenza e di abusi.
- c) Contributi in favore delle associazioni di famiglie operanti nella regione, per la predisposizione di progetti relativi al sostegno delle famiglie, finalizzati a favorire la comunicazione tra genitori affinché possano conoscere i bisogni dei figli e a migliorare la comunicazione tra famiglia e società.

Regione Basilicata

Assistenza sanitaria ai minori afgani

Con deliberazione della Giunta regionale del 21 dicembre 2001, n. 2725 *Modifica del programma di assistenza sanitaria a favore di bambini ed adolescenti provenienti da paesi extracomunitari approvato con DGR dell'8 ottobre 2001 n. 2132 - Estensione ai cittadini residenti in Afghanistan*³, è stato disposto l'inserimento nel programma di assistenza sanitaria a favore di bambini e adolescenti provenienti dai Paesi extracomunitari, anche di quelli provenienti dall'Afghanistan. Il programma prevede già l'erogazione di prestazioni sanitarie in favore di cittadini provenienti dall'Albania, ex Jugoslavia, Bielorussia, Eritrea e Palestina, i quali versano in gravi difficoltà assistenziali-sanitarie per ragioni politiche, militari o di altra natura. La Giunta regionale in considerazione della particolare gravissima emergenza sanitaria riguardante l'Afghanistan, ha deliberato l'inserimento in detto programma sanitario, per ragioni umanitarie, anche dei bambini e adolescenti provenienti dall'Afghanistan, prevedendo di dare loro priorità assoluta.

³ Pubblicata in BUR del 16 gennaio 2002, n. 4.

Regione Calabria

Diritto allo studio per alunni disabili

Con decreto n. 1054 del 1° febbraio 2002, *Diritto allo studio - Sostegno ad alunni portatori di handicap - art. 4 comma 4 e art. 8 u.c. - L. R. n. 27/85 - Bilancio 2001*⁴ per favorire l'acquisto di strumentazione tecnico-specialistica e sussidi didattici idonei a facilitare la frequenza e l'apprendimento degli alunni portatori di handicap, il Dirigente di settore ha decretato che i contributi per l'acquisto di strumenti didattici specialistici vengano accreditati direttamente alle istituzioni scolastiche. Poiché le richieste di finanziamento presentate per l'anno 2000/2001 hanno superato di gran lunga le disponibilità, per la determinazione dell'entità del contributo concedibile alle varie istituzioni scolastiche è stato fatto riferimento ai seguenti criteri:

- dare priorità alle richieste di acquisto di strumenti specialistici, per consentire agli alunni con disabilità grave, di frequentare le lezioni;
- tener conto del numero di alunni disabili per ciascuna scuola;
- tener conto della richiesta complessiva di finanziamento formulata dalla scuola con un riconoscimento parziale delle spese ammissibili.

È stato previsto, altresì, l'accreditamento ai Comuni di somme per la costituzione di laboratori attrezzati con strumenti didattici e altro materiale idoneo a favorire l'apprendimento o il potenziamento, e la realizzazione di corsi formativi individualizzati.

Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Con deliberazione della Giunta regionale del 15 gennaio 2002, n. 40, *Legge n. 285/97 Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Secondo triennio di attuazione Anni 2001/2003 - Fondi 2000/2002: adempimenti regionali e aggiornamento linee di indirizzo agli Enti locali. Reiterazione con modifiche*⁵ sono state approvate, peraltro con deliberazione d'emergenza, le linee di programmazione e i criteri di riparto del fondo assegnato alla Regione Calabria in forza della legge 285/97. Con l'istituzione del Fondo nazionale per l'attuazione della legge per il triennio 2001/2003, si intende proseguire sulle linee programmatiche del precedente, onde rafforzare sul territorio la realizzazione degli obiettivi della legge 285/97, avendo cura verso una maggiore visibilità degli interventi a favore dei minori e degli adolescenti e verso il coinvolgimento di quegli enti locali che non hanno beneficiato della programmazione precedente, mirando inoltre a una presenza più diretta delle organizzazioni del terzo settore. La Regione, a tal fine, conferma innanzitutto i 14 ambiti d'intervento territoriale del primo triennio, reputandone ulteriormente valide le motivazioni di scelta. Delinea criteri, meccanismi di funzionamento e contenuti, degli accordi di programma e dei piani locali, stabilendo un parametro di riferimento al di sotto del quale, non ne è possibile l'attivazione,

⁴ Pubblicato in BUR del 1 marzo 2002, n. 4, supplemento straordinario.

ma che sia comunque idoneo a favorire e a sviluppare la partecipazione dei piccoli Comuni, non sufficientemente rappresentati nel precedente triennio. Prosegue con l'individuare i criteri e la definizione del *budget* economico e con l'indicazione degli obiettivi regionali per il triennio 2001-2003 che, seguendo l'indirizzo indicato dagli articoli 4, 6 e 7 della legge 285/97, attraverso la previsione di modalità e strumenti di attuazione, si concentrano in: interventi migliorativi delle condizioni di vita dei minori, in particolare agendo sul nucleo familiare e sul sostegno alla salute dei bambini disabili o affetti da patologia; interventi a favore dell'adolescenza; promozione di strumenti e di interventi di tutela a favore di minori, vittime di abusi e sfruttamento sessuale in situazioni di emergenza; promozione della crescita, dello sviluppo personale, del protagonismo dei minori e prevenzione del disadattamento sociale; promozione dell'integrazione dei minori stranieri, mediante sperimentazioni e progetti di mediazione culturale, integrativi delle attività previste dalla legge 40/98. Determina infine: l'articolazione e i passaggi metodologici per l'elaborazione dei progetti immediatamente esecutivi; i criteri base di ammissibilità delle spese; i tempi e i modi per la presentazione dei piani territoriali e dei progetti; il ruolo e le funzioni delle Province; i programmi di scambio e di formazione interregionali, il monitoraggio e le valutazioni d'impatto degli interventi.

Regione Campania

Detenuti e reinserimento lavorativo

La Giunta regionale, con deliberazione del 27 ottobre 2001 n. 5556, *POR 2000-2006 Misura 3.4 Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati - Detenuti di breve e lunga durata*⁵ in risposta alle richieste di attività di formazione professionale finalizzate al recupero sociale e comportamentale del detenuto, presentate dagli ispettorati distrettuali degli istituti penitenziari per adulti e dalle direzioni dei centri per la giustizia minorile, si è impegnata a promuovere attività formative pilota, incentivando l'attivazione di progetti sperimentali. A tal fine, contestualmente è stato approvato il bando per la presentazione dei progetti di formazione rivolti a detenuti e a minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili per il periodo 2000-2003, realizzati con il contributo del Fondo sociale europeo. I progetti hanno l'obiettivo di migliorare l'integrazione dei soggetti destinatari minacciati di esclusione nell'ambito dei processi produttivi, attraverso azioni di formazione, orientamento informativo, professionale nonché di sostegno psicosociale.

Tutela della salute

Con legge regionale del 24 novembre 2001 n. 15, *Norme in materia di consumo di prodotti geneticamente modificati nelle mense scolastiche, negli ospe-*

⁵ Pubblicata in BUR del 1 marzo 2002, n. 4.

⁶ Pubblicata in BUR del 19 novembre 2001, n. 61.

*dali e nei luoghi di cura*⁷ il Consiglio regionale previene i rischi alla salute umana e all'ambiente provenienti dal consumo di prodotti contenenti organismi geneticamente modificati. Con questo obiettivo, la Regione organizza all'interno dei propri programmi sull'educazione alimentare, campagne di informazione ed educazione del cittadino sui possibili rischi derivanti dall'introduzione di prodotti contenenti organismi geneticamente modificati. Il provvedimento, prestando particolare attenzione all'infanzia, vieta che i suddetti prodotti siano somministrati nelle attività di ristorazione collettiva rivolte a strutture scolastiche e prescolastiche. Ne vieta altresì la somministrazione negli ospedali e nei luoghi di cura, appartenenti alle aziende sanitarie locali, alle aziende ospedaliere, ai Comuni, alle Province, alla Regione, agli altri enti pubblici e ai soggetti privati convenzionati.

La legge prevede per i soggetti gestori della ristorazione, l'obbligo di richiedere apposita certificazione circa l'assenza di organismi geneticamente modificati nei prodotti utilizzati.

Regione Emilia-Romagna

Servizi educativi per la prima infanzia

Con deliberazione del 25 settembre 2001 n. 245, il Consiglio regionale, ha approvato il *Programma annuale di interventi per la qualificazione dei servizi 0-6 anni e realizzazione del sistema formativo integrato di servizi pubblici e privati*⁸. Il documento in esame, relativo ai servizi per l'infanzia da 0 a 6 anni, contiene, sul piano programmatico, gli elementi utili a offrire agli enti locali un quadro organico e di riferimento per quanto riguarda la qualificazione e la realizzazione del sistema formativo integrato di servizi, pubblici e privati. In particolare, ai sensi dell'art. 2 della legge regionale 10/99, il Programma prevede che tali iniziative siano finalizzate a promuovere la qualificazione delle scuole dell'infanzia, pubbliche e private, con riferimento alla continuità e al raccordo interistituzionale tra esse, i nidi d'infanzia e la scuola dell'obbligo, nonché al sostegno delle scuole dell'infanzia, convenzionate con i Comuni, gestite da enti, associazioni, fondazioni e cooperative senza fine di lucro. Le linee di indirizzo e i criteri generali di programma, si pongono come obiettivo di promuovere una progettualità integrata e mirata degli interventi, al fine di promuovere la qualificazione dei servizi pubblici e privati, sollecitando una particolare attenzione alla qualità delle prestazioni, una metodologia orientata alla verifica del funzionamento dei servizi per l'infanzia, una comunicazione sistematica tra le diverse realtà, all'interno dei territori provinciali, facendole divenire oggetto di analisi e di studio. Tendono altresì a sviluppare e consolidare la realizzazione di un sistema formativo integrato attraverso tre tipologie di intervento: a) il sostegno alle scuole dell'infanzia private, convenzionate con i Comuni, e gestite da enti, associazioni, fondazioni, cooperative senza fine di lucro, b) la diffusione e il consolidamento di figure di co-

⁷ Pubblicata in BUR del 29 novembre 2001, numero speciale.

ordinamento pedagogico rivolto a gruppi di scuole dell'infanzia, convenzionate attraverso progetti organizzati su base provinciale, c) iniziative di formazione dei coordinatori pedagogici e degli operatori delle scuole dell'infanzia convenzionate, anch'esse promosse e organizzate su base provinciale.

Servizi sociali

Con la deliberazione del 25 settembre 2001, n. 246 il Consiglio regionale ha deliberato l'approvazione del *Programma degli interventi e individuazione dei criteri di ripartizione del Fondo regionale socioassistenziale e del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2000. L.R. 2/85 e Legge 328/00*. Il Programma indica le principali linee di indirizzo e prevede in via sperimentale la predisposizione di piani di zona, quali strumenti fondamentali per la definizione e costruzione del sistema integrato delineato dalla legge 328/00. Tale legge ha introdotto nel comparto delle politiche sociali, profonde innovazioni assegnando alle Regioni un forte ruolo di regia nella predisposizione degli strumenti di attuazione. Gli enti locali, da parte loro, hanno il compito di indicare, sulla base dei piani di zona predisposti, le risorse che ogni singolo ente mette a disposizione per i servizi sociali, per definire il profilo finanziario complessivo di ogni singola zona. Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003, ha individuato in quattro categorie gli obiettivi regionali di priorità sociale: a) valorizzare e sostenere le responsabilità familiari e le capacità genitoriali, b) rafforzare i diritti dei minori assicurandone l'esigibilità anche tramite l'attivazione di servizi e iniziative all'interno di una progettazione di più ampie politiche di territorio, c) potenziare gli interventi a contrasto della povertà, d) sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti. Oltre a ciò, il Piano indica un quinto obiettivo riferito a una serie di interventi, i quali, per la loro rilevanza e in coerenza con quanto previsto dalla normativa di settore, meritano uno specifico rilievo: l'inserimento degli immigrati, la prevenzione delle droghe, l'attenzione agli adolescenti.

Tipologie abitative adeguate ai bambini

In virtù del forte interesse dell'Emilia-Romagna a promuovere lo studio di progetti-pilota per la realizzazione di tipologie abitative adatte ai bambini, con deliberazione del 22 ottobre 2001, n. 2098, *Approvazione del bando per la selezione di progetti pilota per la realizzazione di tipologie abitative adatte ai bambini*⁸, la Giunta regionale ha deliberato l'approvazione del bando regionale per la selezione dei suddetti progetti, definendo i criteri e le procedure di selezione, nonché le modalità di assegnazione e di erogazione dei finanziamenti. La Giunta ha ritenuto che lo studio di tipologie abitative adeguate alle bambine e ai bambini risponde, in primo luogo, alla più generale finalità di contrastare l'eccessivo isolamento degli spazi residenziali, che spesso è all'origine di fenomeni di

⁸ Pubblicata in BUR del 19 ottobre 2001, n. 148.

⁹ Pubblicata in BUR del 18 ottobre 2001, n. 147.

crisi familiare e di conseguenze psicologiche, alle quali, non di rado, seguono le violenze domestiche. Lo studio di specifiche tipologie abitative ha altresì lo scopo di fornire alloggi più adeguati alle esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza, attraverso una maggiore integrazione tra spazi interni agli alloggi e spazi condominiali coperti e scoperti, tra questi e la città, contribuendo al miglioramento della sicurezza dei percorsi urbani e alla sostenibilità dei luoghi di svago. La Giunta, per la selezione di tali progetti, si avvale di un nucleo di valutazione composto da tre funzionari del Servizio pianificazione urbanistica, due funzionari del Servizio politiche familiari per l'infanzia e l'adolescenza, due funzionari del Servizio pianificazione urbanistica, il quale seleziona le proposte tenendo principalmente conto dei seguenti criteri di valutazione, cui corrisponde un determinato punteggio:

- grado di idoneità dell'area urbanizzata o dell'immobile da recuperare in rapporto alla funzione abitativa prevista e al livello di integrazione con i servizi;
- qualità della proposta in relazione all'ambiente esterno pubblico, condominiale e agli spazi interni, e rispondenza del progetto alle esigenze abitative della specifica fascia di utenza cui si rivolge;
- impegno a realizzare l'opera in tempi brevi;
- grado di fattibilità dell'intervento.

Diritto allo studio

Il Consiglio regionale, con deliberazione del 18 dicembre 2001 n. 300, *Approvazione degli indirizzi triennali per il diritto allo studio per gli anni scolastici 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004*, LR 8 agosto 2001, n. 26, art. 7¹¹, ha deliberato l'approvazione degli indirizzi triennali per il diritto allo studio, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 8 agosto 2001 *Diritto allo studio e all'apprendimento per tutta la vita*. La Regione Emilia-Romagna, attraverso tale legge, si propone di interpretare il diritto allo studio in accezione ampia, innovando la tradizionale impostazione di sostegno all'accesso e alla frequenza, per rivolgersi a una finalità di maggior spessore qualitativo, ovvero il diritto al successo formativo. Attraverso l'approvazione degli indirizzi triennali, si propone dunque di estendere il diritto allo studio al maggior numero di beneficiari, sia attraverso l'ampliamento della rosa di interventi, sia meglio definendo e semplificando le competenze istituzionali degli enti coinvolti, e le procedure per la fruizione di servizi e benefici. Per raggiungere tale obiettivo, intende, in primo luogo, organizzare un'ampia azione di pubblicizzazione sul territorio, mirata a diffondere informazioni corrette, utili al conseguimento dei benefici. Per rendere veramente fruibile il diritto allo studio agli utenti, si prevedono essenzialmente interventi riconducibili alle seguenti categorie:

¹⁰ Pubblicata in BUR del 9 novembre 2001, n. 157.

¹¹ Pubblicata in BUR del 6 marzo 2002, n. 37.

- i servizi per l'accesso e la frequenza;
- le borse di studio;
- i progetti di qualificazione dell'offerta educativa e formativa.

Adozioni

La Giunta regionale con deliberazione del 28 dicembre 2001 n. 3080, *Accordo 3/8/2000 della Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome per l'attivazione di iniziative in materie di adozioni internazionali anni 2000/2002. Piano di riparto di fondi tra i Servizi pubblici e privati autorizzati*¹², ha deliberato: di adottare, in attuazione della normativa statale, nonché dell'accordo tra lo Stato e la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome citato, il documento *Preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine psicologica*, elaborato dalla Regione Emilia-Romagna con il contributo del gruppo di lavoro misto Regioni-Enti titolari delle funzioni in materia dei minori; di istituire il Coordinamento regionale adozione; di determinare un adeguato supporto di risorse economiche per sostenere gli adempimenti previsti dai documenti sottoscritti. Con tale delibera, si prevede che i servizi pubblici territoriali competenti realizzino nell'ambito territoriale regionale e senza nessun onere economico per gli utenti, iniziative di formazione per quelle coppie, che abbiano confermato l'intenzione di procedere alla indagine sociopsicologica per candidarsi all'adozione nazionale e internazionale, fornendo con ciò, un supporto alle coppie in ogni fase del processo di adozione. L'istituzione dei corsi è tesa alla realizzazione di precisi obiettivi: aiutare la coppia a realizzare un processo di maturazione verso una competenza genitoriale e una capacità di essere coppia sempre più profonda, aiutare la coppia ad avvicinarsi al mondo dei bambini, per conoscerne i bisogni, attraverso lo studio di casistiche concrete, accrescere la conoscenza degli aspetti peculiari legati all'esperienza dell'adozione, in particolare delle tappe del percorso adottivo, sviluppare la consapevolezza da parte delle coppie del rilevante ruolo di supporto svolto dai servizi, focalizzare durante l'indagine sociopsicologica, l'intervento sulla conoscenza della coppia.

Regione Lazio

Abuso sessuale

La Giunta regionale con deliberazione n. 1722 del 16 novembre 2001, *Legge 285/97 D.G.R. del 25 luglio 2001, n. 1077 - Criteri per il riparto del fondo assegnato dallo Stato alla Regione Lazio per la prevenzione, l'assistenza ed il recupero dei minori vittime di sfruttamento ed abuso sessuali. Legge n. 269/1998 e legge n. 388/2000*¹³, ha provveduto alla ripartizione del fondo assegnato dallo Stato alla Regione Lazio per la prevenzione e il recupero di minori vittime di

¹² Pubblicata in BUR del 28 febbraio 2002, n. 35.

¹³ Pubblicata in BUR del 28 febbraio 2002, n. 6.

abuso sessuale, sulla base della popolazione minorile compresa nella fascia di età 0-17 anni, residente nei Comuni del Lazio. Il Fondo è stato destinato al finanziamento di progetti che prevedono:

- il monitoraggio del fenomeno, attraverso analisi ed elaborazione dati, mappatura delle risorse e dei servizi esistenti;
- percorsi informativi e di sensibilizzazione;
- percorsi formativi di base, multidisciplinari e integrati per operatori pubblici e privati.

Politiche in favore dei giovani

Con la legge regionale 29 novembre 2001, n. 29 *Promozione e coordinamento delle politiche in favore dei giovani*¹⁴, la Regione riconosce il particolare rilievo che rivestono le problematiche giovanili, nell'ambito della programmazione regionale e, al fine di acquisire una conoscenza specifica e approfondita della condizione giovanile e di coordinare gli interventi e le politiche degli enti locali a favore dei giovani, nonché di garantire una rappresentanza del mondo giovanile nelle sedi istituzionali, promuove numerose azioni. Le principali sono rivolte a favorire la partecipazione dei giovani all'attività sociale e politica, alla vita amministrativa degli enti locali, all'analisi e approfondimento con il concorso delle associazioni giovanili, ad analizzare le tematiche attinenti alle condizioni dei giovani, a favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, coordinando gli interventi in materia di formazione, istruzione e occupazione. Per il perseguimento di tali finalità, la Regione ha previsto l'istituzione presso il Consiglio regionale del Forum regionale per le politiche giovanili - composto di rappresentanti delle organizzazioni giovanili studentesche e universitarie, di partiti politici presenti al Parlamento, di associazioni giovanili - il quale è chiamato a esprimere, su richiesta della Giunta e del Consiglio, pareri sulle iniziative concernenti la condizione giovanile, a predisporre relazioni, studi, documenti e analisi sulla condizione giovanile. Prevede altresì l'istituzione di una Struttura regionale di supporto all'attività del Forum, nonché la Conferenza regionale per le politiche giovanili, ripartita in ambiti territoriali provinciali, con funzione di coordinamento degli interventi in favore dei giovani.

Tutela della maternità

La Regione in data 7 dicembre 2001 ha promulgato la legge n. 32, *Interventi a sostegno della famiglia*¹⁵, la quale si propone di perseguire in via prioritaria i seguenti obiettivi:

- garantire il diritto di ciascuno a formare un nuovo nucleo familiare, rimuovendo ostacoli di ordine abitativo, lavorativo ed economico;
- riconoscere il valore della maternità e della paternità;

¹⁴ Pubblicata in BUR del 10 dicembre 2001, n. 34, supplemento ordinario n. 6.

¹⁵ Pubblicata in BUR del 29 dicembre 2001, n. 36.

- salvaguardare la gravidanza e il nascituro dal momento del concepimento al parto, attivando servizi atti a soddisfare ogni esigenza, anche di ordine psicologico;
- realizzare una diffusa informazione sulle modalità relative all'affido e all'adozione nazionale e internazionale, e sostenere le famiglie che accolgono i minori;
- assicurare la tutela e la consulenza a favore di componenti del nucleo familiare che subiscono maltrattamenti;
- tutelare e promuovere i diritti delle persone e delle famiglie immigrate.

La legge, per il perseguimento di tali obiettivi, determina gli interventi da attuare, nonché le risorse da destinare a ciascun intervento, e stabilisce l'ordine di priorità degli aventi titolo, sulla base del quoziente familiare, stabilito in base al reddito complessivo del nucleo familiare, al numero dei componenti la famiglia, alla presenza nel nucleo familiare, di soggetto portatore di handicap, anziano convivente non autosufficiente, soggetto in situazione di particolare disagio. Tra gli interventi di sostegno per la famiglia, la Regione prevede benefici per la formazione di nuove famiglie, promuove e incentiva l'associazionismo familiare, come modalità necessaria per garantire l'effettiva partecipazione di cittadini alla realizzazione della politica regionale della famiglia, attiva presso i Comuni appositi sportelli per la famiglia, che garantiscano un'attività di supporto per una migliore conoscenza delle normative in materia di politiche familiari. Ha istituito altresì due appositi organismi: l'Osservatorio permanente sulle famiglie e la Commissione consiliare per le politiche familiari, ai quali sono affidati specifici compiti nel perseguimento delle finalità di sostegno della famiglia.

Tutela delle salute

La Giunta regionale con deliberazione del 21 dicembre 2001 n. 2028 ha approvato, *Le linee guida di assistenza al bambino e adolescente con diabete di tipo 1*¹⁶. La Regione, ritenendo che il diabete tipo 1 rientri nel quadro delle patologie cui va riconosciuto carattere di particolare rilievo sociale, ha fatto proprio il contenuto del piano sanitario nazionale, attraverso la predisposizione di linee guida, indirizzate alla prevenzione, assistenza e cura delle patologie diabetiche. Il diabete di tipo 1, è una malattia ad insorgenza prevalente in età pediatrica, richiede ripetute somministrazioni quotidiane di insulina e controlli pluri-giornalieri della glicemia. Fin dall'esordio questo tipo di diabete determina un grosso impatto psicosociale non solo sul bambino e sull'adolescente affetto, ma anche sulla famiglia, sull'ambiente scolastico e su quello di vita di relazione. Di qui la necessità di seguire i piccoli pazienti in strutture altamente specialistiche, al fine di garantire loro, da una parte, un normale accrescimento psicofisico e,

¹⁶ Pubblicata in BUR del 9 febbraio 2002, n. 4, supplemento ordinario.

dall'altra, di impedire o almeno ritardare l'insorgenza di terribili complicanze. La Regione Lazio ha individuato cinque servizi di Diabetologia pediatrica, localizzati presso le cliniche pediatriche delle Università di Roma, e presso l'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).

Questo prezioso documento, redatto dai responsabili di tali centri, in collaborazione con un rappresentante dell'Associazione di volontariato per il diabete infanto-giovanile è rivolto ai pediatri e medici ospedalieri e di base della Regione Lazio, con l'intento di rendere loro più facile il compito di assistere un bambino diabetico di tipo 1, qualora ve ne fosse l'esigenza. Esso contiene le linee guida per la gestione del bambino e adolescente con il diabete di tipo 1, proposte per sensibilizzare le strutture sanitarie e di base, al problema del diabete infantile, protocolli operativi per migliorare il collegamento tra i servizi di diabetologia pediatrica, le strutture periferiche, i pediatri e i medici di base. Pare indispensabile prevedere programmi di formazione permanente, rivolti a tutti gli operatori sanitari coinvolti nella gestione della malattia diabetica, al fine di ottimizzare l'adozione e l'utilizzo delle linee guida e allestire iniziative formativo-culturali per sensibilizzare sia i pazienti con diabete, sia la popolazione generale, con la partecipazione di tutti gli operatori al percorso assistenziale.

Regione Lombardia

Oratori parrocchiali

La Regione, con legge 23 novembre 2001 n. 22 *Azioni di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori*¹⁷, riconosce la funzione educativa e sociale svolta dall'oratorio, presso la parrocchia, che, in stretto rapporto con le famiglie, costituisce uno dei soggetti sociali ed educativi della comunità locale per la promozione, l'accompagnamento e il supporto alla crescita armonica dei minori, adolescenti e giovani che vi accedono spontaneamente. La legge istituisce un ambito di confronto tra la Regione Lombardia e le diocesi firmatarie del protocollo d'intesa, per il riconoscimento della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori e la loro valorizzazione sul territorio; stabilisce, come obiettivi specifici della programmazione degli interventi, il sostegno alla formazione degli operatori che agiscono nell'ambito degli oratori, l'incentivo a svolgere ricerche e sperimentazione di attività e metodologie d'intervento, soprattutto a carattere innovativo, il sostegno a iniziative e progetti interdiocesani, e prevede il finanziamento delle azioni di sostegno indicate dal documento normativo. La legge prevede altresì la possibilità che il riconoscimento della funzione educativa e sociale, sia esteso ad altri enti che svolgono attività analoghe a quella degli oratori, previa sottoscrizione di specifici protocolli di intesa, analoghi a quelli intercorsi tra la Regione e le diocesi lombarde.

¹⁷ Pubblicata in BUR del 27 novembre 2001, n. 48, supplemento.

Tossicodipendenza

Con deliberazione del 21 dicembre 2001, n. 7/7533 la Giunta regionale ha autorizzato su territorio della ASL della città di Milano, Milano 2 e di Milano 3, l'avvio della sperimentazione coordinata per il trattamento di persone segnalate ai sensi degli artt. 75 e 121 del TU delle leggi in materia di tossicodipendenza, e ha approvato il *Protocollo di Intesa fra Regione Lombardia - Direzione generale Famiglia e Solidarietà Sociale, Prefettura di Milano, ASL della città di Milano, ASL di Milano, Milano 2, Milano 3 per l'avvio della sperimentazione coordinata per il trattamento di persone segnalate ai sensi degli artt. 75 e 121 del T.U. delle leggi in materia di tossicodipendenze, D.P.R. 309/90*¹⁸. I firmatari della convenzione, condividono gli obiettivi afferenti alla prevenzione, alla diagnosi e all'intervento precoce dei soggetti più giovani, compresi anche i consumatori saltuari di sostanze stupefacenti, collaborando per la realizzazione della sperimentazione coordinata per il trattamento di persone segnalate ai sensi degli artt. 75 e 121 del T.U. sopra citato. Tale sperimentazione risponde agli obiettivi generali di sanità pubblica e di prevenzione dei disagi e delle deprivazioni relative ai processi di sviluppo adolescenziale e giovanile, attraverso modalità mirate a rafforzare la capacità dei giovani di confrontarsi, con situazioni e vissuti problematici. Il Centro polivalente, individuato quale luogo di cui avvalersi per acquisire informazioni utili a valutare l'opportunità del trattamento, risponde ai seguenti obiettivi specifici:

- aumentare le informazioni dei rischi legati all'uso delle sostanze stupefacenti;
- aumentare tra i giovani consumatori la percezione del rischio connesso alle stesse;
- favorire il contatto con i servizi territoriali;
- individuare luoghi di ascolto;
- consentire alla prefettura di convocare i giovani segnalati direttamente presso il Centro polivalente, per lo svolgimento decentrato del colloquio previsto dalla normativa di riferimento.

Il Protocollo di intesa individua le competenze delle singole istituzioni, le determinazioni di spesa per la realizzazione della sperimentazione, i corsi di accompagnamento mirato per gli operatori delle singole *équipe* prima dell'avvio della sperimentazione, l'istituzione di un gruppo operativo cui sono affidati compiti di monitoraggio sull'andamento della sperimentazione.

Regione Marche

*Ripartizione dei fondi
socioassistenziali*

Con delibera del 23 ottobre 2001 n. 2492, LR del 7 maggio 2001 n. 11, articoli 47, comma 4 e 61, comma 3: criteri e modalità per il *Piano di riparto e programma degli interventi risorse finanziarie Nazionali e Regionali, in campo so-*

¹⁸ Pubblicata in BUR del 31 dicembre 2001, n. 53.

*cioassistenziale: anno 2001*¹⁹, la Giunta regionale, in attuazione della legge regionale del 7 maggio 2001 n. 11, ha approvato la ripartizione delle risorse nazionali e regionali a favore dei Comuni per gli interventi in campo socioassistenziale. Quanto alla metodologia di allocazione delle risorse, essa si basa su uno schema logico a due livelli, per aree di intervento e territoriali. Per quanto riguarda invece i criteri e i parametri di riparto, tiene conto degli obiettivi di priorità sociale, dei criteri generali demografici, economici e occupazionali, e delle relative statistiche disponibili. Tale provvedimento in via principale si propone di incentivare l'associazionismo dei Comuni e di sostenere l'integrazione fra programmi e enti locali, favorendo la realizzazione di reti di servizi. Contestualmente è approvato il programma di interventi in attuazione di vari progetti e sperimentazioni, tra cui quelli per l'infanzia; si individuano, tra le aree di intervento, quelle delle responsabilità familiari e dei diritti dei minori, per le quali si predispongono altresì gli indicatori quantitativo-numeric.

Adozione internazionale

Con la deliberazione della Giunta regionale del 20 novembre 2001, n. 2726 avente ad oggetto la *L.31.12.1998 n. 476 - Ratifica della Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993. Modifica della legge 4.5.83, n. 184, in tema di adozione dei minori stranieri. Ampliamento dell'attività affidata al Centro di raccolta ed elaborazione dati sulla condizione dell'infanzia ed adolescenza istituito presso l'Agenzia Regionale Sanitaria con D.G.R. 299 del 15.2.1999 e stipula di apposita convenzione n. 2587 dell'8.3.99. Capitolo 4235101 Bilancio 2001: Lire 279.327.150 euro 144.260,43*²⁰, si individuano e si finanziano due nuovi compiti progettuali per tale organismo. Si tratta, da una parte, del compito di organizzazione di seminari di formazione e aggiornamento a livello regionale per gli operatori pubblici sociali e sanitari impegnati in materia di adozione, per gli operatori dei centri autorizzati e infine per le coppie aspiranti all'adozione, dall'altra, di istituire una banca dati sulle adozioni, per predisporre un sistema informativo che permetta una comunicazione efficiente, tra i servizi e le strutture pubbliche, coinvolte nei procedimenti di adozione internazionale. Si stabilisce, inoltre, che la banca dati sia inserita in un progetto più ampio di un'anagrafe regionale dei bambini e dei ragazzi al di fuori della famiglia.

Regione Piemonte

Maltrattamento e abuso

Con deliberazione della Giunta regionale del 15 ottobre 2001, n. 39-4144, relativa alla *Campagna di sensibilizzazione, informazione e formazione sulle tematiche minorili. Individuazione dei criteri e indirizzi*²¹ vengono accantonate risorse necessarie per finanziare diverse iniziative. La problematica di riferimen-

¹⁹ Pubblicata in BUR del 31 ottobre 2001, n. 126.

²⁰ Pubblicata in BUR del 14 dicembre 2001, n. 144.

²¹ Pubblicata in BUR del 31 ottobre 2001, n. 44.

to è quella del maltrattamento e abuso a danni di minori e gli interventi spaziano su vari fronti: dalla campagna di comunicazione e informazione, al piano di formazione e sensibilizzazione sul tema della prevenzione, rilevazione e presa in carico dei casi in oggetto, alle spese per la partecipazione a manifestazioni e contributi per un seminario di studio, a contributi per la realizzazione di attività di sensibilizzazione e informazione a livello provinciale e, infine, a contributi per la partecipazione delle aziende sanitarie locali della Regione a percorsi formativi specifici da parte dei componenti delle *équipes* multidisciplinari per la presa in carico dei casi di abuso e maltrattamento ai danni dei minori.

Regione Puglia

Salute
materno-infantile

Con deliberazione della Giunta regionale del 27 dicembre 2001, n. 2087, viene adottato il *Piano Sanitario Regionale 2002-2004* e *Piano Regionale di Salute 2002-2007*. Adozione definitiva a seguito di integrazioni al progetto di Piano di cui alla DGR 28 novembre 2001, n. 1697²². Appare opportuno segnalare che tale Piano individua tra le aree prioritarie di intervento costituite da progetti obiettivo, quella della salute materno-infantile. Il Piano assume integralmente gli obiettivi generali del DM 24 aprile 2000 *Adozione del progetto-obiettivo materno-infantile relativo al Piano sanitario nazionale 1998-2000*, i quali si propongono di ridurre la mortalità perinatale, estendere l'offerta del pediatra di libera scelta a tutti i bambini, incrementare l'offerta di servizi a favore degli adolescenti, favorire la collaborazione per i problemi di maltrattamento, disagio abbandono e devianza dei minori e infine garantire la salute della donna sotto tutti gli aspetti legati alla maternità, al parto e in tutte le fasi della vita. Indica, altresì, per il perseguimento di tali obiettivi, le azioni che devono essere portate a termine durante il triennio di vigenza del documento; esse consistono essenzialmente nel recepimento del Progetto obiettivo regionale, nell'istituzione dei dipartimenti materno-infantili tecnico funzionali interaziendali, nell'adeguamento dei consultori e razionalizzazione della loro distribuzione territoriale, nella programmazione di unità operative neonatologiche e pediatriche regionali, nel migliorare la qualità dell'assistenza in gravidanza, parto e puerperio. Particolare attenzione è rivolta all'attività di promozione, informazione ed educazione su tale tematica, alla realizzazione di interventi di prevenzione e contrasto del fenomeno del maltrattamento e della violenza sui minori e sulle donne, al potenziamento dei servizi per gli adolescenti, per la prevenzione delle problematiche mediche psicologiche sessuologiche e di relazione, alla costituzione di un'area per la riabilitazione e la salute mentale in età evolutiva, alla prevenzione e diagnosi precoce prenatale e neonatale, al potenziamento delle attività di prevenzione dei tumori della sfera femminile.

²² Pubblicata in BUR del 16 gennaio, n. 7.

Regione Sardegna

Dispersione scolastica

La deliberazione della Giunta del 7 Agosto 2001, n. 27/84 ha ad oggetto il *POR Sardegna 2000/2006. Asse III, misura 3.6, interventi finalizzati alla prevenzione della dispersione scolastica e alla promozione del reinserimento educativo e formativo dei drop out*²³. Nell'ambito del Settore risorse umane del Piano operativo regionale in oggetto, gli interventi sono mirati al miglioramento dei processi educativi e a combattere i fenomeni di dispersione scolastica. A tal fine si prevedono interventi da realizzare sul territorio regionale, con particolare attenzione alle zone ritenute a rischio di emarginazione sociale, di dispersione scolastica e con limitate opportunità culturali formative e sociali. Tali interventi dovranno essere rivolti, tra l'altro, a innalzare i livelli di istruzione della popolazione e dovranno riguardare campagne di sensibilizzazione presso le scuole, creazione di sportelli di accoglienza e di orientamento e per il recupero scolastico, attuare servizi per lo sviluppo culturale e sociale, e realizzare azioni di formazione per insegnanti operatori sociali e genitori. Lo strumento individuato per attivare tali progetti, è quello del bando pubblico che stabilisca i criteri e i contenuti degli stessi.

Edilizia scolastica

La deliberazione della Giunta regionale 18 settembre 2001 n. 31/5 ha ad oggetto la *L.R. 24.4.2001, n. 6, art. 5, comma II, III, e IV Piano straordinario di Edilizia Scolastica. Approvazione dei criteri e individuazione delle opere da finanziare. Esercizio finanziario 2001*²⁴. Lo sforzo finanziario messo a disposizione dalla Regione per questo intervento è assai rilevante e prevede di risolvere l'annoso problema dell'adeguamento di tutti i fabbricati scolastici alle norme di sicurezza, di igiene, di agibilità e di abbattimento delle barriere architettoniche entro l'anno 2004, la costruzione e il completamento di altri edifici scolastici e la realizzazione di impianti sportivi presso le strutture scolastiche. Tuttavia, anche in forza del profondo processo di riforme in atto nel mondo della scuola, sorgono nuove esigenze didattiche vaste e complesse e tutto ciò non potrà non comportare profonde trasformazioni dell'attuale assetto scolastico regionale. È parso doveroso, pertanto, intervenire con oculatezza e finanziare soltanto i lavori riguardanti strutture che possano funzionare a medio e lungo termine. La Giunta ha previsto, entro l'anno, di avviare la realizzazione dell'anagrafe regionale dell'edilizia scolastica, la quale diventerà lo strumento fondamentale per pianificare gli interventi sul territorio, fornendo dati aggiornati sul reale stato degli immobili. Solo in un secondo momento è prevista l'elaborazione del piano biennale 2002-2003 delle opere da finanziare. Per l'anno 2001 sono state finanziate proposte di intervento per le opere più urgenti inviate dalle amministrazioni provinciali competenti, riguardanti gli immobili delle scuole secondarie superiori che versavano in situazioni gravi. Tale ultima situazione è stata al

²³ Pubblicata in BUR del 8 ottobre 2001, supplemento straordinario.

²⁴ Pubblicata in BUR del 27 ottobre 2001, n. 32, supplemento straordinario.

*Interventi a favore
dell'infanzia
e dell'adolescenza*

centro dell'attenzione dell'opinione pubblica a seguito delle diverse manifestazioni studentesche e richiede tempestivi e adeguati interventi per risolvere almeno i problemi più gravi ed urgenti.

Regione Toscana

Con la deliberazione della Giunta regionale del 17 settembre 2001, n. 001014 avente a oggetto i *Piani territoriali attuativi L.285/97. Approvazione*²⁵, la Regione giunge a un risultato importante dal punto di vista pratico-operativo nel meccanismo di funzionamento della legge 285/97. Dopo aver visionato i piani territoriali, articolati in progetti e approvati dai soggetti competenti, in ogni ambito territoriale di riferimento, e una volta verificata la corrispondenza agli obiettivi e ai contenuti della legge, ha dato loro approvazione. La Regione, con tale atto, ha individuato e assegnato i relativi finanziamenti e prevede le azioni per monitorare i singoli progetti per ciò che attiene l'attivazione, la realizzazione, la spesa e la conclusione delle attività in essi previste.

Con deliberazione della Giunta regionale del 24 settembre 2001, n. 001037 avente a oggetto il *Programma di attività dell'Istituto degli Innocenti di Firenze per l'attuazione delle politiche di sostegno rivolte all'infanzia ed all'adolescenza (L.R. 31/00)*²⁶ si dà approvazione al programma triennale 2001-2003 il quale individua i contenuti, le modalità di attuazione delle attività previste e le forme di collaborazione tra Regione e Istituto degli Innocenti, e indica le risorse finanziarie destinate.

In linea con la legge regionale n. 31 del 2000, che individua il ruolo fondamentale dell'Istituto degli Innocenti nell'attuazione delle politiche regionali di promozione e sostegno relative a infanzia e adolescenza, il programma è articolato in precisi settori e ambiti di riferimento.

- L'Osservatorio e il monitoraggio dei progetti, per l'operatività dei quali si definiscono contenuti, modalità, procedure, strumenti e luoghi di raccolta dei dati informativi.
- Il sistema di regolazione e il controllo della qualità dei servizi residenziali per i minori, le cui modalità operative prevedono la definizione degli obiettivi generali, dei soggetti, delle responsabilità, delle procedure di autorizzazione e accreditamento e degli strumenti per la valutazione della qualità.
- La formazione, per la quale si prevedono percorsi di approfondimento, caratterizzati dall'analisi dei livelli di responsabilità, o atti a svolgere la funzione di esperienze pilota, individuando gli ambiti delle attività di formazione.

²⁵ Pubblicata in BUR del 10 ottobre 2001, n. 41.

²⁶ Pubblicata in BUR del 17 ottobre 2001, n. 42.

- Il Progetto giovani che prevede, tra le aree di attività, il rapporto tra giovani e mass media, rischio sociale, nuove marginalità.
- La documentazione, i cui obiettivi sono, in sintesi, da un lato, la stampa dei materiali di studio, ricerca e formazione, dall'altro, la gestione coordinata delle attività di documentazione nelle quali si rilevano gli ambiti di interesse regionale.

Regione Trentino-Alto Adige

Servizi pediatrici per audiolesi

Con deliberazione del 5 novembre 2001, n. 3884 avente ad oggetto l'*Istituzione di un servizio multizonale specialistico per audiolesi nel reparto di pediatria dell'azienda sanitaria di Bolzano*²⁷ la Giunta provinciale di Bolzano stabilisce i compiti di tale nuovo servizio; essi sono incentrati prettamente nell'attività di coordinamento su molteplici fronti, in modo da garantire, quanto alla problematica in oggetto, una organizzazione completa ed efficace. Si prevedono: la raccolta ed elaborazione dati, le iniziative di prevenzione, le consulenze per i genitori, i contatti con i servizi sociali, con le scuole per l'infanzia e le altre istituzioni per bambini, la sensibilizzazione della popolazione, dei medici pediatri, dei rappresentanti delle istituzioni, l'organizzazione dei corsi di formazione per il personale addetto e ogni forma di coordinamento in materia, da quello dell'elaborazione di direttive nella diagnostica e terapia, a quello delle attività dell'*équipe* tecnica, fino a quello dell'acquisto degli apparecchi acustici.

Adozione internazionale

Con la legge del 29 gennaio 2002, n. 2 *Provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano*²⁸, approvata dal Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Bolzano offre, nei limiti delle proprie competenze, assistenza e sostegno alle coppie di coniugi con dimora stabile in Alto Adige, che intendono adottare un bambino di cittadinanza non italiana e residente all'estero. Il testo normativo prevede la possibilità, per le coppie che abbiano già presentato al Tribunale la dichiarazione di disponibilità a un'adozione internazionale, o che siano in procinto di presentarla, di usufruire di assistenza legale, sociale e psicologica. Tale servizio è garantito alle coppie di coniugi, in tutte le fasi dell'adozione: nella preparazione dell'adozione, per le procedure di adozione in Italia e nel periodo successivo all'adozione. In tale ottica, la Provincia promuove la creazione di una rete in grado di offrire tali forme di assistenza e intrattiene rapporti, anche sotto forma di apposite convenzioni, con la Commissione nazionale per le adozioni, con i centri di intermediazione italiani ed esteri, gli uffici giudiziari e tutte le organizzazioni e strutture che operano nel campo dell'adozione internazionale.

²⁷ Pubblicata in BUR del 18 dicembre 2001, n. 52.

²⁸ Pubblicata in BUR del 12 febbraio 2002, n. 7, supplemento n. 1.

*Assistenza sanitaria
indiretta*

Regione Umbria

Con deliberazione della Giunta regionale del 31 ottobre 2001, viene approvato il provvedimento avente a oggetto *Legge n. 833/78. Assistenza indiretta per il ricorso al metodo Doman nel trattamento dei casi di cerebropatia infantile*²⁹. Il metodo Doman si propone di aiutare i soggetti cerebrolesi, attraverso una rieducazione motoria e un percorso per lo sviluppo psicofisico compreso da una lesione cerebrale, attraverso il coinvolgimento dei genitori dei pazienti, che vengono istruiti alla realizzazione di un programma di sviluppo cerebrale, da svolgere loro stessi una volta appreso. Praticato a Philadelphia (USA) viene oggi proposto dagli stessi operatori statunitensi nella struttura europea denominata Istituti per il raggiungimento del potenziale umano europeo con sede a Fauglia (Pisa). La Giunta, con questa deliberazione, autorizza le aziende sanitarie locali a rimborsare alle famiglie le spese sostenute presso tale centro per fruire della metodica riabilitativa in questione, nell'ottica di favorire i genitori italiani, i quali possono così risparmiare sulle spese di viaggio e di soggiorno, rispetto all'utilizzo della struttura statunitense.

Diritto allo studio

Con la deliberazione della Giunta regionale del 6 marzo 2002, n. 1363 *Interventi per il diritto allo studio e all'istruzione: erogazione sussidio denominato borsa di studio, di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62, art. 1, comma 9, per l'anno scolastico 2001/2002*³⁰ vengono stabilite le modalità e i criteri per fornire alle famiglie un importante aiuto economico per l'istruzione dei figli. La dinamica del provvedimento si articola attraverso la previsione di un tetto massimo di reddito familiare e di un importo minimo di spese sostenute, per accedere alle borse di studio, le quali a loro volta si determinano in importi massimi, individuando nel Comune di residenza dell'alunno, l'ente erogatore. Le tipologie di spese ammissibili offrono una copertura ampia e omogenea che si concreta in un aiuto realistico e fortemente funzionale. Esse, infatti, comprendono dalle spese di frequenza della scuola, comprese le rette per convitti, alle spese di trasporto, alle spese di mensa e infine alle spese per sussidi scolastici.

Regione Veneto

*Alimentazione
e scuola*

Con la deliberazione della Giunta regionale del 31 dicembre 2001, n. 3883 vengono approvate le *Linee guida in materia di miglioramento della sicurezza e della qualità nutrizionale nella ristorazione scolastica*³¹. La ristorazione scolastica offerta ai bambini dall'asilo nido, fino ai ragazzi delle scuole medie, ha assunto un'importanza sempre maggiore, sia dal punto di vista della funzionalità

²⁹ Pubblicata in BUR del 5 dicembre 2001, n. 60.

³⁰ Pubblicata in BUR del 15 maggio 2002, n. 12, supplemento.

³¹ Pubblicata in BUR del 8 marzo 2002, n. 16.

dell'attività scolastica vera e propria, sia dell'importanza dietetica nutrizionale di sicurezza, ed è strumento di educazione alimentare per le famiglie, attraverso gli allievi e gli insegnanti. Nel documento, si propongono strumenti capaci di offrire un'organizzazione mirata, efficace e globale in materia; le soluzioni proposte sono di tipo diverso per poter individuare per ogni singola situazione la miglior soluzione, tenuto conto delle sue peculiarità, attraverso un'appropriata e attenta valutazione. Il documento è il risultato dello studio compiuto da una commissione di esperti dei competenti servizi delle aziende sanitarie locali della Regione e si articola su più fronti. In primo luogo, fornisce le linee guida per la gestione del servizio di ristorazione scolastica, fornendo una tabella riassuntiva nella quale si evidenziano le diverse modalità gestionali, le loro caratteristiche, vantaggi e svantaggi, note derivate da esperienze in materia, mantenendo ferma la regola secondo la quale, per gli asili nido, non sono ammissibili pasti veicolati. Impegna ogni amministrazione responsabile a compiere scelte mirate, secondo le diverse problematiche e conseguenti variabili. Fornisce, infine, linee guida per l'appalto a strutture specializzate con uno schema di capitolato, schede dettagliate relative ai principali prodotti alimentari, nonché linee di indirizzo tecnico scientifico per gli aspetti dietetico nutrizionali, con tabelle diversificate per fascia di età e l'indicazione di consigli per i genitori nella preparazione dei pasti.

Tutela della salute

Con la legge regionale del 1° marzo 2002, n. 6, rubricata *Norme in materia di consumo di alimenti nelle mense prescolastiche negli ospedali e nei luoghi di cura e di assistenza*³², la Regione, in attuazione dell'articolo 32 della Costituzione e dell'articolo 4 dello Statuto, promuove le azioni necessarie a prevenire i rischi possibili derivanti dal consumo di alimenti contenenti organismi geneticamente modificati (OGM) o derivati dagli stessi e sostanze non consentite dalle legge nazionale e dalla normativa comunitaria. La legge prevede che la Giunta regionale organizzi e realizzi una campagna informativa e di educazione dei cittadini soprattutto operatori agricoli, scolastici e sanitari. Stabilisce che nelle mense prescolastiche e scolastiche, negli ospedali e nei luoghi di cura e di assistenza pubblici o privati devono essere somministrati prodotti da agricoltura biologica certificati, carne bovina etichettata conformemente alla legge e certificata, altre carni e prodotti ittici secondo norme definite dalla Giunta regionale e vieta la somministrazione di prodotti derivati da OGM o contenenti OGM o sostanze non consentite. Prevede inoltre, per la Giunta regionale, l'obbligo e la modalità di promuovere i controlli di qualità dei prodotti utilizzati e per i soggetti gestori delle strutture di riferimento, l'obbligo di comunicare agli utenti la provenienza di tutti gli alimenti somministrati.

³² Pubblicata nel BUR del 5 marzo 2002, n. 27.

Giurisprudenza

(ottobre 2001 - marzo 2002)

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

Adozione

Il Tribunale per i minorenni dell'Umbria in data 16 ottobre 2001, (in *Giurisprudenza di merito*, parte I, n. 1/2002, p. 1) ha esaminato due casi aventi a oggetto i rapporti tra adottato e famiglia naturale, il primo riguardante il tema dell'accesso alle notizie sulle origini genetiche dell'adottato, il secondo, invece, il divieto di informazioni sul rapporto di adozione. Nella prima ipotesi, il Tribunale ha ricevuto la richiesta da parte di un soggetto maggiorenne, adottato, di conoscere e incontrare la madre naturale. Il Tribunale, alla luce della nuova disciplina sulle adozioni (legge n. 149 del 2001), dopo aver ascoltato i soggetti coinvolti e aver escluso che l'accesso alle informazioni sull'origine e sull'identità dei genitori biologici dell'adottato, comporti turbamenti all'equilibrio psicofisico dello stesso, ha accolto la sua istanza, riconoscendogli il diritto di incontrare la madre naturale con le modalità che lo stesso aveva scelto.

Nella seconda ipotesi, invece, il Tribunale riceveva l'istanza di una madre naturale la quale chiedeva di ricevere informazioni sul figlio adottato, quali il nuovo cognome e l'attuale residenza, proponendo di incontrarlo in forma riservata. Il Tribunale, ha negato alla madre naturale l'autorizzazione ad assumere informazioni sull'adottato e ha precisato altresì che nei confronti della famiglia naturale dell'adottato (genitori e fratelli di sangue), a causa della cessazione di ogni legame dovuta all'adozione legittimante - anche nel vigore della nuova legge - opera l'assoluto divieto di accesso alle informazioni riguardanti l'adottato.

Filiazione naturale

La Corte di cassazione con sentenza del 28 giugno - 7 novembre 2001 n. 13766 (in *Guida al diritto Il Sole 24 Ore*, dicembre 2001, p. 53), ha confermato il proprio orientamento, ritenendo che in ipotesi di giudizio diretto a ottenere una dichiarazione giudiziale di paternità o maternità, il rifiuto del potenziale genitore naturale di sottoporsi a esami ematologici costituisce un argomento di prova idoneo al giudice per fondare il proprio convincimento. La Suprema corte, infatti, aveva in più occasioni affermato che il rifiuto ingiustificato del preteso padre di sottoporsi agli esami ematologici, poteva essere un argomento da cui il giudice deducendo un evidente rifiuto della paternità, poteva persino trarre la prova della fondatezza della domanda di accertamento giudiziale della paternità. Con la massima in esame, la Corte di cassazione ha

precisato inoltre, che il rifiuto aprioristico della parte di sottoporsi ad accertamenti biologici non può ritenersi in alcun modo consentito invocando la legge a tutela della riservatezza. Il timore di violazione della legge sulla privacy, nell'espletamento dell'indagine processuale, è infatti ingiustificato per due ordini di ragioni: sia perché l'uso dei dati acquisiti è rivolto esclusivamente ai fini di giustizia, sia perché il sanitario al quale viene dato l'incarico di consulente è tenuto, non solo al segreto professionale ma anche al rispetto della legge sul trattamento dei dati personali.

Diritto di cronaca

La vicenda presa in considerazione dalla V sezione della Suprema corte (sentenza n. 37667 del 4 gennaio 2002, in *Famiglia e diritto*, n. 3 del 2002, p. 263), affronta il tema del rapporto tra diritto di cronaca e tutela dei soggetti minorenni. In generale, il diritto di cronaca può essere esercitato anche quando ne derivi una lesione all'altrui reputazione, ma l'esistenza di diritti di pari dignità impone il rispetto di precisi limiti, che la giurisprudenza ha ricavato dalle finalità sociali della cronaca e dalla sua specifica funzione di informare il pubblico, di orientarlo e comunque garantire la trasparenza della vita sociale, gli stessi limiti valgono anche in ipotesi di esercizio del diritto di cronaca giudiziaria penale. A protezione della persona del minorenne, la legge vieta la pubblicazione e la divulgazione, con qualsiasi mezzo, delle generalità, dell'immagine o di notizie idonee a consentire l'identificazione di soggetti minorenni che siano "comunque coinvolti nel procedimento penale", e non solo di fronte al tribunale per i minorenni, bensì anche in quei processi nei quali il minore abbia il ruolo di testimone o persona offesa o danneggiata dal reato.

Nel caso in commento il compito della Corte consisteva nel verificare la sussistenza o meno della violazione di diritti del minore, in particolare del diritto all'immagine del minore, coinvolto seppur indirettamente in un procedimento penale. L'articolo incriminato narrava di un caso di presunta corruzione di un giudice istruttore milanese, il quale aveva allacciato una relazione sentimentale con la moglie di un noto finanziere, enunciando che, quando quest'ultima era rimasta incinta, nel palazzo di giustizia si erano diffusi dei volantini che affermavano che si trattava della figlia del giudice. Dall'articolaista non erano state fatte valutazioni sulla minore, né raccontati fatti concernenti la sua vita, né diffuse immagini, ma riportati dubbi sulla paternità della minore. In merito, la Corte ha stabilito che con le opportune cautele, è possibile raccontare anche fatti che attengono a soggetti minori, purché siano rispettati il limite dell'interesse pubblico della verità dei fatti e la continenza, ovvero la sobrietà nel riportare notizie, e ha specificato che in questi casi, le norme a tutela del minore non costituiscono un limite insuperabile all'esercizio del diritto di cronaca. Con questa sentenza, la Corte di cassazione guarda al minore in un contesto più ampio e per la prima volta sancisce che la sua tutela non può essere così ferrea nel caso di una notizia di interesse pubblico.

Doveri dei genitori

La Corte di cassazione con sentenza del 10 gennaio 2002 n. 251 (in *Guida al diritto Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2002, p. 70) si è pronunciata in materia di doveri verso i figli. Il Codice civile impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto, delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli, in proporzione alle rispettive sostanze e secondo la loro capacità di lavoro professionale o casalingo. Quando i genitori non hanno mezzi sufficienti, gli altri ascendenti legittimi o naturali in ordine di prossimità, sono tenuti a fornire ai genitori stessi i mezzi necessari affinché possano adempiere i loro doveri nei confronti dei figli. La Suprema corte sul punto ha specificato che l'obbligo di mantenimento, istruzione ed educazione della prole, sancito dal codice civile, investe anche tutti gli ascendenti di pari grado che risultino in vita, indipendentemente da chi sia il genitore che, volta volta, crei l'insorgenza dello stato di insufficienza dei mezzi economici. Ciascun ascendente, pertanto, è tenuto in ragione della situazione di necessità cui concretamente ovviare, fino alla concorrenza delle rispettive condizioni economiche e della possibilità del soddisfacimento dei personali bisogni, i quali sono pur sempre da interpretarsi alla luce dell'inesistenza di specifici e concreti modelli normativi di solidarietà al di fuori della famiglia cosiddetta nucleare.

Adozione internazionale

Con sentenza del 16 febbraio 2002 n. 303 (in *Giustizia civile*, 2002, I, p. 579) la Corte di cassazione ha cassato la pronuncia del Tribunale per i minorenni di Catania, con la quale si respingeva una domanda di adozione in considerazione del divario di età esistente tra i ricorrenti e l'adottando. Il Tribunale aveva respinto la domanda perché riteneva che la differenza di età tra i futuri genitori e l'adottando fosse di gran lunga superiore a quello solitamente intercorrente tra genitori e figli, tenuto conto dei dati statistici, scongiurando il rischio che il figlio avesse dei "nonni" anziché dei genitori. La Corte di cassazione, ha colto l'occasione per specificare che le indagini e le valutazioni del giudice di merito, per non risultare errate, non devono svolgersi su di un piano astratto e generale, bensì devono tenere conto delle peculiarità del caso concreto. In sostanza, la differenza di età tra genitori e adottando, deve essere valutata, tenendo presente, nel superiore interesse del minore, le peculiarità del caso in esame, senza attribuire a priori un valore ostativo all'elemento anagrafico. In tal modo, si consente infatti, in casi eccezionali, di derogare alla regola del divario massimo di età, che deve intercorrere tra adottanti e adottando, dando attuazione al principio sancito dalla Corte costituzionale "del prevalente interesse del minore", che intende garantire la tutela più piena possibile ai concreti bisogni affettivi ed educativi di ciascun minore coinvolto nelle vicende giudiziarie.

Stampa quotidiana e periodica (ottobre 2001 - marzo 2002)

Rassegna delle principali tematiche affrontate dai quotidiani e dalle riviste italiane nel periodo indicato.

*Uno sguardo
d'insieme*

La fotografia che l'ultimo rapporto ISTAT fa dell'Italia è quella di un Paese che, fra luci e ombre, sta comunque cambiando: un certo mutamento sembra potersi cogliere anche negli organi di stampa che, di un Paese, sono lo specchio. E, se non c'è argomento del complesso mondo giovanile di cui i giornali non si occupino, la sensazione è che si cominci a trattarlo con meno distacco e con più sentita partecipazione. La cronaca, insomma, a volte senza volere diventa anche racconto parlando di veri protagonisti e non più solo di soggetti da verbale. L'ombra della tragedia delle Twin Towers di New York, che ha proiettato la sua angoscia anche sui nostri bambini, ha indotto numerosi articoli che si sono preoccupati di dare consigli per aiutare i piccoli nelle loro paure, tanto più angosciose quanto non comprese nei loro meccanismi di follia omicida.

Tra le luci e le ombre dei tanti mutamenti, purtroppo, persistono alcune questioni ricorrenti – se pure non esclusive dell'Italia – di cui faremmo volentieri a meno: la pedofilia è uno di questi temi e, se sono meno gli articoli che ne analizzano i meccanismi più o meno patologici, non diminuiscono gli episodi di cronaca segnalati pur essendo evidenziati anche i successi che si cominciano a ottenere soprattutto contro le organizzazioni che hanno trasformato questo squallido vizio in un turpe commercio.

Purtroppo questo periodo si è caratterizzato anche per alcuni clamorosi episodi di sangue che hanno visto protagonisti sia i genitori sia i figli e l'accanimento mediatico che ne è seguito – oltre a scatenare il rischio dell'incremento di episodi emulativi – ha portato alla luce una serpeggiante angoscia, un malessere misterioso e diffuso che suscita l'allarme di molti psichiatri e sociologi: la depressione – un disturbo finora tipicamente da adulti – comincia a intaccare lo spirito di molti giovani. La forte pressione commerciale che trasforma l'uomo in "soggetto compratore" non risparmia i più giovani e anche la frustrazione che può scaturire dall'inseguimento immaturo di modelli impossibili – nella carenza di alternative progettuali superiori – può essere causa di esplosioni di violenza tanto immotivata quanto gravida di conseguenze spesso irrimediabili. Cresce, ma solo secondo l'opinione di alcuni, il fenomeno delle *baby gang*, quasi esclusivo appannaggio delle classi meno bisognose. Il peso dei non sempre facili rapporti familiari pare incidere su una società che ha fretta di migliorare: le riforme della giustizia minorile, quindi, occupano gran parte del lavoro dei gior-

nalisti. Meno numerosi, invece, nelle more dell'attesa di una decisione definitiva, gli articoli sulla riforma della scuola.

Su tutti questi argomenti, come spesso accade, non mancano tesi completamente contrastanti: troppo permissivismo dei genitori, troppa aggressività dei figli. I padri passano troppo tempo con i bambini, troppo poco? La TV fa bene per un po' di riposo? Fa male perché propone modelli volgari? Resta il fatto che anche sull'andamento generale del Paese esistono opinioni tanto differenti da far pensare che, per il momento, nessuno riesca veramente a capire - o per lo meno a esprimere - i grandi mutamenti epocali che stiamo vivendo. Secondo rapporti ISTAT, per esempio, la miseria aumenta come cresce la conflittualità all'interno dei nuclei familiari, ma i dati elaborati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza rilevano che, nella persistenza dei problemi, la realtà deve essere valutata in un quadro di generale progresso cogliendo lo sforzo dei "grandi" per un miglioramento generale.

Certo, in molte altre parti del mondo purtroppo guerre e carestie mietono ancora molte vittime e dove non arriva la ferocia degli uomini sono le avversità della natura a fare la loro parte. E l'enorme impegno delle organizzazioni internazionali riesce solo in parte a porvi rimedio, pur avendo il grande merito di non demordere e di sensibilizzare sempre di più un'umanità che comincia - nonostante tutto - a dare segnali di minore indifferenza. A testimonianza della sensibilità della stampa stessa - con particolare riferimento a molti settimanali femminili - che non cessa di occuparsi delle condizioni dei bambini dei Paesi in via di sviluppo, è bello citare una notizia a cui è stato dato il giusto risalto: per la prima volta (*la Repubblica*, 9 ottobre) un tribunale del Kenia si pronuncia contro l'infibulazione condannando venti genitori che avevano messo in pratica questa mutilazione definita «una violazione dei diritti umani delle bambine».

Adozioni

Nel 2000 sono stati adottati in Italia 3.150 bambini stranieri. Attualmente sono 56 gli Enti autorizzati a fungere da intermediari per le adozioni internazionali tramite l'apposita Commissione per le adozioni internazionali. Con una dichiarazione a sorpresa (*Corriere della Sera*, 11 ottobre) il ministro del Welfare, Roberto Maroni, ha suscitato un certo scalpore nell'ambiente affermando «Il magistrato è un soggetto estraneo alla famiglia. Gli è stato affidato un compito innaturale: decidere se una coppia sia idonea ad adottare o no. Credo che il ruolo del giudice minorile vada, se non eliminato, almeno rivisto». Immediate le proteste (*l'Unità*, 12 e 16 ottobre) dell'Associazione nazionale magistrati mentre Anna Serafini, ex deputato e relatrice della legge sulle adozioni internazionali, sostiene che si tratta di una «intenzione aberrante».

Intanto (*Avvenire* e *Corriere della Sera*, 30 ottobre) la Commissione per le adozioni internazionali, presieduta dal giudice Melita Cavallo, ha fissato a dieci milioni il tetto massimo di spesa - viaggi e soggiorni esclusi - che ognuno dei 56 Enti autorizzati può richiedere per espletare l'iter dell'adozione. Soltanto pochi giorni dopo (*Il Mattino*, *Avvenire*, *Il Sole 24 Ore*, *l'Unità*, *Corriere della Sera* e

Il Popolo il 6 e il 7 novembre) scoppia una polemica perché la Commissione – trasferita in una sede non ritenuta idonea e con 5 membri vacanti – si autosospende per “impossibilità di lavorare”. Successivamente (*Avvenire*, *Corriere della Sera* e *Italia Oggi*, 13 novembre) riprende le attività con l’insediamento di Paola Chiari, dirigente generale del Ministero del *welfare*, e le procedure di adozione – che erano state bloccate – possono proseguire, tanto che la presidente della Commissione annuncia l’apertura di nuovi canali adottivi sostenendo che presto sarà possibile portare nelle famiglie italiane anche bambini cinesi e vietnamiti.

In tema di adozioni la corte di cassazione (*La Stampa*, *Il Messaggero*, 20 febbraio) ha sentenziato che la differenza di età prevista dalla legge (attualmente 45 anni) non deve essere intesa in modo rigido e assoluto purché si rientri sempre nei limiti della norma. A volte è possibile derogare tenendo presenti i mutamenti in corso nella società: si trova lavoro più tardi, la vita media si è allungata e si diventa genitori anche in età più avanzata di quanto non accadesse anni addietro.

Famiglia

Al centro di un rinnovato interesse, la famiglia è oggetto di contrastanti giudizi. Intanto (*Il Sole 24 Ore*, 8 ottobre) la spesa per gli assegni familiari cresce tre volte meno rispetto a quella per le pensioni. Secondo il quotidiano, le politiche per la famiglia segnano il passo nonostante l’aumento delle detrazioni per i figli a carico previsto dalla Finanziaria 2002. Dopo i 18 anni, infatti – cessando la detrazione – aumenta il divario tra tutela offerta agli anziani e tutela offerta alle famiglie poiché le politiche sociali italiane non prestano sufficiente attenzione ai figli maggiorenni, universitari o senza lavoro, che pure restano a carico del nucleo familiare con redditi bassi. Pur confermandosi il nucleo fondante della società e crocevia del cambiamento della società stessa (*Avvenire*, 18 ottobre) la famiglia rimane un soggetto sociale sovraccarico di oneri, mentre non viene considerata come somma di individui ai quali fornisce prestazioni (*Avvenire*, 19 ottobre e *Famiglia Cristiana*, 21 ottobre). Anche il Cardinale Camillo Ruini chiede che la famiglia sia protagonista delle riforme istituzionali che implicano aiuti nell’edilizia abitativa, nel fisco, nella scuola, nel lavoro. Secondo Luigi Campiglio, docente di politica economica all’Università Cattolica di Milano, più che di detrazioni fiscali le famiglie avrebbero bisogno di reddito aggiuntivo. In altri termini, di un aumento degli assegni familiari.

Intanto cambia il meccanismo della detrazione IRPEF (*Il Giornale*, 18 ottobre) per i figli a carico. Il nuovo meccanismo prevede un aumento di dieci milioni di sgravio per figlio, fino a un massimo di quattro.

Il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge Maroni-Prestigiacomo (Ministero del *welfare* e Dipartimento per le pari opportunità) (*La Padania*, *Avvenire*, *la Repubblica*, *il Resto del Carlino*, 9 novembre) che impegna lo Stato a investire 900 miliardi in tre anni per la realizzazione di asili nido, anche su richiesta di privati; Regioni e Comuni verificheranno la fattibilità delle opere, il rispetto delle norme e l’erogazione dei mutui. Attualmente in Italia gli asili ni-

do sono meno di tre mila con una capacità di accoglienza di solo il 6% dei bambini da 0 a 3 anni.

Secondo un rapporto del Ministero del welfare (*Il Messaggero*, *Il Sole 24 Ore*, 15 novembre) una famiglia su quattro con figli minori è povera. Nel quadriennio 1997-2000 l'indigenza tende alla stabilità al Nord mentre aumenta nelle regioni del Sud dove si trova il 67% della popolazione che vive in miseria. «Più di un quarto delle famiglie italiane – sostiene Chiara Saraceno, presidente della Commissione di indagine sulla esclusione sociale – vive in condizioni di precarietà, il che ha un alto tasso di ricaduta sulla situazione minorile».

Secondo recenti statistiche la natalità italiana ha subito un minimo quanto insignificante incremento. Secondo il sociologo francese Henri Mandras (*La Stampa*, *Il Giornale*, *La Padania* dal 20 al 26 febbraio) se gli italiani sono poco prolifici è responsabilità dello Stato – più che della classica “mamma” che tende a viziarli e a ipernutrirli – che non mette in atto finanziamenti per la casa, per la procreazione fuori dal matrimonio, per il lavoro femminile e per una politica di sostegni economici diretti. Secondo Mandras, che scrive su *Le Monde*, da 60 milioni gli Italiani potrebbero diventare 40 milioni e «nessun popolo è in grado di sopportare un trauma del genere: è in gioco l'equilibrio generale di tutta l'Europa».

I genitori di figli portatori di handicap (*Il Messaggero*, 11 marzo) potranno usufruire di due anni di congedo (cumulativo) retribuito. Il provvedimento riguarda anche i figli adottivi ed è previsto un tetto massimo di indennità di 36.152 euro che copre anche i contributi previdenziali.

Intervenuto a un convegno sulla famiglia (*La Padania*, 19 marzo) il ministro del Welfare Roberto Maroni ha detto che «deve cambiare l'ottica per cui fino a ora si è considerato il nucleo familiare come un qualcosa di residuale e di indefinito di cui occuparsi con piccoli interventi e per compartimenti stagni». Ha annunciato, quindi, il massimo impegno del Governo in termini di tutela del lavoro femminile, per le giovani coppie e per ammortizzatori sociali diretti sia ai giovani sia agli anziani. «La famiglia – ha detto – è un punto focale perché i suoi problemi si riflettono su tutta la società».

Salute

Nel 2000 la meningite da pneumococco ha mietuto in Italia 668 vittime. Il sottosegretario alla Salute, Antonio Guidi (*la Repubblica*, 2 ottobre), al Congresso della Società pediatrica di Venezia rivendica la necessità di reinserire la vaccinazione. Si apprende, intanto, (*Libero*, 23 ottobre) che in Inghilterra è stato sperimentato con successo il vaccino antimeningite C.

Nel suo intervento per la Settimana europea contro il cancro – che si è svolta a Roma sul tema *Donne e tabacco* – il ministro della Salute, Girolamo Sirchia, ha denunciato il preoccupante aumento delle donne dedite al fumo, in relazione ai gravissimi rischi ai quali espongono sia i nascituri sia i bambini già nati: rischi tali da far ipotizzare eventuali denunce in termini legali. Statisticamente, nel 2002 il fumo potrebbe causare la morte di un milione di donne; in alcune nazioni il cancro polmonare ha superato il carcinoma della mammella come causa di mortali-

tà femminile. D'altra parte (*la Repubblica*, 23 novembre) per colpa di smog e fumo passivo quattro bambini su dieci soffrono di disturbi asmatici secondo i risultati di un'indagine condotta in tredici Comuni italiani e ideata da Pier Luigi Koch del servizio di Fisiopatologia respiratoria dell'Ospedale pediatrico del Bambin Gesù. «Negli ultimi 20 anni - ha detto il professor Koch - la quota percentuale dei bambini colpiti è cresciuta del 15%». Cresce, intanto, l'allarme in tutta Europa per la diffusione del fumo tra gli adolescenti (*Il Tempo*, 16 febbraio e *ItaliaOggi*, 26 febbraio), fenomeno che preoccupa anche l'Organizzazione mondiale della sanità. Secondo i dati dell'Istituto superiore della sanità c'è un netto incremento del vizio nella fascia tra i 14 e i 19 anni; e se per i maschi fino a 16 anni tale incremento corrisponde a un 33%, per le femmine è pari al 69,7%.

Il presidente della Società italiana di pediatria, Francesco Tancredi (*La Stampa*, 18 ottobre) sottolinea la carenza della legislazione europea per i farmaci pediatrici che attualmente non sono testati per il loro uso specifico, ma solo preparati con diverse posologie. «I bambini non sono dei piccoli adulti ed hanno un metabolismo totalmente differente» ha detto lo studioso nel ricordare che negli Stati Uniti la *Food and Drug Administration* obbliga già dal 1998 le case farmaceutiche a fare una sperimentazione specifica per i nuovi prodotti pediatrici che si intendono immettere sul mercato. Proprio su questo argomento, la Commissione europea presieduta da Romano Prodi ha lanciato una sfida per riuscire a ottenere farmaci più sicuri per i circa 75 milioni di bambini europei (*la Repubblica*, *Il Messaggero*, *La Nazione*, *Il Tempo*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 1 marzo). Contemporaneamente l'endocrinologo Leopoldo Silvestroni dell'Università di Roma punta il dito contro numerose sostanze di sintesi utilizzate da decenni in molte applicazioni; tali sostanze, chiamate «distruttori endocrini», possono entrare nella catena alimentare e mentre non sono particolarmente pericolose per gli organismi adulti lo sono moltissimo per i bambini perché hanno la capacità di interferire con gli ormoni che regolano le difese immunitarie, lo sviluppo del sistema nervoso e la riproduzione.

Entro il 2025 - secondo l'Organizzazione mondiale della sanità - il numero dei diabetici è destinato a raddoppiare (*Corriere della Sera*, 14 novembre e *Il Gazzettino*, 19 novembre). Tale incremento sarà dovuto alle attuali pessime abitudini alimentari dei giovani che assumono alimenti iperproteici e ricchi di grassi senza svolgere, contemporaneamente, un'attività fisica adeguata a smaltire il *surplus* nutrizionale. Massimo Massi Benedetti, presidente della Federazione internazionale contro il diabete sostiene che «i fast-food sono attualmente i migliori alleati dei produttori di insulina». Mentre uno stile più consono di vita permetterebbe di ridurre del 60% il «rischio diabete» il numero degli adolescenti attaccati da disfunzioni del genere è in continuo, preoccupante aumento. Agli stessi motivi (*Famiglia Cristiana*, 20 gennaio) è dovuto l'incremento dell'obesità infantile che, negli ultimi dieci anni, ha raggiunto il 50%. Nel mirino degli studiosi comincia ad affacciarsi anche la sedentarietà dovuta all'abuso di televisione e di videogiochi che, oltretutto, esercitano un freno inibitore sulla naturale fantasia creativa dei giovani, i quali secondo un rapporto Eurispes sull'età evolutiva fanno registrare un deciso aumento di malesseri psicologici di ca-

rattere depressivo (*la Repubblica*, *Corriere della Sera*, *La Nazione*, 15 novembre). Il Ministero della salute ha intenzione di combattere l'obesità (*la Repubblica*, 29 gennaio) con un programma educativo sulla corretta alimentazione da inserire nelle scuole e da affidare prevalentemente agli insegnanti di educazione fisica. Lo stesso Ministero ha istituito una Commissione di studio sull'obesità per diffondere meglio un messaggio corretto sui rischi di quella che è «una vera e propria malattia». D'altra parte (*Il Gazzettino*, 21 febbraio) a causa dell'abbandono delle tradizionali abitudini alimentari e di gioco, unitamente all'aumento dello smog, secondo il dottor Alberto Burlina, del Dipartimento di pediatria dell'Azienda sanitaria di Padova, molti bambini finiscono adesso in ospedale con patologie tipicamente da adulti: cardiopatie e colesterolo alto.

A partire dalla fine di quest'anno (*Panorama*, 4 marzo), per iniziativa del ministro della Salute, Girolamo Sirchia, sarà vietata la vendita di vaccini contenenti il tiomersale, un battericida dalle alte capacità tossiche. Tali prodotti sono già proibiti negli Stati Uniti dal 1999, anno in cui si era scoperto che il tiomersale raggiunge un livello di tossicità quando viene somministrato nella misura di 0,1 microgrammi per chilo corporeo. In numerosi vaccini ancora in distribuzione tale composto arriva a 50 microgrammi.

L'Organizzazione mondiale della sanità, nel corso della Conferenza internazionale *Environmental Threats to the Health of Children* (*Minacce ambientali alla salute dei bambini*), tenutasi a Bangkok dal 3 al 7 marzo 2002 e alla quale partecipavano più di 300 delegati di tutto il mondo (*l'Unità*, 5 marzo), ha denunciato che ogni anno muoiono più di 3 milioni di bambini sotto i 5 anni a causa della pessima qualità dell'ambiente che li circonda. Il 60% dei 2 milioni e 200 mila morti per infezioni respiratorie acute è da associare all'inquinamento dell'aria. Nei Paesi in via di sviluppo sono un milione e 300 mila i bambini che muoiono per malattie diarroiche dovute a mancanza di igiene e all'inquinamento dell'acqua. Intanto (*la Repubblica*, 30 novembre) l'Aids uccide un bambino al minuto: lo ha denunciato il Segretario generale delle Nazioni unite, Kofi Annan, nel pronunciare l'appello dell'ONU a intensificare gli sforzi scientifici ed economici di tutte le nazioni per fermare «questa strage silenziosa».

Scuola

Classi sovraffollate, anche con più di un disabile (*Vita*, 5 ottobre) portatori di handicap stipati in spazi angusti e non aiutati dal personale non docente: queste le numerose carenze delle scuole italiane le cui segnalazioni arrivano alla FISH, la Federazione italiana per il superamento dell'handicap, il cui presidente, Pietro Vittorio Barbieri, denuncia i gravi disagi segnalati da numerose famiglie. «Chiediamo al ministro Moratti - ha detto - di intervenire urgentemente perché l'autonomia scolastica non si tramuti in un mancato rispetto della legge».

La Convenzione sui diritti del fanciullo approvata nel 1989, la cui applicazione è purtroppo spesso poco seguita sia dai ragazzi sia dagli educatori, in Liguria viene diffusa nelle scuole a cura del Comitato UNICEF che ha trovato la collaborazione della Direzione scolastica regionale e dell'IRRE che si occupa della formazione degli insegnanti (*Il Secolo XIX*, 16 ottobre).

Secondo una classifica stilata dall'OCSE, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, gli studenti italiani sono solo al trentaduesimo posto – il penultimo – tra quelli dei Paesi industrializzati (*La Stampa e ItaliaOggi*, 5 dicembre). L'OCSE mette sotto accusa tutto l'ultimo decennio della nostra pubblica istruzione; solo pochissimi italiani darebbero prova di effettiva capacità di comprensione e di elaborazione dei testi letti, mentre assolutamente disastrosi sarebbero i risultati nelle materie scientifiche e in matematica. Accusa forse più grave, i ragazzi italiani sarebbero particolarmente svogliati e solo un quarto di tutta la popolazione scolastica riuscirebbe ad avere una preparazione completa quasi come in Australia, Canada, Finlandia, Nuova Zelanda, Gran Bretagna e Stati Uniti. La ricerca è stata effettuata su un campione di quasi 300 mila quindicenni e si propone di verificare la percentuale di quanti, al termine della scuola dell'obbligo, sarebbero in grado di inserirsi a pieno titolo nella società. Tali risultati sono decisamente contestati da un ampio e articolato servizio (*Oggi*, 19 dicembre) in cui si mette fortemente in dubbio la validità dei criteri analitici usati dall'OCSE che avrebbe utilizzato test elaborati con criteri di pragmatismo anglosassone mentre i nostri studenti si distinguono per altre forme di cultura. «Basti pensare – scrive il settimanale – che fra i quesiti di letteratura c'era il sistema di lettura dell'orario ferroviario».

Aumenta negli istituti scolastici italiani il numero degli studenti stranieri: nel 2000/2001 ce n'erano 2 ogni cento contro i 2 ogni mille di dieci anni or sono. Si tratta in tutto di circa 150 mila ragazzi che rappresentano ben 184 etnie. Da un'indagine del Ministero dell'istruzione emerge che la maggior percentuale di stranieri è al Nord con un buon 64%, mentre al Centro è del 25 e al Sud del 9,6%. Tra i più numerosi, Albanesi, Marocchini, Serbi e Montenegrini seguiti da Cinesi, Rumeni e Peruviani. Anche per questo si segnala come particolarmente interessante (*Il Giorno*, 21 febbraio) l'iniziativa del Terzo circolo didattico di Varese che nelle scuole elementari ha fatto distribuire le pagelle con voti e schede di valutazione oltre che in italiano, tradotti nella lingua originaria di appartenenza, anche per evitare ai familiari l'imbarazzo o addirittura la vergogna di non capire. Le traduzioni sono state in albanese, arabo, spagnolo, portoghese, cinese e turco. Il Circolo didattico sta adesso lavorando alla traduzione del piano per l'offerta formativa e della modulistica per la comunicazione scuola-famiglia.

Per favorire lo sviluppo armonico degli studenti (*Il Sole 24 Ore*, 16 marzo) e prevenire il disagio sociale e relazionale è stato presentato un disegno di legge – finanziato per adesso con 4,1 milioni di euro – che prevede l'ingresso nella scuola, per il triennio 2002-2004, della figura dello psicologo. Inesistente in Italia, all'estero uno psicologo su 4 lavora proprio con gli istituti per l'istruzione. Tra gli altri compiti, gli psicologi svolgerebbero attività di consulenza oltre che per gli alunni anche per i docenti e le famiglie sia in forma collegiale sia individuale. Potrebbero anche contribuire a sanare una situazione rilevata dal rapporto Eurostudent (redatto dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, il CNVSU, guidato da Giuseppe de Rita) secondo il quale at-

tualmente il 65% degli studenti sceglie il percorso di studi universitari senza alcun consiglio qualificato né della scuola né tanto meno dell'ateneo (*ItaliaOggi*, 29 gennaio). Circostanza alla quale sono dovuti molti degli abbandoni degli studi universitari.

Razzismo

I giovani stranieri inseriti nel sistema scolastico italiano sono attualmente 174.974 e secondo stime del Ministero dell'istruzione supereranno il mezzo milione entro il 2015: proprio nella scuola (senza eccessive differenziazioni per aree geografiche) si colgono manifestazioni di insofferenza razziale. Secondo uno studio della Società europea di psicanalisi effettuato su 2.500 ragazzi dai 7 ai 16 anni (*Il Tempo*, 17 dicembre) la tendenza xenofoba è piuttosto marcata. Il 58% dei bambini sotto l'albero di Natale vorrebbe non avere più compagni di scuola extracomunitari a dispetto del 73% che desidererebbe la pace nel mondo. Secondo la ricerca, il 37% degli intervistati prova ostilità e diffidenza nei confronti dei coetanei stranieri. Simile atteggiamento, però, sarebbe dovuto nel 65% dei casi a messaggi più o meno espliciti recepiti in famiglia o dalla televisione. Ed è infatti su pressione dei genitori (*l'Unità*, 2 ottobre) che a Palermo un direttore didattico viene forzato a togliere i piccoli Rom dalle classi di una scuola elementare per istituire una sorta di "classe differenziata" con solo Zingari. A Grugliasco (*La Stampa*, 2 ottobre), dopo una lunga serie di episodi analoghi, una piccola viene aggredita al grido di «Sporca araba!». La direttrice della scuola interviene inviando a tutti i genitori una lettera in cui si deplora l'accaduto e si invitano gli adulti a non suscitare sentimenti di aggressività verso creature innocenti. A Vigevano (*Corriere della Sera*, 25 ottobre) un giovane magrebino viene addirittura assalito, picchiato e accusato di essere «come Osama Bin Laden, terrorista musulmano». A Milano, una piccola indiana adottata da una famiglia di italiani (*Il Giornale*, 31 ottobre) viene presa a calci e pugni da quattro alunni di otto anni che le gridano «Vai via, sei una negra!». Episodio ancora più violento, a Nettuno (*Il Messaggero*, 14 gennaio) dove un centro per immigrati minorenni che ospita circa 27 ragazzi iracheni, moldavi, albanesi e rumeni è stato preso d'assalto nel corso di una vera e propria spedizione punitiva, per futili motivi, da una quarantina di adolescenti armati di spranghe, bastoni e grosse pietre. Il sociologo Maurizio Fiasco afferma: «Non si tratta di una ragazzata ma di un disagio diffuso davanti al quale la comunità dovrebbe indignarsi e reagire con vigore perché da questo atto è stata profondamente ferita. Però la xenofobia dei giovani è la proiezione di un sentimento ascoltato in casa».

Ma, a dimostrazione che vizi e virtù non sono esclusiva di nessun popolo, a Cremona (*Libero*, 6 febbraio) si scopre una scuola totalmente clandestina dove a una ventina di bambini in età scolare si insegna solo l'arabo, il Corano e la non integrazione. Il padre di un alunno si domanda «Dove dovremmo mandare i nostri bambini, nelle vostre scuole dove non imparano che parolacce e a non aver rispetto per niente e per nessuno?». Il Consolato egiziano si fa garante della situazione affermando che i piccoli sono destinati a tornare a breve nel loro Paese d'origine. Casi analoghi si sono scoperti tanto a Milano quanto a Mazara del Vallo.

Mezzi di comunicazione

Le vere vittime dei programmi televisivi (*Avvenire*, 3 ottobre) secondo Mus-si Bollini, produttrice esecutiva della “fascia ragazzi” di Rai Tre, non sono i bambini ma gli adolescenti ai quali le famiglie non fornirebbero un filtro critico sufficiente per “affrontare” i messaggi e i contenuti di numerose trasmissioni non abbastanza mature. Come esempio da seguire Bollini indica l’inglese BBC i cui programmi per l’infanzia, venduti in tutto il mondo, sono il risultato di fortissimi investimenti economici e culturali. Effettivamente in quattro anni l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha rilevato centinaia di violazioni video contro i minori (*la Repubblica*, *La Stampa* e *Il Tempo*, 28 novembre). Nel 90% dei casi sono state le reti locali a non rispettare le norme, ma anche le altre maggiori emittenti hanno mandato in onda trasmissioni poco consone. Sulla televisione di oggi (*Avvenire*, 18 marzo) d’altra parte – secondo un’indagine svolta da Eta Media Research – sette genitori su dieci non hanno dubbi: è troppo volgare. Al sondaggio hanno partecipato anche 100 esperti tra linguisti, pubblicitari e psicologi ed è emerso che le varie tipologie di volgarità riguardano parolacce, gesti sconvenienti e ostentazione di nudità. Poiché tali incongruenze sono spesso riferibili a personaggi famosi che in qualche modo costituiscono un modello, nei bimbi c’è un grave rischio di assuefazione. E proprio per tutelare i minori dalla cattiva televisione (*Il Tempo*, 30 novembre) trova consensi il disegno di legge della maggioranza governativa che intende trasformare l’accordo stipulato quattro anni fa tra le TV e il MOIGE, il Movimento italiano genitori, in un dispositivo che applichi concretamente sanzioni in caso di violazione delle regole concordemente stabilite. Il disegno di legge prevede multe che vanno da 400 milioni fino a un miliardo e, nei casi più gravi, anche la sospensione delle trasmissioni.

Mi piace, non mi piace (Progetti educativi Giunti e Comune di Scandicci) è il titolo (*La Nazione*, 12 ottobre) del primo “manuale antiroco”: un libro a fumetti destinato alle scuole materne, presentato in anteprima a Scandicci (Firenze), che si propone soprattutto di insegnare ai bambini a saper dire “no” quando si trovano in situazioni a rischio.

Pedofilia

Nel corso di un convegno (*La Nazione*, 1 ottobre), il capo dell’Ufficio minori della Questura di Firenze, Mariella Primiceri, afferma che le denunce per violenza su minori sono in aumento. Continua l’instancabile opera di Telefono arcobaleno (*Corriere della Sera*, *Il Giorno*, *Il Giornale di Sicilia*, 1 ottobre) che inoltra alla Procura di Siracusa e al Nucleo investigazioni telematiche la segnalazione di un sito pedopornografico capace di contattare almeno altri 28 siti analoghi con ben 450 mila fotografie oscene. Ma ancora più drammatica (*La Padania*, 13 novembre), sempre da parte di Telefono arcobaleno, la scoperta di un sito dove, accanto a messaggi di contenuti pedofili, esistono messaggi di dodicenni e tredicenni che consapevolmente si offrono ad avventure sessuali per far fronte a presumibili difficoltà familiari.

Il rapporto sull’infanzia e l’adolescenza di Telefono azzurro e di Eurispes (*La Nazione* e *Il Mattino*, 15 novembre) denuncia un drammatico aumento del

mercato di filmati pedofili che si concludono con l'uccisione della vittima. Il 90% delle vittime è di razza bianca e in 7 casi su 10 si tratta di bambine. Secondo gli esperti, questi filmati girati con notevoli mezzi tecnici, indicano che i produttori fanno capo a qualche grande organizzazione criminale; d'altra parte si tratta di un mercato che ammonta a circa 5 miliardi di dollari, contro il quale è difficile combattere. Secondo il rapporto, in Italia due minori al giorno sono vittime di abusi sessuali.

Gli studenti delle scuole medie superiori toscane sono coinvolti in una campagna di sensibilizzazione (*La Nazione*, 2 ottobre) contro il turismo sessuale. La campagna è organizzata dall'Associazione Agata Smeralda con il patrocinio della Regione Toscana e del Provveditorato agli studi. Il presidente dell'Agata Smeralda, Mauro Bassi, sostiene che «gli italiani sono al primo posto per il turismo sessuale» ed è quindi fondamentale puntare sulle giovani generazioni per combattere questi crimini contro l'umanità.

Ancora giungono notizie di un fiorente traffico di minori che dai villaggi dell'Albania vengono destinati ai più turpi commerci (*La Gazzetta del Mezzogiorno*, 4 ottobre) e l'Antimafia, alla costante ricerca dei registi di questa attività, ha fatto arrestare a Durazzo due coniugi che avevano denunciato come propri alcuni bambini di altre famiglie.

Dopo cinque anni di indagini in quattro continenti (*La Stampa*, 29 novembre) le polizie internazionali hanno effettuato un *raid* antipedofili. Con epicentro a Londra, l'operazione ha assicurato alla giustizia circa la metà dei 130 ricercati. Le indagini continuano e anche l'Italia è tra i Paesi interessati insieme a Stati Uniti, Russia e Olanda. Secondo gli investigatori - che parlano di particolari agghiaccianti - esisterebbe una sorta di mafia specializzata nella protezione dei fruitori perversi della rete pedofila di Internet. Solo in Italia si calcola che il giro d'affari *on line* raggiunga i 21 mila miliardi l'anno.

Risputa intanto (*Avvenire*, 4 dicembre) il Fronte liberazione pedofili - già più volte denunciato da don Ferdinando Di Noto animatore e fondatore di Telefono arcobaleno - che proprio nel bel mezzo di una vasta operazione antipedofili effettuata con successo a Roma rilancia la Giornata dell'orgoglio pedofilo per il 22 dicembre. Don Ferdinando Di Noto, (*Famiglia Cristiana*, 24 febbraio) conferma quanto ebbe a dichiarare a suo tempo circa «l'esistenza di una lobby politico culturale» che cerca di giustificare una «pedofilia dolce». Il sacerdote e i suoi collaboratori sono stati più volte minacciati di morte.

La Commissione parlamentare per l'infanzia (*Il Resto del Carlino*, 1 febbraio) ha messo a punto una proposta di legge finalizzata alla tutela dei minori tenendo presente soprattutto l'aggravamento delle pene per l'abusante, l'esclusione del patteggiamento e la protezione dell'abusato nella delicata fase dell'interrogatorio, da parte di personale specializzato.

Al Congresso mondiale di Yokohama per la tutela dell'infanzia contro lo sfruttamento sessuale (*la Repubblica*, 23 dicembre), la Santa Sede ha chiesto a tutti gli Stati del mondo di far fronte unico per debellare lo sfruttamento sessuale e commerciale dei bambini, crimine davanti al quale non vi può essere nessuna incertezza. La Santa Sede, nel domandare a livello internazionale l'a-

dozione di leggi a tolleranza zero, chiede anche l'estradizione per il turismo sessuale e l'impegno ad aiutare di più le famiglie povere.

Scoppia negli Stati Uniti lo scandalo della pedofilia di alcuni sacerdoti che non sarebbero stati denunciati dai loro superiori gerarchici. Giovanni Paolo II in persona (*Il Tempo*, 9 gennaio) fa inviare ai vescovi una lettera nella quale si stabiliscono alcune linee guida per affrontare il problema. Ogni competenza viene assegnata alla Congregazione per la dottrina della fede di cui è prefetto il cardinale Joseph Ratzinger. Si moltiplicano le accuse di pedofilia a sacerdoti anche in Irlanda, in Gran Bretagna, in Francia, Austria e Polonia (*Corriere della Sera*, *la Repubblica*, *Il Giornale*, *Il Mattino*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Il Giornale di Sicilia*, *Il Tempo*, *Libero*, 22 marzo) e, «molto scosso», il Papa prende una posizione durissima con una lettera di suo pugno nella quale condanna i colpevoli come «traditori della Chiesa». Oltretutto, prosegue, «questi scandali gettano una pesante ombra di sospetto su tutti gli altri benemeriti sacerdoti che svolgono il loro ministero con onestà e coerenza e talora con eroica carità».

La Seconda sezione penale del Tribunale di Roma (*la Repubblica*, 1 febbraio) ha condannato a dodici anni un turista pedofilo al quale sono stati anche sequestrati 300 video – definiti “choccanti” – sulle sue attività con bimbi sudamericani. È il primo italiano condannato per reati commessi all'estero. Secondo dati UNICEF, in India vengono sessualmente sfruttati circa mezzo milione di bambini, 104 mila negli Stati Uniti, 25 mila nella Repubblica Dominicana, 35 mila in Africa occidentale, 16 mila in Messico mentre in Thailandia si arriva addirittura a 800 mila. Anche alcuni Caschi blu e membri di Organizzazioni non governative di stanza in Liberia, in Sierra Leone e Guinea (*la Repubblica* e *Il Messaggero*, 28 febbraio) avrebbero abusato di minori rifugiati in campi profughi in cambio di cibo. Una bambina ha affermato: «I soldati sono quelli che pagano meglio».

Condizione dell'infanzia e dell'adolescenza

Secondo il Rapporto congiunto non governativo sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza presentato da 40 associazioni non governative tra cui Caritas, AGESCI, Comitato italiano per l'UNICEF e altri con il coordinamento di Save the children (*La Stampa*, *Avvenire*, 20 novembre), anche in Italia, a dispetto di un'ottima legislazione di tutela, esistono consistenti fasce minoritarie che ancora non accedono al benessere diffuso. Sarebbero 360 mila i bambini costretti al lavoro nero e in attività pesanti, e non solo al Sud. Nella sola provincia di Firenze circa 30 mila piccoli cinesi lavorano anche dodici ore al giorno. Esistono grosse difficoltà per la scolarità di stranieri e in particolare di bambini zingari che eludono l'obbligo scolastico addirittura nell'84% dei casi. Da un punto di vista istituzionale solo il 6% dei Comuni ha un assessorato o una delega specifica per l'infanzia.

Anche nell'Unione europea, comunque, (*la Repubblica*, 24 gennaio) secondo uno studio di Euronet – una rete di organizzazioni non governative – sono 17 milioni i bambini che vivono in miseria: non conoscono i tre pasti al giorno, né scarpe della giusta misura, spesso non vengono scolarizzati. Il Regno Unito guida la classifica europea della miseria infantile.

Secondo l'UNICEF (*Il manifesto, Avvenire*, 30 novembre) nell'Europa dell'Est quasi 18 milioni di bambini sopravvivono in condizioni di estrema miseria. Molti di loro (*Avvenire*, 6 febbraio) vivono per strada, facili prede di prostituzione e droga. Rispetto agli anni precedenti il loro numero è aumentato così come quello di chi è affidato a istituti per l'impossibilità delle loro famiglie di nutrirli.

Un protocollo di intesa con le tre agenzie alimentari della FAO (*Il Giornale*, 30 gennaio) è stato firmato dal presidente del Consiglio dei ministri, Silvio Berlusconi, che ha ricordato come l'Italia, già impegnata nella lotta contro la sottoalimentazione, intenda incrementare le sinergie di tutti coloro che operano nel settore agroalimentare per realizzare nuovi progetti per le aree più bisognose. Berlusconi ha auspicato che gli Stati donatori - che attualmente impegnano lo 0,7% del Prodotto interno lordo - si impegnino ad arrivare, magari con il contributo dei privati, almeno all'1%. La senatrice Grazia Sestini, sottosegretaria con delega per le politiche sociali, ha annunciato a Tirana (*Avvenire*, 17 marzo) che il governo italiano conferma il suo intervento finanziario per un milione e 750 mila euro destinati soprattutto ai minori dell'Albania. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha finanziato finora in Albania 37 progetti per un totale di 17 milioni di euro.

Il dodicesimo anniversario della Convenzione dell'ONU per i diritti del fanciullo, secondo un recente rapporto (*Corriere della Sera, Libero, Avvenire, Il Mattino*, 20 novembre), vede ancora un'eccezionale diffusione di fame, sfruttamento, istruzione negata. In molti casi viene negata addirittura una identità. Secondo l'ONU, circa 40 milioni di bambini che nascono nel mondo non vengono denunciati all'anagrafe; 11 milioni muoiono ogni anno di malnutrizione. In Asia, Africa e America sono circa 250 milioni i bambini tra i 5 e i 14 anni costretti a lavorare spesso in condizioni insopportabili.

Bambini e conflitti armati

Sempre secondo i dati ONU, ci sono circa 300 mila bambini soldato sparsi in 30 nazioni belligeranti. La cifra coincide anche con le risultanze del Global report on children soldiers del 2001 (*Famiglia Cristiana*, 11 novembre); si tratta di bambini, maschi e femmine, che già a sette, otto anni di età vengono rapiti o arruolati forzatamente da strutture paramilitari, soprattutto in Africa. In genere sono "usati" come vera e propria carne da macello venendo spesso inviati a "bonificare", senza alcuna competenza, territori minati. Il 25 maggio 2001 l'Assemblea generale dell'ONU ha approvato il Protocollo opzionale sui diritti dell'infanzia che fa specifico divieto di impiegare minori di diciotto anni nei conflitti armati.

Dopo 5 anni di impegno (*La Nazione*, 18 ottobre) la duchessa di York Sarah Ferguson, fondatrice di Children in crisis, ribadisce che nessuno in Afghanistan si occupa della sorte dei bambini. Lancia quindi un nuovo progetto di aiuti mirati soprattutto alla somministrazione di cibo. Anche Teresa Strada, moglie di un medico di Emergency impegnato in Afghanistan (*Il Tempo*, 23 ottobre) denuncia l'insopportabile dramma della popolazione civile al limite della sopravvivenza. «Mancano cibi e medicine - ha detto - e i bombardamenti

“intelligenti” fanno strage di bambini». UNICEF e ONU (*la Repubblica*, 25 ottobre) lanciano drammatici appelli per aiutare i bambini afgani che, già dal 1992 a causa del conflitto interno, sono esposti a condizioni belliche spaventose. Sia chi resta nel Paese che chi diviene profugo nei campi pakistani vive un dramma di dimensioni umanitarie. L'UNICEF ed il Ministero della sanità del Pakistan (*l'Unità*, 24 ottobre) hanno svolto una ricerca psicosociale dalla quale si evince che più del 90% dei piccoli afgani è convinto che non sopravviverà a questa guerra. Quasi tutti, a parte la denutrizione, soffrono di disturbi psicologici. I più fortunati lavorano per meno di un dollaro alla settimana.

Minori, legge e giustizia

Il giudice Giuseppe Magno uscente capo del Dipartimento della giustizia minorile, sostituito dal giudice Rosario Priore (*Vita*, 12 ottobre), sostiene che al di là dei tanti toni allarmistici «montati ad arte», in Italia ci si avvia verso una drastica riduzione della criminalità minorile che, secondo agenzie internazionali, ha da noi l'indice più basso di incidenza e di recidività. Le denunce sono stabili da circa dieci anni e nelle 17 carceri minorili c'è una popolazione di circa 20 mila ragazzi. Magno si occupa da più di vent'anni di queste problematiche e insiste sulla necessità di una prevenzione che parta dalle famiglie e dalle scuole. Quanto alla criminalità degli extracomunitari immigrati, sarebbe una questione sociale più che di carattere penale. «L'inasprimento delle pene – sostiene – è comunque un rimedio più dannoso del male. Basta guardare agli Stati Uniti dove in alcuni Stati c'è persino la pena di morte per i minori ma la criminalità non è stata debellata».

Circa 1.500 adolescenti che si sono macchiati di gravissimi delitti (*Panorama*, 18 ottobre) vengono affidati ogni anno a comunità e messi alla prova per il reinserimento. Secondo alcuni magistrati e psicologi si tratterebbe però di un perdonismo eccessivo. Simonetta Matone, sostituto procuratore del Tribunale per minorenni di Roma, sostiene che «è necessario rivedere in senso restrittivo il codice penale per i minori». Qualcuno comincia a proporre di abbassare il limite di età per la punibilità che adesso è a 14 anni, con la teoria che un dodicenne di oggi è paragonabile, per maturità e conoscenze, a un ventenne di dieci anni fa. Il ministro della Giustizia Roberto Castelli si è detto «sconcertato dal lassismo nei confronti dei giovani che hanno commesso gravissimi reati».

Dalle relazioni annuali dei procuratori generali (*Il Mattino*, 12 gennaio, *Il Giornale*, 13 gennaio e *Corriere della Sera*, 14 gennaio) emerge un forte allarme per la criminalità minorile mentre sono sempre più numerose le denunce per abusi sessuali e pedofilia. Per i minori pare che l'esercizio della violenza stia diventando un mito anche sull'onda di fenomeni imitativi legati a dolorosissimi quanto gravi fatti di cronaca. Francesco Favara, Procuratore generale della Corte di cassazione, ha detto che «desta preoccupazione l'impressionante aumento dei delitti di violenza sessuale e maltrattamenti di cui sono vittime persone deboli e indifese». Mentre c'è stato un incremento del 53% delle violenze sessuali, i maltrattamenti in famiglia sono aumentati addirittura del 129%. I minori, inoltre, vengono sempre più utilizzati, a causa della loro impunitività, da grosse or-

ganizzazioni criminali. C'è stato addirittura un minorenne "collaboratore di giustizia" condannato per ben cinque omicidi e per altri gravi reati in concorso con cosche mafiose. Il presidente del Tribunale dei minori di Milano, Livia Pomodoro, sostiene poi che «ci sono rapine e vandalismi eseguiti con immotivata violenza e il fenomeno delle *baby gang* è caratterizzato dall'assenza del senso di legalità che deriva dalla disattenzione delle famiglie, della scuola e della società del nostro Paese. Prima si accanivano contro le cose, adesso contro le persone; è il sintomo di una grave carenza generale di cui siamo tutti responsabili».

Il Consiglio dei ministri (*Avvenire*, *Il Sole 24 Ore*, *la Repubblica*, *La Stampa*, *Italia Oggi*, *il manifesto* e *l'Unità*, 2 marzo) approva il disegno di legge per la giustizia minorile dell'onorevole Roberto Castelli, ministro Guardasigilli. È stata lasciata invariata a quattordici anni l'età per la punibilità, ma il Governo ha voluto dare un segnale per un "giro di vite". Il provvedimento prevede modifiche sulla composizione dei tribunali per i minorenni eliminando la componente onoraria di psicologi, sociologi e pediatri e relegandoli al semplice ruolo di consulenti. Le misure cautelari saranno inasprite. La "messa alla prova" - cioè la possibilità di congelare il processo in vista di un ravvedimento - sarà molto più rigorosa e inoltre i minori che si trovano a scontare pene in istituti specifici per la loro età, una volta maggiorenni, termineranno la condanna direttamente nelle carceri per adulti. Novità anche per il diritto di famiglia le cui competenze sarebbero affidate a sezioni specializzate presso i tribunali o le corti d'appello: si occuperanno di divorzi, separazioni e affidamento della prole. Il provvedimento è stato oggetto di numerose contestazioni e accusato di non prevedere niente in relazione al principio fondamentale della prevenzione. Vittoria Randazzo, vicepresidente dell'Associazione giudici minorili, sostiene che «così si torna indietro di 70 anni». Ci sarà un ricorso in Commissione Giustizia. L'Associazione nazionale magistrati (*l'Unità*, 3 marzo) lamenta di non essere neanche stata interpellata e avanza il sospetto che si «voglia abrogare il giudice minorile sostituendolo con quello della famiglia che intervenga il meno possibile. Ma in questo modo prevarrebbe l'idea della famiglia come fatto privato da gestire al di fuori di ogni controllo esterno». «In questo modo - secondo Grazia Campanato, presidente del Tribunale per i minorenni di Venezia - la società non sarà salvata dal crimine, ma in compenso saranno affossati quei giovani che avrebbero potuto essere recuperati». Anche il Consiglio superiore della magistratura sostiene di non essere neanche stato interpellato e insorge contro la "riforma Castelli"; la sua Commissione riforma si appresta a bocciare il provvedimento con un "feroce" parere negativo - come anticipa il relatore Eligio Rasta - al clima repressivo che porta a scelte gravi come quella di trattare i minori come adulti. «Si è avuto il pudore - continua Rasta - di non inserire l'abbassamento della punibilità a dodici anni, ma il tema resta sullo sfondo e non è affatto escluso. Il risultato è ancora una volta un diritto penale forte con i deboli e debole con i forti. In questo modo si cancella tutta una cultura di giustizia minorile che si era imposta grazie al lavoro dei giudici».

Di fronte alla Commissione parlamentare per l'infanzia, infine, il ministro Guardasigilli Roberto Castelli (*Corriere della Sera*, *Il Sole 24 Ore*, *Italia Oggi*,

l'Unità, 14 marzo) ribadisce l'impostazione del suo disegno di legge, pur ammettendo la possibilità di alcune modifiche. Punti fermi, comunque, l'aumento delle pene e l'esclusione dal collegio giudicante dei giudici onorari: psicologi, pediatri, sociologi. Maria Burani Procaccini, presidente della Commissione parlamentare, ribadisce l'importanza di introdurre il garante per l'infanzia in ogni processo che riguardi i minori; una sorta di difensore civico. Tanto è vero che (*Liberò*, 31 gennaio) anche la Corte costituzionale, con sentenza n. 1/2002 depositata in Cancelleria, ha già stabilito che anche in materia di diritto di famiglia il giudice deve ascoltare non soltanto i genitori, ma anche il parere dei figli in base alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Secondo un'indagine effettuata da Confesercenti e People SWG (*La Padania*, *Il Mattino*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 12 marzo) 320 mila studenti tra i 5 e i 19 anni tra il 2000 e il 2001 sono stati vittime di atti criminosi. Quasi sempre, però, gli assalitori erano loro coetanei. Strada, discoteche e persino le scuole i luoghi più a rischio: violenze, furti e abusi sessuali i reati subiti più frequentemente. Quasi la metà degli intervistati dichiara l'esistenza di spaccio di droghe nella propria scuola.

Disagio e società

Gian Maria Fara, presidente dell'Eurispes, ha presentato all'Università La Sapienza di Roma (*la Repubblica*, *Corriere della Sera*, *La Nazione*, 15 novembre) un rapporto relativo ai giovani fino ai 18 anni. Il documento evidenzia l'aumento di disagi psicologici legati sia al raggiungimento di obiettivi individuali sia a progetti esistenziali. Ne sono un chiaro sintomo l'aumento del ricorso a cure neuropsichiatriche, il consumo di psicofarmaci e gli stessi abusi di altre sostanze come alcol e droghe. La nostra società tratta i giovani – bambini compresi – nient'altro che come “soggetti di spesa”, proponendo di continuo modelli pubblicitari e consumistici. Ma se questo in un adulto può essere causa di frustrazioni e di costanti insoddisfazioni, nell'età evolutiva può avere effetti disastrosi e permanenti, generando futuri disadattati. Privi di figure guida di riferimento – a causa della crisi dell'istituto familiare – non si confrontano né con i sentimenti altrui né con l'impegno necessario al raggiungimento del proprio successo. Anche il consumismo e la pubblicità, quindi sarebbero alla base dell'incremento delle depressioni o delle violente rivalse che possono sfociare anche in episodi teppistici.

Un'indiretta conferma viene dal congresso della Società italiana di psicopatologia (*Il Mattino*, *La Stampa*, 21 febbraio) che lancia un forte allarme sulla depressione che sta contagiando un numero sempre maggiore di adolescenti. Ne soffrirebbe un ragazzo su tre e i primi sintomi insorgerebbero tra i 13 e i 15 anni. Paolo Pancheri, presidente della Società, sostiene che dietro i molti casi di suicidio o di tentato suicidio o dietro episodi di violenza apparentemente inspiegabili potrebbero esserci gravi problemi psichiatrici che una volta venivano sbrigativamente trascurati o addebitati a un non meglio identificato “disadattamento”. La depressione o il disturbo psichiatrico si manifestano prevalentemente con repentini cali del rendimento scolastico, voglia di isolarsi, crisi di ansia o di panico, disturbi dell'attenzione o crisi di iperattività.

Negli ultimi 5 anni in Italia (*La Nazione*, 24 ottobre) si sono contati 235 suicidi giovanili: 176 hanno riguardato i maschi, 59 le femmine. Don Giovanni Momigli, un sacerdote in prima linea nelle periferie degradate, sostiene che «in generale mi pare di assistere a un calo del desiderio di tutto. Questi ragazzi a rischio non hanno che bisogni immediati e prospettive di corto raggio. Non riescono a raggiungere il respiro della progettualità; d'altra parte i genitori sono poco preparati ed è difficile trovare educatori che siano all'altezza. Aiutiamo questi ragazzi a volare alto e riacquisteranno fiducia».

Da molte parti si punta il dito verso il permissivismo dei genitori ma secondo un'indagine svolta da un'emittente radiofonica (*Il Messaggero*, 5 novembre) nella nuova famiglia la figura dei tiranni è rappresentata proprio dai figli. In sette casi su dieci sono i genitori a sentirsi oppressi e solo 12 nuclei su 100 sostengono di vivere una armonica vita familiare. Anche in questo caso, comunque, la sociologa della famiglia Chiara Saraceno addebita buona parte delle responsabilità ai genitori che non sanno essere né autorevoli né autoritari. «Sostanzialmente - sostiene - più o meno negli ultimi quindici anni i figli, che seguono spesso modelli sbagliati proposti dal mondo dello spettacolo, sono cresciuti senza il concetto che esistono doveri oltre che diritti e che esistono dei vincoli di comportamento quotidiano che aiutano a crescere e a maturare».

Sulla scia delle violenze che comunque si ripetono a carico di molti genitori (*La Gazzetta del Mezzogiorno*, 7 novembre) il presidente del Tribunale per i minorenni di Bari, Franco Occhiogrosso, individua una vasta serie di possibili devianze patologiche e concause ma soprattutto ribadisce «la necessità che la cultura della legalità, intesa come rispetto dell'altro e del vivere civile, entri di più anche nell'ambito della famiglia che sempre meno appare quell'isola felice di cui parlavano i nostri avi».

D'altra parte secondo uno studio (*Il Tempo*, 17 febbraio) della European Psychoanalytic and Psycodynamic Association che ha intervistato migliaia di bambini europei, i padri italiani passano sempre meno tempo con i figli - 15 minuti di media contro i 35 minuti degli spagnoli e degli svedesi - e soprattutto non li fanno giocare, limitandosi ad assistere insieme a spettacoli televisivi o a videogiochi. La circostanza appare ancora più grave in quanto, davanti al video, il rapporto con gli altri è praticamente nullo.

Giovani e pace

Secondo un'indagine condotta da Eta Media Research sul rapporto tra i giovani e la pace nel mondo, i giovani, invece, contestano e ribaltano le accuse contro gli adulti. Tra i 14 ed i 24 anni, un ragazzo su tre è convinto che se non c'è pace nel mondo la colpa è dei genitori, della TV (troppo interessata a fare spettacolo) e della scuola che non ne parla abbastanza. Sette su dieci ritengono che in Italia non esista una vera cultura di pace perché gli adulti sono indifferenti ed egoisti. Sul versante positivo, tra i modelli da imitare come autentici ambasciatori di pace, papa Giovanni Paolo II si afferma al primo posto assoluto, seguito da attori come Roberto Benigni e Beppe Grillo.

Statistiche

I minori stranieri in Italia

Un fenomeno in crescita

Il fenomeno dell'immigrazione straniera in questi ultimi anni è stato spesso citato come strumento atto a colmare quel saldo demografico negativo (numero delle nascite inferiore al numero dei morti) che ha caratterizzato, nell'ultimo decennio, le dinamiche della popolazione residente in Italia. Anche se, come spesso si tende a dimenticare, l'immigrazione dall'estero ha sì impedito il calo della popolazione residente, ma non è riuscita a impedire l'invecchiamento della stessa; soprattutto perché il fenomeno migratorio esterno che ha caratterizzato il nostro Paese è stato contrassegnato dalla massiccia presenza di individui adulti, di ambo i sessi, che però raramente hanno costituito nucleo familiare.

Ad oggi, stando ai dati attualmente disponibili, è plausibile affermare che questa prima fase migratoria avvenuta all'inizio degli anni Novanta può ritenersi conclusa. Infatti, dai dati 1999 e 2000 si registra una forte crescita di bambini e adolescenti nell'ambito di una nuova corrente migratoria verso il nostro Paese. Non è azzardato pensare che, oltre alle naturali nascite da cittadini stranieri residenti in Italia, agli immigrati adulti che erano già entrati nel nostro Paese si vadano ad aggiungere i familiari più stretti rimasti temporaneamente a casa e con questi una forte incidenza di bambini e adolescenti.

Da un'attenta osservazione dei dati è evidente il forte incremento della presenza di minori stranieri presenti sul nostro territorio, anche se al momento non è possibile fornire cifre esatte su quanti minori stranieri effettivamente stiano vivendo sul territorio nazionale. Questo perché oltre ai minori stranieri residenti - regolarmente iscritti alle anagrafi comunali - vanno presi in considerazione i minori stranieri con regolare permesso di soggiorno. Gli insiemi dei minori residenti e dei minori con permesso di soggiorno sono insieme non complementari né esaustivi al fine di ottenere il valore esatto di minori stranieri presenti in Italia. Non sono complementari giacché è possibile che una quota piuttosto significativa di minori abbia sia permesso di soggiorno sia residenza, acquisita ad esempio via via che trovano lavoro. Non sono esaustivi in quanto molti minori non hanno un proprio permesso di soggiorno ma sono spesso inseriti nei permessi di soggiorno dei genitori; inoltre, non tengono conto dell'incidenza dei minori stranieri clandestini che, per la caratteristica conformazione del nostro Paese ricco di confini costieri, è presumibilmente molto consistente.

Considerando i dati disponibili i minori stranieri residenti in Italia passano dai 230 mila del 1999 ai 278 mila del 2000, con un incremento percentuale pari al 20%. Negli ultimi quattro anni gli incrementi annui sono stati pressoché costanti e hanno portato, nel periodo considerato, a un incremento complessivo dell'82% passando dai 150 mila minori stranieri residenti del 1997 ai già citati 278 mila del 2000.

Tavola 1 – Minori stranieri residenti, per sesso. Italia - Anni 1997-2000

Anni	Minori stranieri residenti			% Minori stranieri residenti sul totale minori residenti	Minori stranieri residenti per 1.000 stranieri residenti
	maschi	femmine	totale		
1997	78.335	71.745	150.080	15,1	14,6
1998	n.d.*	n.d.*	186.890	16,7	18,2
1999	120.524	109.327	229.851	18,1	22,5
2000	145.545	132.431	277.976	19,0	27,5

* n.d.: dato non disponibile

Fonte: ISTAT, *La presenza straniera in Italia: caratteristiche demografiche. Informazioni*, edizione 2000

Tra gli indicatori che vanno ad avvalorare quanto detto a proposito di una nuova tipologia di immigrazione dall'estero, c'è il dato relativo alla percentuale di minori stranieri residenti rispetto al totale degli stranieri residenti. Nel 1997 i minori stranieri residenti in Italia incidono sulla popolazione straniera residente nel 15,1% dei casi, per poi salire progressivamente negli anni immediatamente successivi: 16,7% nel 1998, 18,1% nel 1999 e 19,0% nel 2000.

Tende ad aumentare anche un altro importante indicatore, quello che prende in considerazione il numero dei minori stranieri residenti ogni 1.000 minori residenti e va così ad attenuarsi la rarefazione dei minori stranieri nella popolazione minorile italiana. L'indicatore era pari a 14,6 nel 1997, 18,2 nel 1998, 22,5 nel 1999 e 27,5 minori stranieri residenti ogni 1.000 minori stranieri residenti nell'anno 2000.

L'analisi dei dati per ripartizione territoriale aiuta a capire come i minori stranieri sono distribuiti sul territorio nazionale. L'Italia Nord-occidentale è la zona con la più alta presenza - in termini di valori assoluti - di minori stranieri: 100 mila circa, con la Lombardia che da sola ne ha quasi 70 mila. L'Italia Nord-orientale e l'Italia Centrale hanno entrambe circa 70 mila minori stranieri residenti sul territorio. Per l'Italia del Sud e per l'Italia Insulare le cifre scendono rispettivamente a 23 mila e 15 mila minori stranieri residenti.

Rapportando i minori stranieri residenti al totale degli stranieri, si trovano sia per il Nord che per il Centro Italia valori abbondantemente al di sopra del valore medio nazionale (19%); fatta eccezione per la regione Lazio (14,3 minori stranieri residenti ogni 100 stranieri residenti), la Liguria (16,8%) e il Friuli-

Venezia Giulia (17,2%). Per contro, al Sud Italia e nelle Isole tutte le regioni si trovano al di sotto del valore medio nazionale. L'indicatore (minori stranieri residenti ogni 100 stranieri residenti) ha un campo di variazione - differenza tra valore massimo e minimo riscontrati - di circa 10 punti percentuali, con i due estremi nelle Marche (22,5%, valore più alto) e in Campania (13,1%, valore più basso).

Il campo di variazione - che da un'idea dell'intensità delle differenze che esistono tra le diverse zone del Paese - è molto più ampio se si considera il numero di minori stranieri residenti in relazione al numero dei minori residenti. Aumenta il divario tra le regioni del Centro-nord e le regioni del Sud e delle Isole: il campo di variazione varia dal valore massimo dell'Emilia-Romagna (52,6 minori stranieri residenti ogni 1.000 minori residenti) al valore minimo della Basilicata (5,3 minori stranieri residenti ogni 1.000 minori residenti). Valori molto alti si registrano anche per la Lombardia con 48,2 minori stranieri residenti ogni 1.000 minori residenti e l'Umbria con 46,2; altre tre regioni hanno valori sopra i 40 minori stranieri residenti ogni 1.000 minori residenti: Toscana (43,6), Veneto (43,0) e Marche (40,6); le rimanenti regioni del Centro-nord sono in ogni modo al di sopra del valore medio nazionale (27,5) a esclusione della sola Valle d'Aosta (26,4).

L'indicatore è particolarmente basso per le regioni del Sud e delle Isole, che oltre alla già citata Basilicata, superano i 10 minori stranieri residenti ogni 1.000 minori residenti solo nel caso dell'Abruzzo (19,9) e della Sicilia (11,7).

Le stesse caratteristiche riscontrate nell'analisi territoriale dei minori stranieri residenti si riscontrano anche tra i minori con regolare permesso di soggiorno. In questo caso l'indicatore di riferimento è dato dal numero di minori con regolare permesso di soggiorno rapportato al numero di minori residenti. Le regioni del Centro-nord hanno sempre i valori al di sopra del valore medio nazionale pari a poco più di 6 minori con permesso di soggiorno per ogni 1.000 minori residenti. La regione con il valore più alto è il Friuli-Venezia Giulia con 21,1 minori con permesso di soggiorno ogni 1.000 minori residenti, seguito dalla Toscana (12,3) e dal Veneto (12,1). Il Sud si trova ancora una volta al di sotto del valore medio nazionale, in particolar modo Sardegna, Calabria e Sicilia hanno rispettivamente 1,1, 1,6 e 1,9 minori con permesso di soggiorno ogni 1.000 minori residenti.

Gli alunni con cittadinanza non italiana nelle scuole

La presenza di minori stranieri che frequentano le scuole italiane - dalle materne fino alle superiori - è aumentata di circa tre volte tra l'anno scolastico 1994/1995 e l'anno scolastico 1999/2000. Questa tendenza può essere letta, in relazione alle ipotesi espresse precedentemente, sia come un aumento della presenza di minori stranieri in Italia, sia come una crescente volontà (e possibilità) di integrazione degli immigrati, sia infine come il naturale sviluppo di un'immigrazione stabile costituita da nuclei familiari.

Inoltre, i provvedimenti legislativi in materia di immigrazione - legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, decreto legislativo del 27 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* e decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286* - sono andati a rafforzare «il diritto all'istruzione e il rispetto della lingua e della cultura d'origine, e sono stati declinati i compiti e le competenze che enti locali e regioni sono chiamati a svolgere in ambito educativo per favorire l'integrazione»¹.

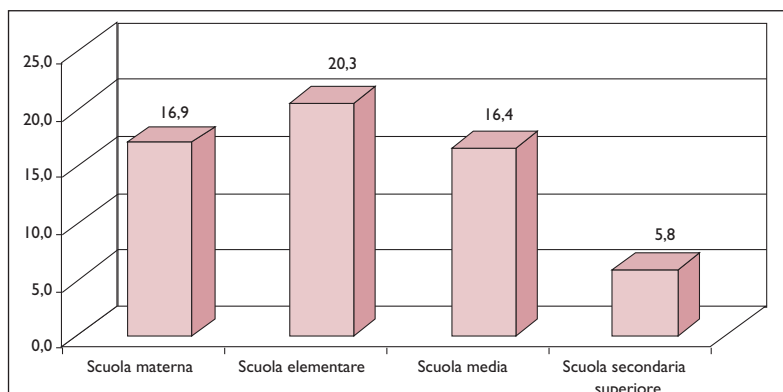
In cifre:

- **Scuola materna.** In Italia nell'anno scolastico 1999/2000 erano presenti 17 bambini stranieri ogni 1.000 bambini iscritti; nell'anno scolastico 1994/1995 la stessa quota di bambini stranieri era di appena 5,5. Il Nord-est e il Nord-ovest sono le zone d'Italia con il maggior numero di bambini stranieri iscritti alle scuole materne, rispettivamente 29,0 e 29,4 bambini stranieri ogni 1.000 iscritti. Segue, staccato ma abbondantemente al di sopra della media nazionale, il Centro Italia con 21,9 bambini stranieri iscritti ogni 1.000 bambini iscritti. Molto più lontano dai valori del Centro-nord il Mezzogiorno, dove nelle scuole materne su 1.000 bambini iscritti solamente 3,3 sono di cittadinanza straniera.
- **Scuola elementare.** La rappresentanza straniera aumenta rispetto a quanto detto per le scuole materne. Il valore medio italiano di alunni stranieri iscritti ogni 1.000 alunni sale a 20,3. Anche in questo caso le zone del Nord Italia sono quelle con la presenza straniera più alta: 32 alunni stranieri iscritti ogni 1.000 alunni per il Nord-ovest e 37 per il Nord-est; immediatamente dopo il Centro Italia con 30 alunni stranieri ogni 1.000 alunni iscritti. Ancora più lontano che in precedenza il Meridione che ha meno di 5 alunni stranieri ogni 1.000 alunni iscritti. La scuola elementare comunque è la scuola che, indipendentemente dalla ripartizione territoriale considerata, è quella con la maggiore presenza di minori stranieri.
- **Scuola media inferiore.** Il valore medio italiano di partecipazione straniera è di 16,4 alunni stranieri ogni 1.000 alunni iscritti. Nuovamente sono le regioni del Nord Italia ad avere i valori più alti (27,6 per il Nord-ovest e 30,2 per il Nord-est), con il Centro Italia immediatamente a ridosso 25,3. Il Mezzogiorno è ancora la zona con la più bassa presenza di alunni stranieri rispetto al totale degli alunni - appena 3,6 - abbondantemente al di sotto del valore medio nazionale.

¹ Spadaro, R., *Dare forma alle "parole"*, in «Famiglia oggi», A. 23, n. 11 (nov. 2000), pp. 38-43.

- **Scuola media superiore.** È la tipologia di scuola dove gli alunni stranieri sono meno presenti in assoluto: appena 5,8 ragazzi stranieri per ogni 1.000 iscritti. In questo caso i valori sono simili per Nord-ovest, Nord-est e Centro: rispettivamente 9,0, 10,9 e 8,8 ragazzi stranieri ogni 1.000 iscritti. Nel Mezzogiorno ogni 1.000 iscritti nelle scuole superiori si trova appena uno straniero.

Figura 1 - Bambini e alunni stranieri iscritti ogni 1.000 iscritti per tipo di scuola. Italia - Anno scolastico 1999/2000



Fonte: ISTAT, Rapporto annuale. La situazione nel paese 2001

Tra i temi sociali che meglio identificano la condizione di disagio dei minori stranieri in Italia, si può certamente menzionare quello relativo alla presenza straniera nella criminalità minorile. Negli ultimi cinque anni per i quali si hanno a disposizione i dati (1996-2000) sono stati denunciati alle procure per i minorenni, in media, poco più di 43 mila minori l'anno, tranne che per il 2000 quando si è registrato un lieve calo che ha portato a 39 mila circa - valore più basso del quinquennio - i minori denunciati. In questo periodo, tra i minori denunciati, circa uno su quattro era di cittadinanza straniera: dato molto alto se si considera il numero di minori stranieri presenti sul territorio in relazione al numero dei minori italiani residenti. Anche tra i minori stranieri denunciati nell'anno 2000 si registra una forte contrazione del fenomeno: passano dagli 11.454 del 1996 ai 9.124 del 2000 con una diminuzione nel periodo considerato pari al 25%. Diminuisce anche l'incidenza percentuale dei minori denunciati di cittadinanza straniera sul totale dei denunciati: era il 26% nel 1996, il 27,1% nel 1999 ed è stata il 23,4% nel 2000.

**Tavola 2 - Minori denunciati alle procure per i minorenni, per cittadinanza.
Italia - Anni 1996-2000**

Anni	Minori denunciati			% minori stranieri residenti
	italiani	stranieri	totale	
1996	32.521	11.454	43.975	26,0
1997	32.149	11.196	43.345	25,8
1998	31.181	10.925	42.106	25,9
1999	32.020	11.877	43.897	27,1
2000	29.839	9.124	38.963	23,4

Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie penali. Anno 2000

Le regioni con la più alta percentuale di minori stranieri denunciati rispetto al totale dei minori denunciati alle procure sono: Toscana, Liguria e Veneto. Nell'anno 2000 in Toscana un minore su due (50%) è di cittadinanza straniera, sono il 40% dei denunciati in Liguria e il 38% in Veneto. Sono soprattutto le regioni del Centro-nord ad avere livelli più alti di questo indicatore, con valori quasi sempre abbondantemente sopra la media nazionale. Al Sud e nelle Isole l'incidenza percentuale dei minori stranieri denunciati sul totale dei minori denunciati alle procure è molto bassa e sempre abbondantemente al di sotto della media nazionale; i valori più bassi si registrano in Basilicata (5%) e Sardegna (6%).

Tra le caratteristiche dei minori stranieri denunciati alle procure per i minorenni se ne possono citare almeno tre:

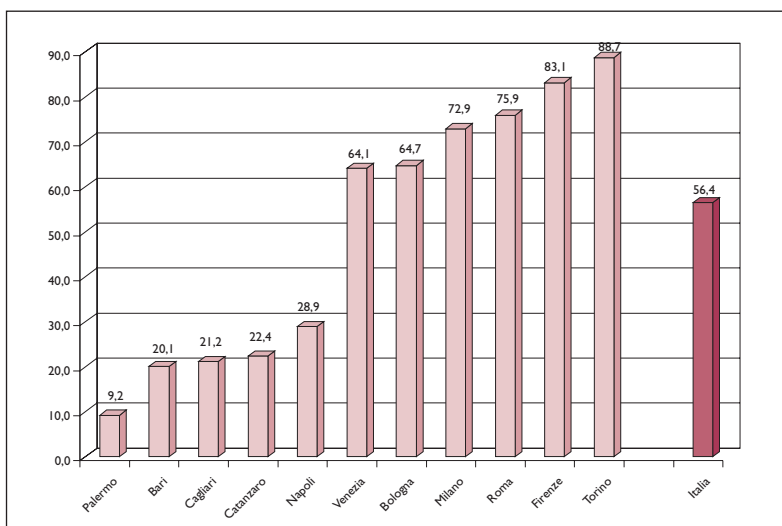
- **L'alta percentuale di minori non imputabili.** Tra i 9.124 stranieri denunciati nel 2000, 2.643 pari al 29% hanno meno di 14 anni e quindi non sono punibili. Tra gli italiani questa percentuale non supera il 18%.
- **L'alta percentuale di femmine.** Sono 2.743 le femmine di cittadinanza straniera denunciate alle procure per i minorenni, pari al 30% dei minori stranieri denunciati. Tra gli italiani le femmine non rappresentano più del 14%.
- **Il 57% dei minori stranieri denunciati alle procure per i minorenni è stato denunciato per "furto".** Percentuale che sale all'82% tra le donne. La fattispecie di reato "furto" tra i minori italiani denunciati incide nel 27% dei casi e nel 38% dei casi tra le femmine.

La forte presenza della componente straniera nella criminalità minorile si riscontra più di ogni altra cosa nelle strutture che accolgono i

minori che entrano nel circuito della giustizia minorile: i centri di pronta accoglienza e gli istituti penali minorili.

Nell'anno 2000, dei 3.987 ingressi registrati nei centri di pronta accoglienza 2.250 pari al 56,4% del totale erano stranieri. Le percentuali più alte si registrano nei Centri di giustizia minorile di Torino e di Firenze: rispettivamente 88,7% (384 su 433) e 83,1% (226 su 272). Anche in questo caso al Sud e nelle Isole le percentuali di minori stranieri in relazione al totale dei minori sono al di sotto della media nazionale.

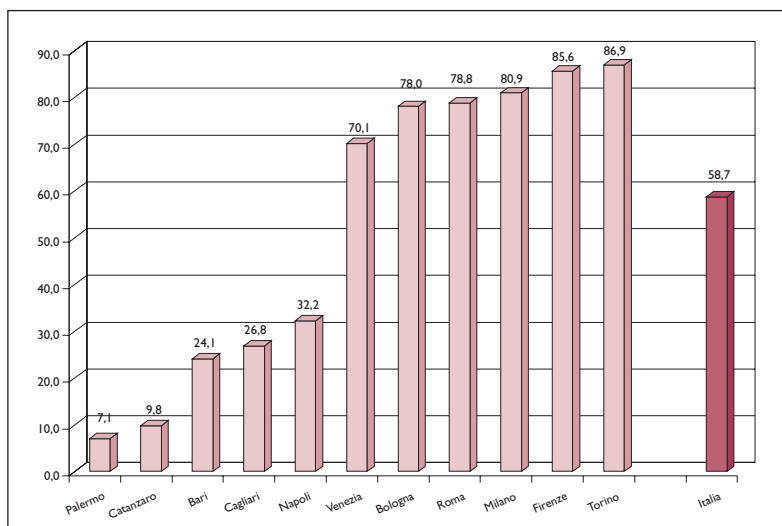
Figura 2 - Percentuale di minori stranieri tra gli ingressi nei centri di pronta accoglienza secondo i centri di giustizia minorile - Anno 2000



Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie penali. Anno 2000

Stesso discorso vale anche per i minori entrati negli istituti penali minorili: dei 1.886 minori entrati in un istituto, 1.107 pari al 58,7% sono stranieri. Torino e Firenze sono i Centri di giustizia minorile con la rappresentanza straniera più alta in istituto penale: rispettivamente l'86,9% (173 su 199) e l'85,6% (107 su 125). Percentuali molto alte si registrano anche nei Centri di giustizia minorile di Milano (80,9%), Roma (78,8) e Bologna (78%). I Centri di giustizia minorile di Catanzaro e Palermo non hanno più del 10% di minori stranieri tra i minori transitati negli Istituti.

Figura 3 - Percentuale di minori stranieri tra gli ingressi negli istituti penali minorili secondo i centri di giustizia minorile - Anno 2000



Fonte: ISTAT, *Statistiche giudiziarie penali. Anno 2000*

I minori deferiti alle autorità giudiziarie per detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti rappresentano un altro aspetto caratterizzante il disagio dei minori stranieri presenti in Italia. Secondo gli ultimi dati forniti dal Ministero dell'interno nell'anno 2000, in Italia sono stati deferiti 4.715 giovani di età inferiore ai 19 anni, di cui 4.602 (97,6%) in età compresa tra i 15 e i 19 anni e 113 (2,4%) in età inferiore ai 15 anni. Dei 4.602 tra i 15 e i 19 anni, 1.143 pari al 33% sono di cittadinanza straniera; la ripartizione territoriale di questa quota vede una presenza massiccia nelle regioni del Nord-ovest e soprattutto in Lombardia (304) e Piemonte (297). Molto alti sono i valori di Toscana (114) e Veneto (104). Se la presenza straniera rispetto a quella italiana tra i 15-19enni è di circa 1 a 3, tra i minori di quindici anni - deferiti alle autorità giudiziarie per detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti - la presenza straniera è addirittura più alta di quella italiana. Dei 113 deferiti, 66 (pari al 58,4%) sono di cittadinanza straniera, di quest'ultimi, 31 sono stati deferiti in Piemonte e 20 in Lombardia; in pratica in queste due regioni si esaurisce il 78% circa dei deferiti in Italia in età minore di 15 anni.

Tavola 3 - Minori stranieri residenti, per sesso e regione - Anno 2000

Regioni	Minori stranieri residenti			% Minori stranieri residenti sul totale stranieri residenti	Minori stranieri residenti per 1.000 minori residenti
	maschi	femmine	totale		
Piemonte	11.347	10.715	22.062	20,5	35,4
Valle d'Aosta	249	238	487	20,3	26,4
Lombardia	36.373	33.056	69.429	20,4	48,2
Trentino-Alto Adige	2.976	2.778	5.754	20,3	32,1
Veneto	16.667	14.745	31.412	22,3	43,0
Friuli-Venezia Giulia	2.970	2.591	5.561	17,2	34,4
Liguria	3.359	3.086	6.445	16,8	31,6
Emilia-Romagna	15.147	13.700	28.847	22,1	52,6
Toscana	11.150	10.611	21.761	19,3	43,6
Umbria	3.085	2.716	5.801	19,7	46,2
Marche	4.987	4.363	9.350	22,5	40,6
Lazio	17.497	15.941	33.438	14,3	36,9
Abruzzo	2.324	2.127	4.451	18,6	19,9
Molise	222	170	392	16,9	6,7
Campania	3.941	3.402	7.343	13,1	5,5
Puglia	3.544	3.281	6.825	18,4	8,0
Basilicata	361	268	629	17,6	5,3
Calabria	1.652	1.478	3.130	16,0	7,3
Sicilia	6.705	6.255	12.960	18,5	11,7
Sardegna	989	910	1.899	14,7	6,5
Italia	145.545	132.431	277.976	19,0	27,5

Fonte: ISTAT, *La presenza straniera in Italia: caratteristiche demografiche. Informazioni*, edizione 2000

Tavola 4 - Minori stranieri con permesso di soggiorno, per età e regione. - Al 30 aprile 2001

Regioni	Minori stranieri			Composizione % per età		Minori stranieri per 1.000 minori		
	0-14	15-17	totale	0-14	15-17	0-14	15-17	totale
Piemonte	1.837	2.048	3.885	47,3	52,7	3,6	19,1	6,2
Valle d'Aosta	50	47	97	51,5	48,5	3,2	15,7	5,3
Lombardia	6.629	6.455	13.084	50,7	49,3	5,5	26,4	9,1
Trentino-Alto Adige	523	693	1.216	43,0	57,0	3,5	24,0	6,8
Veneto	5.310	3.568	8.878	59,8	40,2	8,7	28,8	12,1
Friuli-Venezia Giulia	2.106	1.309	3.415	61,7	38,3	15,7	47,1	21,1
Liguria	1.506	851	2.357	63,9	36,1	8,9	24,5	11,5
Emilia-Romagna	3.096	2.867	5.963	51,9	48,1	6,7	31,4	10,8
Toscana	2.983	3.181	6.164	48,4	51,6	7,2	36,4	12,3
Umbria	692	691	1.383	50,0	50,0	6,7	29,9	11,0
Marche	1.088	1.001	2.089	52,1	47,9	5,7	24,3	9,0
Lazio	2.417	3.939	6.356	38,0	62,0	3,2	24,8	7,0
Abruzzo	570	472	1.042	54,7	45,3	3,2	11,2	4,7
Molise	35	54	89	39,3	60,7	0,7	4,8	1,5
Campania	1.730	1.025	2.755	62,8	37,2	1,6	4,2	2,1
Puglia	536	1.155	1.691	31,7	68,3	0,8	7,3	2,0
Basilicata	79	169	248	31,9	68,1	0,8	7,4	2,1
Calabria	380	332	712	53,4	46,6	1,1	4,0	1,6
Sicilia	964	1.073	2.037	47,3	52,7	1,1	5,4	1,9
Sardegna	149	178	327	45,6	54,4	0,6	3,0	1,1
Italia	32.680	31.108	63.788	51,2	48,8	3,9	17,4	6,3

Fonte: Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per la documentazione e la statistica

Tavola 5 - Bambini e alunni stranieri ogni 1.000 iscritti, per tipo di scuola e ripartizione territoriale. Anni scolastici 1994/1995 e 1999/2000

Tipo di scuola		Ripartizioni geografiche			
Anno scolastico	Italia	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Mezzogiorno
Scuola materna					
Anno scolastico 1994/1995	5,5	9,2	10,2	8,4	0,9
Anno scolastico 1999/2000	16,9	29,0	29,4	21,9	3,3
Scuola elementare					
Anno scolastico 1994/1995	7,2	11,7	13,2	11,0	1,7
Anno scolastico 1999/2000	20,3	32,0	37,0	30,1	4,6
Scuola media					
Anno scolastico 1994/1995	4,7	7,6	7,6	8,5	1,0
Anno scolastico 1999/2000	16,4	27,6	30,2	25,3	3,6
Scuola secondaria superiore					
Anno scolastico 1994/1995	2,2	3,0	4,6	3,1	0,5
Anno scolastico 1999/2000	5,8	9,0	10,9	8,8	1,2

Fonte: ISTAT, Rapporto annuale. La situazione nel paese 2001

Tavola 6 - Minori denunciati alle procure per i minorenni, per cittadinanza e regione - Anno 2000

Regioni	Minori denunciati			% minori stranieri
	italiani	stranieri	totale	
Piemonte	2.244	1.208	3.452	35,0
Valle d'Aosta	49	15	64	23,4
Lombardia	3.458	1.973	5.431	36,3
Trentino-Alto Adige	547	116	663	17,5
Veneto	962	590	1.552	38,0
Friuli-Venezia Giulia	588	185	773	23,9
Liguria	567	385	952	40,4
Emilia-Romagna	1.810	693	2.503	27,7
Toscana	1.205	1.146	2.351	48,7
Umbria	468	138	606	22,8
Marche	459	179	638	28,1
Lazio	2.912	1.012	3.924	25,8
Abruzzo	630	72	702	10,3
Molise	157	21	178	11,8
Campania	3.284	523	3.807	13,7
Puglia	2.530	271	2.801	9,7
Basilicata	285	15	300	5,0
Calabria	1.606	126	1.732	7,3
Sicilia	4.609	352	4.961	7,1
Sardegna	1.465	93	1.558	6,0
Eestero	4	11	15	73,3
Italia	29.839	9.124	38.963	23,4

Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie penali. Anno 2000

Tavola 7 - Ingressi nei centri di pronta accoglienza secondo la cittadinanza e i centri di giustizia minorile - Anno 2000

Centri di giustizia minorile	Italiani		Stranieri		Totale		% stranieri sul totale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Milano	176	10,1	473	21,0	649	16,3	72,9
Torino	49	2,8	384	17,1	433	10,9	88,7
Venezia	78	4,5	139	6,2	217	5,4	64,1
Bologna	78	4,5	143	6,4	221	5,5	64,7
Firenze	46	2,6	226	10,0	272	6,8	83,1
Roma	198	11,4	623	27,7	821	20,6	75,9
Cagliari	67	3,9	18	0,8	85	2,1	21,2
Napoli	295	17,0	120	5,3	415	10,4	28,9
Bari	247	14,2	62	2,8	309	7,8	20,1
Catanzaro	59	3,4	17	0,8	76	1,9	22,4
Palermo	444	25,6	45	2,0	489	12,3	9,2
Italia	1.737	100,0	2.250	100,0	3.987	100,0	56,4

Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie penali. Anno 2000

Tavola 8 - Ingressi negli istituti penali minorili secondo la cittadinanza e i centri di giustizia minorile - Anno 2000

Centri di giustizia minorile	Italiani		Stranieri		Totale		% stranieri sul totale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Milano	58	7,4	246	22,2	304	16,1	80,9
Torino	26	3,3	173	15,6	199	10,6	86,9
Venezia	20	2,6	47	4,2	67	3,6	70,1
Bologna	27	3,5	96	8,7	123	6,5	78,0
Firenze	18	2,3	107	9,7	125	6,6	85,6
Roma	82	10,5	305	27,6	387	20,5	78,8
Cagliari	30	3,9	11	1,0	41	2,2	26,8
Napoli	143	18,4	68	6,1	211	11,2	32,2
Bari	101	13,0	32	2,9	133	7,1	24,1
Catanzaro	37	4,7	4	0,4	41	2,2	9,8
Palermo	237	30,4	18	1,6	255	13,5	7,1
Italia	779	100,0	1.107	100,0	1.886	100,0	58,7

Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie penali. Anno 2000

Tavola 9 - Soggetti deferiti alle autorità giudiziarie, per classe d'età, cittadinanza e regione - Anno 2000

Regioni	< 15			15-19			Tutte le età		
	stranieri	totale	% stranieri sul totale	stranieri	totale	% stranieri sul totale	stranieri	totale	% stranieri sul totale
Piemonte	31	35	88,6	297	463	64,1	1.185	2.427	48,8
Valle d'Aosta	0	0	—	0	7	0,0	12	59	20,3
Lombardia	20	23	87,0	304	750	40,5	2.489	5.635	44,2
Trentino-Alto Adige	0	0	—	18	100	18,0	167	515	32,4
Veneto	0	0	—	104	360	28,9	1.197	2.669	44,8
Friuli-Venezia Giulia	0	1	0,0	10	90	11,1	86	479	18,0
Liguria	2	4	50,0	87	186	46,8	689	1.557	44,3
Emilia-Romagna	7	11	63,6	68	270	25,2	919	2.458	37,4
Toscana	2	7	28,6	114	336	33,9	817	2.499	32,7
Umbria	0	0	—	12	42	28,6	179	452	39,6
Marche	1	1	100,0	12	92	13,0	177	833	21,2
Lazio	2	4	50,0	57	311	18,3	910	3.319	27,4
Abruzzo	0	0	—	6	62	9,7	87	709	12,3
Molise	0	0	—	0	13	0,0	5	132	3,8
Campania	0	10	0,0	10	304	3,3	495	2.751	18,0
Puglia	0	2	0,0	23	330	7,0	191	2.328	8,2
Basilicata	0	3	0,0	0	34	0,0	4	231	1,7
Calabria	1	4	25,0	8	185	4,3	43	1.254	3,4
Sicilia	0	7	0,0	11	536	2,1	194	3.128	6,2
Sardegna	0	1	0,0	2	131	1,5	36	887	4,1
Italia	66	113	58,4	1.143	4.602	24,8	9.882	34.322	28,8

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Relazione al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze in Italia. Anno 2000

Ricerche e indagini

ISTAT

I bambini, il gioco e le nuove tecnologie

Il gioco è senza dubbio il principale strumento attraverso il quale un bambino comincia a comprendere il mondo che lo circonda e ad acquistarne padronanza. Al di là delle attività di gioco in senso stretto, il tempo speso con i genitori e gli amici rappresenta per il bambino l'occasione per costruire i legami di intimità con le persone più importanti della sua vita.

In passato i giochi si svolgevano prevalentemente all'aperto e il gruppo dei pari assumeva grande importanza nella condivisione della crescita, non solamente in ambito scolastico. Negli ultimi anni le abitudini e la composizione dei nuclei familiari hanno subito modifiche sostanziali: il bambino di oggi si trova a trascorrere molto tempo nella propria casa, da solo o in compagnia di adulti.

Attraverso i dati dell'ISTAT cerchiamo di interpretare quali sono attualmente gli strumenti di svago e apprendimento che i ragazzi preferiscono quando si trovano nella propria abitazione e in che modo questi possono influenzare la loro socializzazione e formazione culturale.

I dati dell'anno 1999 indicano che guardare la televisione è di gran lunga l'attività favorita dei ragazzi fra i 3 e i 14 anni, rispetto alla lettura di libri e quotidiani e all'ascolto della radio. I dati per classe d'età mostrano che al crescere dell'età dei bambini aumenta anche la percentuale di quanti ne fanno un uso abituale durante tutta la settimana. Tra i 3 e i 5 anni si rileva che 87 ragazzi su 100 guardano abitualmente la televisione; tra 6 e 10 anni sono il 94,2%, mentre dagli 11 ai 14 anni sono il 96,1%. Non si notano particolari differenze nella suddivisione per sesso dei ragazzi: i valori dei soli maschi, per le già citate classi d'età, sono rispettivamente 86%, 93,2% e 96,3%. Di questi, sono decisamente pochi i bambini che fanno solamente un uso saltuario della TV, cioè che la vedono solo per qualche giorno a settimana: il 7,3% tra 3 e 5 anni, 4,2% tra 6 e 10 anni e 4,4% tra 11 e 14 anni.

Queste cifre richiamano alcune riflessioni sui pericoli che derivano dal rapporto bambini-televisione, nella misura in cui risultano legate le trasmissioni televisive e la comprensione da parte dei bambini del mondo che li circonda. I genitori giocano naturalmente un ruolo fondamentale affinché il bambino non sia solamente uno spettatore passivo di ciò che viene trasmesso: in particolar modo la pubblicità può creare un'immagine distorta della realtà, essendo quello

degli spot un mondo dove tutto si muove in funzione di un prodotto. Di sicuro il tema più discusso, però, è quello della violenza in TV e della possibilità che questa violenza venga imitata.

Nonostante il predominio del mezzo televisivo, la radio raggiunge un numero abbastanza elevato di giovani: i 36 bambini su 100 della classe d'età 6-10 anni che dicono di ascoltarla giornalmente aumentano a quasi 56 tra gli 11 e i 14 anni tra coloro. I valori salgono rispettivamente al 44,8% e al 74% se l'assiduità dell'ascolto non è specificata. Abbastanza elevato è il numero dei lettori abituali di libri che sono circa 43 su 100 nella classe 6-10 anni e circa 57 nella classe d'età 11-14 anni. La lettura di almeno un libro al mese nell'ultimo anno riguarda però solo il 10% circa dei ragazzi dai 6 anni in su. Anche la lettura assidua dei quotidiani rimane dominio di pochi, infatti solo il 23,4% tra 6 e i 10 anni e il 19,3% tra 11 e 14 anni leggono quotidiani almeno 5 volte a settimana, con una leggera prevalenza delle ragazze nella classe 6-10 anni, dove i maschi raggiungono solamente il 20,6%.

L'attività ludica si modifica di pari passo con lo sviluppo intellettuale e psicologico dei ragazzi. Già a partire dalle scuole elementari, si inizia a fare uso di personal computer e videogiochi, potendo sfruttare anche in ambiente scolastico le potenti tecnologie odierne.

L'ISTAT ha registrato che nell'anno 2000 il 38,5% del totale dei ragazzi fra i 6 e i 14 anni ha usato il computer per la navigazione in Internet - 39,8% se consideriamo solo i maschi. I dati mostrano la netta prevalenza dell'utilizzo del personal computer per gioco rispetto allo studio: infatti, solo il 21,5% dei ragazzi ha utilizzato il computer per esigenze esclusive di studio - sempre con una leggera prevalenza dei maschi (22%) - mentre appare una conseguenza naturale dell'età il fatto che la classe tra 6 e 10 anni coinvolga un numero inferiore di ragazzi con solo il 10%. La percentuale sale nella classe d'età fra 11 e i 14 anni raggiungendo la quota di quasi 34 ragazzi su 100 con le stesse caratteristiche. L'utilizzo del computer esclusivamente per il gioco riguarda il 36% circa del totale dei ragazzi. Nella fascia di età 11-14 anni la diffusione aumenta ulteriormente, visto che il 44,1% dei ragazzi giocano con i computer (46,9% per i maschi) e il 47,5% navigano su Internet (49,7% per i maschi).

I bambini possono imparare tantissimo attraverso l'uso del computer. C'è la necessità che l'apprendimento avvenga in forma di gioco con l'aiuto di insegnanti preparati che mostrino ai ragazzi - opportunamente organizzati in gruppi - come operano i vari programmi, ad esempio per scrivere testi o creare disegni. La fase dell'apprendimento è vissuta dai bambini sempre con forte motivazione ma è necessario che l'utilizzo delle apparecchiature avvenga in modo progressivo, in rapporto all'età e ben suddiviso - in termini di tempo - tra attività specifica di gioco e studio.

Pare esserci, inoltre, una relazione diretta tra il titolo di studio dei genitori - tenendo conto del più elevato fra i due - e l'utilizzo del computer. Considerando tutti i figli che vivono con almeno un genitore, al crescere del livello di istru-

zione dei genitori i valori sull'utilizzo del computer aumentano progressivamente in tutte le classi, anche al crescere dell'età stessa dei ragazzi.

Se i genitori non sono in possesso di alcun titolo di studio o hanno almeno la licenza elementare, allora il suo uso risulta diffuso solo tra il 4,6% dei ragazzi e tra il 17,3% se hanno la licenza media: valori decisamente bassi se confrontati con il 38,5% della totalità dei ragazzi. Se almeno un genitore è laureato, questa quota cresce fino al 54,7% e addirittura al 71,3% tra gli 11 e 14 anni (61,6% per il totale).

A livello territoriale si riscontra una diffusione maggiore al Nord - circa il 50% - un gradino sotto il Centro con il 43,5%, mentre il Sud e le Isole hanno valori inferiori al valore medio nazionale di 38,5%, rispettivamente il 29,7 e 21,2%.

I dati indicano in modo abbastanza netto che i ragazzi preferiscono come passatempo i videogiochi rispetto al computer, con una percentuale nazionale di 69 ragazzi su 100 con le stesse caratteristiche.

Già tra i ragazzi di 6-10 anni l'uso dei videogiochi è comune al 73,6% dei maschi e al 64,8% del totale. Tra gli 11 e i 14 anni sono addirittura 86 su 100 i maschi che ne fanno uso (74 su 100 considerando entrambi i sessi).

Ci sono dei videogiochi che possono aiutare il bambino a sviluppare la propria immaginazione, facendolo immedesimare nei più svariati personaggi. D'altro canto, la maggior parte dei giochi in commercio che incontra il favore dei ragazzi è molto ripetitiva, poco intelligente e talvolta particolarmente violenta. La rapidità del ritmo, la musica forte, gli effetti visivi e sonori rappresentano un'attrattiva straordinaria alla quale i ragazzi da soli si sottraggono con difficoltà.

Infatti, è opinione di molti ricercatori che l'attenzione del bambino sembra essere più legata all'attivazione di emozioni e di sensazioni piacevoli che alla comprensione.

Anche per ciò che riguarda i videogiochi, si riscontra un aumento dei valori in relazione al titolo di studio per entrambe le classi d'età. All'aumentare del livello d'istruzione dei genitori si passa dal 60% circa per i ragazzi i cui genitori non hanno alcun titolo di studio o hanno solamente la licenza elementare, fino a raggiungere il 74,2% se almeno un genitore è laureato, percentuale che cresce ulteriormente raggiungendo il valore massimo di 82 ragazzi su 100 fra gli 11 e i 14 anni. L'unico valore al di sotto del 60% è rappresentato dal pur alto 49,3% riscontrato per bambini tra i 6 e i 10 anni i cui genitori non sono in possesso di alcun titolo di studio o sono in possesso della licenza elementare.

Le ripartizioni geografiche indicano, infine, una diffusione pressoché uniforme dei videogiochi in tutte le aree della Penisola: circa il 70% al Nord e al Centro, 67,8% al Sud e 65% nelle Isole contro un valore nazionale di 69 ragazzi tra i 6 e i 14 anni su 100 con le stesse caratteristiche.

I dati analizzati ci mostrano come nella crescita dei giovani fino ai 14 anni ci sia una progressiva diffusione di questi mezzi che va di pari passo con l'aumentare dell'età. Se l'utilizzo della televisione, del computer e dei videogiochi rap-

presenta un ottimo pretesto per la formazione e la socializzazione del bambino, allora non può che essere valutato positivamente il fatto che questa tecnologia sia alla portata di tutti.

Tavola 1 – Bambini e ragazzi di 3-14 anni e il loro impiego di tempo libero nella propria casa negli ultimi 12 mesi per 100 bambini con le stesse caratteristiche, per classe di età e sesso – Anno 1999

Attività svolta	Classi di età					
	3-5 anni		6-10 anni		11-14 anni	
	Maschi	Maschi e femmine	Maschi	Maschi e femmine	Maschi	Maschi e femmine
Guarda la tv	86,0	87,4	93,2	94,2	96,3	96,1
di cui qualche giorno	6,6	7,3	3,8	4,2	4,1	4,4
Ascolta la radio	24,4	26,8	39,5	44,8	69,0	74,0
di cui tutti i giorni	33,7	36,9	36,4	36,1	52,8	55,8
Legge quotidiani ^(a)	–	–	8,6	8,3	31,0	29,1
di cui 5 volte e più	–	–	20,6	23,4	19,4	19,3
Legge libri	–	–	39,7	42,8	51,8	56,9
da 1 a 3 libri	–	–	58,5	54,9	56,9	52,2
12 e più libri	–	–	10,0	10,7	7,8	9,1

(a) almeno una volta a settimana

Fonte: ISTAT, Cultura società e tempo libero; indagine multiscopo sulle famiglie anno 2000

Tavola 2 – Bambini e ragazzi di 6-14 anni che usano il personal computer e i videogiochi nella propria casa per 100 bambini con le stesse caratteristiche, per classe di età e sesso – Anno 2000

Attività svolta	Classi di età					
	6-10 anni		11-14 anni		Totale	
	Maschi	Maschi e femmine	Maschi	Maschi e femmine	Maschi	Maschi e femmine
Videogiochi	73,6	64,8	86,2	73,9	79,5	69,1
PC per studio	10,7	10,5	35,0	33,8	22,0	21,5
PC per gioco	30,5	29,3	46,9	44,1	36,1	36,2
PC e Internet	31,2	30,5	49,7	47,5	39,8	38,5

Fonte: ISTAT, Bambini e new media. Note rapide 21 dicembre 2001

Tavola 3 – Bambini e ragazzi di 6-14 anni che usano il personal computer e i videogiochi nella propria casa per 100 bambini con le stesse caratteristiche, per classi d'età e titolo di studio più elevato dei genitori – Anno 2000

Titolo di studio	Usano il personal computer			Usano i videogiochi		
	6-10 anni	11-14 anni	Totale	6-10 anni	11-14 anni	Totale
Nessuno, elementari	4,6	18,9	13,5	49,3	67,1	60,4
Medie	17,3	35,9	26,1	60,7	70,6	65,3
Superiori	39,6	60,0	49,1	69,5	76,6	72,7
Laurea	54,7	71,3	61,6	68,7	82,1	74,2
Totale	30,5	47,5	38,5	64,8	73,9	69,1

Fonte: ISTAT, *Bambini e new media*. Note rapide 21 dicembre 2001

Tavola 4 – Bambini e ragazzi di 6-14 anni che usano il personal computer e i videogiochi nella propria casa per 100 bambini con le stesse caratteristiche, per classi d'età e ripartizione geografica – Anno 2000

Titolo di studio	Usano il personal computer			Usano i videogiochi		
	6-10 anni	11-14 anni	Totale	6-10 anni	11-14 anni	Totale
Nord-ovest	40,0	59,2	49,3	63,4	79,3	71,1
Nord-est	41,8	63,7	51,6	65,0	70,0	71,3
Centro	34,0	55,8	43,5	67,4	72,8	69,9
Sud	23,0	36,7	29,7	65,3	70,4	67,8
Isole	14,5	28,3	21,2	61,3	69,4	65,0
Italia	30,5	47,5	38,5	64,8	73,9	69,1

Fonte: ISTAT, *Bambini e new media*. Note rapide 21 dicembre 2001

Ministero della giustizia Dipartimento per la giustizia minorile

I flussi di utenza nei centri di prima accoglienza e negli istituti penali per i minorenni

Ormai da anni il Ministero della giustizia attraverso il Dipartimento per la giustizia minorile (Servizio I - Ricerca e statistica) monitorizza i flussi di utenza dei servizi della giustizia minorile.

Di seguito si presentano i dati sulle caratteristiche dell'utenza dei centri di prima accoglienza (CPA) e degli istituti penali per minorenni (IPM) relativi all'anno 2000. L'analisi è completata con una serie storica che parte dal 1991, anno in cui la rilevazione è stata avviata.

1. I centri di prima accoglienza

I centri di prima accoglienza si caratterizzano come strutture non carcerarie in cui il periodo di permanenza dei minori arrestati o fermati è generalmente molto breve. Il passaggio dei minori da questi centri, che sono collocati nella gran parte dei casi presso gli uffici giudiziari, evita loro l'impatto con il carcere. In questa fase del percorso giudiziario di questi minori, si opera principalmente una funzione di sostegno e di chiarificazione e si cerca di dare all'autorità procedente elementi di conoscenza della situazione del minore.

Bisogna precisare che non tutti i minori arrestati o fermati vengono condotti nei CPA. Il pubblico ministero può, infatti, disporre che un minore venga condotto presso una comunità pubblica autorizzata o, tenuto conto dell'età e della situazione familiare, che sia condotto presso l'abitazione familiare.

Un'ultima annotazione utile per una corretta lettura dei flussi. I dati esposti si riferiscono agli ingressi dei minori nei centri e non agli entrati. Questo vuol dire che un minore che sia transitato più volte in un CPA nel corso dell'anno di rilevazione, viene conteggiato tante volte quanti sono stati i suoi ingressi.

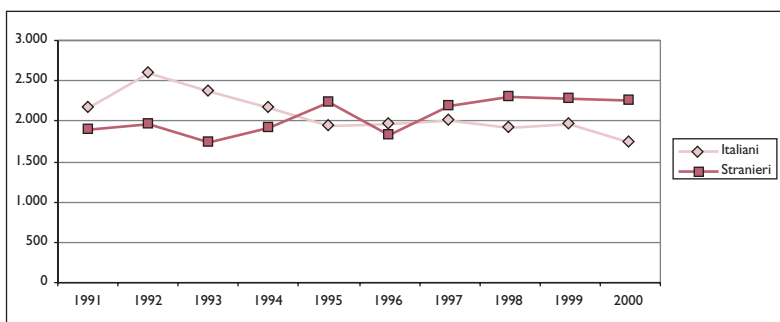
Gli ingressi

Nel 2000 si sono registrati 3.994 ingressi nei centri di prima accoglienza, 254 in meno rispetto al 1999 (4.248 ingressi). La serie storica a disposizione mostra un'inversione di tendenza rispetto a una lenta ma continua crescita che si registrava dal 1996.

Se si va a considerare il sesso dei ragazzi che entrano nel circuito della giustizia minorile, si nota una netta preponderanza dei maschi sulle femmine. Questa tendenza è confermata in tutti gli anni a disposizione. Nel 1991 c'erano stati 3.076 ingressi di maschi contro 996 di femmine (24% del totale) e, nel 2000, 3.119 contro 875 (22%). Da sottolineare però, che mentre le femmine italiane rappresentano il 3% del totale, l'incidenza delle straniere raggiunge il 36%.

Altre interessanti considerazioni possono essere fatte se si vanno a confrontare gli ingressi dei minori secondo la nazionalità. Si nota infatti come nei primi anni Novanta il numero di ingressi di italiani fosse più alto di quello di ragazzi di nazionalità straniera, con particolare consistenza nel 1992 e nel 1993. Si consideri che nel 1993 a fronte di 2.376 ingressi di minori italiani si avevano 1.746 minori stranieri (meno 630 ingressi). Questa differenza negli anni successivi si è andata riducendo fino al 1995, quando si è registrato il sorpasso nella numerosità degli ingressi di stranieri.

Figura 1 – Ingressi nei cpa negli anni 1991-2000, per nazionalità



Questa tendenza si è sempre più accentuata ed è confermata in pieno anche nel 2000, ultimo anno per cui si hanno a disposizione i dati, con 1.774 italiani e 2.250 stranieri (476 stranieri in più). Ciò è verosimilmente collegato all'aumento dell'immigrazione in Italia negli ultimi anni. Negli anni Novanta il numero di minori con permesso di soggiorno è passato da 18.530 nel 1992 a 63.788 al 30 aprile 2001: l'aumento nella numerosità e le cattive condizioni economiche in cui spesso questi giovani si trovano, possono indurre a un comportamento deviante.

Le tipologie di reato per cui i minori transitano nei centri evidenziano, infatti, un tipo di criminalità legata al sopravvivere quotidiano. Si consideri che, nel 2000, dei 4.391 reati registrati 3.065 (70% del totale dei reati) erano reati contro il patrimonio e in particolare il furto, il furto aggravato e la rapina. In ordine di grandezza seguono i 904 reati contro le disposizioni del DPR 309/90 (*Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*) e i reati contro la persona (183). Il fatto che il numero di reati sia superiore a quello degli ingressi si giustifica col fatto che vengono considerati tutti i reati a carico del soggetto.

È opportuno mettere in evidenza alcuni reati che, sebbene poco rilevanti dal punto di vista numerico, si evidenziano per la loro gravità. In particolare ci sono stati, nel 2000, 12 ingressi per omicidio volontario di cui undici italiani e uno straniero, 45 per tentato omicidio (32 italiani e 13 stranieri) e 18 per violenza sessuale (13 italiani e 5 stranieri).

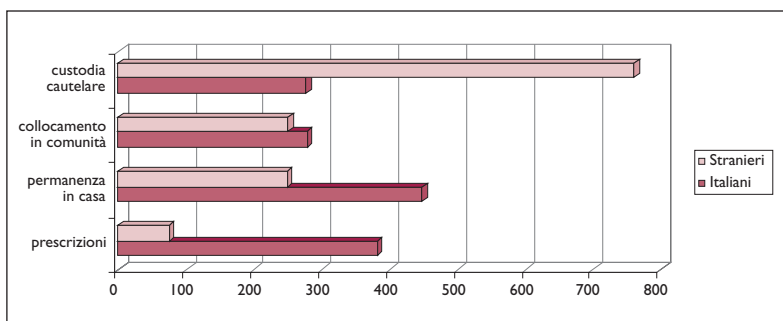
Le uscite

La maggior parte dei soggetti transitati nei CPA viene dimessa con l'applicazione di misura cautelare. Nel 2000 questa categoria costituisce il 68% del totale delle uscite. Negli anni Novanta questa percentuale si è mantenuta piuttosto stabile, oscillando dal valore minimo del 1995, anno in cui la misura cautelare era stata applicata nel 63% delle uscite, al valore massimo del 1993 con il 70% dei casi. Costanti ma notevolmente diverse negli anni le percentuali di applicazione di misura cautelare se si considera la nazionalità dei soggetti. Mentre per gli italiani in circa 80 uscite su 100 viene applicata una misura cautelare, questa percentuale per gli stranieri si riduce all'incirca a poco più del 50%. Si scosta leggermente il dato del 2000, in cui si è arrivati al 60% di uscite di stranieri con applicazione di misura cautelare, confermando un aumento che si verificava da alcuni anni.

Tra le varie misure cautelari ci sono differenze sostanziali se sono da applicare a un italiano o a uno straniero. Le differenze, ovviamente, non dipendono da un diverso trattamento da parte dei giudicanti ma dalle situazioni familiari e sociali che caratterizzano ciascun caso. Esemplificativo è il fatto che per gli stranieri è spesso difficile, per esempio, risalire all'età o al vero nome e quindi alla famiglia di origine.

È quindi chiaro che la "permanenza in casa" è la misura adottata in 449 casi su 1.388 (32%) per gli italiani, ma nel 18% dei casi per gli stranieri. Risulta molto più alta la misura di custodia cautelare per gli stranieri con 762 uscite su 1.340 (pari al 57%), rispetto agli italiani (20%). Da tener presente, che si parli di italiani o di stranieri, che negli anni c'è stata una tendenza a utilizzare meno l'applicazione della custodia cautelare a favore del collocamento in comunità. Per quantificare il fenomeno si consideri che nel 1991 nel 53% delle uscite si applicava la custodia cautelare e nell'11% il collocamento in comunità, nel 2000 la custodia è passata al 38% e il collocamento al 19%.

Figura 2 - Uscite dai CPA con applicazione di misura cautelare secondo tipologia di misura e nazionalità - Anno 2000



In alcuni casi l'uscita dai CPA avviene per mancata convalida dell'arresto o del fermo (96 uscite nel 2000) o per decorrenza dei termini (15 casi nel 2000, tutti relativi a stranieri).

Una buona parte delle uscite (il 28% nel 2000) viene classificato nella voce “altro”, costituita soprattutto dalle remissioni in libertà ma anche, in certi casi, dai trasferimenti presso strutture detentive per adulti, nel caso in cui venga accertata la maggiore età.

2. Gli istituti penali per minorenni

Gli istituti penali per minorenni ospitano minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria di custodia cautelare e/o di esecuzione della pena. Vi si possono trovare anche i cosiddetti “giovani-adulti”, ossia coloro che hanno commesso il reato da minorenni e che espiano la pena nelle strutture per minorenni fino al compimento del 21° anno di età. Nei diciassette IPM dislocati in quasi tutte le regioni – di cui solo quattro (Milano, Torino, Roma e Nisida) dotati di sezione femminile – si dà esecuzione al provvedimento dell'autorità giudiziaria e allo stesso tempo si dà l'avvio a processi di responsabilizzazione del minore.

Come si era premesso precedentemente a proposito dei CPA, anche per questi istituti i dati si riferiscono agli ingressi e non agli entrati. Non vengono conteggiati i trasferimenti da un istituto all'altro e i reingressi da uscita temporanea.

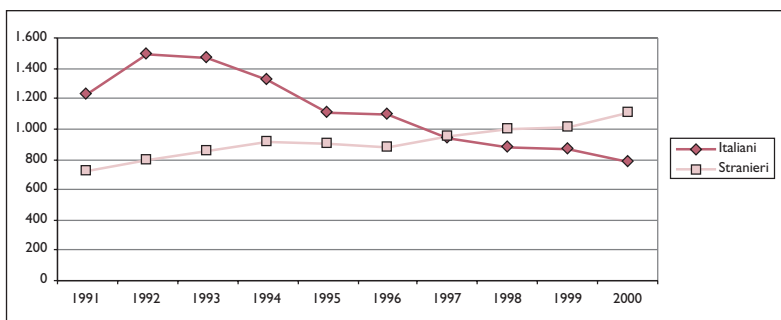
Gli ingressi

Il dato relativo agli ingressi di minori negli IPM mostra di essersi stabilizzato negli ultimi 4 anni attorno a un valore di circa 1.890 (1.886 ingressi nel 2000). I valori più alti si sono registrati nella prima metà degli anni Novanta, con il picco di 2.314 ingressi raggiunto nel 1993.

Negli anni è cambiata ben poco la composizione per sesso del totale degli ingressi: se nel 1991 le femmine rappresentavano il 17% degli ingressi, nel 2000 questa percentuale sale appena al 20%, passando dal 16,5 del 1995.

Si è, invece, addirittura ribaltata la situazione numerica per quel che riguarda gli ingressi secondo la nazionalità.

Figura 3 - Ingressi negli IPM per nazionalità - Anni 1991-2000



Nel 1991 su un totale di 1.954 ingressi, 1.228 erano di ragazzi italiani (63%) e 726 di ragazzi stranieri (37%). Negli anni successivi, a un decremento pro-

gressivo degli ingressi di italiani si è accompagnato un aumento degli stranieri, tanto che nel 2000 si è registrata una situazione in cui ogni 100 ingressi, 41 sono di italiani e 59 di stranieri.

La differenza tra i sessi è spiccata per la componente italiana (nel 2000 gli ingressi di sesso femminile sono stati solo il 3% del totale), mentre è meno evidente per gli ingressi di stranieri fra i quali le femmine, nello stesso anno, ammontano al 32% del totale.

Dall'esame dei dati degli ingressi secondo la posizione giuridica, emerge che la maggior parte avviene per custodia cautelare, l'82% nel 2000. Questa situazione è riscontrabile anche nella disaggregazione tra italiani e stranieri, anche se l'incidenza percentuale è del 73% per i primi e sale all'88% per i secondi. La maggior parte degli ingressi negli IPM nell'anno 2000, proveniva da CPA (65% del totale degli ingressi per custodia cautelare) mentre nel 21% dei casi sono stati ingressi dallo stato di libertà.

Le considerazioni che si possono fare sulle tipologie di reato dei soggetti transitati negli istituti sono del tutto analoghe a quelle fatte a proposito dei CPA. Anche in questo caso il numero dei reati supera quello degli ingressi e i reati a carico di questi giovani sono nella gran parte dei casi reati contro il patrimonio (il 65% per gli italiani e il 70% per gli stranieri), soprattutto in relazione a furto aggravato e rapina. Seguono le violazioni della legge sugli stupefacenti (14% per gli italiani e 24% per gli stranieri) e i reati contro la persona. Per quest'ultima categoria di reato colpisce non tanto la numerosità quanto la gravità, se si tiene conto che si sono verificati 36 ingressi per omicidio volontario, 48 per tentato omicidio e 43 per violenze sessuali.

L'analisi dei dati fatta sui flussi negli istituti penali per minorenni ci offre un quadro delle presenze medie giornaliere, dal quale risulta che ogni giorno risultano presenti 251 italiani e 223 stranieri per un totale di 474 soggetti. Distinguendo per posizione giuridica, emerge la prevalenza della presenza per custodia cautelare rispetto a quella per espiazione della pena. Ciò è collegato all'aumento della componente straniera che nell'85% dei casi è presente in IPM per custodia cautelare.

Altre considerazioni possono essere fatte sui dati relativi alla permanenza. Nel 2000, la permanenza media per custodia cautelare è di 65 giorni, quella per espiazione della pena all'incirca di 4 mesi (118 giorni). Distinguendo per nazionalità si nota che la permanenza degli italiani è maggiore rispetto a quella degli stranieri, particolarmente per quel che riguarda l'espiazione della pena.

**Tavola 1 – Permanenza media in IPM per posizione giuridica e nazionalità.
Anno 2000**

Permanenza media (giorni)	Italiani	Stranieri	Totale
Custodia cautelare	73	61	65
Espiazione della pena	134	82	118
Entrambe le posizioni giuridiche	92	63	76

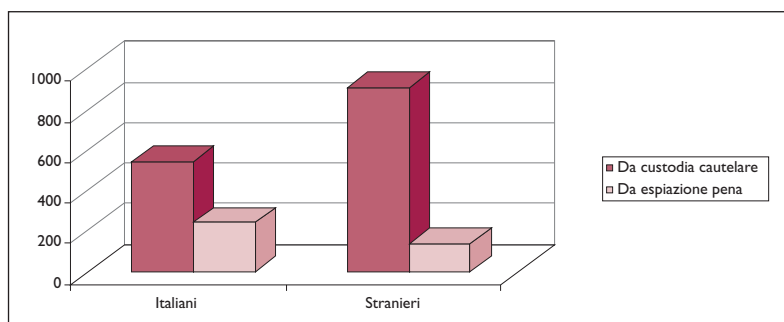
Su queste differenze nei valori della permanenza influiscono presumibilmente le diverse tipologie di reato commesse dagli italiani e dagli stranieri.

Le uscite

Il principale motivo di uscita dei soggetti in custodia cautelare è la trasformazione della misura. Ciò vale soprattutto per gli italiani, mentre gli stranieri escono dall'IPM per decorrenza dei termini di custodia cautelare. Sempre per gli stranieri seguono le uscite per trasformazione o revoca della misura o per esito del processo. Quest'ultima voce è particolarmente significativa per gli stranieri, per lo più nomadi, che in genere commettono reati non particolarmente gravi e per i quali, in seguito al processo con rito abbreviato, viene pronunciata una sentenza di condanna a pena detentiva pari al periodo di custodia cautelare già scontato.

In riferimento alle uscite per espiazione pena, prevalgono quelle per fine pena.

Figura 4 – Uscite dagli IPM per posizione giuridica e nazionalità



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

Rapporto sui procedimenti civili dei minori in Toscana - Anno 2000

Nota introduttiva

Il rapporto ha per oggetto i ricorsi civili¹ presentati nel corso dell'anno 2000 al Tribunale per i minorenni di Firenze ed espone i primi risultati del sistema informativo-informatico realizzato presso la Cancelleria civile del tribunale.

Lo studio si inserisce nell'ambito delle attività previste dal Protocollo di intesa sottoscritto nel 1999 dal Tribunale per i minorenni di Firenze e dalla Regione Toscana per la progettazione, l'avvio e la messa a regime dei sistemi informativi relativi alle Cancellerie del tribunale fiorentino; le attività sono realizzate con la collaborazione tecnico-metodologica dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Va ricordato che la competenza del Tribunale per i minorenni di Firenze è relativa a tutte le province toscane a esclusione della provincia di Massa-Carrara che rientra nelle competenze del Tribunale per i minorenni di Genova.

Sono molte e varie le informazioni così desumibili, sintetizzabili come segue:

- in merito ai ricorsi civili si rilevano: il numero, le motivazioni di presentazione, i precedenti procedimenti relativi allo stesso soggetto, lo stato del procedimento ovvero l'archiviazione o meno del ricorso;
- relativamente ai bambini interessati dai procedimenti si hanno informazioni riguardo: al numero, al genere, alla classe di età, al luogo di nascita, al luogo di residenza;
- in quanto ai genitori dei bambini interessati si hanno notizie relative: al numero e alla classe di età.

Inoltre, si rilevano le tipologie di ordinanza² e di decreto emessi dai giudici a seguito dei ricorsi civili presentati.

I procedimenti: numerosità e caratteristiche

Nel corso del 2000 i procedimenti aperti presso la Cancelleria civile del Tribunale per i minorenni del capoluogo toscano sono stati 1.040. Oltre i tre quarti dei ricorsi civili (76,6%), o meglio dei procedimenti civili aperti, è motivato

¹ Procedimenti concernenti i minori, aperti su richiesta della procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni in seguito a segnalazione dei servizi sociali, delle forze dell'ordine o di privati cittadini, oppure aperti d'ufficio.

² Per ordinanza si intende un provvedimento provvisorio e urgente emesso dal giudice nel corso del procedimento civile.

dalla richiesta di “limitazione della patria potestà” di uno o entrambi i genitori. Per l’altissima incidenza di questa tipologia di motivazione, la limitazione della patria potestà è da intendersi, in molti casi, come prima misura cui si ricorre per tutelare il minore.

Molto più bassa è l’incidenza dei procedimenti aperti dovuti alla richiesta di effettiva “decadenza della patria potestà”. In termini assoluti questa motivazione riguarda 47 ricorsi civili nel corso del 2000 – poco più del 4% del totale dei procedimenti aperti nell’anno.

L’affidamento di figlio naturale rappresenta l’11,5% del totale delle motivazioni di apertura di procedimento, arrivando, nel corso del 2000, a conteggiare 120 casi. È appena il caso di ricordare che l’affidamento del figlio naturale riguarda esclusivamente le coppie non sposate in cui uno dei genitori richiede l’affidamento del figlio.

La competenza in questi casi è del tribunale per i minorenni; diversamente, per i figli concepiti all’interno del vincolo matrimoniale e affidati a seguito della separazione dei genitori la competenza è del tribunale ordinario che ne disciplina la materia.

Dall’analisi dei procedimenti aperti nell’anno 2000 risulta che il 62,5% riguarda minori che non hanno alle spalle alcun precedente ricorso presso la Cancelleria civile del tribunale. Nel restante 37,5% dei casi i bambini interessati dai procedimenti aperti hanno avuto esperienza di un precedente ricorso civile.

I dati sembrano, dunque, indicare la presenza di una quota tutt’altro che marginale di bambini con una storia di disagio o comunque con un percorso di vita in cui si è reso più volte necessario l’intervento del tribunale per i minorenni.

L’archiviazione del procedimento

Poco meno della metà dei ricorsi civili presentati nel 2000 è stato archiviato³ nel corso dello stesso anno, cosa che indica oltre a una alta incidenza di casi, per così dire, giunti a una risoluzione, anche una notevole velocità di espletamento delle pratiche della Cancelleria civile. Peraltro, dai primi dati del 2001 si ravvisa un’ulteriore diminuzione dei tempi dovuti.

Rispetto ai 1.040 procedimenti aperti si sono avute 448 archiviazioni. Dunque, restano aperti 592 procedimenti civili per i quali ci sono esigenze istruttorie ancora da soddisfare. Bisogna, però, sottolineare che i procedimenti aperti nel 2000 e non archiviati nell’anno possono essere stati comunque oggetto di ordinanza, quindi di un provvedimento provvisorio, nel corso dello stesso 2000.

³ Si intende archiviato un procedimento chiuso con decreto ovvero un procedimento per il quale è stato emesso un decreto da parte del giudice nell’interesse del minore.

Bambini: numerosità e caratteristiche

Un procedimento civile può interessare uno o più bambini cosicché nel corso del 2000 a fronte dei 1.040 ricorsi presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze, si hanno 1.374 bambini. In media, se si lascia passare l'imperfetta misura statistica, un procedimento civile riguarda poco più di 1,3 bambini.

Tra questi 1.374 bambini 695 sono maschi (50,6% del totale) e 679 sono femmine (49,4%).

Per quanto concerne l'età: la classe di età più rappresentata è quella dai 5 ai 9 anni con il 30,9% dei bambini interessati, seguita dalle classi 10-14 anni e 1-4 anni con valori analoghi e pari al 26,5% la prima e al 25% la seconda. Infine, appartengono alla classe 15-17 anni l'11,2% del totale, mentre hanno meno di un anno di vita il restante 6,6% dei bambini.

L'età media, senza distinzione di sesso, è di 8,2 anni, poco più alta tra le bambine (8,6 anni) che tra i bambini (7,9 anni).

Bambini: luogo di nascita e residenza

Per quanto concerne il luogo di nascita, oltre i tre quarti dei bambini interessati dai procedimenti civili presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze sono nati in Toscana. Il 13%, quelli nati in altre regioni italiane e il 9,8% i bambini provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea. Le nazioni d'origine più ricorrenti tra questi ultimi sono Albania, Marocco e i Paesi dell'area dell'ex Jugoslavia, che complessivamente cumulano più della metà dell'incidenza percentuale dei bambini extracomunitari interessati dai procedimenti civili.

A livello sub-regionale toscano, le incidenze percentuali di bambini interessati dai procedimenti civili secondo il luogo di nascita mettono in evidenza situazioni piuttosto diversificate tra provincia e provincia.

Per meglio valutare l'incidenza dei bambini interessati dai procedimenti civili a livello provinciale toscano si è provveduto a relativizzare i casi rispetto alla popolazione minorile di riferimento. Rispetto al valore medio toscano di 2,7 bambini interessati dai ricorsi civili ogni 1.000 bambini residenti si hanno:

- sopra la media: Firenze (3,7) e Livorno (3,1);
- in perfetta media: Lucca (2,7) e Pistoia (2,7);
- sotto la media: Prato (2,5), Pisa (2,3) e Grosseto (2,3).

Decisamente sotto il valore medio regionale si collocano Arezzo e Siena con un tasso di appena 1,7 casi per 1.000 residenti di 0-17 anni.

I genitori dei bambini

Quando, dai bambini interessati dai procedimenti civili, si passa a considerare i genitori dei bambini le informazioni a disposizione si fanno più incerte.

La classe di età a maggiore frequenza sia per i padri sia per le madri è 30-39 anni. In particolare appartengono a questa classe di età il 46,6% dei padri e il 50,6% delle madri di cui si dispone dell'informazione relativa all'età.

Le ordinanze e i decreti emessi

Nel corso del 2000 sono state emesse 353 ordinanze relative ai bambini interessati dai procedimenti civili aperti nello stesso anno. Sono molti, infatti, i procedimenti civili archiviati, ovvero chiusi con decreto, senza essere stati precedentemente soggetti ad alcuna ordinanza.

Dei 1.374 bambini interessati dai procedimenti civili nel corso dell'anno, poco più di un quarto risultano interessati da un'ordinanza.

Le tipologie di ordinanza più frequenti sono: "incarico al giudice onorario" (39,4%) e "affidamento" (37,4%).

Nel primo caso si dà mandato al giudice onorario di istruire la pratica e di reperire altri elementi valutativi (relazioni, profili psicologici ecc.) per affrontare con strumenti maggiormente affinati l'oggetto del procedimento.

Per quanto concerne l'affidamento è opportuno svolgere qualche considerazione sui soggetti a cui il bambino viene temporaneamente affidato. Stando ai dati, questa misura tende, generalmente, ad allontanare il minore da uno o più soggetti appartenenti al nucleo familiare in cui verosimilmente sono accaduti i fatti che hanno portato all'apertura del procedimento civile.

Complessivamente si ricorre a un affidamento intrafamiliare (alla madre o al padre o a parenti diversi dai genitori) in appena 24 casi su 132 (18% del totale). Rispetto all'affidamento fuori dalla famiglia si ha un'altissima incidenza di affido ai servizi sociali (40,9%), un'alta incidenza di affido a comunità residenziali per minori (28,8%) e una più bassa incidenza di affido ad altri nuclei familiari (9%). In realtà la quota di affidamento ai servizi sociali va prevalentemente ad alimentare l'affidamento eterofamiliare.

Dei 1.040 procedimenti aperti nel corso del 2000, 448 sono già stati fatti oggetto di decreto nello stesso anno 2000 (43,1%), decreti che hanno interessato 587 dei 1.374 bambini coinvolti nei procedimenti (42,7%).

La tipologia di decreto con la più alta incidenza è l'affidamento (37,6%), con un valore percentuale del tutto analogo a quanto riscontrato nell'affidamento per ordinanza (37,4%). Sembra, cioè, che una volta raggiunta una decisione definitiva, questa vada nella direzione di restituire, il più possibile, il bambino al suo ambiente familiare o meglio a parte di esso.

In particolare, rispetto ai 221 bambini affidati nel 2000, il 56% resta nell'ambito della cerchia familiare, più o meno allargata, mentre il restante 44% viene affidato fuori famiglia ovvero a soggetti non legati al minore da vincoli parentali.

Tra le altre tipologie di decreti emessi è molto importante sottolineare che una quota molto rilevante riguarda il "non luogo a deliberare" - 165 casi su 587, pari al 28,1% - che rappresenta la seconda tipologia di decreto emesso. Il "non luogo a deliberare" può essere dovuto a due motivi principali:

- a) non erano fondati gli estremi del ricorso civile;
- b) la situazione si è normalizzata, è stato cioè rimosso o meglio è rientrato, senza la necessità di ulteriori azioni legali lo stato di difficoltà del minore. Si deve segnalare che, in alcuni casi, l'intervento della magistratura è un deterrente di per sé efficace a rimuovere la situazione di disagio del minore.

Gli affidamenti fuori dalla famiglia d'origine

In sostanza si tratta dei dati relativi agli affidamenti: eterofamiliari, ai servizi sociali e alle comunità residenziali per minori, disposti sia per ordinanza sia per decreto.

Complessivamente gli affidamenti eterofamiliari disposti nel 2000 sono stati 36, di cui 12 per ordinanza e 24 per decreto.

Molto più consistente, come si è detto, risulta la quota di affidamenti ai servizi sociali: si hanno, infatti, 83 affidamenti disposti per ordinanza o per decreto nel corso del 2000. Si sono, infine, avuti 82 affidamenti disposti per l'ingresso in comunità residenziali per minori.

Tavola 1 – Ricorsi civili presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze, secondo la motivazione – Anno 2000

Motivazione	Valori assoluti	Valori percentuali
Limitazione della patria potestà	797	76,6
Affidamento di figlio naturale	120	11,5
Decadenza della patria potestà	47	4,5
Autorizzazione ai genitori di minori stranieri a rimanere temporaneamente in Italia	27	2,6
Autorizzazione a esercitare l'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità	19	1,8
Reclamo a decreto del giudice tutelare	14	1,3
Sottrazione di minore all'estero	3	0,3
Altro	13	1,3
Totale	1.040	100,0

Tavola 2 – Ricorsi civili presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze, secondo il numero di bambini interessati – Anno 2000

Numero di bambini	Valori assoluti	Valori percentuali
Uno	812	78,0
Due	161	15,5
Tre	38	3,7
Quattro	24	2,3
Cinque	3	0,3
Sei	0	–
Sette	1	0,1
Otto	1	0,1
Totale	1.040	100,0

Tavola 3 – Età media dei bambini interessati da ricorsi civili presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze, per sesso – Anno 2000

Sesso	Età media
Maschi	7,9
Femmine	8,6
Maschi e femmine	8,2

Tavola 4 – Età media dei genitori dei bambini interessati da ricorsi civili presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze – Anno 2000

	Padre	Madre
Età media	39,3	34,9

Tavola 5 – Bambini interessati da ricorsi civili presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze, secondo la tipologia di ordinanza emessa – Anno 2000

Tipologia di ordinanza	Valori assoluti	Valori percentuali
Affidamenti di cui:	132	37,4
– alla madre	16	4,5
– al padre	3	0,8
– a parenti diversi dai genitori	5	1,4
– eterofamiliare	12	3,4
– a comunità residenziali	38	10,8
– ai servizi sociali	54	15,3
– in ospedale	4	1,1
Disciplina incontri con i genitori	23	6,5
Incarico a giudice onorario	139	39,4
Mandato ai servizi sociali perché continuino a seguire la situazione	29	8,2
Nomina di consulente tecnico d'ufficio	5	1,4
Prescrizioni ai genitori	6	1,7
Altro	19	5,4
Totale^(a)	353	100,0

(a) Non tutti i ricorsi civili sono soggetti a ordinanza

Tavola 6 – Bambini interessati da ricorsi civili presentati al Tribunale per i minorenni di Firenze, secondo la tipologia di decreto emesso^(a) per l'affidamento – Anno 2000

Tipologia di decreto	Valori assoluti	Valori percentuali
Affidamenti di cui:	221	37,6
– alla madre	77	13,1
– al padre	18	3,1
– a parenti diversi dai genitori	29	4,9
– eterofamiliare	24	4,1
– a comunità residenziali	44	7,5
– ai servizi sociali	29	4,9
Accoglimento di reclamo del giudice tutelare	3	0,5
Apertura di procedura per l'accertamento dello stato di abbandono	5	0,9
Autorizzazione a esercitare l'azione per la dichiarazione giudiziale di paternità	6	1,0
Autorizzazione ai genitori di minori stranieri a rimanere temporaneamente in Italia	16	2,7
Decadenza della patria potestà del padre	5	0,9
Disciplina incontri con i genitori	8	1,4
Incompetenza funzionale	43	7,3
Incompetenza territoriale	21	3,6
Mandato ai servizi sociali perché continuino a seguire la situazione	59	10,1
Non luogo a deliberare	165	28,1
Prescrizioni ai genitori	9	1,5
Rigetto di ricorso	11	1,9
Altro	15	2,6
Totale	587	100,0

(a) Per 787 bambini non è ancora stato emesso alcun decreto

Tavola 7 – Affidamenti fuori dalla famiglia di origine disposti dal Tribunale per i minorenni di Firenze, per provincia^(a) – Anno 2000

Province	Eterofamiliari	A servizi sociali	A comunità
Arezzo	0	8	1
Firenze	9	31	39
Grosseto	1	4	7
Livorno	3	4	12
Lucca	6	19	13
Pisa	7	1	6
Pistoia	6	3	3
Prato	3	10	0
Siena	1	3	1
Totale	36	83	82

(a) Esclusa la provincia di Massa-Carrara che ricade nella competenza del Tribunale per i minorenni di Genova

DOCUMENTI

Un mondo su misura per noi Il messaggio del Children's Forum all'Assemblea generale delle Nazioni unite

*Dal 5 al 7 maggio 2002
ha avuto luogo
a New York
il Children's Forum:
oltre 400 ragazzi
e ragazze di tutto
il mondo - inseriti
nelle delegazioni
governative degli Stati
o in quelle delle
organizzazioni non
governative
e associazioni
accreditate - si sono
riuniti tra loro e hanno
definito le loro
richieste presentate,
due giorni dopo,
alla Sessione speciale
dell'ONU sull'infanzia*

Siamo i bambini del mondo.
Siamo le vittime di sfruttamento e abusi.
Siamo i bambini di strada.
Siamo i figli della guerra.
Siamo le vittime e gli orfani dell'HIV/AIDS.
Ci viene negata una buona scuola e una buona assistenza medica.
Siamo vittime di discriminazioni politiche, economiche, culturali, religiose
e ambientali.
Siamo bambini le cui voci non vengono ascoltate: è ora di prenderci in considerazione.

Vogliamo un mondo a misura di bambino, perché un mondo a nostra misura è un mondo a misura umana per tutti.

In questo mondo,

Vogliamo rispetto per i diritti dell'infanzia:

- un impegno reale e concreto dei governi e degli adulti per i principi dei diritti dell'infanzia e l'applicazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia a tutti i bambini;
- i bambini devono vivere in un ambiente sicuro in famiglia, nelle loro comunità, nelle nazioni.

Vogliamo la fine dello sfruttamento, degli abusi e della violenza:

- devono essere definite e rispettate da tutti le leggi che proteggono i bambini dallo sfruttamento e dall'abuso;
- centri e programmi che aiutino a ricostruire le vite dei bambini che ne sono vittime.

Vogliamo la fine della guerra:

- i leader mondiali risolvano i conflitti con un dialogo pacifico invece di usare la forza;
- i bambini profughi e vittime delle guerre siano protetti in ogni modo e abbiano le stesse opportunità di tutti gli altri bambini;
- vogliamo il disarmo, l'eliminazione del commercio delle armi e la fine dell'impiego di bambini come soldati.

Vogliamo poter avere assistenza sanitaria:

- disponibilità di cure e di farmaci salva-vita a basso costo per tutti i bambini;
- la formazione di alleanze affidabili e solide tra tutti i soggetti per promuovere una migliore salute infantile.

Vogliamo l'eliminazione dell'HIV/AIDS:

- i sistemi scolastici devono includere programmi di prevenzione dell'hiv;
- test gratuiti e centri di consulenza;
- informazioni sull'hiv/aids liberamente disponibili per la gente;
- i bambini resi orfani dall'aids e i bambini ammalati o portatori devono essere curati e devono godere delle stesse opportunità di tutti gli altri bambini.

Vogliamo la protezione dell'ambiente:

- la conservazione e il recupero delle risorse naturali;
- la coscienza della necessità di vivere in ambienti sani e favorevoli al nostro sviluppo;
- zone accessibili per i bambini con esigenze particolari.

Vogliamo la fine del circolo vizioso della povertà:

- comitati anti-povertà che portino trasparenza nelle spese e diano attenzione ai bisogni di tutti i bambini;
- la cancellazione del debito che impedisce progressi per l'infanzia.

Vogliamo che sia fornita un'istruzione:

- parità di accesso e di opportunità a una scuola di qualità gratuita e obbligatoria;
- ambienti scolastici in cui i bambini siano contenti di imparare;
- un'educazione alla vita che vada al di là delle materie di studio e includa lezioni sulla comprensione, i diritti umani, la pace, l'accettazione degli altri e una cittadinanza attiva.

Vogliamo la partecipazione attiva dei ragazzi:

- maggiore consapevolezza e rispetto fra le persone di ogni età verso il diritto di ogni bambino di partecipare pienamente, nello spirito della Convenzione sui diritti dell'infanzia;
- i bambini devono essere attivamente coinvolti nelle decisioni a tutti i livelli e nella progettazione, attuazione, controllo e valutazione di tutte le questioni che riguardano i diritti dell'infanzia.

Ci impegniamo a lavorare insieme in modo paritario in questa lotta per i diritti dell'infanzia. E mentre promettiamo di sostenere le azioni che intraprenderete a favore dei bambini, vi chiediamo anche sostegno e impegno per le

azioni che noi intraprenderemo, perché i bambini del mondo non sono compresi bene.

Non siamo la fonte del problema: siamo le risorse necessarie per risolverlo.

Non siamo spese: siamo investimenti.

Non siamo solo giovani: siamo persone e cittadini di questo mondo.

Fino a che gli altri non accetteranno le loro responsabilità verso di noi, combatteremo per i nostri diritti.

Abbiamo la volontà, il sapere, la sensibilità e la dedizione.

Promettiamo che da adulti difenderemo i diritti dei bambini con la stessa passione che abbiamo ora da bambini.

Promettiamo di trattare tutti gli altri con dignità e rispetto.

Promettiamo di essere aperti e sensibili verso le nostre differenze.

Siamo i bambini del mondo e a dispetto delle nostre diverse origini condividiamo una realtà comune.

Siamo uniti nella nostra lotta per fare del mondo un posto migliore per tutti.

Dite che siamo il futuro, ma siamo anche il presente.

*Testo della
dichiarazione finale
approvata
il 10 maggio 2002
dalla Sessione speciale
sull'infanzia
dell'Assemblea generale
delle Nazioni unite*

Un mondo a misura di bambino*

Sommario

260	I. Dichiarazione
263	II. Bilancio dei progressi e lezioni acquisite
265	III. Piano d'azione
265	A. Creare un mondo a misura di bambino
271	B. Obiettivi, strategie e azioni concrete
	1. Migliorare le condizioni di vita e di salute dei bambini
	2. Garantire un'istruzione di qualità
	3. Protezione dagli abusi, dallo sfruttamento e dalla violenza
	4. Lotta all'HIV/AIDS
287	C. Mobilitare le risorse
289	D. Azioni e valutazioni ulteriori

I. Dichiarazione

1. Undici anni fa, al Vertice mondiale sull'infanzia, i leader del mondo assunsero un impegno comune e lanciarono un appello pressante, universale, al fine di assicurare a ogni bambino un futuro migliore.

2. Da allora molti progressi sono stati conseguiti, come documentato nel rapporto del Segretario generale dell'ONU intitolato "Noi i bambini"¹. Milioni di giovani vite sono state salvate, mai come ora tanti bambini frequentano la scuola, i ragazzi vengono coinvolti attivamente nelle decisioni che riguardano la loro vita, mentre sono stati conclusi trattati di notevole importanza sulla tutela dell'infanzia. Nonostante ciò, tali conquiste e tali risultati appaiono inegualmente distribuiti nel mondo e molti ostacoli tuttora permangono, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

3. Noi, i Capi di Stato e di governo e i rappresentanti degli Stati che partecipano alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale dell'ONU, riaffermando il nostro impegno ad attuare i propositi e i principi custoditi dalla Carta delle Nazioni Unite, siamo determinati a mettere a frutto questa storica

* Traduzione italiana di Giampaolo Porcu, a cura del Comitato italiano per l'UNICEF.

¹ A/S-27/3.

opportunità di cambiare il mondo per e con i bambini. Di conseguenza, ribadiamo il nostro impegno a conseguire gli obiettivi del Vertice mondiale dell'infanzia che risultano ancora incompiuti, così come ci impegniamo, attraverso iniziative nazionali e per mezzo della cooperazione internazionale, ad affrontare le nuove problematiche emergenti, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine e dei traguardi fissati dai recenti e più importanti vertici e conferenze delle Nazioni Unite – in particolare dalla Dichiarazione del Millennio dell'ONU².

4. Noi riaffermiamo il nostro impegno ad agire per promuovere e difendere i diritti d'ogni bambino, d'ogni essere umano al di sotto dei 18 anni d'età, adolescenti inclusi. Noi siamo determinati a far rispettare la dignità e ad assicurare il benessere di ogni bambino. Noi riconosciamo che la Convenzione sui diritti dell'infanzia³ – il trattato sui diritti umani che ha universalmente ricevuto il sostegno più vasto che la storia ricordi – contiene, insieme ai suoi Protocolli opzionali, una serie sistematica di standard legali internazionali per la tutela e il benessere dei bambini e dei ragazzi. Noi riconosciamo inoltre l'importanza di altri strumenti internazionali per la salvaguardia dell'infanzia.

5. Noi sottolineiamo il nostro impegno a creare un mondo a misura di bambino, dove uno sviluppo umano sostenibile, che tenga conto degli interessi dell'infanzia, sia fondato tanto sui principi di democrazia, di eguaglianza, di non-discriminazione, di pace e di giustizia sociale, quanto sull'indivisibilità, interdipendenza e correlazione tra tutti i diritti umani, compreso il diritto allo sviluppo.

6. Noi riconosciamo il valore e l'importanza dei genitori e delle famiglie o, a seconda delle circostanze, dei tutori legali, quali custodi primari dell'infanzia e ci impegniamo perciò a sostenerli potenziando la loro capacità di garantire le cure ottimali, un'alimentazione adeguata e la protezione necessaria a ogni bambino.

7. Con il presente documento facciamo appello a tutti i membri della società civile perché si uniscano a noi in un movimento globale che ci aiuti a costruire un mondo a misura di bambino, informando il nostro impegno ai seguenti principi e obiettivi.

- 1. Porre l'infanzia al primo posto.** In ogni iniziativa rivolta a migliorare le condizioni dell'infanzia, l'interesse supremo del bambino rappresenterà la considerazione primaria.
- 2. Debellare la povertà: investire sull'infanzia.** Noi riaffermiamo il nostro impegno solenne a porre fine alla spirale della povertà nell'arco di tempo di una sola generazione, uniti dalla convinzione che investire nei bambini e garantire i loro diritti rappresenti una delle vie migliori per

² Risoluzione dell'Assemblea generale 55/2.

³ Risoluzione dell'Assemblea generale 44/25, allegato.

debellare la povertà. Azioni immediate devono essere intraprese per eliminare le forme peggiori di lavoro minorile.

3. **Non lasciare alcun bambino indietro.** Ogni ragazza e ogni ragazzo nascono liberi ed eguali in dignità e diritti: perciò stesso si deve porre fine a ogni forma di discriminazione che condizioni lo sviluppo dell'infanzia.
4. **Aver cura di ogni bambino.** Tutti i bambini devono avere garantite le migliori condizioni di partenza da cui muovere i primi passi della loro esistenza. Il diritto alla vita, alla difesa dagli abusi, alla crescita e allo sviluppo in buona salute e attraverso una corretta alimentazione sono il fondamento essenziale di ogni sviluppo umano. Noi daremo vita a uno sforzo congiunto per debellare le malattie infettive, per contrastare le cause principali di malnutrizione e per allevare i bambini in un ambiente sano, in condizioni che permettano loro di crescere fisicamente in salute, intelligenti, sicuri dal punto di vista emotivo, in grado di relazionarsi con il loro ambiente sociale e dotati delle migliori capacità di apprendimento.
5. **Garantire l'istruzione a tutti i bambini.** Ogni ragazza e ogni ragazzo devono avere accesso e devono poter completare il ciclo dell'istruzione elementare, la quale deve essere gratuita, obbligatoria e di buona qualità, costituendo l'essenziale fondamento di un'istruzione di base complessiva. Le disparità di genere nell'istruzione elementare e in quella secondaria devono essere eliminate.
6. **Proteggere i bambini dagli abusi e dallo sfruttamento.** I bambini devono essere difesi da ogni atto di violenza, da ogni abuso, dallo sfruttamento e dalla discriminazione, così come da ogni forma di terrorismo e di presa in ostaggio.
7. **Proteggere i bambini dalla guerra.** I bambini devono essere difesi dagli orrori dei conflitti armati. I bambini dei territori sotto occupazione straniera devono essere protetti, in conformità con le leggi internazionali sui diritti umani.
8. **Combattere l'HIV/AIDS.** I bambini e le loro famiglie devono essere protetti dall'impatto devastante del virus e della sindrome da immunodeficienza acquisita (HIV/AIDS).
9. **Ascoltare i bambini e garantire la loro partecipazione.** I bambini e gli adolescenti sono una risorsa, sono cittadini in grado di contribuire alla costruzione di un futuro migliore per tutti. Noi dobbiamo rispettare il loro diritto di espressione e di partecipazione su tutte le questioni che li riguardano, in modo consono alla loro età e maturità.
10. **Proteggere la Terra per il benessere dei bambini.** Noi dobbiamo salvaguardare il nostro ambiente naturale – con le sue diverse forme di vita, la sua bellezza e le sue risorse, ognuna delle quali migliorano la qualità della vita – per il benessere delle generazioni presenti e di quelle future. Noi forniremo ogni tipo d'assistenza al fine di proteggere i bambini e rendere minimo l'impatto su di loro dei disastri naturali e del degrado ambientale.

8. Noi riconosciamo che l'attuazione della presente Dichiarazione e del Piano d'azione richiedono non solo una rinnovata volontà politica, ma anche la mobilitazione e l'allocatione di risorse addizionali, sia a livello nazionale sia internazionale, tenendo in considerazione l'urgenza e la gravità dei particolari bisogni dei bambini.

9. In linea con questi principi e obiettivi, noi adottiamo il Piano d'azione incluso nella sottostante Sezione III, sicuri che insieme costruiremo un mondo in cui tutte le ragazze e i ragazzi della Terra potranno godere della loro infanzia – una fase della vita dedicata al gioco e all'apprendimento, durante la quale essi siano amati, rispettati e curati teneramente; una fase in cui i loro diritti siano difesi e garantiti, senza discriminazioni di sorta, e in cui la loro sicurezza e il loro benessere siano preminenti, sì da permettere loro di crescere in salute, in pace e in dignità.

II. Bilancio dei progressi e lezioni acquisite

10. La Dichiarazione e il Piano d'azione del Vertice mondiale sull'infanzia⁴ sono tra gli impegni internazionali degli anni Novanta più rigorosamente monitorati e applicati. A livello nazionale sono stati effettuati dei bilanci annuali dei risultati conseguiti e una serie di rapporti relativi ai progressi ottenuti sono stati presentati all'Assemblea generale dell'ONU. Un primo bilancio è stato effettuato a metà degli anni Novanta e un secondo rapporto, più approfondito e su scala globale, è stato presentato alla fine del decennio. Quest'ultimo ha preso in considerazione i vertici regionali tenuti a Pechino, Berlino, il Cairo, Kathmandu e Kingston, i quali hanno effettuato un riesame dei progressi ottenuti, hanno assicurato un seguito al Vertice e alle altre principali conferenze sull'infanzia, hanno promosso un rinnovato impegno per il conseguimento degli obiettivi del Vertice mondiale e hanno impostato una serie di azioni per il futuro. Parallelamente e in modo complementare agli sforzi posti in essere dai governi, un gran numero di altri soggetti ha partecipato a tale processo di revisione: essi comprendono gli stessi bambini, diverse associazioni giovanili, istituzioni accademiche, gruppi religiosi, organizzazioni della società civile, esponenti parlamentari, i mezzi di informazione, varie agenzie delle Nazioni Unite, i donatori e le principali organizzazioni governative e non governative.

11. Come documentato dal rapporto di fine decennio del Segretario generale dell'ONU sul seguito avuto dal Vertice mondiale sull'infanzia, gli anni Novanta hanno rappresentato una decade di grandi promesse e di modesti risultati. In positivo, il Vertice e l'entrata in vigore della Convenzione sui diritti del-

⁴ A/45/625, allegato.

l'infanzia hanno contribuito ad accordare priorità politica al tema dell'infanzia. Un numero record di ben 192 paesi ha ratificato, firmato o aderito alla Convenzione. Oltre 155 paesi hanno messo a punto programmi nazionali d'intervento per la realizzazione degli obiettivi del Vertice. Sono stati assunti impegni a livello regionale mentre misure e meccanismi legali di carattere internazionale hanno potenziato la tutela dell'infanzia. Il perseguimento degli obiettivi del Vertice ha condotto a numerosi risultati tangibili: quest'anno moriranno 3 milioni di bambini in meno rispetto al decennio passato; la poliomielite è sul punto di essere debellata e, grazie al sale iodato, ogni anno oltre 90 milioni di nuovi nati risulteranno protetti da menomazioni che condizionano le capacità d'apprendimento.

12. Molto, però, resta ancora da fare. Le risorse promesse al Vertice, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, devono essere ancora pienamente mobilitate. Numerose sono le sfide cruciali che devono essere ancora affrontate: oltre 10 milioni di bambini muoiono ogni anno per cause che si potrebbero in gran parte prevenire; altri 100 milioni, dei quali il 60% sono bambine, non hanno accesso all'istruzione; 150 milioni di bambini sono affetti da malnutrizione mentre l'HIV/AIDS si diffonde con una rapidità catastrofica. Vi è uno stato di povertà persistente, permangono gravi forme d'emarginazione e di discriminazione mentre, al contempo, gli investimenti nei servizi sociali rimangono inadeguati. Altri rilevanti problemi sono rappresentati dal fardello del debito estero; dalle eccessive spese militari, in contrasto con gli interessi del fabbisogno nazionale; dal flagello dei conflitti armati, dall'occupazione straniera, dalla presa in ostaggio dei bambini e da tutte le forme di terrorismo. Allo stesso modo, la mancanza di un efficiente utilizzo delle risorse può vanificare gli sforzi profusi a livello nazionale per combattere la povertà e assicurare il benessere dei bambini. L'infanzia di milioni di bambini continua a essere messa a repentaglio da lavori pericolosi e dallo sfruttamento del lavoro minorile, dalla vendita e dal traffico di bambini, adolescenti inclusi, e da altre forme di abusi, di negligenze, di sfruttamento e di violenza.

13. L'esperienza del decennio passato ha confermato che i bisogni e i diritti dei bambini devono rappresentare la priorità di ogni sforzo rivolto allo sviluppo. Le lezioni chiave acquisite indicano che il cambiamento è possibile e che la difesa dei diritti dei bambini costituisce un concreto punto di partenza: la politica deve affrontare sia i fattori immediati che affliggono o emarginano i bambini e i ragazzi, sia le cause più ampie e radicate che sono alla base dell'inadeguata tutela e della violazione dei diritti dell'infanzia. Si devono perseguire interventi mirati che siano in grado di ottenere successi rapidi, misure che tengano conto dei processi partecipativi e di quelli sostenibili, puntando altresì sulle forze e sulle capacità di recupero dei bambini stessi. Meritano un supporto particolare i programmi intersettoriali che centrano l'attenzione sulla prima infanzia e sul sostegno alle famiglie, specialmente nelle situazioni ad alto rischio, in quanto producono benefici duraturi per la crescita, lo sviluppo e la difesa del bambino.

III. Piano d'azione

A. Creare un mondo a misura di bambino

14. Un mondo a misura di bambino è un mondo nel quale ogni bambino ha garantite le migliori opportunità di sviluppo e l'accesso a un'istruzione di base di qualità, compresa l'istruzione elementare che deve essere obbligatoria, gratuita e aperta a tutti; un mondo in cui tutti i bambini, inclusi gli adolescenti, hanno ampie opportunità di sviluppare le loro capacità individuali in un ambiente sicuro e che li sostenga. Noi promuoveremo lo sviluppo fisico, psicologico, spirituale, sociale, emotivo, cognitivo e culturale di ogni bambino come una questione di interesse prioritario, tanto a livello nazionale quanto globale.

15. La famiglia è il nucleo di base della società e come tale deve essere potenziata. Essa ha diritto a ricevere una protezione e un sostegno totale. La responsabilità primaria per la difesa, l'educazione e lo sviluppo dei bambini risiede nella famiglia. Tutte le istituzioni della società civile dovrebbero rispettare i diritti dei bambini e assicurare il loro benessere, fornendo un sostegno appropriato ai genitori, alle famiglie, ai tutori legali e a tutti coloro che si occupano della tutela dell'infanzia. Tale sostegno farà sì che i bambini possano crescere e formarsi in un ambiente sociale stabile e sicuro, in un clima di felicità, amore e comprensione, tenendo sempre ben presente che in diversi contesti culturali, sociali e politici sussistono diverse tipologie di comunità familiare.

16. Noi ci rendiamo conto, inoltre, che un numero considerevole di bambini cresce senza il sostegno dei genitori, come nel caso degli orfani, dei bambini che vivono per strada, di quelli afflitti dalla piaga del traffico di minori o dallo sfruttamento sessuale ed economico, o come accade per i bambini reclusi nelle carceri. Si dovrebbero adottare misure peculiari per sostenere tali bambini in condizioni di disagio e per potenziare le istituzioni, le strutture e i servizi che si occupano di loro, sviluppando e rafforzando al contempo le capacità di autodifesa dei bambini stessi.

17. Noi siamo decisi a favorire l'accesso dei genitori, delle famiglie, dei tutori legali, di coloro che si occupano d'infanzia e degli stessi bambini a un'ampia gamma di informazioni e di servizi, sì da promuovere il diritto di ogni bambino alla vita, allo sviluppo, alla difesa dagli abusi e alla partecipazione sociale.

18. La povertà cronica rimane il principale ostacolo che impedisce di soddisfare i bisogni dei bambini e difendere e promuovere i loro diritti. Essa deve essere combattuta su tutti i fronti, garantendo i servizi sociali di base e la creazione di opportunità di lavoro, favorendo l'accesso al piccolo credito e gli investimenti in infrastrutture, alleviando il debito e promovendo pratiche commerciali eque e remunerative. I bambini sono colpiti duramente dalla povertà in quanto essa mina alla radice le loro potenzialità di crescita, il loro sviluppo fisi-

co e mentale. La lotta alla povertà e la riduzione delle disuguaglianze devono perciò costituire l'obiettivo primario di ogni sforzo volto a promuovere lo sviluppo. Gli obiettivi e le strategie adottate dalle principali e più recenti conferenze delle Nazioni Unite e da quelle a esse collegate, in particolare il Vertice del Millennio, mettono a disposizione un'utile cornice internazionale in cui inserire le strategie nazionali di lotta alla povertà, al fine di attuare e proteggere a pieno i diritti dei bambini promuovendo il loro benessere.

19. Noi riconosciamo che la globalizzazione e l'interdipendenza economica aprono nuove opportunità – attraverso il commercio, gli investimenti, i flussi di capitali, i progressi tecnologici, inclusa la tecnologia dell'informazione – alla crescita dell'economia globale, allo sviluppo e al miglioramento degli standard di vita a livello mondiale. Allo stesso tempo, tuttavia, permangono serie minacce da affrontare, come le gravi crisi finanziarie, l'instabilità, la povertà, l'emarginazione e l'ineguaglianza all'interno e fra le società coinvolte. Sussistono ostacoli considerevoli a una maggiore integrazione e alla piena partecipazione dei paesi in via di sviluppo all'economia globale, in particolare per i paesi meno sviluppati, così come per i paesi la cui economia è in fase di transizione. Se i benefici dello sviluppo economico e sociale non saranno estesi a tutti i paesi, un crescente numero di persone e perfino intere regioni rimarranno emarginate dall'economia globale. Noi dobbiamo agire ora, in modo da superare quegli ostacoli che condizionano interi popoli e nazioni, per mettere a frutto il pieno potenziale di opportunità esistenti per il beneficio di tutti e soprattutto per il bene dei bambini. Noi siamo a favore di un sistema commerciale e finanziario multilaterale, aperto, equo, regolato, i cui effetti siano prevedibili e che non sia discriminatorio. Investire, tra le altre cose, nell'istruzione e nella formazione contribuirà a rendere i ragazzi partecipi dei benefici derivanti dalle scoperte effettuate nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La globalizzazione presenta allo stesso tempo sfide e opportunità. I paesi in via di sviluppo e quelli le cui economie sono in fase di transizione affrontano difficoltà particolari nel rapportarsi a tali sfide e opportunità. La globalizzazione dovrebbe avere una funzione integrativa e fondarsi su principi d'equità e si avverte un grande bisogno di politiche e misure che siano formulate e applicate, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, con la piena e attiva partecipazione dei paesi in via di sviluppo e di quelli con economie in fase di transizione, così da metterli in grado di rispondere efficacemente a quelle sfide e a quelle opportunità. Facendo ciò si dovrebbe sempre dare priorità al conseguimento degli obiettivi che vanno a beneficio dell'infanzia.

20. La discriminazione dà impulso a una spirale di emarginazione economica e sociale che si autoalimenta e che mina la capacità dei bambini di svilupparsi a pieno. Noi faremo ogni sforzo per eliminare ogni tipo di discriminazione contro i bambini, sia essa legata alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione del bambino e dei suoi genitori o dei suoi tutori, sia alle opinioni politiche e d'altro genere, alla nazionalità, alla provenienza etnica o sociale, alla proprietà, a una condizione di disabilità, alla nascita o ad altri status.

21. Noi adotteremo tutte le misure necessarie a garantire il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali, incluso l'eguale accesso alla sanità, all'istruzione e alle attività ricreative, ai bambini portatori di handicap o con esigenze particolari; misure che assicurino il riconoscimento della loro dignità, al fine di promuovere la loro autostima e agevolare la loro attiva partecipazione nella comunità sociale d'appartenenza.

22. I bambini indigeni, i bambini appartenenti a minoranze o a gruppi particolarmente vulnerabili sono sproporzionatamente svantaggiati in molti paesi, a causa di varie forme di discriminazione, inclusa quella razziale. Noi adotteremo le misure appropriate a porre fine alla discriminazione di tali bambini, a fornire loro un sostegno particolare, a garantire loro eguali opportunità nell'accesso ai servizi.

23. Il conseguimento degli obiettivi che vanno a beneficio dei bambini e degli adolescenti, e in particolare delle ragazze, riceverà un impulso ulteriore se le donne potranno godere pienamente di tutti i diritti umani e se le libertà fondamentali, compreso il diritto allo sviluppo, saranno loro realmente garantite, permettendo loro di partecipare pienamente e con gli stessi diritti degli uomini a tutte le sfere del vivere sociale e proteggendole e liberandole da ogni forma di violenza, di abuso e di discriminazione. Noi siamo decisi a eliminare ogni tipo di discriminazione delle bambine durante l'intero corso della loro vita e a offrire un'attenzione particolare alle loro esigenze, così da promuovere e proteggere l'interezza dei loro diritti umani, compreso il diritto a essere libere dalla coercizione, da pratiche dolorose e dallo sfruttamento sessuale. Noi ci impegniamo a promuovere l'uguaglianza di genere e l'eguale accesso a servizi sociali fondamentali, quali l'istruzione, l'alimentazione, le cure sanitarie, incluse la salute sessuale e quella riproduttiva, le vaccinazioni e la difesa dalle malattie che rappresentano le principali cause di mortalità, ponendo la prospettiva delle pari opportunità di genere al centro di tutte le politiche e di tutti i programmi di sviluppo.

24. Noi riconosciamo inoltre la necessità di considerare il mutamento del ruolo maschile – come ragazzi, adolescenti e padri – nella società e le difficoltà incontrate dai ragazzi che crescono nel mondo odierno. Noi promuoveremo ulteriormente il concetto di un'eguale responsabilità dei genitori nell'istruzione e nell'allevamento dei figli e faremo ogni sforzo possibile affinché i padri abbiano l'opportunità di avere un ruolo attivo nella vita dei loro figli.

25. È vitale che gli obiettivi nazionali per l'infanzia includano la riduzione d'ogni tipo di disuguaglianza, in particolare quelle che derivano da discriminazioni legate alla razza, al sesso, alla provenienza dei bambini da centri urbani o rurali, quelle esistenti tra bambini ricchi e bambini poveri e tra bambini sani e disabili.

26. Una serie di cambiamenti e di problemi legati all'ambiente – quali il riscaldamento del globo terrestre, la riduzione dello strato d'ozono, l'inquina-

mento atmosferico, il problema dei rifiuti tossici, quello dell'esposizione a sostanze chimiche e a pesticidi, l'inadeguatezza delle misure sanitarie, la carenza di quelle igieniche, il problema dell'acqua potabile e di alimenti sicuri, i problemi legati all'alloggio – devono essere affrontati adeguatamente, al fine di garantire la salute e il benessere dei bambini.

27. Alloggi adeguati favoriscono la coesione familiare e contribuiscono a garantire la giustizia sociale e il senso d'appartenenza comunitaria, la sicurezza e la solidarietà tra gli individui, fattori essenziali per il benessere dei bambini. Di conseguenza, noi attribuiremo un'importanza prioritaria alla questione della mancanza di alloggi e delle altre infrastrutture necessarie, in particolare quelle destinate a i bambini delle periferie urbane degradate e delle zone rurali isolate.

28. Noi adotteremo le misure necessarie a gestire razionalmente le nostre risorse naturali e a proteggere e conservare in modo sostenibile l'ambiente. Noi lavoreremo per cambiare i modelli di produzione e di sfruttamento delle risorse che non sono sostenibili, seguendo principi che includano, tra l'altro, il principio che, tenuto conto del diverso apporto al degrado dell'ambiente e del mondo, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate. Noi ci adopereremo per educare tanto i bambini quanto gli adulti al rispetto dell'ambiente naturale nell'interesse della loro stessa salute e benessere.

29. La Convenzione sui diritti dell'infanzia e i suoi Protocolli opzionali contengono una serie completa di standard legali internazionali per la tutela e il benessere dell'infanzia. Noi riconosciamo, inoltre, l'importanza di altri strumenti internazionali che interessano l'infanzia. I principi generali, tra gli altri, dell'interesse preminente del bambino, della non discriminazione, della partecipazione, del diritto alla vita e allo sviluppo, rappresentano il quadro di riferimento dei nostri interventi a favore dei bambini e degli adolescenti. Noi esortiamo tutti i paesi a considerare come questione prioritaria la firma e la ratifica, o l'adesione, alla Convenzione sui diritti dell'infanzia, ai suoi Protocolli opzionali, così come alle Convenzioni n. 138 e n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Noi esortiamo gli Stati parti a ottemperare senza riserve gli obblighi imposti loro dai trattati e a ritirare le riserve incompatibili con gli obiettivi e i propositi della Convenzione e a prendere in considerazione un riesame delle riserve col proposito di un loro ritiro.

30. Noi salutiamo con soddisfazione l'entrata in vigore dei Protocolli opzionali della Convenzione sui diritti dell'infanzia, riguardanti il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e la vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia minorile ed esortiamo gli Stati parti a garantirne la piena applicazione.

31. Noi, i governi partecipanti alla Sessione Speciale, ci impegniamo a dare attuazione a questo Piano d'azione attraverso misure quali:

- a. Porre in essere, secondo necessità, efficaci legislazioni, politiche e piani d'azione nazionali; allocare risorse per far rispettare e difendere i diritti dei bambini assicurando il loro benessere.
- b. Istituire o potenziare organismi nazionali come, tra gli altri, i difensori civici indipendenti per l'infanzia o altre istituzioni per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia.
- c. Sviluppare a livello nazionale sistemi di monitoraggio e di valutazione dei risultati, per accertare l'impatto dei nostri interventi a favore dell'infanzia.
- d. Alimentare una coscienza e una comprensione diffusa dei diritti dell'infanzia.

Collaborazioni e partecipazione

32. Con l'obiettivo di dare applicazione al presente Piano d'azione, noi potenzieremo la nostra collaborazione con i seguenti soggetti – i quali hanno un contributo unico da offrire – e incoraggeremo l'utilizzo di tutte le vie che favoriscano la partecipazione, al fine di portare avanti la nostra causa comune, ossia il benessere dei bambini e degli adolescenti e la promozione e la tutela dei loro diritti.

1. I bambini, inclusi gli adolescenti, devono essere in grado di esercitare il loro diritto a esprimere liberamente le proprie opinioni – conformemente al loro grado di sviluppo – e sviluppare la propria autostima; devono poter acquisire conoscenze e capacità tecniche, come quelle per le risoluzioni dei conflitti e quelle decisionali e comunicative, così da essere in grado di affrontare le difficoltà della vita. Il diritto dei bambini, compresi gli adolescenti, di esprimersi liberamente deve essere rispettato e incoraggiato e le loro opinioni devono essere tenute in considerazione per tutte quelle questioni che li riguardano, dando alle opinioni del bambino il giusto peso in rapporto alla sua età e alla sua maturità. La vitalità e la creatività dei bambini e dei giovani devono essere alimentate, in modo che possano prendere attivamente parte alla costruzione dell'ambiente, della società e del mondo che erediteranno. I bambini e gli adolescenti svantaggiati che vivono situazioni di disagio hanno bisogno di un'attenzione e di un sostegno speciale che permetta loro di accedere ai servizi essenziali e d'acquisire autostima, così da prepararli alle responsabilità che dovranno assumere nel corso della loro vita. Noi ci adopereremo per sviluppare e attuare programmi volti a promuovere una partecipazione significativa dei bambini e degli adolescenti ai processi decisionali, inclusi quelli relativi all'ambito familiare e scolastico e quelli che hanno carattere locale e nazionale.
2. I genitori, le famiglie, i tutori legali e tutti gli altri soggetti che operano per la tutela dell'infanzia hanno un ruolo e una responsabilità primaria nel garantire il benessere dei bambini e degli adolescenti, e perciò stesso devono essere sostenuti nell'adempimento delle loro responsabilità legate alla cura dei bambini. Ogni nostra politica e ogni nostro programma dovrebbe promuovere la condivisione delle responsabilità dei

genitori, delle famiglie, dei tutori e di tutti coloro che operano a favore dell'infanzia, della società nel suo complesso.

3. I governi e le autorità locali possono assicurare, attraverso una collaborazione più stretta a ogni livello, che i bambini siano posti al centro di ogni programma di interventi per lo sviluppo. Attraverso iniziative già in corso, come le "comunità amiche del bambino" e la lotta al degrado urbano, i sindaci e i leader locali possono migliorare in modo significativo la vita dei bambini.
4. I parlamentari e gli esponenti di assemblee legislative sono fondamentali per l'attuazione di questo Piano d'azione, il successo del quale richiederà il loro impegno attivo nel promuovere una maggiore coscienza dei problemi esistenti; nell'adottare le misure legislative necessarie; nel facilitare e stanziare le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione di tali propositi; e, infine, nel monitorare l'effettiva utilizzazione di tali strumenti.
5. Le Organizzazioni non governative e le organizzazioni a carattere locale saranno sostenute nel loro lavoro e si dovranno istituire dei meccanismi appositi, quando necessario, per facilitare la partecipazione della società civile alle questioni relative all'infanzia. I protagonisti della società civile giocano un ruolo particolare nel promuovere e incoraggiare un comportamento positivo, così come nella creazione di un ambiente che contribuisca al benessere dell'infanzia.
6. Il settore privato e le aziende hanno un contributo speciale da offrire, che va dall'adozione e adesione a pratiche che dimostrino un senso di responsabilità sociale, allo stanziamento delle risorse necessarie - incluse fonti innovative di finanziamento e progetti a favore delle comunità locali, come ad esempio i microcrediti - che vadano a beneficio dell'infanzia.
7. I leader religiosi e spirituali, quelli culturali e quelli delle comunità indigene hanno un ruolo chiave, come soggetti in prima linea a favore dell'infanzia, affinché gli obiettivi e i traguardi di questo Piano d'azione vengano tradotti in priorità dalle comunità che rappresentano, nonché per mobilitare e ispirare la popolazione a prendere iniziative a favore dei diritti dell'infanzia.
8. I mass media e le loro associazioni hanno un ruolo chiave da svolgere nell'accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica sulla condizione dell'infanzia e sulle difficoltà che si devono affrontare. I mass media dovrebbero, inoltre, giocare un ruolo più attivo nell'informare i bambini e i ragazzi, i genitori, le famiglie e l'opinione pubblica in generale sulle iniziative mirate a difendere e promuovere i diritti dei bambini e degli adolescenti, così come dovrebbero contribuire a programmi educativi per bambini. A questo proposito i media dovrebbero tenere in considerazione il loro potere d'influenza sui bambini.
9. Le organizzazioni a carattere regionale e quelle internazionali, in particolare tutti gli organismi delle Nazioni Unite, così come le istituzioni previste dagli Accordi di Bretton Woods e le altre organizzazioni multilaterali,

dovrebbero essere incoraggiate a collaborare e a giocare un ruolo chiave per accelerare il raggiungimento dei progressi a favore dell'infanzia.

10. Le persone che lavorano a diretto contatto con i bambini hanno grandi responsabilità. È importante valorizzare il loro status, tanto dal punto di vista morale quanto professionale.

B. Obiettivi, strategie e interventi

33. Dopo il Vertice mondiale sull'infanzia, molti degli obiettivi e dei traguardi di rilievo per il benessere dei bambini sono stati fatti propri dai principali vertici, conferenze e processi di revisione delle Nazioni Unite. Noi riaffermiamo fermamente l'impegno a realizzare tali obiettivi e traguardi, così da offrire alla generazione attuale di bambini e a quelle future le opportunità che furono negate ai loro genitori. Come passo concreto verso la creazione di solide basi per il raggiungimento dei traguardi internazionali di sviluppo del 2015 e degli obiettivi del Vertice del Millennio, noi siamo decisi, nel corso di questo decennio (2000-2010), a conseguire gli obiettivi ancora incompiuti, così come a superare una consistente serie di traguardi e obiettivi intermedi, nelle seguenti aree di intervento prioritario.

34. Avendo a cuore l'interesse preminente dei bambini, noi ci impegniamo a dare applicazione ai seguenti obiettivi, strategie e interventi con gli adattamenti resi necessari dalle condizioni peculiari di ogni paese e dalle differenti situazioni e circostanze presenti nelle diverse regioni e paesi del mondo.

1. Promuovere migliori condizioni di vita

35. A causa della povertà e dell'impossibilità di accedere ai servizi sociali di base, oltre 10 milioni di bambini sotto i cinque anni di vita, la metà dei quali ancora in fase neonatale, muoiono ogni anno per malnutrizione e per malattie prevenibili. Le complicazioni legate alla maternità e al parto, allo stato d'anemia delle madri e alla malnutrizione uccidono ogni anno più di mezzo milione di donne e di adolescenti, lasciandone molte altre menomate o disabili. Oltre un miliardo di persone non sono in grado di procurarsi acqua potabile, 150 milioni di bambini sotto i cinque anni sono malnutriti e oltre due miliardi di persone non hanno accesso a impianti igienici e fognari.

36. Noi siamo determinati a interrompere il ciclo intergenerazionale della malnutrizione e delle precarie condizioni di salute, garantendo a ogni bambino un inizio della vita sano e sicuro; noi siamo decisi ad assicurare in tutte le comunità l'accesso a un sistema sanitario di base efficiente, aperto a tutti, prolungato e sostenibile; ad assicurare l'accesso alle informazioni e ai servizi consultivi; a fornire adeguati servizi idrici e sanitari; a promuovere un sano stile di vita tra i bambini e gli adolescenti. Di conseguenza, noi intendiamo realizzare i se-

guenti obiettivi in conformità con i risultati delle ultime conferenze delle Nazioni Unite e con quelli dei vertici e delle sessioni speciali dell'Assemblea generale, quali delineati nei rispettivi rapporti conclusivi.

- a. Ridurre di un terzo il tasso di mortalità infantile e quello sotto i cinque anni, con l'obiettivo di una riduzione di due terzi entro il 2015.
- b. Ridurre di un terzo il tasso di mortalità materna, con l'obiettivo di una riduzione di tre quarti entro il 2015.
- c. Ridurre di almeno un terzo il tasso di malnutrizione nei bambini sotto i cinque anni, con particolare attenzione ai bambini sotto i due anni; ridurre di almeno un terzo il tasso attuale di nascite sottopeso.
- d. Ridurre di almeno un terzo la percentuale di famiglie senza accesso ai servizi igienici e all'acqua potabile.
- e. Elaborare e attuare politiche e programmi nazionali per lo sviluppo della prima infanzia, così da garantire il benessere fisico, sociale, psichico, emotivo e spirituale dei bambini nonché lo sviluppo delle loro capacità cognitive.
- f. Sviluppare e attuare politiche sanitarie e programmi nazionali a favore degli adolescenti, inclusi i relativi obiettivi e indicatori, per promuovere la salute fisica e mentale dei ragazzi.
- g. Accesso per tutti gli individui in età adeguata, attraverso il sistema sanitario di base, alla salute riproduttiva, non appena possibile e comunque non oltre il 2015.

37. Per raggiungere questi obiettivi e traguardi, tenendo in considerazione l'interesse preminente del bambino, noi – in armonia con le leggi nazionali, i valori etici e religiosi e i contesti culturali dei diversi popoli, e in conformità con tutti i diritti umani e le libertà fondamentali – porteremo avanti le seguenti strategie e interventi.

1. Assicurare che la riduzione delle patologie e della mortalità materna e neonatale sia una priorità del settore sanitario e che le donne, specialmente le adolescenti in gravidanza, possano usufruire agevolmente di un'assistenza ostetrica di base economicamente sostenibile; di servizi materno-infantili attrezzati e con personale preparato; dell'assistenza al parto da parte di personale esperto; di servizi ostetrici d'emergenza; di servizi d'indirizzo e di trasporti, quando necessario, presso centri specialistici; dell'assistenza post-parto e della pianificazione familiare al fine, tra gli altri obiettivi, di garantire una maternità sicura.
2. Garantire a ogni bambino un adeguato accesso a servizi sanitari di base accoglienti e di alta qualità, all'educazione e a servizi informativi.
3. Promuovere efficacemente il miglioramento delle condizioni di vita e di salute – inclusa, per tutti gli individui d'età adeguata, la salute sessuale e riproduttiva – conformemente agli impegni e ai risultati delle ultime conferenze e vertici delle Nazioni Unite – tra cui il Vertice mondiale sull'infanzia, la Conferenza dell'ONU su ambiente e sviluppo, la Confe-

renza internazionale su popolazione e sviluppo, il Vertice mondiale per lo sviluppo sociale e la quarta Conferenza mondiale sulla donna – e degli esiti dei cinque anni di riesami e di rapporti.

4. Promuovere la salute e la sopravvivenza dei bambini e ridurre, il prima possibile, sia le disparità tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, sia quelle esistenti all'interno di tali paesi, con particolare riguardo all'eliminazione della tendenza a una più elevata mortalità delle neonate e delle bambine per cause spesso prevenibili.
5. Difendere, incoraggiare e sostenere, per i neonati fino ai sei mesi di vita, l'allattamento esclusivo al seno e il proseguimento dell'allattamento al seno, insieme ad alimenti complementari adatti, per i bambini fino a due anni e oltre. Fornire servizi di consulenza per l'alimentazione dei neonati.
6. Un'attenzione del tutto particolare deve essere dedicata all'assistenza pre e postnatale, all'assistenza ostetrica di base e a quella neonatale, in particolar modo per coloro che vivono in aree prive di servizi essenziali.
7. Garantire, a livello nazionale, la totale copertura vaccinale del 90% dei bambini sotto il primo anno di vita; con una copertura almeno del 80% per tutti i distretti o le circoscrizione amministrative equivalenti. Ridurre della metà, entro il 2005, le morti causate da morbillo; debellare il tetano materno e neonatale entro il 2005; estendere ai bambini d'ogni nazione i benefici di nuovi e più efficaci vaccini e delle altre misure di prevenzione finora approntate.
8. Certificare entro il 2005 l'eradicazione mondiale della poliomielite.
9. Debellare la malattia causata dal verme di Guinea (dracunculosi).
10. Sostenere lo sviluppo della prima infanzia garantendo un sistema di servizi e un'adeguata assistenza ai genitori, inclusi quelli disabili, alle famiglie, ai tutori legali e agli altri operatori – soprattutto nella gravidanza, nel parto, nella fase neonatale e nella prima infanzia – così che possano provvedere allo sviluppo fisico, psicologico, sociale, spirituale e cognitivo del bambino.
11. Intensificare gli interventi già collaudati, economicamente sostenibili, contro la malnutrizione e le malattie che figurano quali cause principali della mortalità infantile e delle patologie che interessano l'infanzia; ridurre di un terzo le morti dovute alle infezioni acute delle vie respiratorie; dimezzare le morti causate da diarrea tra i bambini sotto i cinque anni; dimezzare le morti provocate dalla tubercolosi e la diffusione della malattia; ridurre l'incidenza delle malattie causate da parassiti intestinali, del colera, delle infezioni trasmesse per via sessuale, dell'HIV/AIDS e di tutte le forme di epatite; garantire che misure efficaci siano sostenibili e accessibili soprattutto agli strati più emarginati della popolazione e nelle aree più difficili da raggiungere.
12. Ridurre della metà le malattie correlate alla malaria, facendo sì che il 60% della popolazione a rischio di malaria, soprattutto i bambini e le

donne, abbiano la possibilità di dormire protetti da zanzariere trattate con insetticidi.

13. Migliorare l'alimentazione delle madri e dei bambini, inclusi gli adolescenti, garantendo la sicurezza alimentare delle comunità familiari e assicurando l'accesso ai servizi sociali essenziali e ad adeguata assistenza.
14. Sostenere le popolazioni e i paesi esposti a gravi crisi alimentari e a carestie.
15. Potenziare i sistemi sanitari ed educativi ed estendere la rete di protezione sociale in modo da ampliare l'accesso a servizi integrati ed efficaci di salute, nutrizione e assistenza all'infanzia per le famiglie e le comunità locali, tramite i servizi scolastici e sanitari di base, dedicando un'attenzione particolare alle bambine e ai bambini in situazioni di disagio e di emarginazione.
16. Ridurre gli infortuni dei bambini, dovuti a incidenti o ad altre cause, attraverso lo sviluppo e l'utilizzo di adeguate misure di prevenzione.
17. Garantire l'accesso dei bambini disabili e di quelli con esigenze particolari a servizi di sostegno, compresa riabilitazione e assistenza medica; promuovere adeguate forme d'assistenza e di sostegno a livello familiare, a favore dei genitori, delle famiglie, dei tutori legali e di tutti coloro che si occupano della cura di questi bambini.
18. Garantire un'assistenza particolare ai bambini affetti da malattie mentali o da disturbi di natura psichica.
19. Promuovere la salute fisica, mentale ed emotiva dei bambini e degli adolescenti attraverso il gioco, lo sport, le attività ricreative e forme d'espressione artistica e culturale.
20. Sviluppare e attuare politiche e progetti per l'infanzia e l'adolescenza finalizzati alla prevenzione dell'uso di droghe, psicofarmaci e sostanze per inalazione - esclusi i casi di cure mediche - e alla riduzione delle conseguenze negative dell'abuso di tali sostanze; fornire, allo stesso tempo, supporto alle politiche e ai programmi di prevenzione, specialmente contro il tabacco e contro l'alcol.
21. Sviluppare e attuare politiche e progetti dedicati all'infanzia e all'adolescenza, allo scopo diminuire i casi di violenza e di suicidio.
22. Conseguire una sostanziale eliminazione dei disturbi da carenza di iodio entro il 2005 e di quelli legati alla carenza di vitamina A entro il 2010; ridurre di un terzo la diffusione dell'anemia, compresa la carenza di ferro, entro il 2010; accelerare i progressi per la riduzione della carenza di altri micronutrienti, attraverso una dieta variata e l'arricchimento e l'integrazione degli alimenti.
23. Dedicare maggiore attenzione, nei programmi volti a garantire l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienici e fognari, al potenziamento delle capacità delle famiglie e delle comunità locali di gestire i

servizi esistenti; incoraggiare nuovi modelli di comportamento attraverso la promozione, anche tramite i programmi scolastici, delle fondamentali norme igieniche e sanitarie.

24. Eliminare tutte le disparità nell'accesso ai servizi sanitari e sociali di base, compresi i servizi d'assistenza sanitaria ai bambini indigeni e a quelli appartenenti a minoranze.
25. Sviluppare a livello nazionale, quando necessario, leggi, politiche e programmi e accrescere la cooperazione internazionale, per prevenire, tra le altre cose, l'esposizione dei bambini a sostanze inquinanti presenti nell'aria, nell'acqua, nel suolo e negli alimenti.

2. Garantire un'istruzione di qualità

38. L'istruzione è un diritto umano e un fattore chiave per la riduzione della povertà e del lavoro minorile e per la promozione della democrazia, della pace, della tolleranza e dello sviluppo. Ancora oggi oltre 100 milioni di bambini in età d'istruzione elementare, la maggior parte dei quali sono bambine, non sono iscritti a scuola. Diversi altri milioni di bambini ricevono istruzione da insegnanti privi di una formazione adeguata e sottopagati, in aule scolastiche sovraffollate e scarsamente attrezzate per l'attività didattica. Un terzo dei bambini, inoltre, non porta a termine il ciclo scolastico di cinque anni, il minimo indispensabile per conseguire un'alfabetizzazione di base.

39. Conformemente a quanto stabilito dal Forum mondiale di Dakar sull'istruzione - che ha ribadito il ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'istruzione, le scienze e la cultura (UNESCO) nel coordinamento dei partecipanti al progetto *Istruzione per tutti* e nel mantenimento dell'impegno per assicurare l'istruzione di base - noi attribuiremo priorità all'obiettivo di garantire entro il 2015 a tutti i bambini l'accesso e il completamento dell'istruzione elementare, la quale deve essere gratuita, obbligatoria e di buona qualità. Noi ci prefiggiamo, inoltre, di diffondere progressivamente l'istruzione secondaria. Come passo concreto verso il raggiungimento di tali traguardi, noi siamo determinati a conseguire i seguenti obiettivi.

- a. Estendere e migliorare la copertura dei programmi di assistenza e istruzione per la prima infanzia, per bambine e bambini, soprattutto per i bambini più a rischio e svantaggiati.
- b. Ridurre del 50% il numero di bambini in età d'istruzione elementare che non hanno accesso alla scuola e aumentare almeno del 90%, entro il 2010, il tasso netto di iscrizioni alla scuola elementare o la partecipazione a programmi didattici alternativi di buona qualità.
- c. Eliminare entro il 2005 la disparità di genere nell'istruzione elementare e secondaria e raggiungere entro il 2015 una condizione di pari opportunità, garantendo soprattutto il pieno e paritario accesso delle ragazze a un'istruzione di base di buona qualità.

- d. Migliorare tutti gli aspetti legati alla qualità dell'istruzione, così da permettere a bambini e giovani di conseguire risultati riconosciuti e misurabili, soprattutto nel far di conto, leggere e scrivere e nello sviluppo relazionale (life skills).
- e. Garantire che le esigenze formative di tutti i giovani siano soddisfatte attraverso l'accesso a programmi d'istruzione e di formazione adeguati.
- f. Raggiungere entro il 2015 un miglioramento del 50% nel grado di alfabetizzazione degli adulti, con particolare riguardo alle donne.

40. Per conseguire tali traguardi e obiettivi, noi porremo in atto le seguenti strategie e interventi.

1. Sviluppare e attuare apposite strategie per garantire che l'istruzione scolastica sia facilmente accessibile a tutti i bambini e agli adolescenti e che l'istruzione primaria sia economicamente sostenibile per tutte le famiglie.
2. Promuovere programmi innovativi che incoraggino le strutture scolastiche e le comunità locali ad adoperarsi più attivamente per individuare i bambini che hanno abbandonato la scuola e il processo d'apprendimento, o che ne sono stati esclusi; rivolgere un'attenzione speciale alle bambine e ai bambini lavoratori, a quelli con esigenze particolari e ai bambini disabili aiutandoli a iscriversi, a frequentare e a portare a compimento con successo la loro istruzione; coinvolgere in tale processo educativo tanto i governi quanto le famiglie, le comunità locali e le ONG. Misure speciali dovrebbero essere adottate per evitare e per ridurre l'abbandono scolastico a causa, tra le altre cose, dell'inizio di un'attività lavorativa.
3. Colmare il divario esistente tra istruzione formale e informale, tenendo in considerazione la necessità di garantire la buona qualità dei servizi educativi – compresa la competenza di chi fornisce tali servizi – e riconoscendo che l'educazione non formale e gli approcci alternativi costituiscono esperienze utili e fruttuose. Sviluppare, inoltre, la complementarità tra i due sistemi di istruzione.
4. Garantire che tutti i programmi d'istruzione di base siano accessibili, non discriminanti e recettivi alle esigenze dei bambini con particolari difficoltà d'apprendimento e a quelle dei bambini con varie forme di disabilità.
5. Garantire ai bambini che vivono nelle comunità indigene e a quelli appartenenti alle minoranze, l'accesso a un'istruzione di qualità assicurando loro le stesse opportunità garantite agli altri bambini. Gli sforzi devono essere indirizzati verso l'obiettivo di garantire l'istruzione in modo da rispettare le loro tradizioni culturali. Allo stesso modo, uno sforzo particolare deve essere rivolto a garantire adeguate opportunità d'apprendimento ai bambini indigeni e a quelli appartenenti alle minoranze, così da permettere loro di comprendere e mantenere la loro identità culturale, compresi aspetti importanti come la lingua e i valori.

6. Sviluppare e attuare strategie particolari per migliorare la qualità dell'istruzione e soddisfare le necessità d'apprendimento di tutti.
7. Creare, con i bambini, un ambiente formativo accogliente in cui si sentano sicuri, siano protetti da ogni abuso, violenza e discriminazione, un ambiente sano in cui siano incoraggiati ad apprendere. Garantire che i programmi d'istruzione e i materiali didattici riflettano a pieno la promozione e la difesa dei diritti umani, dei valori di pace, di tolleranza e delle pari opportunità tra i sessi, servendosi di tutti gli strumenti offerti dal "Decennio internazionale per la cultura della pace e della non violenza a favore dei bambini del mondo" (2001-2010).
8. Potenziare la cura e l'educazione della prima infanzia fornendo servizi, sviluppando e sostenendo programmi diretti alle famiglie, ai tutori legali, agli operatori e alle comunità locali.
9. Garantire opportunità d'istruzione e di formazione agli adolescenti, in modo da consentire loro di imparare a guadagnarsi da vivere.
10. Progettare e attuare, quando necessario, programmi che mettano in grado le adolescenti madri o in gravidanza di proseguire e portare a compimento i loro studi.
11. Sollecitare il costante sviluppo e l'attuazione, specialmente nelle scuole, di programmi diretti ai bambini e agli adolescenti, al fine di prevenire e scoraggiare l'uso del tabacco e dell'alcol; individuare, contrastare e combattere il traffico e l'uso di droghe e di psicofarmaci - quando non prescritti per cure mediche - anche attraverso campagne d'informazione da parte dei mass media tanto sugli effetti nocivi derivanti dall'uso di tali sostanze, quanto sui rischi di dipendenza; adottare le misure necessarie per affrontare le cause che sono alla radice dell'uso di tali sostanze.
12. Promuovere programmi innovativi per assicurare incentivi alle famiglie a basso reddito e con figli in età scolare, in modo da aumentare l'iscrizione e la frequenza alla scuola delle bambine e dei bambini, facendo sì che non siano obbligati a svolgere attività lavorative che interferiscano con la loro istruzione.
13. Sviluppare e attuare programmi mirati specificamente a eliminare sia le disparità di genere nell'iscrizione alla scuola, sia i pregiudizi e gli stereotipi fondati sul sesso nei sistemi educativi, nei programmi e nei materiali didattici che derivino da pratiche discriminatorie, o da tradizioni sociali e culturali, o da situazioni giuridiche ed economiche.
14. Valorizzare lo status, le gratifiche, la formazione e la professionalità degli insegnanti, inclusi gli educatori per la prima infanzia, garantendo sia una remunerazione adeguata al lavoro svolto sia incentivi e opportunità per la loro crescita professionale.
15. Sviluppare - a livello di singole scuole, di comunità locali e a livello nazionale - sistemi di direzione e gestione dell'istruzione aperti, partecipativi e affidabili.

16. Soddisfare le particolari esigenze d'apprendimento dei bambini esposti alle conseguenze di situazioni di crisi, facendo sì che l'istruzione sia garantita durante e dopo le emergenze, e mettere a punto programmi didattici che promuovano una cultura di pace, per contribuire a prevenire la violenza e i conflitti e per favorire il recupero delle vittime.
17. Offrire la possibilità e le strutture, nelle scuole e nelle comunità locali, per attività ricreative e sportive.
18. Sfruttare a pieno il rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di promuovere un'istruzione a costi sostenibili, comprese le scuole aperte e a distanza, riducendo gli squilibri qualitativi e di accesso.
19. Sviluppare strategie volte a mitigare l'impatto dell'HIV/AIDS sui sistemi educativi e scolastici, sugli alunni e sul processo di apprendimento.

3. Protezione dagli abusi, dallo sfruttamento e dalla violenza

41. Centinaia di milioni di bambini soffrono e muoiono a causa della guerra, della violenza, dello sfruttamento, della mancanza di cure e di diverse forme di abuso e discriminazione. Nel mondo vi sono bambini che vivono in situazioni di estrema difficoltà: resi invalidi, o gravemente feriti, a causa dei conflitti armati; costretti a sfollare in altre regioni del loro paese o forzati ad abbandonarlo, divenendo così profughi; che soffrono a causa dei disastri naturali o, come nel caso dell'esposizione a sostanze radioattive e ad agenti chimici nocivi, di quelli provocati dalla mano dell'uomo; figli di lavoratori emigrati e di altri gruppi socialmente svantaggiati; vittime del razzismo, della discriminazione razziale, della xenofobia e di altre forme di intolleranza correlate.

Il traffico e il commercio di bambini, il loro sfruttamento fisico e sessuale, il loro rapimento, così come lo sfruttamento economico – perfino nelle forme più crudeli – sono realtà quotidiane per i bambini d'ogni regione del mondo. Per altro verso, la violenza consumata tra le mura domestiche e la violenza sessuale contro le donne e i bambini rimane un problema di notevole gravità.

In molti paesi le conseguenze di natura sociale e umanitaria derivanti da sanzioni economiche loro imposte, gravano sulla popolazione civile e, in particolare, sulle donne e sui bambini.

42. In alcuni paesi la condizione dell'infanzia è affetta da una serie di misure adottate in modo unilaterale che, in contrasto con il diritto internazionale e con la Carta delle Nazioni Unite, ostacolano i rapporti commerciali tra Stati, impediscono il loro pieno sviluppo economico e sociale e mettono a repentaglio il benessere delle rispettive popolazioni, con conseguenze particolarmente gravi per le donne, i bambini e gli adolescenti.

43. I bambini hanno il diritto di essere difesi da ogni tipo di abuso, di trascuratezza, di sfruttamento e di violenza. Le società devono eliminare ogni forma di violenza contro i bambini. Pertanto siamo determinati a:

- a. Proteggere i bambini da ogni forma di abuso, trascuratezza, sfruttamento e violenza.
- b. Proteggere i bambini dalle conseguenze dei conflitti armati e garantire il rispetto delle leggi umanitarie internazionali e dei trattati sui diritti umani.
- c. Proteggere i bambini da ogni forma di sfruttamento sessuale, compresa la pedofilia, il traffico e il rapimento.
- d. Adottare misure efficaci e immediate per eliminare le forme peggiori di lavoro minorile, come definito dalla Convenzione n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ed elaborare e attuare strategie per l'eliminazione del lavoro minorile contrario agli standard internazionali accettati.
- e. Alleviare le sofferenze dei milioni di bambini che vivono in condizioni particolarmente difficili.

44. Per realizzare tali obiettivi, noi attueremo le seguenti strategie e interventi.

Protezione generale

- 1. Sviluppare sistemi che garantiscano la registrazione alla nascita, o immediatamente dopo, di ogni bambino; garantire il diritto del bambino al nome e alla nazionalità, in conformità con le leggi nazionali e con le principali norme giuridiche internazionali.
- 2. Incoraggiare tutti i paesi ad adottare e applicare leggi per la tutela dell'infanzia; a rendere più efficace l'attuazione delle politiche e dei programmi per la difesa dei bambini da ogni forma di violenza, di trascuratezza, di abuso e di sfruttamento, perpetrati tra le mura domestiche, nelle scuole o in altri istituti, sul luogo di lavoro o nelle comunità d'appartenenza.
- 3. Adottare misure speciali per eliminare le discriminazioni contro i bambini dovute alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione, a considerazioni politiche o di opinione, alla nazionalità, all'origine etnica, all'estrazione sociale, alla proprietà, alla disabilità, alla nascita o ad altro status, e garantire ai bambini eguale accesso all'istruzione, alla sanità e ai servizi sociali fondamentali.
- 4. Porre fine all'impunità per tutti i crimini commessi contro i bambini, portando i responsabili davanti alla giustizia e rendendo pubbliche le condanne comminate per siffatti crimini.
- 5. Compiere passi per contrastare ed evitare l'adozione di qualsiasi misura unilaterale non conforme al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite, che ostacoli il pieno sviluppo economico e sociale delle popolazioni dei paesi colpiti - in particolare delle donne e dei bambini - che metta a repentaglio il loro benessere e frapponga ostacoli al pieno godimento dei diritti umani, incluso il diritto di ognuno a un livello di vita che garantisca la salute, il benessere e il diritto al cibo, alle cure me-

diche e ai servizi sociali fondamentali. Impedire che il cibo e i medicinali siano usati come strumenti di pressione politica.

6. Diffondere e alimentare una presa di coscienza dell'illegalità e delle conseguenze negative derivanti dalla mancata protezione dei bambini dalla violenza, dagli abusi e dallo sfruttamento.
7. Promuovere l'istituzione di meccanismi di prevenzione, di sostegno e d'assistenza – così come di sistemi giuridici specifici per rispondere alle esigenze dell'infanzia – in linea con il principio che la giustizia deve essere volta al recupero e al pieno rispetto dei diritti dei bambini; provvedere all'apposita formazione di personale competente per il reinserimento dei bambini nella società.
8. Proteggere i bambini dalla tortura e da altre forme di trattamento o punizione crudele, inumano e degradante. Invitare i governi di tutti gli Stati, in particolare degli Stati dove la pena di morte non è stata abolita, a rispettare gli obblighi che essi hanno assunto nel quadro dei principali atti internazionali sui diritti umani: tra questi, in particolar modo, gli articoli 37 e 40 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e gli articoli 6 e 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.
9. Porre fine alle pratiche e alle usanze tradizionali dannose – come il matrimonio precoce e forzato e le mutilazioni genitali femminili – che costituiscono una violazione dei diritti dei bambini e delle donne.
10. Istituire un meccanismo che fornisca speciale protezione e assistenza ai bambini che non hanno nessuno che si occupi di loro.
11. Adottare e attuare, quando necessarie, politiche di prevenzione, di difesa e di recupero dei bambini che vivono in situazioni di svantaggio sociale o in situazioni a rischio; tra questi, gli orfani, i bambini abbandonati, i figli dei lavoratori migranti, i bambini lavoratori e/o di strada, quelli che vivono in estrema miseria; garantire a questi bambini l'accesso all'istruzione, alla sanità e a servizi sociali adeguati.
12. Proteggere i bambini da adozioni e da forme di affidamento illegali, che li espongano allo sfruttamento o che non rispondano al loro preminente interesse.
13. Affrontare i casi di rapimento internazionale dei bambini a opera di uno dei genitori.
14. Combattere e prevenire l'utilizzo dei bambini e degli adolescenti nella produzione illegale e nel traffico di droga e di sostanze stupefacenti.
15. Promuovere programmi a vasto raggio per contrastare l'utilizzo dei bambini e degli adolescenti nella produzione e nel traffico di droga e di sostanze stupefacenti.
16. Rendere accessibili ai bambini e agli adolescenti che soffrono di dipendenza da narcotici, da sostanze stupefacenti, da farmaci da inalazione e da alcol, trattamenti di cura e recupero e strutture adeguate.

17. Garantire protezione e assistenza ai rifugiati e agli sfollati, la maggior parte dei quali sono donne e bambini, conformemente alla legislazione internazionale e al diritto internazionale umanitario.
18. Assicurare che i bambini vittime di disastri naturali ricevano un'assistenza umanitaria tempestiva ed efficace – attraverso la predisposizione di più efficienti piani d'intervento e di emergenza – e che sia fornita loro tutta l'assistenza e la protezione possibile, per aiutarli a tornare al più presto a una vita normale.
19. Incoraggiare provvedimenti per tutelare i bambini da siti web violenti o dannosi e da programmi o giochi per il computer che influenzino negativamente il loro sviluppo psichico, tenendo conto della responsabilità delle famiglie, dei genitori, dei tutori legali e di chi si occupa dei bambini.

Protezione dai conflitti armati

20. Accrescere i meccanismi di difesa dei bambini vittime dei conflitti armati e adottare misure efficaci per la protezione dei bambini che vivono nelle regioni sotto occupazione straniera.
21. Assicurare che le questioni inerenti ai diritti e alla difesa dell'infanzia siano contemplate dalle iniziative di peacemaking e dagli accordi di pace da quelle derivanti; far sì che tali questioni siano parte integrante delle operazioni di peacekeeping e dei progetti di peace-building delle Nazioni Unite e rendere partecipi i bambini, quando possibile, in tali processi.
22. Porre fine al reclutamento e all'uso dei bambini nei conflitti armati, come vietato dal diritto internazionale; garantire la loro smobilitazione e il loro effettivo disarmo; assicurare l'attuazione di misure efficaci per il loro recupero fisico e psicologico e per il reinserimento nella società.
23. Perseguire e porre fine all'impunità di coloro che sono responsabili di genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra; escludere tali crimini, quando possibile, dai provvedimenti e dalle leggi d'amnistia; assicurare che in ogni fase di transizione post-bellica in cui vengano istituiti meccanismi per la ricerca della verità e dalla giustizia, siano affrontati i casi di gravi abusi perpetrati nei confronti dei bambini e che si adottino procedure che tengano conto della sensibilità del bambino.
24. Adottare misure concrete contro ogni forma di terrorismo, che crea seri ostacoli allo sviluppo e al benessere del bambino.
25. Garantire alla popolazione civile, ai militari e al personale di polizia coinvolti nelle operazioni di peacekeeping una formazione e una conoscenza adeguata tanto dei diritti e della tutela dell'infanzia quanto della legislazione umanitaria internazionale.
26. Porre freno al traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro; proteggere i bambini dal pericolo delle mine, degli ordigni inesplosi e d'ogni altro tipo di materiale bellico; fornire assistenza ai bambini vittime sia durante i conflitti armati che dopo la loro cessazione.

27. Impegnarsi a rafforzare la cooperazione internazionale, compresa la condivisione degli oneri derivanti dalle iniziative di assistenza umanitaria e dal loro coordinamento, a beneficio dei paesi che accolgono i rifugiati; fornire aiuto ai rifugiati e agli sfollati, tra cui bambini e famiglie, per permettere loro di tornare volontariamente alle proprie case in sicurezza, con dignità e di essere gradualmente reinseriti nelle rispettive società.
28. Sviluppare e attuare politiche e programmi, supportati dalla necessaria cooperazione internazionale, per la tutela, la cura e il benessere dei bambini rifugiati e di quelli che richiedono asilo, provvedendo ai servizi sociali essenziali tra cui, oltre alla tutela della salute e al fabbisogno alimentare, l'accesso all'istruzione.
29. Accordare priorità ai programmi per la ricerca dei familiari e per il ricongiungimento familiare; portare avanti il monitoraggio dei progetti d'assistenza per i bambini rifugiati rimasti soli o separati dalle famiglie e per quelli sfollati.
30. Valutare e controllare con regolarità le conseguenze delle sanzioni sui bambini; adottare, in conformità al diritto internazionale, misure efficaci e immediate al fine d'alleviare l'impatto negativo delle sanzioni economiche sulle donne e sui bambini.
31. Adottare tutte le misure necessarie per evitare che i bambini siano usati come ostaggi.
32. Approntare specifiche strategie per far fronte alle peculiari esigenze e alla particolare vulnerabilità delle bambine vittime dei conflitti armati, fornendo loro protezione.

Combattere il lavoro minorile

33. Adottare d'urgenza misure efficaci e immediate per assicurare la proibizione e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile. Provvedere al recupero e al reinserimento sociale dei bambini sottratti alle forme peggiori di lavoro minorile, garantendo loro, tra le altre cose, l'accesso all'istruzione elementare gratuita e, ogniqualvolta possibile e opportuno, la formazione professionale.
34. Adottare misure appropriate per collaborare all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, attraverso il potenziamento della cooperazione internazionale e/o delle varie forme d'assistenza, compresi i programmi di sostegno allo sviluppo economico e sociale, quelli per la lotta alla povertà e per l'istruzione universale.
35. Elaborare e perseguire strategie volte a tutelare i bambini dalle forme di sfruttamento economico e da ogni attività lavorativa che appaia pericolosa o che interferisca con l'istruzione del bambino, ne metta a repentaglio la salute o che comprometta il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.
36. In tale contesto, tutelare l'infanzia da ogni forma di sfruttamento econo-

mico attraverso alleanze nazionali e per mezzo della cooperazione internazionale; migliorare le condizioni dell'infanzia garantendo ai bambini lavoratori, fra le altre cose, un'istruzione di base gratuita, la formazione professionale, l'inserimento nel sistema educativo servendosi di tutte le vie disponibili; incoraggiare il sostegno alle politiche economiche e sociali mirate alla lotta alla povertà e a garantire alle comunità familiari, e in particolare alle donne, la possibilità di un lavoro e di un reddito.

37. Promuovere la cooperazione internazionale per aiutare i paesi in via di sviluppo nella loro lotta al lavoro minorile e alle cause che ne sono alla radice, attraverso politiche economiche e sociali mirate alla lotta alla povertà, ribadendo al contempo che gli standard di lavoro non dovrebbero essere usati a fini commerciali protezionisti.
38. Potenziare la raccolta e le analisi dei dati concernenti il lavoro minorile.
39. Inquadrare gli interventi concernenti il lavoro minorile negli sforzi profusi a livello nazionale per la lotta alla povertà e a favore dello sviluppo, in particolare inserendoli in politiche e programmi riguardanti i settori della sanità, dell'istruzione, del lavoro e della protezione sociale.

Debellare il traffico e lo sfruttamento sessuale dei bambini

40. Porre in essere con urgenza interventi nazionali e internazionali concordati per porre fine alla vendita di bambini e dei loro organi, allo sfruttamento e all'abuso sessuale, incluse la pornografia e la prostituzione minorili e la pedofilia, contrastando i mercati esistenti.
41. Promuovere e diffondere la coscienza dell'illegalità e delle conseguenze dannose dello sfruttamento e dell'abuso sessuale, compreso quello perpetrato attraverso l'uso di internet, e del traffico di bambini.
42. Ottenere il sostegno del settore privato, incluso il settore del turismo e dei media, a favore di campagne contro lo sfruttamento sessuale e il traffico di bambini.
43. Individuare e affrontare le cause di fondo e i fattori, compresi quelli esterni, che sono alla radice dello sfruttamento sessuale e del traffico di bambini e porre in essere strategie di prevenzione contro lo sfruttamento sessuale e il traffico di bambini.
44. Garantire l'incolumità, la tutela e la sicurezza delle vittime del traffico e dello sfruttamento sessuale, fornendo assistenza e servizi per agevolare il loro recupero e reinserimento sociale.
45. Assumere a ogni livello - in conformità con i principali strumenti giuridici internazionali applicabili - le misure necessarie a definire come criminali e soggette a sanzioni penali certe, tutte le forme di sfruttamento e di abuso sessuale a danno dei bambini, comprese quelle consumate in famiglia o a fini commerciali, la prostituzione minorile, la pedofilia, la pornografia minorile, il turismo sessuale a danno di minori, il traffico e la vendita di bambini e dei loro organi, la pratica del lavoro forzato mi-

norile e tutte le altre forme di sfruttamento. Assicurare che il trattamento previsto dalla giustizia criminale per i bambini vittime di abusi abbia come fine primario il bene e l'interesse preminente del bambino.

46. Verificare e condividere, tanto a livello regionale quanto internazionale, le informazioni riguardanti il traffico trans-frontaliero di bambini; potenziare gli strumenti a disposizione dei funzionari di frontiera e dell'autorità giudiziaria preposta al fine di porre termine al traffico di bambini; organizzare o migliorare la loro formazione per garantire il rispetto della dignità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali di tutti coloro, e in particolare delle donne e dei bambini, che sono vittime del traffico di esseri umani.
47. Adottare le misure necessarie a combattere – anche attraverso una maggiore cooperazione tra i governi e le organizzazioni intergovernative – l'uso criminale delle tecnologie dell'informazione, internet compresa, per i fini della vendita dei bambini, della prostituzione e pornografia infantile, del turismo sessuale a danno di minori, della pedofilia e di tutte le altre forme di abuso e di violenza perpetrate contro i bambini e gli adolescenti.

4. Lotta all'HIV/AIDS

45. La pandemia dell'HIV/AIDS sta avendo un effetto devastante sui bambini e su coloro che se ne prendono cura. Oltre 13 milioni di bambini sono rimasti orfani a causa dell'AIDS, ogni anno quasi 600 mila neonati vengono infettati a causa della trasmissione madre-figlio e milioni di giovani sieropositivi vivono con il marchio dell'HIV senza avere però accesso a servizi di consulenza, di cura e di sostegno.

46. Per combattere il devastante impatto dell'HIV/AIDS sui bambini, noi siamo determinati a intraprendere azioni energiche e immediate, conformemente a quanto stabilito nel corso della sessione speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU sull'HIV/AIDS, nonché a dare rilievo particolare ai seguenti obiettivi e traguardi concordati:

- a. Definire entro il 2003 obiettivi nazionali determinati nel tempo, volti a conseguire l'obiettivo globale della prevenzione dell'HIV/AIDS stabilito a livello internazionale; ridurre del 25%, entro il 2005, la diffusione dell'HIV tra i giovani uomini e donne tra i 15 e 24 anni che vivono nei paesi maggiormente colpiti e, parimenti, conseguire entro il 2010 un'analoga riduzione del 25% a livello globale; intensificare gli sforzi per raggiungere tali obiettivi e per mettere in discussione gli stereotipi di genere e di comportamento in relazione all'HIV/AIDS, incoraggiando un più attivo coinvolgimento di uomini e ragazzi.
- b. Ridurre la percentuale di neonati infetti da HIV del 20% entro il 2005 e del 50% entro il 2010, garantendo che l'80% delle donne incinte che hanno accesso all'assistenza prenatale ricevano informazioni, consulenza e usufruiscano di altri servizi di prevenzione. Aumentare la disponibilità di servizi e garantire l'accesso delle donne e dei bambini infetti da HIV a trat-

tamenti efficaci, volti a limitare la trasmissione madre-figlio del virus. Fornire l'assistenza appropriata alle donne infette da HIV, comprese consulenze individuali e test volontari e confidenziali; garantire l'accesso a cure – in particolar modo alla terapia retrovirale – e, dove necessario, a sostituti del latte materno; assicurare la continuità delle cure.

- c. Sviluppare entro il 2003, e mettere in atto entro il 2005, politiche e strategie nazionali per potenziare le capacità dei governi, delle famiglie e delle comunità locali di assicurare un ambiente di sostegno adeguato per gli orfani dell'HIV/AIDS e per i ragazzi e le ragazze infettati o colpiti dal virus, in particolare garantendo un'adeguata consulenza e sostegno psicosociale, l'iscrizione a scuola e la disponibilità di alloggi, una buona alimentazione e servizi sanitari e sociali senza discriminazione rispetto agli altri bambini; proteggendo gli orfani e i bambini a rischio contro ogni forma di abuso, violenza, sfruttamento, discriminazione, traffico e perdita del diritto all'eredità.

47. Allo scopo di raggiungere tali obiettivi, noi attueremo le seguenti strategie e interventi.

1. Garantire, entro il 2003, lo sviluppo e l'attuazione di strategie nazionali multisettoriali e di piani di finanziamento per combattere l'HIV/AIDS, che: contrastino la malattia in modo diretto; affrontino il problema del marchio, del silenzio e del rifiuto che colpiscono chi è affetto dal virus; incentrino l'attenzione sulla dimensione della malattia legata al genere e all'età; combattano la discriminazione e l'emarginazione; promuovano la collaborazione della società civile e del settore privato e la piena partecipazione delle persone affette dall'HIV/AIDS e di coloro, in particolare le donne e i giovani, che appartengono ai gruppi o alle popolazioni maggiormente a rischio; siano finanziati nella misura maggiore possibile dai bilanci nazionali senza escludere altre fonti di risorse, fra cui la cooperazione internazionale; promuovano e tutelino i diritti umani e le libertà fondamentali, compreso il diritto al più alto standard possibile di salute fisica e mentale; comprendano una prospettiva di genere e affrontino i temi del rischio, della vulnerabilità, della prevenzione, della cura, del trattamento, dell'assistenza e quello della riduzione dell'impatto della malattia; rafforzino la sanità, l'istruzione e le potenzialità del sistema legale.
2. Garantire che almeno il 90% dei giovani (uomini e donne) tra i 15 e i 24 anni entro il 2005, e il 95% entro il 2010, abbiano accesso all'informazione, all'educazione – comprese forme di educazione tra coetanei e di educazione preventiva dell'HIV su misura per i giovani – e ai servizi necessari per maturare l'esperienza e le competenze per ridurre il rischio di contrarre l'infezione da HIV; operare in piena collaborazione con i giovani, i genitori, le famiglie, gli educatori e gli operatori sanitari;
3. Sviluppare e attuare in misura significativa entro il 2005 strategie di assistenza ad ampia copertura per: potenziare l'assistenza all'interno delle famiglie e delle comunità locali (inclusa l'assistenza fornita dal settore informale) e

migliorare il sistema sanitario, al fine di garantire e tenere sotto controllo le cure fornite alle persone affette da HIV/AIDS, inclusi i bambini contagiati; offrire assistenza agli individui, alle famiglie e alle comunità colpite dall'HIV/AIDS; migliorare le capacità e le condizioni di lavoro del personale sanitario, e l'efficienza del sistema di rifornimento dei farmaci, finanziando progetti e servizi di orientamento, allo scopo di garantire l'accesso a medicinali - tra cui i farmaci retrovirali - terapie diagnostiche e tecnologie alla portata di tutti, così come a cure mediche, palliative e psicosociali di qualità.

4. Porre in essere, entro il 2005, misure che accrescano le capacità delle donne e delle adolescenti di difendersi dai rischi dell'infezione da HIV, soprattutto attraverso la predisposizione dell'assistenza e dei servizi sanitari - inclusi quelli per la salute sessuale e riproduttiva - e tramite un'educazione alla prevenzione che promuova l'eguaglianza di genere in un contesto attento alle questioni di genere.
5. Sviluppare e/o potenziare, entro il 2003, strategie, politiche e programmi che riconoscano l'importanza della famiglia per la riduzione del rischio, educando e orientando i bambini e tenendo conto dei fattori culturali, religiosi ed etici al fine di ridurre il rischio di infezione dei bambini e dei giovani, in particolare: garantendo l'accesso all'istruzione primaria e a quella secondaria tanto ai bambini quanto alle bambine, compresi programmi sull'HIV per gli adolescenti; garantendo un ambiente sano e sicuro, soprattutto per le ragazze; divulgando una serie di informazioni di qualità utili e adatte ai giovani e diffondendo l'educazione alla salute sessuale e i servizi di consulenza; rafforzando i programmi per la salute sessuale e riproduttiva; coinvolgendo le famiglie e i giovani nell'ideazione, attuazione e valutazione dei programmi di prevenzione e cura per l'HIV/AIDS.
6. Sviluppare e dare avvio, entro il 2003, a strategie nazionali volte a inserire elementi di consapevolezza, prevenzione, assistenza e cura dell'HIV/AIDS nei programmi o interventi di risposta a situazioni d'emergenza, riconoscendo che le popolazioni ridotte in condizioni di precarietà dai conflitti armati, dalle emergenze umanitarie e dai disastri naturali, come rifugiati, sfollati - e in particolare donne e bambini - sono ad alto rischio di esposizione all'infezione da HIV; inserire, quando possibile, componenti di lotta all'HIV/AIDS nei programmi di aiuti internazionali.
7. Garantire la non discriminazione e il pieno e paritario godimento di tutti i diritti umani attraverso la promozione di una politica attiva e visibile contro l'emarginazione sociale dei bambini resi vulnerabili dall'HIV/AIDS.
8. Esortare la comunità internazionale a integrare e sostenere con un aumento degli aiuti gli sforzi dei paesi in via di sviluppo che devolvono maggiori fondi nazionali alla lotta contro l'epidemia dell'HIV/AIDS, in particolare per i paesi più colpiti dall'HIV/AIDS, soprattutto nell'Africa subsahariana, nei Caraibi, nei paesi ad alto rischio di espansione dell'epidemia e nelle altre regioni colpite in cui le risorse disponibili per la lotta all'epidemia siano molto limitate.

C. Mobilitare le risorse

48. La promozione di sane condizioni di vita, che comprendono una buona alimentazione e il controllo delle malattie infettive, un'istruzione di qualità, la difesa dei bambini dagli abusi, dallo sfruttamento, dalla violenza e dai conflitti armati e la lotta all'HIV/AIDS sono traguardi raggiungibili e chiaramente sostenibili per la comunità internazionale.

49. La responsabilità primaria per l'attuazione di questo Piano d'azione e per assicurare un ambiente che garantisca il benessere dei bambini – nel quale i diritti di ciascun bambino siano promossi e rispettati – ricade su ogni singolo paese, pur riconoscendo che nuove e maggiori risorse, nazionali e internazionali, sono necessarie a tal fine.

50. Gli investimenti a favore dell'infanzia, se continuativi a medio e lungo termine, sono straordinariamente produttivi. Investire nei bambini e rispettare i loro diritti pone le fondamenta su cui costruire una società giusta, un'economia forte e un mondo libero dalla povertà.

51. L'attuazione del presente Piano d'azione richiederà l'allocazione di ulteriori e ingenti risorse umane, finanziarie e materiali – tanto a livello nazionale quanto internazionale – nel quadro di un rafforzato contesto e di una più efficiente cooperazione internazionale, sia tra Nord e Sud sia tra Sud e Sud del mondo, al fine di contribuire al generale sviluppo economico e sociale.

52. Conformemente a tali propositi, noi siamo determinati a perseguire, fra gli altri obiettivi, i seguenti traguardi e interventi globali, allo scopo di mobilitare le risorse a favore dell'infanzia.

- a. Esprimiamo il nostro apprezzamento ai paesi sviluppati che hanno concordato e raggiunto l'obiettivo dello 0,7% del PNL da devolvere per gli aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA) ed esortiamo i paesi sviluppati che non hanno ancora fatto ciò ad adoperarsi per far sì che l'obiettivo di devolvere lo 0,7% del loro prodotto nazionale lordo a favore dell'ODA, come stabilito a livello internazionale, sia raggiunto quanto prima possibile. Noi ci impegniamo a non risparmiare sforzo alcuno al fine di invertire la tendenza negativa al ribasso dell'ODA e, come pattuito, di conseguire celermente l'obiettivo di utilizzare una percentuale tra lo 0,15 e lo 0,20 del PNL come ODA a favore dei paesi meno sviluppati, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia.
- b. Dare applicazione, senza ulteriori ritardi, all'iniziativa per migliorare la condizione dei paesi gravemente indebitati e concordare la cancellazione di ogni debito ufficiale bilaterale dei paesi poveri gravemente indebitati quanto prima possibile, come risposta a chiari impegni da questi assunti nella lotta alla povertà; esortare all'utilizzo dei risparmi sugli interessi de-

bitori dovuti per finanziare i programmi di eradicazione della povertà, in particolare quelli rivolti all'infanzia.

- c. Esigere un'azione rapida e concertata per affrontare efficacemente – in modo complessivo, equo, duraturo e orientato allo sviluppo – il problema del debito dei paesi meno sviluppati, dei paesi in via di sviluppo a basso reddito e di quelli a medio reddito, attraverso una serie di misure nazionali e internazionali per rendere il loro debito sostenibile nel lungo periodo e per migliorare in tal modo la loro capacità di affrontare le questioni riguardanti l'infanzia, inclusi, quando appropriati, i meccanismi ordinari già esistenti, quali la trasformazione del debito per progetti che affrontano le esigenze dei bambini.
- d. Accrescere e facilitare l'accesso nei mercati internazionali dei prodotti e dei servizi dei paesi in via di sviluppo, attraverso, tra le altre misure, la riduzione negoziata delle barriere tariffarie e l'eliminazione delle barriere non tariffarie, ostacoli ingiustificati al commercio dei paesi in via di sviluppo, secondo il sistema del commercio multilaterale.
- e. Convinti che il potenziamento degli scambi commerciali è essenziale alla crescita e allo sviluppo dei paesi meno sviluppati, mirare a migliorare canali preferenziali d'accesso ai mercati per tali paesi, adoperandosi per conseguire l'obiettivo dell'accesso libero da dazi doganali e da limiti di quota di tutti i prodotti dei paesi meno sviluppati nei mercati dei paesi sviluppati.
- f. Mobilitare risorse nuove e aggiuntive a favore dello sviluppo sociale, tanto a livello nazionale quanto internazionale, al fine di ridurre le disparità all'interno e fra i singoli paesi, assicurando l'uso efficace ed efficiente delle risorse esistenti. Inoltre, garantire quanto più possibile che le spese sociali a beneficio dell'infanzia siano protette e considerate prioritarie nelle situazioni di crisi economica e finanziaria tanto di breve quanto di lunga durata.
- g. Sperimentare vie alternative per trovare nuove risorse finanziarie pubbliche e private attraverso, fra l'altro, la riduzione delle spese militari eccessive, del commercio di armi e degli investimenti nella produzione e per l'acquisto di armamenti – incluse le spese militari a livello globale – tenendo in considerazione le necessità della sicurezza nazionale.
- h. Esortare i paesi donatori e quelli beneficiari, sulla base di un accordo e di un impegno comune, a dare piena applicazione all'"Iniziativa 20/20", in linea con il Documento di Oslo e di Hanoi, allo scopo di garantire l'accesso universale ai servizi sociali di base.

53. Noi accorderemo un'attenzione prioritaria alla soddisfazione delle esigenze dei bambini del mondo più deboli e vulnerabili nei paesi in via di sviluppo, in particolare nei paesi meno sviluppati e nell'Africa subsahariana.

54. Noi accorderemo, inoltre, un'attenzione speciale alle esigenze dei bambini che vivono nei piccoli Stati insulari in via di sviluppo, in quelli senza sboc-

chi al mare e di transito e in tutti gli altri paesi in via di sviluppo, compresi gli Stati le cui economie attraversano una fase di transizione.

55. Noi promuoveremo la cooperazione tecnologica tra i vari paesi, al fine di condividere le esperienze e le strategie proficue per l'attuazione del presente Piano d'azione.

56. La realizzazione dei nostri obiettivi e aspirazioni a favore dell'infanzia necessita di nuove forme di collaborazione con la società civile, incluse le ONG e il settore privato, e di accordi innovativi per mobilitare risorse aggiuntive, tanto private quanto pubbliche.

57. Tenendo a mente che le multinazionali devono rispettare le legislazioni nazionali, si deve promuovere tra queste un senso di responsabilità sociale che contribuisca al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sociale e al benessere dei bambini, in particolare attraverso:

1. La promozione tra le multinazionali di una maggiore consapevolezza della correlazione esistente tra sviluppo sociale e crescita economica.
2. La messa a punto di un quadro di riferimento di politiche legali, economico e sociale, giusto ed equilibrato per sostenere e stimolare le iniziative del settore privato volte a conseguire i suddetti obiettivi.
3. Una maggiore collaborazione a livello nazionale con le aziende, i sindacati e la società civile, a sostegno degli obiettivi posti dal Piano d'azione.

Noi esortiamo il settore privato a valutare l'impatto sull'infanzia delle sue politiche e dei suoi interventi e a mettere a disposizione di ogni bambino, e in particolare di quelli che versano in maggiore stato di bisogno, i benefici della ricerca e dello sviluppo scientifico, delle tecniche mediche, del settore sanitario, dell'arricchimento degli alimenti, della tutela dell'ambiente, dell'istruzione e della comunicazione di massa.

58. Noi siamo determinati a garantire una maggiore coerenza politica e una più vasta cooperazione tra le Nazioni Unite, le loro agenzie e le istituzioni previste dall'Accordo di Bretton Woods, così come tra altri organismi multilaterali e la società civile, con lo scopo di raggiungere gli obiettivi fissati dal presente Piano d'azione.

D. Azioni e valutazioni ulteriori

59. Per facilitare l'attuazione degli impegni assunti con questo documento, noi svilupperemo o potenzieremo con urgenza, se possibile entro la fine del 2003, piani d'azione nazionali e, quando appropriato, regionali, corredati da una serie di obiettivi e traguardi specifici, con scadenze temporali e misurabili,

sulla base del presente Piano d'azione, tenendo in considerazione l'interesse preminente del bambino e in armonia con le legislazioni nazionali, i valori religiosi ed etici e il background culturale di ogni popolo, nel rispetto di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali.

Noi potenzieremo perciò i nostri programmi nazionali e assicureremo il coordinamento, gli strumenti d'attuazione e le risorse necessari. Integreremo gli obiettivi del presente Piano d'azione nelle nostre politiche governative nazionali e nei programmi di sviluppo a carattere nazionale e locale, nelle strategie di lotta alla povertà, negli interventi multisettoriali e negli altri rilevanti piani di sviluppo, in collaborazione con i principali esponenti della società civile – tra cui le ONG che lavorano per e con i bambini, con gli stessi bambini, in base alla loro età e maturità, e con le loro famiglie.

60. Noi effettueremo un monitoraggio regolare sia a livello nazionale sia, quando necessario, a livello regionale e valuteremo i progressi ottenuti in direzione degli obiettivi e dei traguardi prefissati dal presente Piano d'azione tanto a livello nazionale quanto regionale e globale. Conformemente a tali propositi, potenzieremo i nostri servizi statistici nazionali, per raccogliere, analizzare e disaggregare dati e informazioni anche in base a sesso, età e altri fattori rilevanti che potrebbero portare a disuguaglianze; promuoveremo un'ampia gamma di ricerche sulla condizione dell'infanzia. Noi potenzieremo la cooperazione internazionale per sostenere gli sforzi volti a costruire efficienti servizi statistici e rafforzare le capacità di monitoraggio, valutazione e pianificazione delle diverse comunità.

61. Noi condurremo a livello nazionale e locale riesami periodici dei progressi ottenuti, allo scopo di affrontare con maggiore efficacia gli ostacoli esistenti e accelerare gli interventi. A livello regionale tali riesami saranno utilizzati per condividere l'esperienza sulle iniziative più proficue, per potenziare le collaborazioni e accelerare i progressi. Per tali ragioni:

- a. Noi esortiamo gli Stati aderenti alla Convenzione sui diritti dell'infanzia a inserire nei propri rapporti al Comitato sui diritti dell'infanzia le informazioni riguardanti le misure adottate e i risultati conseguiti nell'attuazione del presente Piano d'azione.
- b. In qualità di organizzazione leader a livello mondiale per l'infanzia, si richiede al Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) di continuare a predisporre e diffondere, in stretta collaborazione con i governi, i principali fondi, programmi e agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite e quando necessario con altri soggetti rilevanti, le informazioni sui progressi ottenuti nell'attuazione della presente Dichiarazione e Piano d'azione. Gli organismi di governo delle principali agenzie specializzate sono tenuti a garantire che, nel quadro del proprio mandato, dette agenzie offrano il maggiore sostegno possibile per il conseguimento degli obiettivi previsti dal presente Piano d'azione e per mantenere l'Assemblea delle Nazioni Unite, attraverso il Consiglio economico e sociale,

costantemente aggiornata sui progressi e sugli interventi aggiuntivi necessari nel corso del decennio, utilizzando gli schemi di rapporto e le procedure esistenti.

- c. Noi chiediamo al Segretario generale dell'ONU di presentare all'Assemblea generale un rapporto periodico sui progressi ottenuti nell'attuazione del presente Piano d'azione.

62. Noi ci impegniamo a non lasciare intentato alcuno sforzo al fine di proseguire nell'impresa di creare un mondo a misura di bambino, che sia fondato sulle conquiste raggiunte nel corso del decennio passato e ispirato ai principi della priorità all'infanzia. In modo solidale con un vasto numero di partner, noi porteremo avanti un movimento globale a favore dell'infanzia, il quale generi uno slancio inarrestabile nella direzione del cambiamento. Noi facciamo tale solenne promessa, sostenuti dalla consapevolezza che, attribuendo la massima priorità ai diritti dei bambini, alla loro vita, alla loro protezione e al loro sviluppo, noi serviamo l'interesse generale dell'umanità intera e garantiamo il benessere di tutti i bambini in tutte le società.

Parlamento italiano

Commissione parlamentare per l'infanzia

Risoluzione sulle iniziative da adottarsi a favore dei bambini che si trovano nelle zone colpite da eventi bellici¹

La Commissione parlamentare
per l'infanzia

1. considerato che in Afghanistan migliaia di bambini vivono tra il terrore, il dolore, la fame di una carestia ormai endemica e la malattia che ai conflitti e alla fame si accompagna;

2. considerato che l'attuale stato di conflitto rende più drammatica l'emergenza umanitaria già in atto sia causando direttamente vittime civili sia creando nuovi flussi di profughi;

3. considerato che in molti altri paesi del mondo dal Medio Oriente all'Africa, fino all'Estremo Oriente, i bambini che vivono nelle zone di guerra sono senza speranza di vita e di salute nella maggior parte dei casi e privi di una pur minima possibilità di istruzione che permetta un'evoluzione civile e sociale;

4. considerato che fame, malattia, mutilazioni, arruolamenti forzati per i bambini, sfruttamento sessuale delle bambine e/o bambini, ignoranza, solitudine sono le piaghe che scandiscono la non esistenza dei bambini nelle zone colpite da eventi bellici;

5. considerati i numerosi impegni assunti a favore dell'infanzia in occasione di recenti vertici e conferenze internazionali dei governi dei paesi più industrializzati

impegna il Governo

- a) a una forte azione strategica per cercare di supplire alle necessità nutrizionali dei gruppi più vulnerabili, includendovi i neonati, gli adolescenti e le madri;
- b) promuovere i diritti dei bambini e degli adolescenti in quanto aspetto fondamentale per il ristabilimento ed il conseguimento della pace, della sicurezza e per la ricostruzione della coesione sociale, condizioni indispensabili per la stabilità e la ripresa dello sviluppo;
- c) a mettere a punto - anche in considerazione delle esplicite dichiarazioni del Governo in sede di comunicazioni al Parlamento sul conflitto in atto - singolarmente e di concerto con i paesi *partners*, azioni e strategie d'impatto immediato e di medio termine per affrontare concretamente e in maniera incisiva il dramma non più tollerabile che i bambini delle zone di guerra vivono quotidianamente sotto gli occhi di tutti noi, grazie alla impietosa ma utile presenza dei *mass-media*;

¹ Testo delle identiche risoluzioni, 7-00037 presentata da Maria Burani Procaccini e altri e 7-00001 presentata da Antonio Rotondo e altri, approvato nella seduta della Commissione del 25 ottobre 2001.

- d) a prevedere iniziative idonee affinché nessuna misura restrittiva di carattere internazionale colpisca l'approvvigionamento di medicinali, cibo e vestiario per l'infanzia;
- e) a proporsi per assumere a livello internazionale un ruolo di promozione per gli aiuti umanitari nei confronti dei bambini nelle zone colpite da eventi bellici;
- f) a proseguire nell'impegno profuso in ogni istituzione internazionale, a cominciare dall'Unione europea, in favore di ogni iniziativa volta a cancellare rapidamente il debito dei paesi più poveri, per contribuire ad alleviare la fame e la sete dei bambini del sud del mondo e combattere le malattie curabili che mietono milioni di vittime tra i bambini;
- g) a predisporre il varo di un piano straordinario di aiuti alle popolazioni civili afgane in fuga dalla guerra, rafforzando e sostenendo il coraggioso lavoro dei volontari e degli operatori locali e delle ONG italiane impegnate in quel territorio;
- h) a stanziare un fondo consistente da destinare all'ACNUR e all'UNICEF per gli interventi di soccorso ai bambini afgani profughi;
- i) a garantire il diritto dei profughi afgani e in particolare delle famiglie con minori a chiedere asilo e ad adottare provvedimenti di protezione umanitaria verso i profughi afgani;
- j) ad agevolare nel nostro paese l'approvazione di una legge sul diritto di asilo per i bambini che fuggono dalle zone di conflitto e per le loro famiglie;
- k) a promuovere, nel rispetto dell'autonomia scolastica dei singoli istituti, l'iniziativa dell'UNICEF volta a realizzare una raccolta di fondi, presso le scuole elementari e medie, che rappresenti un momento di fratellanza e di cosciente solidarietà dei bambini nei confronti di altri bambini, attraverso il dono di piccoli risparmi. Tali fondi dovrebbero essere finalizzati alla ricostruzione di scuole in Afghanistan;
- l) ad assicurare, nel quadro delle norme vigenti, che la *task force* già operante presso la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri coordini nell'immediato, di concerto con l'Unione europea, l'invio degli aiuti umanitari di provenienza italiana, con particolare riferimento ai medicinali e al vestiario e, a medio termine, la fornitura e l'installazione di adeguati ricoveri, ospedali da campo, aule scolastiche e quant'altro utile a mantenere un livello sociale accettabile favorendo ogni forma di socializzazione e di integrazione, anche ludica, dei bambini.

Governo italiano

Presidenza del consiglio dei ministri

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 14 febbraio 2002, Delega di specifiche funzioni al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità onorevole Stefania Prestigiacomo¹

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2001 con il quale l'on. Stefania Prestigiacomo è stata nominata Ministro senza portafoglio;

Visto il proprio decreto 11 giugno 2001 con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per le pari opportunità;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2000 recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed, in particolare, l'art. 18 relativo al Dipartimento per le pari opportunità, nonché il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1997, n. 405, recante il regolamento per l'istituzione ed organizzazione del predetto Dipartimento;

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 legge 6 febbraio 1996, n. 52, ed in particolare l'art. 18;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 1997 "Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle 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 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 fra donne e uomini (2001-2005) n. 355 del 7 giugno 2000 e n. 119 del 2 marzo 2001;

Vista la direttiva 2000/43 CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nonché la direttiva 2000/78 del medesimo Consiglio, del 27

¹ Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 14 marzo 2002, n. 62.

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;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Decreta

Art. 1.

A decorrere dall'11 giugno 2001, il Ministro senza portafoglio per le pari opportunità on. Stefania Prestigiacomo 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 di pari opportunità fra uomini e donne, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione.

In particolare, salve le competenze attribuite dalla legge ai singoli Ministri, il Ministro per le pari opportunità è delegato:

- a) a promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in materia di pari opportunità tra uomo e donna con riferimento ai temi della salute, della scuola, dell'ambiente, della famiglia, del lavoro e delle cariche elettive;
- b) a promuovere e coordinare le azioni di Governo volte 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 le tendenze sessuali;
- c) ad adottare le iniziative necessarie per la programmazione, l'indirizzo,

il coordinamento ed il monitoraggio dei fondi strutturali europei in materia di pari opportunità;

- d) ad esercitare tutte le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri previste dalla legge 22 giugno 1990, n. 164, e successive modifiche;
- e) 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.

Art. 2.

Al Ministro per le pari opportunità sono delegate le funzioni di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269.

Il Ministro per le pari opportunità è altresì delegato ad esercitare le funzioni di indirizzo politico nella materia delle adozioni dei minori stranieri, in raccordo con la commissione istituita dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, ed operante nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Art. 3.

Il Ministro per le pari opportunità è delegato a presiedere la consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie di cui all'art. 42, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in raccordo con la commissione per le politiche di integrazione di cui all'art. 46 del medesimo decreto legislativo.

Art. 4.

Il Ministro per 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 le pari opportunità 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 le pari opportunità rappresenta il Governo italiano in tutti gli organismi internazionali e comunitari aventi competenza in materia di 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 82/43/CEE della commissione, del 9 dicembre 1981, come modificata dalla decisione 95/420/CE del 19 luglio 1995.

Art. 5.

Nelle materie oggetto del presente decreto, il Ministro per le pari opportunità 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 di parità e pari opportunità.

Restano salve tutte le competenze attribuite dalla legge o dai regolamenti direttamente al Ministro o al Dipartimento per le pari opportunità.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, previa registrazione da parte della Corte dei conti.

Presidenza del consiglio dei ministri Conferenza Stato-Regioni

Delibera della Conferenza Stato-Regioni di adozione dei criteri per la definizione degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti di assistenza pubblici o privati, ai sensi dell'articolo 2, comma 5 della legge 28 marzo 2001, n. 149, che modifica la legge 4 maggio 1983, n. 184, recante: "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile

La Conferenza permanente
per i rapporti tra lo Stato, le Regioni
e le Province Autonome di Trento
e di Bolzano

Visto l'articolo 2, comma 5, della legge 28 marzo 2001, n. 149, di cui all'oggetto, che prevede che le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza Stato-Regioni, definiscano gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti di assistenza pubblici o privati;

Visto l'articolo 2, comma 1, lett. g) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che dispone che questa Conferenza adotti i provvedimenti che sono ad essa attribuiti per legge;

Vista la nota del 9 luglio 2001 con la quale la Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, ha richiesto al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le determinazioni in ordine all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 5 della legge 28 marzo 2001, n. 149;

Vista la nota del successivo 16 luglio 2001 con la quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha comunicato la propria disponibilità ad un incontro tecnico ai fini della predisposizione di un provvedimento attuativo, ai sensi del citato articolo 2, comma 5 della legge 149/2001;

Considerato che nell'incontro tecnico del 15 novembre 2001, si è convenuto sull'opportunità che le Regioni avanzasse-

ro una proposta sui richiamati criteri;

Vista la nota del 13 dicembre 2001 con la quale il Coordinamento tecnico dell'Area Sanità - Servizi Sociali della Regione Veneto, ha trasmesso la suddetta proposta delle Regioni, approvata in Conferenza degli Assessori alle politiche sociali il 20 novembre 2001, che è stata partecipata con nota del 17 dicembre 2001 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

Considerato che in sede tecnica il 19 febbraio 2002, si è convenuto sulla individuazione dei criteri che sono riportati in allegato;

Considerato che nel corso dell'odierna seduta, i Presidenti delle Regioni e i rappresentanti delle Amministrazioni centrali hanno dichiarato di convenire sui suddetti criteri oggetto della presente deliberazione;

Acquisito l'assenso del Governo e delle Regioni e Province autonome, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. g) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Delibera

ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. g) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e dell'articolo 2, comma 5, della legge 28 marzo 2001, n. 149, l'adozione dei criteri per la definizione degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo fami-

liare e dagli istituti di assistenza pubblici o privati, di cui all'allegato A che costituisce parte integrante del presente atto.

Allegato A

Adozione da parte della Conferenza Stato-Regioni dei criteri relativi agli standard minimi delle comunità di tipo familiare per i minori privi di ambiente familiare idoneo, ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificato dall'articolo 2 della legge 28 marzo 2001, n. 149, concordati tra le Regioni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella riunione tecnica del 19 febbraio 2002

Punto 1

a) I criteri relativi agli *standard* minimi delle comunità di tipo familiare per i minori privi di ambiente familiare idoneo, ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificato dall'articolo 2 della legge 28 marzo 2001, n. 149, sono quelli previsti dall'articolo 3 del decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308, recante "Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328".

Punto 2

a) I requisiti minimi per l'autorizzazione al funzionamento di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328 e alla legge 28 marzo 2001, n. 149 riguardano le strutture ed i servizi già operanti e quelli di

nuova istituzione, gestiti dai soggetti pubblici o dai soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328 che, indipendentemente dalla denominazione dichiarata, sono rivolti ai minori per interventi socio-assistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia.

- b) Le comunità di tipo familiare, che accolgono bambini e/o adolescenti temporaneamente privi di famiglia o provenienti da famiglie in condizioni di disagio per i quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il progetto individuale, sono caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia e, qualora accolgano fino ad un massimo di sei minori, possiedono i requisiti strutturali previsti per gli alloggi destinati a civile abitazione.
- c) Gli specifici requisiti organizzativi per le comunità di cui alla lettera b) devono essere adeguati alle necessità educativo-assistenziali dei bambini e degli adolescenti e sono stabiliti dalle regioni.
- d) Le regioni determinano i casi in cui le comunità di tipo familiare di cui alla lettera b) e i gruppi appartamento di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308 possono operare sulla base della semplice denuncia di inizio di attività.
- e) Gli istituti, che dovranno essere superati entro il 31 dicembre 2006 ai sensi dell'articolo 2, comma 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificato dall'articolo 2 della legge 28 marzo 2001, n. 149, continuano ad essere regolati dalla normativa regionale vigente.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Discorso pronunciato il 9 maggio 2002 dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, capo della missione italiana che ha partecipato alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite.

Signor Presidente,

permettetemi prima di tutto di congratularmi per la Vostra presidenza di questa Sessione speciale dell'Assemblea generale e di condividere quanto dichiarato dalla Spagna a nome dell'Unione europea.

Questa Sessione speciale esprime la profonda considerazione che noi, generazione di oggi, dobbiamo avere nei confronti di bambini e adolescenti, che costituiscono la generazione del domani. Riunirsi a distanza di dieci anni dallo storico Vertice mondiale sull'infanzia del 1990 non dovrebbe costituire una semplice occasione per fare il punto di ciò che è stato fatto o per rammaricarsi di quanto non è stato fatto. Si tratta prima di tutto di un'opportunità per riflettere su quanto vi è ancora da fare, per tracciare un percorso comune di cooperazione e per imparare gli uni dagli altri, per il bene dell'infanzia. Un mondo a misura di bambino: è questo l'impegno che vogliamo oggi riconfermare, e che ci dovrà guidare nelle nostre future azioni.

Un mese fa ci siamo riuniti a Madrid, dove abbiamo sottoscritto un impegno per creare una società per tutte le età. Oggi intendiamo rafforzare il nostro impegno: dobbiamo dimostrare che vogliamo veramente costruire un mondo adatto a tutte le generazioni, iniziando a investire sui giovani, che rappresentano il futuro di ogni società. Dobbiamo dimostrare che intendiamo costruire un mondo in cui vi sia stima reciproca tra generazioni e in cui vi sia una condivisione per il bene comune.

Per raggiungere questa realtà, per salvaguardare il futuro dobbiamo intervenire.

Non possiamo restare inerti mentre, davanti a noi, tragici eventi ledono la vita dei bambini in così tante parti del mondo. Né tantomeno possiamo rifiutarci di mettere in discussione il nostro ruolo in relazione a tali eventi per correggere o migliorare il nostro comportamento.

Nonostante gli impegni solennemente proclamati durante il Vertice del 1990, e nonostante la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti dell'infanzia sia stata universalmente accettata, la violenza e lo sfruttamento nei confronti dell'infanzia, l'isolamento dei bambini e l'indifferenza nei confronti delle necessità dei fanciulli continuano a verificarsi con troppa frequenza e sotto troppe forme diverse.

Nel corso della Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni unite sull'infanzia (UNGASS 2002) dovremo, quindi, anche riconoscere quanto poco abbiamo fatto a volte nel cercare di far fronte a questi problemi, riconoscere le molteplici sfide lanciate a tutti i Paesi e discutere le possibili strategie comuni.

Istruzione e sanità

Interi generazioni di bambini non hanno ricevuto un'istruzione di base o non hanno potuto accedere o portare a termine programmi di formazione. Non possiamo ignorare il fatto che prima o poi questi ragazzi diventeranno un fardello insostenibile per le società in cui vivono.

La violenza contro i bambini si manifesta sotto forma di discriminazione, esclusione dall'insegnamento, un aumento allarmante del numero dei bambini di strada nei quartieri urbani degradati e la per-

dita traumatica di radici culturali per i bambini coinvolti in caotici processi di migrazione. Tali fenomeni potranno anche essere antichi ma non per questo sono meno intollerabili, e spetta all'intera popolazione internazionale offrire assistenza e protezione alle piccole vittime.

È compito della nostra generazione – adulti e genitori, nonché leader politici e di governo – garantire assistenza e tutela alla vita di questi giovani. Nel quadro degli impegni sottoscritti al Forum mondiale sull'istruzione di Dakar, nel 2000, l'Italia aveva fatto dell'istruzione una priorità dei programmi di cooperazione internazionale. L'Italia è anche membro del Gruppo di lavoro sulla implementazione delle strategie identificate a Dakar e ha portato a termine con successo progetti per il miglioramento del sistema scolastico nazionale.

Il nostro impegno nei confronti dell'istruzione è accompagnato da solide iniziative sanitarie, al fine di prevenire la diffusione delle malattie trasmesse sessualmente, la malnutrizione e la denutrizione, in particolar modo tra le donne. L'Italia ha fatto un considerevole investimento a livello di risorse economiche e umane – nell'ambito del Programma mondiale UNAIDS, il programma congiunto delle Nazioni unite su HIV/AIDS – ed è il secondo maggior finanziatore del Fondo globale per la lotta contro HIV/AIDS, malaria e tubercolosi. È nostra intenzione concentrare i nostri sforzi anche sugli aspetti sociali della lotta contro l'HIV/AIDS nei bambini.

«I bambini non ci appartengono, appartengono al mondo» diceva Kahlil Gibran. Non esiste genitore, né tantomeno governo che possa plasmarli a loro piacimento. È dovere dei genitori proteggere i fanciulli dalla loro vulnerabilità e incoraggiare i loro talenti. È dovere del governo ridurre il divario tra vecchie e giovani generazioni, attraverso la scuola e l'istruzione degli adulti e migliorando i rapporti intergenerazionali.

Sradicamento della povertà e infanzia

Il nostro obiettivo principale è lottare contro la povertà – la causa principale della deprivazione in cui vivono milioni di bambini – riducendo, quindi, le cause di abbandono dei fanciulli da parte delle loro stesse famiglie, aiutando i fanciulli stessi a prender parte al ciclo vitale della società.

Negli ultimi dieci anni, l'Italia ha destinato risorse maggiori ai programmi volti a tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi in via di sviluppo. Dal dicembre 1998 l'Italia ha le proprie linee guida per i programmi di cooperazione allo sviluppo che interessano l'infanzia, e intende considerare i bambini e i giovani sempre più come risorsa essenziale di sviluppo su cui investire. Coerentemente con questo approccio, il bambino/l'adolescente non viene più visto unicamente come beneficiario, ma piuttosto come agente di sviluppo e soggetto di diritti inalienabili.

Per il triennio 1999-2001, nel quadro di un approccio coordinato e multisettoriale, l'Italia ha stanziato grossi contributi volontari alle organizzazioni internazionali che si occupano dell'infanzia, per programmi di cooperazione da mettere in atto in stretta collaborazione con organizzazioni non governative, autorità regionali e agenzie delle Nazioni unite.

Il mio Paese sta prestando, inoltre, una particolare attenzione alle questioni relative alle adozioni internazionali. Leggi di recente approvazione rafforzano il principio della sussidiarietà delle adozioni internazionali e garantiscono procedure di adozione nell'interesse superiore del minore. È nostro scopo collaborare con le istituzioni dei Paesi di origine favorendo le politiche sociali, migliorando le condizioni, promuovendo in tal modo l'adozione e l'affidamento nazionale per permettere ai bambini di rimanere nei propri Paesi di origine.

Le adozioni a distanza sono uno degli strumenti su cui vuole puntare l'Italia, permettendo una migliore organizzazione e un miglior coordinamento dei progetti messi in atto grazie alla generosità di così tante persone. Scopo di tali iniziative è fornire ai giovani effettive opportunità di rendersi indipendenti, di attivare le proprie risorse nel loro Paese natale e sviluppare uno spirito di iniziativa e capacità culturali e professionali che li aiuteranno a sfuggire alla spirale della mera carità.

La violenza nei confronti dei bambini

Forte della propria tradizione democratica e del proprio impegno a favore dei diritti e dei valori umani, l'Italia, negli ultimi anni, ha aumentato le proprie capacità di affrontare e contrastare i peggiori effetti della tratta di esseri umani, in particolar modo dei bambini, svolgendo un importantissimo ruolo nella promozione di iniziative internazionali per arrestare e sradicare tale pratica. Consapevoli come siamo dell'entità del fenomeno e delle sue tragiche caratteristiche, in tutti i forum internazionali il mio Paese ha dato un contributo decisivo nell'elaborazione di nuovi strumenti per contrastare questo fenomeno e per offrire assistenza e protezione alle vittime.

Nell'ambito della collaborazione multilaterale, l'Italia è stata uno dei primi Paesi a sostenere i due Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti dell'infanzia approvata a New York nel 1989, protocolli adottati al Vertice del millennio del 2000. Ed è con piacere che annuncio che questa mattina ho depositato lo strumento di ratifica per i due Protocolli presso la Segreteria delle Nazioni unite.

I due Protocolli si riferiscono a due diverse forme di violenza a danno dell'infanzia: la prima è la tratta per la vendita dei minori, la prostituzione e la pornografia minorile; l'altra è il coinvolgimento dei

minori nei conflitti armati. Per lottare contro entrambe queste forme di violenza, bisogna usare strategie efficaci e metodi che promuovano e sostengano lo sviluppo nelle società di origine di questi bambini. A tal fine, lo scorso luglio, l'Italia ha ospitato un seminario internazionale delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati con l'intento di tracciare un'agenda di impegni per monitorare le situazioni critiche e per dar luogo a una rete globale di esperti. Siamo inoltre impegnati a creare un gruppo permanente di esperti per studiare i modi migliori per lottare contro questo fenomeno.

Lavoro minorile

Non vi può essere sviluppo economico in una società in cui i giovani lavoratori, in particolar modo i bambini, vengono sfruttati. Per l'Italia la Convenzione n. 182 dell'OIL, che proibisce le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, costituisce una pietra miliare ed è stato uno dei primi Paesi a ratificarla.

L'Italia è in prima linea nella Campagna globale dell'OIL volta a sensibilizzare i diversi Paesi riguardo le strategie che questi possono adottare per eliminare il lavoro minorile. Sia il Governo sia le parti sociali hanno sostenuto la partecipazione dell'Italia nel Programma internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile (IPEC). Ci sono stati lavoratori coinvolti a tempo pieno nel programma, che hanno dedicato il proprio tempo alla raccolta di fondi per la campagna volta all'eliminazione delle più dannose forme di lavoro minorile.

I bambini sono stati inoltre al centro dell'attenzione mondiale durante la Conferenza di Palermo tenutasi nel dicembre 2000, durante la quale è stata aperta alla firma la Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale, insieme ai due Protocolli allegati contro il contrabbando e la tratta di esseri umani, in parti-

colar modo di donne e bambini. L'Italia è orgogliosa di aver ospitato un evento di tale importanza e di essere stato uno dei primi Paesi a firmare i testi. Ci auguriamo che la Convenzione raggiunga presto il numero di ratifiche necessario per entrare in vigore.

Il nostro obiettivo, nel negoziare questi strumenti internazionali, non era di criminalizzare le vittime della tratta illegale, bensì di lottare contro le organizzazioni criminali che da essi traggono vantaggio. L'Italia sta cercando di far sì che gli impegni solennemente assunti siano veramente messi in atto. Negli ultimi anni abbiamo promosso dei progetti, in stretta collaborazione con le agenzie internazionali, per lottare contro la tratta di bambini e per garantire protezione, assistenza e mezzi perché i bambini vittime di tali traffici siano reintegrati in seno alle loro famiglie di origine, alle loro scuole e al loro sistema sociale.

Promuovere il benessere

L'Italia è stata a lungo impegnata nel promuovere la cittadinanza attiva di bambini e adolescenti. I bambini e gli adolescenti hanno dei diritti: il diritto all'istruzione, all'alimentazione, a un alloggio adeguato al loro sviluppo fisico e psicologico, al gioco, a una buona salute e agli affetti. Le stesse opportunità vanno garantite a tutti i bambini, siano essi abili o disabili.

Tali diritti vengono riassunti nel principio proclamato dalla Convenzione del 1989, inserito ora nella legislazione italiana sull'infanzia: i cittadini di minore età hanno diritto al benessere, diritto a vivere in un mondo a misura di bambino.

Un mondo a misura di bambino – il tema dell'incontro, qui a New York – deve garantire prima d'ogni altra cosa il diritto alla famiglia, a crescere e a sviluppare la propria personalità in un clima di amore e comprensione, sotto la cura e la supervisione dei genitori, in un'atmosfera di affetto e sicurezza fisica e morale, con la ga-

ranzia di un'alimentazione, un alloggio, tempo libero e cure mediche adeguate.

In Italia, la famiglia rappresenta ancora la struttura di base per l'educazione di una persona, la protezione del suo benessere, la promozione dell'unità sociale. È il primo luogo dove il fanciullo apprende, nel senso più ampio del termine. Col tempo i fanciulli acquisiscono un senso di responsabilità sociale e riconoscono il ruolo attivo che sono tenuti a svolgere. La famiglia è la struttura che garantisce il tramandarsi del patrimonio culturale e morale alle giovani generazioni, attraverso lo scambio intergenerazionale e la promozione di eguaglianza tra le diverse generazioni di una famiglia. Il ruolo dei più anziani in seno ai rapporti familiari è fondamentale per il modo in cui contribuiscono al processo di apprendimento dei giovani.

Il governo italiano è profondamente impegnato in politiche nuove, coerenti e coordinate, a vantaggio della famiglia. Piuttosto che offrire semplicemente un sostegno economico alle famiglie bisognose, è possibile mettere in atto diversi strumenti che siano in grado di rendere le famiglie parte del processo di identificazione delle loro necessità e mettere in atto progetti per soddisfarle.

Come già avevo dichiarato a Madrid il mese scorso, l'Italia è il Paese con il più basso tasso di natalità del mondo. Per modificare questa tendenza demografica e per rilanciare il ruolo attivo della famiglia all'interno della società, vogliamo adottare un approccio integrato che orienti le questioni economiche e fiscali, la fornitura di servizi e strutture sociali e le politiche del lavoro.

Il governo italiano intende creare un nuovo sistema assistenziale che potenzi la sussidiarietà orizzontale e verticale tra governi centrale, regionali e locali, oltre al coinvolgimento attivo delle famiglie, asso-

ciazioni e organizzazioni sociali private. Le nostre azioni puntano non soltanto a rispondere alle situazioni di emergenza, ma anche a promuovere il benessere della famiglia nel suo insieme e di tutti i suoi membri - i fanciulli innanzitutto.

Un mondo a misura di bambino significa il diritto a un ambiente sano, come ad esempio una città amica dei bambini. In Italia, le politiche per l'infanzia favoriscono ciò che noi chiamiamo una pianificazione condivisa, con il coinvolgimento e la partecipazione di tutti gli attori sociali che hanno a che vedere con l'infanzia: enti locali, pubbliche istituzioni, aziende, organizzazioni sociali private e l'industria dei servizi. La pianificazione condivisa incoraggia i fanciulli, in particolar modo gli adolescenti, a riappropriarsi degli spazi urbani e del patrimonio culturale locale e li rende parte delle decisioni che promuovono i loro diritti e definiscono i loro spazi.

I nuovi media e l'infanzia

Un mondo a misura di bambino significa una particolare attenzione all'educazione: un'educazione di qualità accessibile a tutti. Nelle sue politiche rivolte all'infanzia, l'Italia prevede inoltre il rapporto tra fanciulli e nuovi mezzi di comunicazione che gli educatori ritengono fondamentali per le politiche di educazione.

Anche prima del loro primo giorno di scuola, i bambini sviluppano un'alfabetizzazione spontanea attraverso i mezzi di comunicazione. Lo stretto contatto con le nuove tecnologie non li rende dipendenti, ma conferisce loro un nuovo modo di vedere il mondo, di cogliere segnali o di cercare nuovi stimoli. Ignorare i nuovi mezzi di comunicazione equivarrebbe a escludere sia il mondo reale sia il futuro. È per questo che si rende indispensabile per il bambino diventare attivo nel proprio processo di socializzazione, a scuola ad esempio.

Nel contesto dei nuovi *media*, il mondo rappresentato dalla televisione è anco-

ra il luogo in cui i bambini di molti Paesi restano immersi molte ore al giorno, un mondo in grado di influenzare fortemente il loro sviluppo psicosociale. L'Italia non ha dimenticato che la televisione continua a svolgere un ruolo importante come agente di socializzazione, che va spesso a riempire gli spazi vuoti della giornata di un fanciullo. È nostro obiettivo garantire la qualità di quanto viene presentato alla televisione. Televisione e Internet costituiscono un'opportunità di apprendimento e di sviluppo sociale, una risorsa supplementare in grado di offrire modelli validi di altri stili e valori di vita.

Prevenzione, protezione e recupero

Un mondo a misura di bambino significa proteggere i cittadini più piccoli dal pericolo, soprattutto dallo sfruttamento e dagli abusi. Prevenzione, protezione e recupero sono i tre imperativi delle politiche italiane volte alla tutela dell'infanzia e alla protezione dei minori contro gli abusi sessuali e lo sfruttamento.

Con questi tre imperativi l'Italia si è impegnata all'integrazione e all'interazione interistituzionale attraverso:

- la creazione di centri locali per monitorare le necessità dei bambini e degli adolescenti, ivi compresi i progetti di recupero e di sensibilizzazione;
- l'integrazione dei servizi sociosanitari a tutti i livelli di gestione;
- la creazione di una rete di protezione di giudici, pubbliche istituzioni, operatori sociali, medici, operatori delle organizzazioni sociali private e - primi fra tutti - operatori scolastici;
- formazione specializzata per chi lavora con l'infanzia.

La formazione nell'ambito della prevenzione, protezione e recupero delle vittime, costituisce la base dei progetti italiani per la lotta contro gli abusi e lo sfruttamento sessuale dei minori. La chiave verso la "tolleranza zero" nei confronti di tali fenomeni risiede nella formazione e nella sensibiliz-

zazione, oltre a legislazioni più rigide e all'applicazione delle leggi in materia.

Un mondo a misura di bambino sta a indicare che scuola e gioco devono essere il lavoro dei giovani cittadini. L'Italia si oppone strenuamente alle peggiori forme di lavoro minorile e sta portando a termine uno strumento per lottare contro questo fenomeno, non solo a livello di governo centrale ma anche attraverso gli enti locali. Il nostro obiettivo è dar vita a una rete di protezione dell'infanzia, sostenuta dal Governo, più vicina alle necessità dei fanciulli e delle loro famiglie.

L'istruzione ha un ruolo fondamentale in questo progetto, che affronta la difficile

sfida di reintegrare il bambino o il pre-adolescente in un contesto scolastico normale.

Conclusioni

La partecipazione dei bambini al processo decisionale è essenziale per raggiungere gli obiettivi che ci siamo prefissati. E in quest'ottica, la presenza di tante ragazze e tanti ragazzi alla Sessione speciale sottolinea il nostro impegno. Il nostro successo sarà assicurato se riusciremo a comprendere quali sono le vere necessità dei fanciulli e se saremo in grado di ascoltarli e di parlare loro.

È questo il primo passo nella nostra ricerca di un mondo migliore per tutti, non solo oggi, ma anche per il futuro.

CONTESTI E ATTIVITÀ

Bambini e adolescenti nel mondo

Minorenni in vendita in una democrazia in transizione: lo sfruttamento sessuale con finalità commerciali dell'infanzia moldava*

...Prima dell'Ottantanove, nessuno parlava di democrazia, perché non lo era.

E questo era male.

Ma non era quell'inferno che si crede in occidente.

Non era quell'inferno che esiste oggi...¹

Nel corso dell'ultimo biennio, la Moldavia è stata identificata come il Paese più povero d'Europa. Durante gli anni Novanta, la transizione verso il capitalismo ha esercitato effetti estremamente negativi quali l'incremento della povertà, una significativa diminuzione della speranza di vita e il peggioramento degli standard socio-sanitari in generale.

Nel corso del suo monitoraggio annuale per l'anno 2000, UNDP (United Nations Development Program, il Programma di sviluppo delle Nazioni unite) riferiva che oltre il 50% della popolazione viveva al di sotto della soglia di povertà.²

È di uso comune definire molti Paesi dell'Est Europa come "democrazie in transizione".

La transizione, il cambiamento radicale, che stanno vivendo è un fatto oggettivo. L'esistenza di una democrazia reale lo è molto meno.

Processi elettivi nel rispetto degli standard internazionali, libertà di espressione, multipartitismo e tanti altri sono elementi che ricordano, abbozzano, ciò che convenzionalmente viene descritta come una democrazia. Ma, agli occhi di chi scrive, tutti questi fattori perdono molto del loro senso se il sistema che legittimano non garantisce almeno un soddisfacimento minimo dei bisogni primari della sua popolazione.

È difficile parlare di "democrazia reale" in un Paese sul cui Servizio sociale gravano lacune profondissime, soprattutto a discapito delle fasce più deboli del-

* Manuel Finelli, Regional Officer Europe per ECPAT international. E-mail: manuel@ecpat.net

¹ Elissaveta Kambourova.

² UNDP, *Toward a culture of peace. National Human Development Report. Moldova Republic 2000*, cap. V: Socio-economic problems and policies, 2000.

la popolazione come i bambini e gli adolescenti, i quali vengono così esposti ad alcune delle peggiori forme di abuso e sfruttamento.

1. Cenni storici e di contesto

Situata al crocevia tra le culture slava, rumena e turca, la Moldavia è stata oggetto di una storia tormentata e spesso violenta. Tra il 1711 (allorché i moldavi fallirono nella resistenza ai turchi) e il 1944 i Russi hanno invaso il territorio in una dozzina di occasioni.

La Moldavia divenne parte della Romania indipendente nel 1918, ma solo per poi essere assorbita dall'URSS nel 1940 una prima volta e, definitivamente, nel 1944.

Nel gennaio 1992, la Moldavia fu uno dei membri fondatori della Comunità degli Stati indipendenti ma, in seguito alla secessione dall'Unione Sovietica, scontri armati si accesero tra l'esercito nazionale e i separatisti di etnia ucraina e russa abitanti la regione situata nella parte orientale del Paese denominata Transnistria. Nel giugno dello stesso anno, in seguito all'ingerenza dell'esercito di Mosca, le forze armate moldave persero la guerra ma – nonostante truppe russe permangano tuttora sul territorio – grazie al trattato che ne seguì la regione rimase alla Moldavia.

Nel 1993, alla Provincia meridionale di Gagauzia (dove la maggioranza della popolazione è di etnia turca) venne riconosciuto un particolare *status* di autonomia.

2. La difficile situazione economica: transitando verso il disastro³

Immediatamente dopo la dichiarazione di indipendenza il governo moldavo ha adottato un approccio radicale alla transizione economica verso l'economia di mercato. In maniera piuttosto rapida ha dato il via alla privatizzazione e liberalizzazione dei principali settori economici e alle imprese private ha riconosciuto una larga autonomia sia per quanto concerne la loro gestione finanziaria sia riguardo i meccanismi di definizione dei prezzi.

Come quasi ovunque, però, queste misure di aggiustamento strutturale sembrano essere ancora molto lontane dalle loro ottimistiche (o utopiche) fina-

³ I dati indicati e le informazioni elaborate in questo paragrafo sono stati tratti dai seguenti siti web, consultati nel mese di giugno 2002:

– CIA, *World factbook 2002*, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>

– Istituto italiano per il commercio estero, *Paesi e mercati. Moldavia. Congiuntura economica*, <http://www.ice.it>

– EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), *Moldova. Country Report 2001*, <http://www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/000926ebrdmd.htm>

lità. Infatti, anche non volendolo considerare, come da più parti, un “disastro sociale” (illustrato da alcuni degli indicatori presentati nei prossimi paragrafi) è innegabile che il Paese, nel suo complesso, abbia subito un drammatico calo del potere economico.

Il prodotto interno lordo (PIL) *pro capite*, calcolato sulla parità del potere di acquisto, si aggira intorno ai 2.400 USD (dollari statunitensi) annui⁴, mentre il salario di un operaio qualificato è fissato intorno agli 80-100 USD mensili. La Camera di commercio di Chisinau (la capitale) ha dichiarato che solamente il 20% delle industrie del settore secondario è stato attivo nel 2001.

Negli anni Novanta circa il 50% delle industrie pubbliche è stato privatizzato con rilevanti picchi in settori quali l'industria leggera (82% di privatizzazioni) e quella per la lavorazione di prodotti alimentari (93% di privatizzazioni). Inoltre, ad aggravamento di tale processo, va detto che le privatizzazioni più ampie coinvolgono come unici o principali attori capitali e imprese di Paesi stranieri.

Sullo sfondo di tutto questo, la Moldavia rimane ancora un Paese fortemente agricolo: esempio ormai piuttosto raro in Europa, l'agricoltura interessa una percentuale del PIL decisamente superiore a quella normalmente riscontrabile negli Stati industrializzati (pari al 31,4%).

3. Demografia e popolazione: il peggioramento degli standard⁵

La popolazione moldava è costituita da numerosi gruppi etnici (1989, stime ufficiali): il principale è quello dei Moldavi-rumeni (64,5%), seguito da Ucraini (13,8%), Russi (13%), Gagauzi (3,5%), Bulgari (2%), Ebrei (1,5%) e altri (1,7%).

Alcune delle divisioni etniche sono rafforzate dall'uso di lingue e anche alfabeti differenti (considerando che Russi, Ucraini e Bulgari utilizzano l'alfabeto cirillico). Ufficialmente il Paese è bilingue: il moldavo (che in sostanza è una derivazione molto stretta del rumeno) e il russo. Piuttosto diffuso è anche il gagauzo (un dialetto turco).

Il cristianesimo ortodosso è la religione di Stato ed è praticata dal 98,5% della popolazione.

I Moldavi in prevalenza sono un popolo rurale, tanto che solamente il 47,1% vive in aree urbane. Le città più importanti (in ordine di rilevanza demografica) sono: Chisinau, Tiraspol, Balti, Tighina e Rabinia.

La popolazione totale si aggira intorno ai 4.431.000 abitanti (luglio 2001, stime ufficiali) e può essere considerata come una delle più giovani di Europa (vedi tavola 1).

⁴ Per fornire qualche termine di riferimento basti ricordare che per la stessa annualità (2001) sono stati registrati i seguenti PIL *pro capite*: 36.200 USD per gli USA, 6.200 per la Colombia, 22.100 per l'Italia, 2.200 per l'India, 1.700 per il Camerun, 2.900 per l'Indonesia e 23.200 per l'Australia.

⁵ I dati indicati e le informazioni elaborate in questo paragrafo sono stati tratti dai seguenti siti web, consultati nel mese di giugno 2002:

- UNICEF, *The State of Children 2002*, www.unicef.org/sowc02

- CIA, *World factbook 2002*, www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html

**Tavola 1 – Struttura demografica della popolazione moldava
(luglio 2001, stime ufficiali)**

Classe di età	Valori percentuali
0 – 14 anni	22,40%
15 – 64 anni	67,62%
oltre 65 anni	09,94%

Sostanzialmente, si tratta di un Paese con moltissimi bambini e adolescenti ma purtroppo con un tasso di mortalità infantile piuttosto alto: 42,74 per mille (2001, stime ufficiali). Un dato significativo è il peggioramento inerente a questo indicatore che, nell'arco di un decennio è più che raddoppiato: nel 1990 era "solo" del 19,8%. Un *trend* simile è quello che sta gravando anche sulla speranza di vita che è passata dai 68,4 anni del 1990 ai 64,6 anni del 2001.

In parole povere, rispetto a dieci anni fa oggi muoiono più del doppio dei bambini e la "speranza di vita" su cui le persone possono contare si è ridotta di quasi quattro anni.

Come se non bastassero gli attuali problemi nazionali, la Moldavia deve anche gestire un numero considerevole di rifugiati politici e di profughi.

La presenza della maggioranza di questi è riconducibile a uno *status* pluridatato e anacronistico, visto che risale a quando l'URSS era un Paese in grado di accogliere e mantenere rifugiati politici (soprattutto quelli con determinate connotazioni ideologiche) smistandoli tra le sue varie repubbliche e mantenendoli attraverso un Servizio sociale centralizzato e funzionante. Ad ogni modo, recenti o meno che siano, sono presenti sul territorio rifugiati di varia origine: afgani, iraniani, iracheni, somali, burkinabé, kosovari, un rilevante gruppo dalla Cecenia nonché i profughi provenienti dalla Transnistria.

La Moldavia ha firmato il Protocollo internazionale sui rifugiati piuttosto in ritardo e prevalentemente in seguito alle insistenti pressioni di organizzazioni non governative nazionali e internazionali (tra le quali Salvati Copii, la Save the Children moldava). Tali pressioni si sono incentrate sul fatto che il Paese aveva firmato da tempo la ICRC (United Nations International Convention on the Right of the Child, cioè la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo fatta nel 1989 a New York) sottoscrivendo, quindi, impegni ben precisi anche per quanto riguarda i bambini rifugiati.

Le condizioni di carenza che gravano sull'infanzia appartenente a questo gruppo di popolazione sono, considerando le caratteristiche di contesto, estremamente complesse e spesso drammatiche.

4. Educazione e servizi sociali per l'infanzia: "istituzioni pericolanti"

Il tasso di analfabetismo è tuttora molto basso ma il sistema scolastico secondario superiore e il sistema accademico soffrono di gravissime deficienze strutturali.

Solamente fino a qualche anno addietro, la Moldavia era in grado di offrire un'educazione universitaria di discreto livello, capace di attirare studenti da diverse aree e continenti quali il Medio Oriente, l'Africa e varie altre Repubbliche dell'URSS. Attualmente il flusso di studenti dall'estero, per quanto ridimensionato, continua a esistere soprattutto in virtù dell'irrisorio costo della vita ("irrisorio" per gli stranieri, ovviamente), ma la qualità dell'insegnamento è diminuita drasticamente⁶.

In parallelo si è sviluppato un sistema educativo privato di migliore qualità, ma questo richiede alle famiglie costi che sono spesso proibitivi, raggiungendo cifre anche di 50 USD al mese di tasse più 700 USD di iscrizione annuale.

Tutto questo avviene nel medesimo Stato in cui d'inverno, ai bambini che vivono nelle campagne, può succedere di perdere da uno a tre mesi di scuola pubblica a causa di istituzioni scolastiche non in grado di garantire il riscaldamento delle strutture (essendo un'area geografica in cui vengono raggiunte facilmente temperature di decine di gradi sotto lo zero).

Il sistema educativo per bambini "svantaggiati" è uno dei più colpiti da queste carenze. Le istituzioni per "bambini in disagio" esistono ma devono combattere ogni giorno contro proibitive carenze strutturali, di personale e di metodo.

È, per esempio, ancora vigente l'approccio sovietico tendente all'istituzionalizzazione delle devianze minorili e al loro recupero attraverso la costruzione di identità "comunitarie" piuttosto che individuali. Al di là delle disquisizioni accademiche, questa è una profonda incoerenza di fatto dal momento che, al di fuori dell'istituzione riabilitativa, i servizi socioassistenziali a disposizione dei minorenni in disagio versano in drammatiche condizioni. Per legge, ad esempio, i minori possono restare in queste istituzioni solo fino all'età di sedici anni, dopo di che la legge prevede una loro uscita ma sotto forma di presa in carico e appoggio da parte dei servizi sociali nella costruzione di una loro vita indipendente.

Dal momento in cui la struttura del Paese si è orientata verso standard occidentali, lo Stato ha adempiuto raramente a questo suo obbligo e, visto che continua a mantenere questo limite di età, in pratica mette sulla strada senza al-

⁶ Un insegnante di scuola media superiore percepisce un salario mensile di circa 20 USD e non occorre soffermarsi su disquisizioni inerenti l'influenza negativa che viene comprensibilmente esercitata sull'insegnamento quando il docente deve sopravvivere con uno stipendio talmente basso.

cuna “rete di sicurezza” minorenni di sedici e diciassette anni esponendole ed esponendoli a tutti quei fattori di rischio che in un contesto di questo genere si presentano puntualmente⁷.

Come accade in molti altri Paesi dell'ex Unione Sovietica, questa situazione interessa un numero elevato di bambini: attualmente, nelle 150 istituzioni moldave per l'infanzia in disagio, sono ospitati circa 17 mila bambini in condizioni per lo più inaccettabili.

Spesso, ad esempio, risiedono tutti insieme indipendentemente dalle loro situazioni specifiche e dai loro percorsi individuali: orfani, bambini disabili, bambini abbandonati, bambini provenienti da famiglie indigenti, bambini che il tribunale ha tolto a famiglie inadempienti, bambini figli di genitori alcolizzati eccetera. Come se le loro esigenze, le loro caratteristiche e i percorsi di riabilitazione o inserzione per loro possibili fossero gli stessi e indifferenziati.

Le uniche distinzioni previste dalla legge sono quelle che ripartiscono la gestione delle strutture e dei programmi come segue.

- I bambini dai 0 ai 3 (spesso 5) anni di età sono ospitati in istituzioni gestite dal Ministero della salute.
- I bambini dai 4 (spesso 6) ai 16 anni di età sono ospitati in istituzioni gestite dal Ministero dell'educazione.
- I bambini con handicap mentali gravi sono ospitati in istituzioni gestite dal Ministero della protezione sociale e famiglia.

Indipendentemente dal soggetto gestore, le condizioni in cui versano queste istituzioni sono definibili come critiche.

5. Lo sfruttamento sessuale dell'infanzia con finalità commerciali: uno dei Paesi più colpiti al mondo⁸

Lo sfruttamento sessuale dell'infanzia con finalità commerciali comprende quelle forme di sfruttamento di minori relative ai cosiddetti: prostituzione minorile, pornografia minorile e traffico di minori finalizzato al loro sfruttamento sessuale.

Finora non sono stati rilevati casi di pornografia infantile ma per quanto riguarda la prostituzione minorile e la tratta di minori finalizzata al loro sfruttamento sessuale, la Moldavia è uno dei Paesi più colpiti al mondo e senza ombra di dubbio uno dei contesti maggiormente interessati in Europa.

L'abuso sessuale di minori, in generale, è un fenomeno piuttosto comune nel Paese. Una delle cause principali che pare essere dietro o affianco a molti

⁷ Viene dedicata una maggiore attenzione su alcuni di questi fattori (inerenti allo sfruttamento sessuale con finalità commerciali) nel paragrafo successivo.

⁸ I dati indicati e le informazioni elaborate in questo paragrafo sono stati tratti da: ECPAT International, *Europe 1, Europe 2 e Europe 3, Mission Reports*, documentazione interna, settembre 2001, marzo 2002 e maggio 2002.

dei casi di abuso dell'infanzia è l'alcolismo assolutamente diffuso. Un alcolismo che, tra l'altro, si interfaccia con l'abuso sessuale mediante una complessa relazione di causa ed effetto: sarebbero alcolisti molti degli abusanti e diverrebbero, a causa dell'abuso, alcoliste molte delle vittime abusate.

Indipendentemente da questo fattore, l'abuso sessuale di minori è un fenomeno particolarmente complesso da investigare in Moldavia anche a causa della persistenza di tabù culturali e discriminazioni sociali. Il tessuto sistemico è tuttora fondato su una struttura comunitaria che, mentre da un lato permette di "sapere tutto di tutti in ogni momento", dall'altro enfatizza la rilevanza di stigmatizzazioni ed "etichettamenti" che disincentivano le vittime e i loro familiari a denunciare chi ha commesso questo genere di reati.

Con questo contesto alla base, la corruzione gioca poi un ruolo importante, rendendo ancora più improbabile che il perseguimento del crimine giunga a buon fine quando chi ha commesso il reato dispone di un potere politico e/o economico in grado di influenzare pesantemente funzionari, agenti di polizia e magistrati tutti salariati con stipendi mensili vergognosamente bassi.

La tratta di minori finalizzata allo sfruttamento sessuale

La forma di sfruttamento sessuale dell'infanzia con finalità commerciali più importante in Moldavia è la tratta finalizzata alla prostituzione. Soprattutto a partire dall'anno 2000 vari sforzi sono stati realizzati per sensibilizzare l'opinione pubblica sul fenomeno, tanto da poter asserire che attualmente molte delle ragazze che lasciano il Paese sono consapevoli del tipo di lavoro che andranno a compiere; quello che non sanno è quante ore dovranno lavorare al giorno, in che condizioni dovranno farlo, quanta violenza saranno costrette a sopportare e quanto poco (nullo) guadagno riusciranno a tenere per loro. Quando prenderanno coscienza di questi elementi sarà troppo tardi: ormai imprigionate nel circolo vizioso della tratta, dovranno aspettare anni (sempre che nel frattempo non accada loro di peggio) per poter uscirne.

Dall'"inganno totale" caratteristico della prima fase della tratta, quindi, si può ora definire la dinamica come un "inganno parziale", che non per questo è meno grave e che non per questo va lasciato a se stesso.

A tale riguardo, le radicate prassi culturali di cui si è dato cenno in precedenza, costituiscono elementi di propulsione del fenomeno in quanto in Moldavia le vittime della tratta o della prostituzione ordinaria spesso affermano che "se devo essere considerata come una schiava o un oggetto sessuale, almeno provo a ricavarne qualche guadagno"⁹.

Il profilo della vittima tipo

Ragionando per sommi capi è possibile tracciare un profilo della vittima tipica del fenomeno in Moldavia sulla base dei seguenti punti.

⁹ La Strada (Moldavia), documentazione interna, 2001. La Strada è un network europeo (costituito da nove gruppi nazionali) che combatte la tratta delle donne.

- Genere femminile.
- Età tra i 15 e i 25 anni.
- Originaria delle aree rurali o di agglomerati urbani deprivati.
- Presenza di pressanti esigenze di carattere economico (spesso ci si trova al di sotto della linea di povertà).
- Basso livello educativo.
- Esperienze precedenti di abuso sessuale intrafamiliare.
- Limitato accesso all'informazione.
- Deboli strumenti analitici e intellettuali.
- Vittima di discriminazioni culturali.

Tutti questi elementi coincidono perfettamente con i punti che costituiscono il profilo della vittima media di questa forma di sfruttamento a livello internazionale¹⁰, fatta salva un'unica anomalia: l'appartenenza a minoranze etniche non rientra in questo elenco.

Nonostante le numerose e anche profonde divisioni etniche all'interno del Paese, questo tipo di appartenenza, al contrario di tanti altri contesti, non pare infatti esercitare nessun ruolo rilevante, né a favore né contro il fenomeno.

L'età "media"

Rispetto agli Stati di altri continenti colpiti in modo così massiccio dal fenomeno dello sfruttamento sessuale dell'infanzia con finalità commerciali, l'età media delle vittime è più alta, ciò nonostante si tratta comunque di ragazze molto giovani, spesso minorenni.

Tra le richieste di aiuto ricevute dal CPTF (il *Centrul de Prevenire a Traficului de Femei* è un programma gestito dall'Asociația Femeilor de Cariera Juridică finalizzato alla prevenzione del fenomeno della tratta e al reinserimento delle vittime) nel periodo tra aprile e dicembre 2001, la maggioranza delle vittime era di età compresa tra i 14 e i 24 anni. E a ogni modo, un elemento che desta notevole preoccupazione è la diminuzione progressiva che sembra interessare questa età media.¹¹

Il reclutamento

Per anni il principale metodo di reclutamento è stato attraverso i falsi annunci di lavoro pubblicati nei giornali, ma attualmente l'incidenza di questa modalità è diminuita parecchio fino a limitarsi a circa il 30% dei casi¹².

Attualmente, infatti, la strategia più ricorrente vede i trafficanti recarsi diret-

¹⁰ ECPAT International, *Questions and answers about commercial sexual exploitation of children*, Bangkok, 2001.

¹¹ Lo UNIM (l'Organizzazione delle Nazioni unite che si occupa di migrazione, denominata OIM in italiano) ha riportato nell'anno 2001 alcuni casi di bambine anche di 12 e 13 anni di età.

¹² Stime tratte da: *La Strada* (Moldavia), documentazione interna, 2001.

tamente nelle campagne per un contatto non mediato e personale con le potenziali vittime. «I trafficanti vanno nelle comunità rurali durante una siccità o prima del raccolto (quando cioè il cibo è scarso) per persuadere le famiglie povere a vendere le loro figlie in cambio di piccole quantità di danaro o per convincere facilmente le donne più giovani a scappare con loro»¹³. In generale infatti, l'80% delle vittime della tratta moldava proviene da aree rurali, in quanto in tali contesti risultano particolarmente rilevanti alcuni fattori propulsori del fenomeno quali: alti livelli di povertà (spesso indigenza), valori culturali discriminanti e un accesso molto limitato all'informazione e alla comunicazione (in molti villaggi tuttora non esistono possibilità di accesso ai mezzi televisivi, per esempio).

Oltre a questi due metodi diffusi, purtroppo è presente anche il rapimento vero e proprio, soprattutto quando si tratta di vittime di età inferiore.

I contesti di origine, di transito e di destinazione

Usualmente lo sfruttamento sessuale delle vittime della tratta comincia nella stessa Moldavia, spesso in Chisinau. Dopo questa prima tappa, le strade più comuni portano in Romania (pressoché l'unico Paese per il quale i moldavi non necessitano di visti), principalmente a Timisoara e da lì (spesso già in forma illegale) verso la Serbia.

Le principali aree di origine sono:

- la provincia di Cahul;
- la provincia di Gagauzia;
- la provincia di Ungheni;
- il territorio della Transnistria;
- ...e in generale tutte le zone di confine.

Tra le città moldave, ad esclusione di Chisinau, fulcro incontrastato del fenomeno, Balti può senza dubbio essere considerata come uno dei principali centri della tratta.

Anche le province di Cahul e Gagauzia rappresentano rilevanti aree di transito intranazionale mentre, come conseguenza di alcune caratteristiche etniche, è interessante sottolineare che:

- gli abitanti della Gagauzia parlano un dialetto che è una derivazione del turco: la principale destinazione per le vittime originarie di questa provincia diviene la Turchia;
- come rilevato anche da fonti di Sofia, la comunità bulgara in Moldavia è interessata da un dinamico processo di traffico di essere umani diretto in Bulgaria.

¹³ Martin A. Lee, *Women and Children for Sale. The Globalization of Sexual Slavery*, in *San Francisco Bay Guardian*, San Francisco, marzo 2001.

Tralasciando questi epifenomeni, va sottolineato che minorenni moldave possano essere trovate in una varietà disarmante di Paesi e continenti. È difficile stabilire una classifica sensata delle principali mete anche a causa delle continue trasformazioni che interessano questo fenomeno criminale e sociale; ciò nonostante è possibile citare alcune delle principali destinazioni.

Come primo passo all'estero, oltre alle già riferite Romania e Serbia, spesso le vittime finiscono in Macedonia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo. Il passo successivo è verso Paesi più ricchi quali Italia, Grecia, Israele, Russia, Turchia e Polonia e anche altri come Spagna, Arabia Saudita ecc.

Nell'ambito di ogni Paese il fenomeno assume caratteristiche sue proprie, anche adattandosi alla struttura e alle modalità dell'organizzazione criminale che lo gestisce. È, però, possibile indicare alcuni elementi stereotipici: in Italia, finora, è stato difficile incontrare vittime minorenni e lo sfruttamento avviene principalmente attraverso la prostituzione di strada. In Grecia le vittime riescono ad avere un maggior grado di autonomia mentre in Russia spesso iniziano come mendicanti di strada.

Per quanto riguarda la penisola anatolica, le ragazze di solito raggiungono la Turchia tramite trasporti su strada (attraverso Romania e Bulgaria) o via nave (attraverso il porto ucraino di Odessa: un altro dei principali crocevia della tratta moldava). Alcune ricerche sulle ragazze respinte in Ucraina dalle autorità turche hanno riportato che l'80-90% di esse è di nazionalità moldava (di cui circa la metà sono vittime della tratta)¹⁴.

Le lacune inerenti alla "risposta" al fenomeno sono enormi, soprattutto per quanto riguarda il reinserimento delle vittime. Nonostante le centinaia e centinaia di giovani donne che vengono rimpatriate, esiste in tutto il Paese un solo Centro specializzato. Questo è gestito dall'OIM - Moldavia ma si tratta comunque di un centro di prima accoglienza nel quale le utenti possono rimanere solo per un irrisorio periodo di dieci giorni, malgrado un soggiorno così breve renda impossibile la realizzazione di qualsiasi percorso reintegrativo, specialmente per le utenti minorenni.

6. Conclusioni

Il fenomeno della tratta di esseri umani (finalizzata o meno allo sfruttamento sessuale) va necessariamente affrontato mediante interventi di respiro per lo meno continentale quali ad esempio: cooperazione giudiziaria, creazione di *équipe* internazionali multidisciplinari, sviluppo di trattati multi e bilaterali, definizione di legislazioni mirate e implementazione di programmi di prevenzione e recupero/reintegrazione che siano sostenibili sul lungo periodo.

¹⁴ Va specificato che lo sbocco sul mare più diretto per la Moldavia è la costa ucraina.

Questi e i tanti altri interventi possibili, però, sono destinati – tutti – a fallire inesorabilmente se a livello nazionale ogni governo non protegge la propria infanzia garantendole il rispetto di quei diritti che se trascurati costituiscono una spinta incontenibile al suo sfruttamento.

Anche grazie all'intensa e capillare azione di sensibilizzazione e denuncia realizzata da alcune organizzazioni internazionali e/o non governative¹⁵, la comunità internazionale ha suscitato negli ultimi anni una rilevante attenzione allo sfruttamento sessuale con finalità commerciali dell'infanzia.

In molti Paesi ciò ha condotto alla formulazione di strumenti legislativi adeguati¹⁶, nonché alla promozione di diffuse campagne di informazione, sensibilizzazione e prevenzione e, in alcuni casi, anche alla realizzazione di efficaci indagini giudiziarie.

Ma la strada da percorrere è ancora lunga, lunghissima. Pare interminabile quando ci si pone di fronte agli esiti di un'analisi di contesto come quella di cui questo articolo costituisce un tentativo di sintesi.

Pare interminabile il cammino ancora da compiere che Paesi come la Moldavia si trovano dinnanzi per assicurare alla propria infanzia un futuro degno e auspicabile. E riesce difficile intravederne la fine in quanto nuovi ostacoli, insormontabili come montagne, da un decennio a questa parte non cessano di nascere e crescere sempre più interconnessi, sempre più estesi e sempre più radicati in una società che sta cambiando profondamente anche in funzione di queste sue nuove contraddizioni.

*...Prima dell'Ottantanove, nessuno parlava
di democrazia, perché non lo era.*

E questo era male.

*Ma non era quell'inferno che si crede in occidente.
Non era quell'inferno che esiste oggi...*

¹⁵ Esemplare è il caso di ECPAT International, l'unica organizzazione non governativa internazionale specializzata nella lotta allo sfruttamento sessuale con finalità commerciali dell'infanzia.

¹⁶ Piuttosto apprezzabile è, a livello mondiale, l'esempio costituito dall'Italia con la legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*.

Esperienze e progetti in Italia

Occasioni per i ragazzi fra privato sociale e profit

L'associazione Jonathan ONLUS, nata nel 1993 come agenzia del privato sociale, ha fondato e gestisce in regime di convenzionamento con il Ministero della giustizia - Dipartimento della giustizia minorile - e di collaborazione con gli enti locali due comunità residenziali per minori a rischio o già in condizione di devianza:

- la comunità Jonathan aperta nel 1993, che in questi anni ha ospitato 295 minori di ambo i sessi;
- la comunità Colmena aperta nel 1998 e che fino a oggi ha ospitato 46 minori di sesso maschile.

I minori, ospiti stanziali nelle due strutture nella maggioranza dei casi, presentano tutti storie personali di violenza fatta o subita, provengono da nuclei familiari frantumati. Adolescenti con più padri e più madri e che per questa ragione spesso non ricordano i nomi dei fratelli nati dalle diverse relazioni dei propri genitori. Ragazzi che vivono in contesti familiari dove i loro problemi sono inesistenti rispetto a quelli della sopravvivenza quotidiana. Adolescenti analfabeti di ritorno perché la scuola non riesce ad assolvere il ruolo di agenzia di socializzazione e a interrompere questo processo di dissociazione sociale e culturale, una scuola, appunto, selettiva che produce a sua volta emarginazione.

In queste condizioni si rendono questi ragazzi facili prede delle organizzazioni criminali.

La comunità in questo contesto è chiamata a svolgere un compito difficile di frontiera, con i suoi programmi educativi e di recupero basati su regole e norme chiare e visibili, proposte da referenti adulti, responsabili e autorevoli, in un rapporto relazionale libero da compromessi. Il percorso proposto dalla comunità è responsabilizzante e talvolta può sembrare anche duro per chi è abituato a una vita sregolata, né è infrequente incontrare minori che alla comunità preferiscono il carcere che rappresenta per definizione un'istituzione passiva, in cui si può vivere senza dover decidere.

La comunità, invece, richiede quotidianamente partecipazione e coinvolgimento attivo e non tutti sono disposti ad accettarla. Chi accetta l'offerta della comunità lavora per recuperare dignità e realizzare un progetto di vita diverso. In questi anni con il loro modello le comunità gestite dall'associazione Jonathan hanno saputo diventare luogo di incontro, di idee e progetti, promuovendo spa-

zi di confronto tra operatori sociali che agiscono in campi diversi, rappresentanti delle istituzioni, del mondo del lavoro, del privato sociale e del volontariato. Queste occasioni di incontro hanno consentito l'avvio di una collaborazione con il Gruppo Merloni elettrodomestici.

Le caratteristiche del progetto

L'incontro con il Gruppo Merloni non è stato casuale. L'Indesit, azienda del gruppo, già in precedenza ha sostenuto i nostri programmi educativi donando gli elettrodomestici necessari per l'allestimento della comunità Jonathan prima e della comunità Colmena poi. In occasione di un incontro con il responsabile delle Risorse umane area sud della Merloni, Marco Scippa, si prospettò l'idea di sperimentare per cinque ragazzi forme di inserimento lavorativo a tempo determinato con contratto metalmeccanici - 1° livello retributivo - negli stabilimenti Indesit/Ariston di Teverola/Carinaro (Caserta).

Immediatamente ci siamo resi conto dell'importanza di questa offerta estremamente innovativa e dell'impulso che avrebbe potuto dare alle nostre due comunità e più in generale agli interventi messi in atto nell'ambito regionale a favore degli adolescenti a rischio e dell'area penale. Infatti, gli attuali programmi di recupero proposti dalle diverse agenzie e servizi pubblici e privati, sempre più spesso, per la mancanza di realistiche opportunità di reinserimento sociale, si esauriscono nelle pure e semplici finalità di contenimento e di sostegno psicologico.

Per le poche occasioni di lavoro che si trovano e che riguardano per lo più lavori precari, poco gratificanti e a basso costo, vengono privilegiati i ragazzi con maggiori risorse personali, familiari e sociali.

In realtà questi interventi non riescono da soli a rispondere ai bisogni di crescita, di autonomia e di cittadinanza di questi ragazzi, vittime di situazioni di povertà assoluta che le croniche difficoltà del territorio - disoccupazione, illegalità diffusa, criminalità organizzata - impediscono di affrontare.

Eravamo quindi consapevoli che l'offerta della Merloni permetteva risposte concrete a queste domande garantendo occasioni di inserimento e integrazione sociale gratificanti culturalmente, psicologicamente ed economicamente, "chiudendo il cerchio" dei programmi di recupero: dalla presa in carico, al reinserimento sociale, all'autonomia personale.

Di fronte a un'opportunità che ritenevamo irripetibile, il primo problema che ci siamo posti è stato quello di non lasciarci prendere dall'entusiasmo e aderire passivamente a questa offerta riducendo il nostro impegno al solo compito di segnalare i ragazzi da inserire nel progetto.

La nostra partecipazione si doveva costruire attorno a un metodo di lavoro che mantenesse costante l'attenzione verso il minore come attore centrale, pertanto era necessario un coordinamento gestionale e operativo basato su un rapporto di complementarità di ruoli e di responsabilità dello staff aziendale e dell'associazione.

Queste nostre riflessioni, riportate a un tavolo di confronto con i dirigenti della Merloni nella fase di preparazione della sperimentazione, hanno consentito di elaborare una proposta operativa sottoscritta, poi, con una convenzione i cui punti salienti sono i seguenti.

- La possibilità del gruppo di lavoro dell'associazione di entrare in dialogo diretto con la fabbrica stabilendo da subito delle connessioni tra il progetto, l'organizzazione della fabbrica, i ragazzi. Questa rete era centrale perché in quel luogo si produceva e rafforzava il cambiamento.
- Una attenta e costante attività di monitoraggio per verificare l'affidabilità e la validità dell'innovazione che stavamo sperimentando con la proposta di interventi *in itinere* finalizzati a migliorare la gestione operativa e organizzativa del servizio.
- La riduzione al minimo dei rischi di insuccesso o fallimento prevedendo un inserimento lavorativo (inizialmente su un solo turno di lavoro 14.00-22.00 e su un'isola produttiva), mirato e protetto in modo da facilitare l'integrazione nell'organizzazione della fabbrica sia a livello produttivo che relazionale.
- L'assunzione in fabbrica di un operatore con compiti di *tutor* che affiancasse e sostenesse i ragazzi per tutto il corso dell'esperienza.

In questa articolata strategia di prevenzione necessaria per l'inserimento lavorativo di ragazzi con vissuti personali e familiari difficili abbiamo comunque previsto una variabile di rischio rappresentata dall'inserimento di ragazzi esterni alla comunità segnalati dai servizi del Ministero della giustizia. L'inserimento di ragazzi esterni con i quali non potevamo utilizzare il legame derivante da un rapporto personale e affettivo costruito nel corso dell'esperienza comunitaria rappresentava un concreto fattore di rischio ma era un passaggio necessario se volevamo per il futuro ampliare l'intervento anche all'area della prevenzione inserendo ragazzi a rischio segnalati dai servizi territoriali.

L'inserimento nel progetto di ragazzi a noi sconosciuti è stato sempre preceduto da incontri preliminari con i Servizi sociali del Ministero ai quali è stato richiesto un ampio resoconto relativo alla storia giudiziaria, personale, familiare e sociale del ragazzo con le relative motivazioni alla base della loro scelta. Successivamente si sono svolti con lo psicologo e il gruppo di lavoro dell'associazione colloqui individuali con i singoli ragazzi, per favorire un rapporto di conoscenza diretta e di fiducia senza il quale nessun processo di presa in carico può svilupparsi.

Parallelamente all'attività di progettazione della sperimentazione è stata condotta un'attenta opera di sensibilizzazione e coinvolgimento dei diversi attori sociali chiamati a partecipare: sindacati, Regione Campania, Comune di Napoli, Provincia di Napoli, Tribunale per i minorenni, centri per la giustizia minorile (sede periferica e centrale), i Ministeri del lavoro, della giustizia e della Solidarietà sociale, università, ASL, Servizi sociale del Ministero e del territorio, istituti penali per i minorenni.

Rispetto alla fase di sperimentazione terminata a dicembre 1999 le modifiche apportate all'organizzazione del progetto riguardano l'aumento del numero dei ragazzi che partecipano, passati da 4 a 8 più due operatori con compiti di *tutor*; durata del contratto prolungato a 10 mesi e l'individuazione della formula delle borse-lavoro. Questa nuova formula ha una cadenza annuale e a ogni rinnovo le borse-lavoro vengono dedicate a un personaggio che nel corso della sua vita si è distinto per il suo impegno a favore dei giovani.

Tale iniziativa nella sua fase di applicazione è subito risultata originale sotto un duplice aspetto. In primo luogo perché sul territorio nazionale non risultano realizzati altri progetti simili, se si fa eccezione per il progetto Agenzia di solidarietà per il lavoro, avviato a Milano da Licia Rita Rosselli e Sergio Cusani che si occupa di inserimento lavorativo di detenuti o ex detenuti adulti.

In seconda istanza l'originalità di questa iniziativa, che non utilizza risorse economiche e finanziarie pubbliche, sta nell'assoluta centralità di un modello privato di gestione dell'intervento sociale che, superando i vincoli e i limiti burocratici del pubblico, con scelte autonome e responsabili, si è fatto carico di tutte le fasi di realizzazione e di sviluppo dell'iniziativa: dall'incontro con i ragazzi, al loro inserimento lavorativo protetto, sostenuto e appoggiato, dall'operatore con compiti di *tutor* adeguatamente formato e indispensabile per accompagnare i ragazzi in una realtà complessa come quella rappresentata dal mondo del lavoro.

La gestione privata del progetto non ha impedito all'associazione di cercare la collaborazione anche di agenzie pubbliche e private che si occupano di minori, collocando il progetto all'interno di una più ampia rete integrata di servizi. A sostegno di questa strategia di integrazione sono stati inseriti nel progetto ragazzi segnalati dai servizi sociali della Giustizia minorile e dei servizi sociali del Comune di Napoli, di Marigliano, di S.Vitaliano e dell'Istituto penale minorile (IPM) di Airola. In particolare con l'IPM di Airola è stata stipulata una convenzione che prevede ogni anno l'inserimento nel progetto di tre ragazzi in custodia cautelare.

Inoltre, per evitare che il progetto si collocasse all'interno di un comparto di soli addetti ai lavori e finisse per restare isolato (l'isolamento si trasforma spesso in occasioni perdute) si è lavorato per costruire momenti di confronto e di dibattito utili a divulgare e creare consenso intorno all'iniziativa.

Per questo motivo in questi anni sono state organizzate diverse iniziative pubbliche come ad esempio la presentazione del progetto nella Sala consiliare della Provincia di Napoli, in collaborazione con l'Istituto universitario Suor Orsola Benincasa e dei centri per la giustizia minorile. È stato inoltre organizzato un convegno dal titolo *Il Welfare degli adolescenti e dei bambini tra neoliberalismo e solidarismo*; è stato coinvolto l'editore Pironi che ha pubblicato gratuitamente due volumi che riportano le riflessioni su questo modello di intervento di autorevoli esponenti delle istituzioni, del mondo accademico e del privato sociale; abbiamo sollevato più volte l'attenzione dell'opinione pubblica sull'importanza di questa iniziativa. Abbiamo, inoltre, sensibilizzato gli enti locali stimolandoli ad assumere un impegno più propositivo per lo sviluppo del progetto.

I punti critici incontrati nel corso dell'esperienza e che hanno fatto registrare una grossa delusione non sono interni all'organizzazione del progetto ma da ricollegare alle storie giudiziarie pregresse dei ragazzi.

Per due di loro si è arrivati all'esclusione forzata dal progetto; in un caso perché erano diventati esecutivi provvedimenti penali per reati commessi molti anni prima; in un altro a causa di un residuo di pena da scontare. Ci siamo scontrati con inestricabili questioni di competenze frantumate in diversi uffici giudiziari che hanno reso faticoso l'intervento degli operatori dell'associazione e degli stessi servizi sociali. Il risultato è che entrambi hanno dovuto lasciare il lavoro per tornare in carcere.

In questa vicenda un elemento positivo è rappresentato dalla testimonianza della fabbrica, degli operai, dei sindacati, dei quadri aziendali. Quella stessa fabbrica che nel primo anno del progetto non si era mostrata particolarmente pronta ad accogliere quelle presenze così "diverse", ha manifestato per l'occasione una sensibilità tale da conferire alla parola solidarietà un pieno significato valoriale manifestando stima e fiducia e raccogliendo un fondo per le necessità più urgenti dei ragazzi e delle loro famiglie.

Una prima valutazione

Possiamo dire che l'esperienza avviata con la Merloni, eccetto per la delusione di questa vicenda, ha dato inizio a un modello di intervento in grado di sviluppare risposte ad aspettative mai colte in precedenza, passando da un'ottica di assistenza in chiave educativa a un'ottica di attenzione alla ricomposizione delle persone e dei loro bisogni.

Centrale nel raggiungimento di questi risultati è stato il ruolo svolto dal *tutor* che ha risposto prontamente alle diverse esigenze dei ragazzi sia nella fase di preavviamento al lavoro, nel momento in cui i ragazzi avevano bisogno d'aiuto per il disbrigo delle pratiche amministrative e sanitarie necessarie per il rilascio del libretto di lavoro e dell'idoneità lavorativa, sia nella fase di costruzione del gruppo, i cui componenti avevano provenienze, storie e vissuti diversi. Ma principalmente nella fase operativa, il *tutor* è diventata una figura di riferimento per i ragazzi in grado di aiutarli a superare le iniziali difficoltà d'inserimento e di adattamento alla "normalità"; ha sostenuto i ragazzi nei compiti assegnati dalla produzione; li ha sorretti nello sviluppo delle relazioni interpersonali con i nuovi compagni di lavoro; si è fatto carico di mediare tra le esigenze della fabbrica e quelle dei ragazzi; ha sostenuto i ragazzi esterni che presentavano dei segnali di caduta motivazionale per il sopraggiungere dell'estate o per una mancata vigilanza delle famiglie.

In altre parole il *tutor* ha svolto il ruolo di interfaccia per le tre diverse realtà coinvolte nel progetto: la Merloni con la sua organizzazione e i suoi programmi produttivi; l'associazione con i suoi interventi educativi e di recupero; i ragazzi con le loro paure, le loro risorse in gran parte latenti e le loro aspettative di raggiungere un livello adeguato di qualità della vita e di autonomia economica.

Attualmente, dopo cinque anni dall'avvio di questa collaborazione con il Gruppo Merloni Elettrodomestici che ha consentito di assegnare 46 borse-lavoro, siamo impegnati nella costruzione di una *partnership* che coinvolga Regione Campania, centri per la giustizia minorile, Unione degli industriali, sindacati e privato sociale per realizzare un servizio che metta in rete il modello sperimentato con il progetto Jonathan. Il servizio denominato Sportello per le pari opportunità lavorative si propone come strumento operativo per lo sviluppo di iniziative di collaborazione per accrescere la possibilità di inserimento nel tessuto produttivo di ragazzi che hanno completato il loro percorso di recupero.

Tra i punti qualificanti dello sportello si segnalano:

- gestione operativa e organizzativa mista (pubblico/privato);
- realizzazione a livello regionale di una banca dati delle domande e delle offerte di lavoro;
- stipulazione di protocolli d'intesa con enti locali, aziende, sindacati, Camera del commercio, Unione degli industriali, privato sociale per promuovere il processo d'inserimento sociale attraverso quello lavorativo;
- raccordo delle domande di lavoro provenienti dagli istituti penali minorili, dalle comunità, dai servizi sociali e dalle diverse agenzie territoriali che si occupano di minori e delle offerte di lavoro provenienti dalle aziende disponibili a seguire l'esempio della Merloni;
- garantire che le opportunità lavorative siano indirizzate a giovani dell'area penale o a giovani in condizione di rischio;
- sviluppare iniziative tendenti a facilitare la realizzazione di cooperative di servizio nel tessuto produttivo;
- monitorare gli inserimenti lavorativi e i servizi che segnalano i ragazzi;
- curare la funzionale ed equa distribuzione delle opportunità lavorative tra i servizi che ne fanno richiesta;
- promuovere attraverso la collaborazione dell'Istituto universitario Suor Orsola Benincasa: la supervisione del progetto, il monitoraggio *in itinere*, l'individuazione e la risoluzione dei possibili punti critici e nodi problematici, la valutazione dei risultati rispetto agli obiettivi del progetto, la verifica del modello e le prospettive di sviluppo.

Nella realizzazione di questi obiettivi sono chiamati a collaborare tutte le agenzie che usufruiranno dei servizi dello Sportello che nel segnalare i casi dovranno:

- redigere una relazione sociofamiliare del ragazzo e una scheda motivazionale della scelta fatta;
- elaborare un programma trattamentale con obiettivi a medio e lungo termine;
- aiutare il ragazzo a preparare la documentazione amministrativa e sanitaria necessaria per l'inserimento lavorativo;

- coinvolgere la famiglia del ragazzo e sostenere lo stesso nell'inserimento lavorativo facendogli conoscere le regole di base di un'organizzazione lavorativa;
- produrre, al termine del contratto, una relazione conclusiva dell'esperienza.

Questi sono alcuni dei punti su cui si costruisce questa nuova sfida. Lo Sportello rappresenterà un modello innovativo per affrontare il problema del *drop out* e per l'accesso alle opportunità lavorative per i giovani (fascia d'età 18-21) in area penale interna ed esterna o in condizione di debolezza economica e socioculturale tagliati fuori dai normali canali di avviamento al lavoro.

I ragazzi del progetto

A cinque anni dall'avvio del progetto hanno usufruito di tale opportunità 36 ragazze/i accompagnati da 8 operatori *tutor* e sono così distribuiti:

- 1° anno - 1998 - 4 inseriti, di cui uno dell'area penale esterna, due ragazzi dell'area penale interna, uno segnalato dai Servizi sociali del Comune di Napoli, più uno operatore *tutor*.
- 2° anno - 1999 - 8 inseriti, di cui cinque dell'area penale esterna, una ragazza dell'area penale interna, due ragazzi segnalati dai Servizi sociali dei Comuni di Napoli e di S. Vitaliano (Napoli), più due operatori *tutor*.
- 3° anno - 2000 - 8 ragazzi inseriti di cui quattro dell'area penale esterna, una ragazza dell'area penale interna, tre ragazzi segnalati dai Servizi sociali dei Comuni di Napoli, di S. Vitaliano e di Marigliano (Napoli), più due operatori *tutor*.
- 4° anno - 2001 - 8 inseriti di cui tre ragazzi dell'area penale esterna, due dell'area penale interna, una ragazza e un ragazzo segnalati dai Servizi sociali del Comune di Napoli.
- 5° anno - 2002 - 8 inseriti di cui tre dell'area penale esterna, tre ragazzi più una ragazza dell'area penale interna, un ragazzo segnalato dai Servizi sociali del Comune di Napoli più due operatori *tutor*.

Convegni e seminari (ottobre 2001 - marzo 2002)

Si segnalano di seguito i convegni e i seminari dei quali è stata data comunicazione al Centro nazionale nel periodo indicato.

Pistoia - Prato, 19-20 ottobre 2001

L'arte contemporanea come percorso formativo nel museo e nella scuola

Convegno

Organizzato da: Sistema metropolitano arte contemporanea, Regione Toscana

Per informazioni: Fattoria di Celle, INFO@arteinerba.it; Centro per l'arte contemporanea Luigi Pecci, tel. 0574/531825, fax 0574/531901, sito web: www.po-net.prato.it

Vicenza, 20 ottobre 2001

Il diritto alla famiglia dei bambini neonati e piccolissimi.

L'istituzionalizzazione precoce come grave abuso istituzionale

Convegno

Organizzato da: Associazione fiaba

Con la collaborazione di: ANFAA, Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie di Torino

Per informazioni: Associazione fiaba, tel. 0444/923856

Fossano, 15 novembre 2001

La nuova legge 149 del 28 marzo 2001. Del diritto del minore alla famiglia

Convegno nazionale

Organizzato da: Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII

Con il patrocinio di: Comune di Fossano, Provincia di Cuneo

Per informazioni: Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, tel. 0172/634413, fax 0172/635768

Bari, 20 novembre 2001

La Convenzione ONU sui diritti del minore e le iniziative per la sua piena attuazione in Puglia

Giornata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Organizzata da: Regione Puglia, Gabinetto del Presidente ufficio affari del cerimoniale

Con la collaborazione di: Tribunali per i minorenni di Bari, Lecce e Taranto, Comitato regionale Puglia per l'UNICEF

Per informazioni: Gabinetto del Presidente ufficio affari del cerimoniale, tel. 080/5406229, fax 080/5406232

Bologna, 20 novembre 2001

Tempo di gioco o tempo di lavoro?

Fra etica ed economia, un impegno per il diritto all'infanzia

Giornata di studio

Organizzata da: Emilia-Romagna, Il Consiglio regionale, Amnesty international sezione italiana

Per informazioni: Cerimoniale del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, tel. 051-6395352/583, fax 051/6395827,

e-mail: cerimcons1@regione.emilia-romagna.it

Milano, 20 novembre 2001

Convenzione ONU 10 anni dopo, diritti e... rovesci

Giornata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Organizzata da: Regione Lombardia, Presidenza famiglia e solidarietà sociale

Per informazioni: Regione Lombardia,

e-mail: documentazione_dg_famiglia@regione.lombardia.it

Padova, 20 novembre 2001

Famiglia e adolescenti: una risorsa per la società, un impegno per le politiche

Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Organizzata da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Regione Veneto, Comune di Padova

Per informazioni: Istituto degli Innocenti, tel. 055/2037343, fax 055/2037344, sito web: www.minori.it

Reggio Emilia, 20-21 novembre 2001

Il coordinatore pedagogico per l'infanzia nei servizi pubblici e privati dell'Emilia-Romagna

Seminario regionale

Organizzato da: Regione Emilia-Romagna, Assessorato alle politiche sociali, Immigrazione, Progetto giovani, Cooperazione internazionale, Provincia di Reggio Emilia, Coordinamento pedagogico provinciale Reggio Emilia

Per informazioni: Provincia di Reggio Emilia, tel. 0522 459544,

e-mail: e.bertozi@mbbox.provincia.re.it

Roma, 24-25 novembre 2001

L'adozione/sostegno a distanza per una globalizzazione solidale. 3° forum

Convegno

Organizzato da: Forum per l'adozione a distanza

Per informazioni: La gabbianella, tel. 06/483381, e-mail: forum@lagabbianella.it

Milano, 27 novembre 2001

Evento 2001 AIDS, una grande sfida allo sviluppo dei popoli

Convegno

Organizzato da: Forum Solint

Con il patrocinio di: Presidenza della Repubblica italiana, Commissione europea rappresentanza a Milano, Banca mondiale, OMS, UNAIDS, Regione Lombardia

Per informazioni: COOPI, tel. 02/3085057, fax 02733403570,

e-mail: coop@coop.org

Agrigento, 29-30 novembre 2001

La famiglia essere e divenire. Analisi del processo per gestire il cambiamento

Convegno regionale

Organizzato da: Azienda USL 1 Agrigento, Servizio aziendale di sociologia, Osservatorio permanente sulle famiglie, Ufficio formazione permanente

Con il patrocinio di: Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento affari sociali, Università degli studi di Palermo, Centro studi e ricerche sulla famiglia, Università cattolica del Sacro cuore Milano

Per informazioni: AUSL 1 Agrigento, Servizio aziendale di sociologia, tel. 0922/407556, fax 0922/407449, e-mail: sociologia@caltanet.it

Modena - Ferrara, 30 novembre - 1 dicembre 2001

Famiglia, genitorialità e solidarietà fra le generazioni

Convegno internazionale

Organizzato da: Comune di Modena, Comune di Ferrara, Regione Emilia-Romagna, Assessorato politiche sociali

Con la collaborazione di: Famiglia oggi

Per informazioni: Comune di Modena, Assessorato ai servizi sociali, tel. 059/206721, fax 059/206980; Comune di Ferrara, Assessorato politiche familiari, tel. 0532/419250, fax 0532/419252

Firenze, 1 dicembre 2001

Il progetto partecipato. Per una cultura di libertà come non violenza ad ogni livello di scuola

Incontro - seminario

Organizzato da: Centro ricerche GUSIAS (Gruppo universitario studenti insegnanti aggiornamento sperimentazione)

Con la collaborazione e il patrocinio di: Regione Toscana, Provincia e Comune di Firenze, Presidenza consiglio comunale

Per informazioni: GUSIAS ONLUS, tel. 055/672149, fax 055/6241618, e-mail: gusias@comune.firenze.it

Milano, 3 dicembre 2001

Minori stranieri non accompagnati: quali percorsi di crescita?

Seminario

Organizzato da: Terre des hommes Italia, Istituto milanese Martinitt e Stelline

Con il patrocinio di: Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Milano

Per informazioni: Istituto milanese Martinitt e Stelline, tel. 02/212712245, Fondazione Terre des hommes Italia, tel. 02/89400208

Cagliari, 6 dicembre 2001

La famiglia e i servizi per l'infanzia: esperienze a confronto

Convegno

Organizzato da: AREE (Associazione regionale età evolutiva), Regione autonoma della Sardegna, Assessorato degli affari generali, personale e riforma della Regione, Provincia di Cagliari, Assessorato servizi sociali, Commissione regionale pari opportunità, Università degli studi di Cagliari

Per informazioni: Associazione regionale età evolutiva, tel. 070/504257, e-mail: areeca@tiscalinet.it

Firenze, 12 dicembre 2001

**La rete dei centri di documentazione della Toscana
in area sociale, sanitaria e sociosanitaria.**

Esperienze e progetti di documentazione nel Terzo settore

Seminario regionale

Organizzato da: Centro nazionale per il volontariato, CESVOT (Centro servizi volontariato Toscana), Fondazione istituto Andrea Devoto

Per informazioni: Centro nazionale per il volontariato, tel. 0583/419500, fax 0583/419501, e-mail: cnv@centrovolontariato.it, sito web: www.centrovolontariato.it

Lucca, 23 febbraio 2002

Affidamento familiare: una riforma mancata?

Convegno

Organizzato da: Comune di Lucca, Assessorato alle politiche sociali e familiari con i Comuni della Piana di Lucca

Con la collaborazione di: AIAF Sezione Toscana Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori

Per informazioni: Assessorato alle politiche sociali e familiari del Comune di Lucca, tel. 0583/442675-442677, fax 0583/442664, e-mail: o.panier-bagat@comune.lucca.it

Milano, 18-19 marzo 2002

Culture altre in scena.

Storie di apprendimenti, cinema, educazione, intercultura

Convegno nazionale

Organizzato da: Centro orientamento educativo, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ufficio scolastico regionale della Lombardia, Ufficio scolastico provinciale di Milano, IRRE Lombardia, Università statale di Milano Bicocca, Dipartimento di epistemologia ed ermeneutica della formazione, Fondazione ISMU

Per informazioni: COE, tel. 02/6696258, fax 02/66714338, e-mail: coeconvegno@coeweb.org

Genova, 19 marzo 2002

Immigrazione e lavoro minorile.

Una sfida per la società avanzata

Convegno

Organizzato da: Centro italiano femminile, CIF provinciale, Genova, Università di Genova, Scienze della formazione

Per informazioni: CIF, tel. 010/252599

Pisa, 21-23 marzo 2002

Scuola società sviluppo.

Il diritto di tutti alla cultura

Convegno nazionale

Organizzato da: CIDI (Centro di iniziativa democratica degli insegnanti)

Per informazioni: CIDI nazionale, tel. 06/58310738-5809374, fax 06/5894077, e-mail: mail@cidi.it

Ascoli Piceno, 22 marzo 2002

I disturbi del comportamento alimentare nell'età giovanile

Convegno

Organizzato da: Provincia di Ascoli Piceno, Assessorato per le pari opportunità, Commissione provinciale per le pari opportunità

Con la collaborazione di: Ufficio scolastico regionale - CSA di Ascoli Piceno

Per informazioni: tel. 0736/277252, fax 0736/277209

Firenze, 12 aprile 2002

Nascita naturale: condizione per il benessere, investimento per il futuro. Esperienze, progetti, raccomandazioni per il nuovo psr

Convegno

Organizzato da: Provincia di Firenze, Commissione provinciale pari opportunità

Con il patrocinio di: Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Paola Carlucci, Antonella Meucci, tel. 055/2760428-498,

e-mail: p.o.commissione@provincia.fi.it

Firenze, 22 aprile 2002

La mediazione familiare in Toscana

Giornata di studio

Organizzato da: Regione Toscana, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Istituto degli Innocenti di Firenze, tel. 055/2037321, fax 055/2037344,

e-mail: infantino@minori.it

Udine, 24-28 aprile 2002

Le nuove frontiere della cultura ludica

5° incontro nazionale dei ludobus

Organizzato da: ALI per giocare (Associazione dei ludobus italiani), Comune di Udine, Progetto per l'infanzia promosso dai Comuni di Campoformido, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli, Pradamano, Tavagnacco, Udine

Con il patrocinio di: Regione Friuli Venezia Giulia

Con il sostegno di: edizioni la meridiana, Fondazione Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone, Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura di Udine, Coop

Per informazioni: Associazione Piccoli passi, tel. e fax 0432/486215,

e-mail: pmunini@adriacom.it

Verona, 10 maggio 2002

A scuola dagli adolescenti

Convegno

Organizzato da: Cooperativa sociale Comunità dei giovani di Verona

Per informazioni: Progetto Parsifal, tel. 045/8009287, e-mail: progettoparsifal@libero.it

Prato, 17-18 maggio 2002

Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Il quadro conoscitivo, le prospettive e le questioni emergenti

Conferenza regionale

Organizzata da: Regione Toscana, Istituto degli Innocenti

Con la collaborazione di: Azienda USL 4 Prato, Provincia di Prato, Comune di Prato

Per informazioni: Istituto degli Innocenti di Firenze,

tel. 055/2037321-66, fax 055/2037344, e-mail: cherici@minori.it

Roma, 22 maggio 2002

Lavori in corso. Opportunità per tutti: sperimentazione di un modello di intervento contro la dispersione scolastica

Convegno

Organizzato da: Fondazione Il faro, Centro italiano di Opere femminili salesiane - Formazione professionale Lazio, Centro di orientamento scolastico professionale e sociale R. Marchese

Per informazioni: Fondazione Il faro, tel. 06/6537536, fax 06/65740534, e-mail: clelia18@virgilio.it

Roma, 23 maggio 2002

Politiche giovanili verso il cambiamento

Giornata di studio

Organizzata da: Comune di Roma, Municipio Roma XI, Direzione UOSECs Ufficio coordinamento e promozione legge 285/97

Con il patrocinio di: Università degli studi La sapienza, Università degli studi Roma Tre, Scuola di specializzazione in psicologia della salute - Università La sapienza

Per informazioni: Municipio Roma XI, tel. 06/51884948, fax 06/51600056, e-mail: a.firetto@comune.roma.it

Modena, 24-25 maggio 2002

Nelle storie di chi educa.

Competenze pedagogiche e infanzie condivise nel nido del futuro

Convegno nazionale

Organizzato da: Comune di Modena, Assessorato all'istruzione, politiche per l'infanzia, autonomia scolastica e pari opportunità

Per informazioni: Comune di Modena, tel 059/206783-75, fax 059/206717, e-mail: ersilia.cacace@comune.modena.it

Livorno, 3-5 giugno 2002

Didattica e multimedialità 2.

Esperienze a Livorno

Manifestazione

Organizzata da: Comune di Livorno

Con la collaborazione di: Regione Toscana, Ufficio scolastico regionale, IRRE Toscana, Centro servizi amministrativi Provincia di Livorno

Per informazioni: Centro documentazione servizi risorse didattiche Il satellite, tel. 0586/504197/504223, fax 0586/509534, e-mail: satellite@comune.livorno.it

Sarmeola di Rubano (PD), 4 giugno 2002

Scenari aperti sulla genitorialità: il contributo della legge 285/97 nella rete dei servizi per la famiglia

Convegno

Organizzato da: Regione Veneto, Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza

Per informazioni: Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, tel. 0424/526134, fax 0424/526142, e-mail: osservatorio.minori@minori.veneto.it

Attività del Centro nazionale (gennaio - luglio 2002)

Statistiche interne

Le attività svolte dal Centro nazionale di documentazione trovano ampia visibilità attraverso le pubblicazioni e il sito web www.minori.it. Collegandosi al sito è possibile: ottenere informazioni aggiornate su eventi, convegni, seminari e corsi di formazione; consultare tutte le pubblicazioni prodotte dal Centro; accedere a un sistema informativo, suddiviso per ambiti, che permette di compiere ricerche bibliografiche sulla documentazione acquisita; consultare la produzione normativa a livello nazionale ed europeo, i dati statistici elaborati dal Centro e la banca dati relativa alla documentazione delle attività realizzate in ambito territoriale ex legge 285/97.

Ogni nuova pubblicazione prodotta viene distribuita in modo capillare ad istituzioni, enti locali, servizi ed operatori del terzo settore. Dal novembre 1998 le pubblicazioni vengono raccolte periodicamente anche su cd-rom: il materiale cartaceo ed elettronico viene inviato, su richiesta, fino ad esaurimento della disponibilità.

Numero di utenti del sito web, del numero di visite e delle pagine viste (gennaio - luglio 2002)

mese	Utenti	Numero di visite	Pagine
Gennaio 2002	18.027	21.999	107.233
Febbraio 2002	18.648	23.271	108.705
Marzo 2002	18.193	22.640	110.689
Aprile 2002	19.468	23.801	110.578
Maggio 2002	21.697	26.856	112.943
Giugno 2002	16.075	20.158	90.497
Luglio 2002	8.862	11.099	55.352

Pubblicazioni inviate su richiesta (gennaio - luglio 2002)

Pubblicazioni	n.
Non solo sfruttati o violenti. Relazione 2000	1.998
Opuscolo Per una famiglia adottiva	1.297
Rassegna bibliografica n. 3/2001	1.148
Quaderno n. 12 In strada con bambini e ragazzi	1.056
Quaderno n. 9 I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"	962
Quaderno n. 20 Tras-formazioni in corso	896
I diritti attuati. Secondo rapporto italiano all'Onu	749
Diritti e opportunità. Orientamenti alla progettazione L. 285/97	606
Agenda planner 2002	527
Percorso di lettura della Rassegna bibliografica n. 3/2001. L'adozione	517
Rassegna bibliografica n. 2/2001	359
Opuscolo Enti autorizzati per le adozioni internazionali 2° edizione	358
Percorso di lettura della Rassegna bibliografica n. 1/2001. L'abuso sessuale	253
Cittadini in crescita n. 3-4/2001	245
Cittadini in crescita n. 2/2001	244
Quaderno n. 22 I numeri europei	237
Opuscolo Enti autorizzati per le adozioni internazionali	212
Rassegna bibliografica n. 4/2001	162
Quaderno n. 21 I servizi educativi per la prima infanzia	143
Opuscolo Vado a scuola	112
Dossier n. 4 Italy for children	95
Quaderno n. 17 I numeri italiani	54
Quaderno n. 11 Dossier di documentazione	45
Cd-rom sulla banca dati L. 285	25
Relazione 1999 sullo stato di attuazione della L. 285/97	21
Cittadini in crescita n. 4/2000	19
Quaderno n. 14 Quindici città "in gioco" con la legge 285/87	10
Opuscolo Quando nasce un bambino	5
Atti della conferenza nazionale 1999	4
Cd-rom Il calamaio e l'arcobaleno	4
Rassegna bibliografica n. 2/2000	2
Rassegna bibliografica n. 1/2001	1
Totale complessivo	12.366

Le altre pubblicazioni del Centro nazionale disponibili anche sul sito www.minori.it



Quaderni

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, edizione 1998*, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000
- n. 17 *I numeri italiani*, dicembre 2000
- n. 18 *I progetti nel 2000*, gennaio 2001
- n. 19 *Le violenze sessuali sui bambini*, febbraio 2001
- n. 20 *Tras-formazioni in corso*, gennaio 2002
- n. 21 *I servizi educativi per la prima infanzia*, aprile 2002
- n. 22 *I numeri europei*, giugno 2002
- n. 23 *Pro-muovere il territorio*, giugno 2002



Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzato dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.



biblio7

Settimanale bibliografico della documentazione acquisita dall'Istituto degli Innocenti, promosso dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.



Non solo sfruttati o violenti. Relazione 2000 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

giugno 2001

Il Centro nazionale propone periodicamente studi e versioni preliminari di rapporti e relazioni sull'attuazione delle politiche a tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Paese. Anche la Relazione 2000 riflette su questioni aperte e problematiche emergenti, sottolineando risorse e positività delle giovani generazioni, nella prospettiva di miglioramento della vita dei "cittadini in crescita".



Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità

aprile 1998

Il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, individua gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge, le aree di intervento e gli strumenti per la progettazione. È disponibile su Cd-Rom.



Il calamaio e l'arcobaleno

luglio 2000

La nuova pubblicazione, in continuità con il primo "manuale", si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione e della programmazione di un piano di intervento destinato all'infanzia e all'adolescenza pensato per il territorio. Le fasi di progettazione del piano territoriale sono arricchite da approfondimenti tematici e da un'esauritiva bibliografia.

www.minori.it

*Finito di stampare nel mese di agosto 2002
presso la tipografia Biemmegraf - Piediripa di Macerata (MC)*

CITTADINI IN CRESCITA

**Rivista del Centro nazionale di documentazione
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**
Anno 3 / n. 2

**Un piano d'azione
a misura di bambino**

**Interventi e strumenti
per sostenere la genitorialità**

**Attenzione al minore
nel tempo fuori dalla famiglia**

**Il soggetto in età evolutiva
e i media**

Il lavoro minorile

**Tutela e cura
del soggetto
in età evolutiva in difficoltà**

**Sviluppo delle politiche
a livello regionale
e internazionale**

**Rassegne
Contesti e attività**

2

**Istituto degli Innocenti
Firenze**

CITTADINI IN CRESCITA

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

**Anno 3
Numero 2/2002**

**Istituto degli Innocenti
Firenze**

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

Comitato di redazione

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

Hanno collaborato a questo numero

Micol Dal Canto, Chiara Drigo, Alessandro László, Joseph Moyersoen, Tessa Onida, Laura Pugi, Luca Spiniello, Paola Vezzosi

Coordinamento editoriale e realizzazione redazionale

Maurizio Regosa, Caterina Leoni, Maria Cristina Montanari, Paola Senesi

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Barbara Giovannini, Elisabetta Giovannini

Cittadini in crescita n. 2/2002

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

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

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

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

Sommario

Adriana Ciampa

- 7 Un piano d'azione a misura di bambino**
- 10 Gruppi di studio dell'Osservatorio**
- 13 Interventi e strumenti per sostenere la genitorialità**
Premessa - 1. Incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte - 2. Sostenere la genitorialità attiva - 3. Sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e al cambiamento dei bisogni dei figli - 4. Favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni attuando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel "sociale"
- 20 Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia**
Premessa - 1. Favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti - 2. Valorizzare il tempo libero come opportunità educativa - 3. Rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini
- 34 Il soggetto in età evolutiva e i media**
Premessa - 1. Analisi - 2. Svezia - 3. Germania - 4. Francia - 5. Spagna - 6. La Consulta qualità RAI - 7. Ministero per l'innovazione e le tecnologie - 8. Proposte - 9. Considerazioni finali
- 46 Il lavoro minorile**
- 52 Tutela e cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà**
Cenni sul lavoro del gruppo di studio e ripartizione organica della materia trattata - Premessa: investimenti, monitoraggio, ricerca - 1. I diritti dei minori - 2. Risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea - 3. L'abuso - 4. La devianza minorile - 5. I minori in ospedale
- 114 Sviluppo delle politiche a livello regionale e internazionale**
1. Le linee di sviluppo - 2. Le politiche regionali - 3. Alcune situazioni a livello europeo - 4. La cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza

RASSEGNE

151 **Organizzazioni internazionali** (ottobre 2001 - giugno 2002)

Assemblea generale delle Nazioni unite

Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite

Commissione dei diritti umani delle Nazioni unite

UNICEF Innocenti research centre

The Second World congress against the Commercial Sexual Exploitation of Children

Euronet

158 **Unione europea** (ottobre 2001 - giugno 2002)

Atti comuni

Consiglio dell'Unione europea

Parlamento europeo

Commissione europea

Comitato economico e sociale

170 **Consiglio d'Europa** (ottobre 2001 - giugno 2002)

Assemblea parlamentare

Comitato dei ministri

178 **Legislazione italiana** (aprile - giugno 2002)

179 **Parlamento italiano** (aprile - giugno 2002)

Attività delle aule

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Attività ispettiva

Commissione parlamentare per l'infanzia

Senato della Repubblica

Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Commissione affari costituzionali

Commissione bilancio

Commissione giustizia

Commissione igiene e sanità

Commissione istruzione

Commissione lavoro e previdenza sociale

Camera dei deputati

Commissione affari costituzionali

Commissione affari sociali

Commissione bilancio

Commissione cultura

Commissione giustizia

Commissione politiche dell'Unione europea

Proposte e disegni di legge (settembre 2002)

Rappresentazione e tutela dell'interesse e dei diritti dell'infanzia

227 **Governo italiano** (aprile - giugno 2002)

Consiglio dei ministri

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Ministero delle comunicazioni

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

230 **Altre istituzioni centrali** (aprile - giugno 2002)

Garante per la protezione dei dati personali

INPS

Polizia di Stato

232 **Regioni** (aprile - giugno 2002)

Attività normativa

238 **Giurisprudenza** (aprile - giugno 2002)

244 **Stampa quotidiana e periodica** (aprile - giugno 2002)

CONTESTI E ATTIVITÀ

261 **Bambini e adolescenti nel mondo**

I bambini e il traffico della droga nelle favelas di Rio de Janeiro

269 **Esperienze e progetti in Italia**

Isola che non c'è

280 **Convegni e seminari** (aprile - giugno 2002)

Un piano d'azione a misura di bambino

Adriana Ciampa
dirigente
del Servizio minori
Ministero del lavoro
e delle politiche sociali

Pochi giorni prima dell'inaugurazione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia¹, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza² si è riunito per "avviare" i lavori per il nuovo Piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

Durante l'incontro del 23 aprile scorso, sono state approvate le priorità tematiche da affrontare per la stesura di linee guida per il Governo finalizzate alla predisposizione di un Piano d'azione "a misura di bambino" e si è organizzato il lavoro in sei gruppi di studio.

I temi di cui, dalla discussione, è emersa la necessità di un approfondimento per la ricerca di azioni e strumenti idonei sono:

- la promozione del benessere del ragazzo che cresce;
- i servizi per gli adolescenti;
- il soggetto in età evolutiva e i media;
- il lavoro minorile;
- la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà;
- lo sviluppo delle politiche per l'infanzia a livello regionale e internazionale.

Ciascuno di questi temi è stato il campo di indagine di un gruppo che ha prodotto un documento d'area³.

In questi documenti, oltre all'approfondita analisi della gran parte degli aspetti che interessano il "pianeta infanzia", i membri dell'Osservatorio prospettano suggerimenti e proposte concrete per far fronte agli impellenti impegni di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, del recente documento approvato dalla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, delle convenzioni sottoscritte a livello europeo e della le-

¹ La 47ª UNGASS si è svolta a New York dall'8 al 10 maggio 2002 e alla fine dei lavori è stato sottoscritto dall'Italia il documento *A World Fit for Children* (il testo integrale del documento *Un mondo a misura di bambino*, nella versione non ufficiale in italiano, è stato pubblicato in evidenza nel n. 1/2002 di questa stessa rivista).

² L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza è stato istituito dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, e opera come organo di consulenza presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

³ I documenti d'area sono pubblicati integralmente su questa rivista.

gislazione nazionale vigente in materia di tutela dei diritti dei cittadini di minore età.

I gruppi hanno lavorato seguendo tracce originali e percorsi peculiari. In particolare è emersa la convinzione che bisogna avere “in cima ai nostri pensieri” i diritti di cittadinanza dei più piccoli: il futuro di una società è legato alla sua capacità di rinnovarsi continuamente per rispondere ai nuovi bisogni emergenti e per realizzare il costante progresso dell’umanità; tale rinnovamento non può che essere il compito delle nuove generazioni; ma un giovane può progettare, costruire, rinnovare solo se è una personalità libera e critica. Compito precipuo dell’educazione è appunto quello di garantirne le condizioni.

Le istituzioni che hanno competenza sulla tutela dei diritti dei minori, in collaborazione con la società civile, devono assicurare che ogni bambino possa crescere in una famiglia, nel rapporto positivo con adulti e con il coinvolgimento di altri ambienti educativi e ricreativi a lui adeguati; che ogni adolescente possa sviluppare ed esprimere la sua personalità.

È per questi motivi che la valorizzazione della **famiglia come comunità educante** è emersa come condiviso principio fondamentale. L’aiuto alla famiglia per assolvere il proprio compito educativo nei confronti dei figli deve tendere a renderla soggetto pienamente consapevole del suo ruolo e protagonista della crescita umana di tutti i suoi componenti. In quest’ottica si colloca il sostegno alla genitorialità attiva, alla maternità e paternità, l’accompagnamento alla cura e all’accudimento dei figli nei primi anni di vita.

L’altro principio condiviso è stato la ricerca di strumenti di rafforzamento della protezione dei minori da ogni forma di violenza: protezione da intendersi nella sua triplice accezione della **prevenzione**, della **tutela** e del **recupero del soggetto in età evolutiva in difficoltà**.

I principali messaggi del Primo rapporto mondiale su violenza e salute dell’OMS (Organizzazione mondiale della sanità) attestano che la violenza è il principale problema di salute pubblica del mondo intero: in aggiunta alla morte e alla disabilità, essa contribuisce a una varietà di altre conseguenze sulla salute (alcol, droga, fumo, disturbi alimentari e del sonno, HIV e malattie sessualmente trasmesse).

Oltre al tema della violenza, gli accordi sottoscritti dall’Italia centrano l’attenzione sulla condizione di povertà vissuta da tanti minori.

Emerge così, prepotentemente, l’esigenza di rigorosi **piani di studio** del fenomeno al fine di favorire la capacità di raccogliere dati sulla violenza, di definire priorità e supportare la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure preventive della violenza, aumentare la collaborazione e l’interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza e promuovere e monitorare l’adesione a trattati internazionali, leggi e altri meccanismi di protezione dei diritti umani.

È opportuno sottolineare la trasversalità del tema del **monitoraggio costante dei fenomeni** e della **ricerca**.

Infatti, da più parti sono emerse proposte per l’avviamento di un completo **sistema informativo** sulle condizioni dell’infanzia e dell’adolescenza che tenga conto di una molteplicità di aspetti eterogenei. La finalità ultima è evidente-

mente quella di avere a disposizione dati sempre aggiornati in base ai quali progettare, intervenire e sostenere procedendo al contempo al **riordino delle fonti e della quantità delle risorse** dedicate alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il lavoro di questi mesi è stato lungo e non sempre privo di difficoltà, la discussione spesso animata ma si è trovato sempre un punto di raccordo e realmente apprezzabile è stata la ricchezza della diversità di opinioni che ha generato un costruttivo e proficuo confronto.

Il nostro compito non è terminato: la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza⁴ offrirà nuovi spunti di riflessione e di approfondimento sui temi oggetto del lavoro dell'Osservatorio, che arricchiranno il quadro di azioni e strumenti di tutela dei più piccoli, ma soprattutto di promozione del "benessere" di bambini e adolescenti.

⁴ La Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza si svolgerà a Collodi (Pescia) il 18, 19 e 20 novembre 2002 e sarà articolata in sei sessioni tematiche: Il soggetto in età evolutiva e la sua famiglia, L'adolescenza: protagonismo e partecipazione, La tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà, Le esperienze internazionali e regionali, Il lavoro minorile, Il rapporto dei minori con il mondo della comunicazione.

Gruppi di studio dell'Osservatorio

Area

La promozione del benessere del ragazzo che cresce

Daniela Lucangeli *coordinatrice*

Interventi e strumenti per sostenere la genitorialità

Coordinatrici: Aurora Lusardi, Daniela Piscitelli

Partecipanti: Paolo Fradeani - MIUR, Alessandro Geria - CISL, Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Elisabetta Leone - CGIL, Anna Leso - consigliere del Comune di Verona, Maria Assunta Paci - sindaco del Comune di Pietrarubbia, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Linda Laura Sabbadini - ISTAT, Alfrida Tonizzo - ANFAA, Rita Tommasini - UIL, Francesco Tristaino - Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, Nella Vecchi - Regione Lazio

La famiglia, risorsa per le situazioni di difficoltà

Coordinatori: Aurora Lusardi, Mario Dupuis

Partecipanti: Rossella Angiolini Soldini - assessore alle Politiche sociali del Comune di Arezzo, Lucio Babolin - CNCA, don Oreste Benzi - presidente dell'Associazione Papa Giovanni XXIII, Claudia Colombo - sindaco del Comune di Ferno, Marco Griffini - presidente Ai.Bi., Marina Marino - Associazione italiana avvocati famiglia e minori, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Remo Siza - Regione Sardegna, Germano Tosetti - sindaco del Comune di Valenza

Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia

Coordinatori: Daniela Piscitelli, Mario Dupuis

Partecipanti: Lucio Babolin - CNCA, Aldo Bacchiocchi - sindaco del Comune di San Lazzaro di Savena, Daniela Calzoni - presidente ARCI ragazzi, Claudia Colombo - sindaco del Comune di Ferno, Paolo Fradeani - MIUR, don Paolo Giulietti - responsabile Servizio nazionale per la pastorale giovanile, Anna Leso - consigliere del Comune di Verona, Anna Lucchelli - AGESCI, Maria Assunta Paci - sindaco del Comune di Pietrarubbia, Germano Tosetti - sindaco del Comune di Valenza

La partecipazione attiva dei soggetti in età evolutiva nella definizione degli interventi e i servizi per gli adolescenti

Coordinatore: Giuseppe Rulli

Partecipanti: don Oreste Benzi - presidente Associazione Papa Giovanni

XXIII, Daniela Calzoni - presidente ARCI ragazzi, Giacomo De Candia - ANEP, Fiorenza D'Ippolito - Ministero della salute, Anna Leso - consigliere del Comune di Verona, Anna Lucchelli - AGESCI, Giovanni Micali - UNICEF, Remo Siza - Regione Sardegna, Francesco Tristaino - Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, Germano Tosetti - sindaco del Comune di Valenza

Area

Il soggetto in età evolutiva e i media

Coordinatrice: Marina D'Amato

Partecipanti: Aldo Bacchiocchi - sindaco del Comune di San Lazzaro di Savena, Ernesto Caffo - presidente Telefono azzurro, Anna Lucchelli - AGESCI, Laura Cancellieri - Ordine nazionale dei giornalisti, Vincenzo Montrasio - Ministero della salute, Linda Laura Sabbadini - ISTAT, Marialba Stefani - Ministero politiche agricole e forestali

Area

Il lavoro minorile

Coordinatrice: Paola Chiari

Partecipanti: Vinicio Biagi - Regione Toscana, Giuseppe Cammareri - MIUR, Claudia Colombo - sindaco del Comune di Ferno, Alessandro Geria - CISL, Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Elisabetta Leone - CGIL, Giovanni Micali - UNICEF, Emanuele Pignatelli - Ministero degli affari esteri, Linda Laura Sabbadini - ISTAT, Rita Tommassini - UIL, Paola Viero - Ministero degli affari esteri, Nella Vecchi - Regione Lazio

Area

La tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà

Coordinatori: Marinella Malacrea, Franco Occhiogrosso

Partecipanti: Rossella Angiolini Soldini - assessore alle Politiche sociali del Comune di Arezzo, Lucio Babolin - CNCA, don Oreste Benzi - presidente Associazione Papa Giovanni XXIII, Ernesto Caffo - presidente Telefono azzurro, Gianfranco Casciano - Associazione giudici minorili, Fiorella Cava - SUNAS, Anna Maria Cutaia - Ministero dell'interno, Giacomo De Candia - ANEP, Fiorenza D'Ippolito - Ministero della salute, Cynthia Fico - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Paolo Fradeani - MIUR, don Paolo Giulietti - responsabile Servizio nazionale per la pastorale giovanile, Marco Griffini - presidente Ai.Bi., Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Elisabetta Leone - CGIL, Paola Lucarelli - Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per le pari opportunità, Anna Lucchelli - AGESCI, Marina Marino - Associazione italiana avvocati famiglia e minori, Giovanni Micali - UNICEF, Vincenzo Montrasio - Ministero della salute

te, Maria Chiara Orlando - UPI, Emanuele Pignatelli - Ministero degli affari esteri, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Alfrida Tonizzo - ANFAA, Nella Vecchi - Regione Lazio, Paola Viero - Ministero degli affari esteri, Franca Zacco - Ministero della giustizia

Area

Lo sviluppo delle politiche per l'infanzia a livello regionale e internazionale

Coordinatrice: Giuseppina Coppo

Partecipanti: Lucio Babolin - CNCA, Aldo Bacchiocchi - sindaco del Comune di San Lazzaro in Savena, don Oreste Benzi - presidente Associazione Papa Giovanni XXIII, Vinicio Biagi - Regione Toscana, Ernesto Caffo - presidente Telefono azzurro, Daniela Calzoni - presidente ARCI ragazzi, Giuseppe Cammareri - MIUR, Fiorella Cava - SUNAS, Cristina Collura - Ministero dell'economia e delle finanze, Alessandra Corò - Regione Veneto, Fiorenza D'Ippolito - Ministero della salute, Marco Griffini - presidente Ai.Bi., Cynthia Fico - Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Daniela Lastri - assessore alla Pubblica istruzione e politiche per l'infanzia del Comune di Firenze, Carlo Marsili - Ministero degli affari esteri, Giovanni Micali - UNICEF, Vincenzo Montrasio - Ministero della salute, Emanuele Pignatelli - Ministero degli affari esteri, Paola Rossi - presidente dell'Ordine nazionale assistenti sociali, Rita Tommassini - UIL, Alfrida Tonizzo - ANFAA, Francesco Tristaino - Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, Paola Viero - Ministero degli affari esteri

Interventi e strumenti per sostenere la genitorialità*

Premessa

Ipotizzare oggi strategie e interventi inerenti la promozione del “ben-essere” dei minori richiede prima di tutto l'utilizzo di una chiave di lettura che permetta di tenere in considerazione i diversi fattori in gioco nella realtà, primo fra tutti il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (articolo 1 della legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante “Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori”, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*).

Pensare al benessere del minore e porre attenzione alla famiglia significa, infatti, riconoscere che il diritto del bambino a vivere nel “miglior modo possibile” è prevalentemente un diritto relazionale, poiché, pur essendo un diritto soggettivo, esso si realizza all'interno di un ambito in cui sono rilevanti non tanto le persone fisiche quanto le relazioni di interdipendenza che le uniscono¹.

Ciò implica l'opportunità di considerare il minore non più come soggetto isolato, portatore di bisogni e risorse di tipo esclusivamente individuale, ma come soggetto in relazione con altri soggetti significativi e assumendo che il suo benessere dipenda dalla qualità delle relazioni che egli vive.

La famiglia è così il primo e più importante nodo di quella rete sociale, costituita da legami di parentela, di amicizia, di vicinato e di scuola o lavoro, che si genera a partire dal legame familiare, si estende nell'ambiente sociale fino a costituire un tessuto di relazioni di appartenenza, essenziale per il definirsi dell'identità personale del singolo e indispensabile alla protezione sociale della persona.

Famiglia e reti sociali, quindi, costituiscono –, insieme all'educazione, alla salute, all'habitat, al reddito – il **capitale personale**² di cui il minore, come ciascun soggetto, dispone per fronteggiare i compiti e le sfide della vita quotidiana e per raggiungere gli obiettivi che si prefigge.

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *La promozione del benessere del soggetto che cresce*.

¹ De Nicola P., *La famiglia come protagonista e il sostegno alla genitorialità*, in Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Tras-formazioni in corso*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2001 (Questioni e Documenti, n. 20).

² Moser C., *Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, Washington, DC USA, The International Bank for Reconstruction and Development, 1996.

Ci preme, comunque, sottolineare che la famiglia rappresenta per il minore la prima risorsa proprio in forza del suo **essere famiglia**, luogo dell'accoglienza delle differenze, dell'unità e della capacità generativa.

Per questo è importante, dal punto di vista conoscitivo, porre l'attenzione non tanto sui problemi presenti o sui singoli soggetti in gioco quanto sulle relazioni esistenti e sul significato a esse attribuito e, dal punto di vista operativo, individuare strategie di azione che, oltre ad affrontare le difficoltà esistenti, aiutino a rafforzare nello stesso tempo le competenze specifiche dei diversi soggetti o attori sociali (minore, famiglia, reti primarie, reti informali, terzo settore, servizi pubblici e privati).

Al momento riteniamo che le principali strategie di azione possano essere essenzialmente quattro:

- incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte;
- sostenere la genitorialità attiva;
- sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e del cambiamento dei bisogni dei figli;
- favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni operando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel "sociale".

1. Incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte

La relazione sulla condizione dell'infanzia e della adolescenza nel 2000 ha sottolineato l'importanza di guardare l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese "a partire dalla famiglia". Per quanto sopra esplicitato riteniamo che il passo da fare sia quello di passare "dall'attenzione alla famiglia" alla consapevolezza che è possibile incrementare il benessere dei minori riconoscendo il più possibile la famiglia come soggetto attivo delle politiche sociali e protagonista di scelte.

Sembra, infatti, ragionevole ipotizzare che gli interventi di politica sociale che vogliono favorire la condizione dei minori si debbano collocare in una prospettiva di sostegno alla famiglia nella sua duplice veste di istituzione e nucleo vitale di socialità per la semplice considerazione che essa costituisce il luogo primario della formazione dell'identità e della crescita del bambino. Favorire la famiglia significa di per sé favorire l'infanzia, prevenire quindi possibili disagi e ottimizzare risorse economiche e sociali che altrimenti inevitabilmente si rischia di disperdere. Ciò non può essere pensato se non all'interno di una complessiva ridefinizione del ruolo sociale e politico della famiglia che, dalla politica fiscale alla libertà di educazione, diventi soggetto e attore di una vita sociale in cui l'infanzia abbia piena cittadinanza³.

³ Donati, P., *Famiglia e società del benessere*, Cinisello Balsamo (Milano), Edizioni San Paolo, 1999.

In questo senso diventa prioritaria la **promozione di politiche sociali esplicitamente dirette al sostegno della famiglia in quanto tale** secondo un'ottica non più assistenziale, riparatoria e sostitutiva (aiuti a famiglie povere, "assenti" o inadeguate), ma **promozionale e preventiva**, tesa a rendere compatibile la scelta del fare famiglia con le più generali strategie di realizzazione degli obiettivi di vita dei singoli individui.

Attualmente, infatti, sono solo sette le Regioni dotate di una legge specifica sulla famiglia (Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Abruzzo, Valle d'Aosta, Marche, Lazio e Lombardia) e per lo più prendono in considerazione la famiglia prevalentemente come destinataria di interventi sociali⁴.

Indicazioni operative

- Sollecitare le Regioni a emanare leggi inerenti le politiche sociali per la famiglia, che ne promuovano i diritti e i doveri a partire dai loro bisogni di essere e di fare famiglia, dando aiuti concreti per lo sviluppo e l'incremento dei compiti genitoriali.
- Sollecitare gli enti locali a elaborare Piani di zona (legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che conferiscano piena soggettività sociale alle famiglie, facendo in modo che le famiglie, singole o associate, possano organizzarsi per progettare, decidere, implementare, verificare giudicare la qualità dei servizi che servono a far fronte alle necessità quotidiane. Tutto questo tenendo conto che le famiglie stesse sono unità di servizi primari, a cui le istituzioni pubbliche e private possono fornire tutti gli aiuti necessari, ma in un quadro di primaria libertà e responsabilità delle famiglie stesse.

2. Sostenere la genitorialità attiva

L'esperienza della genitorialità è un'esperienza complessa, che chiama in causa soprattutto la capacità degli adulti di educare, cioè di introdurre il bambino nella realtà comprendendone il significato e che si esplicita in un senso di appartenenza reciproca, nella cura, nel sostegno e nella promozione del figlio.

La genitorialità, di conseguenza, implica l'assunzione di una forte responsabilità che va riconosciuta e sostenuta sia culturalmente che socialmente.

Indicazioni operative

- Favorire e sostenere forme di auto-mutuo aiuto e di auto-organizzazione di famiglie.
- Incentivare le sinergie tra famiglie e terzo settore favorendo lo sviluppo

⁴ Rossi G., *Le politiche regionali per la famiglia a confronto e la legge 23/99 della Regione Lombardia*, in «Politiche sociali e servizi», n. 2, luglio-dicembre 2000.

di forme di associazionismo familiare, da sostenere e potenziare a livello locale anche attraverso la creazione di “reti di associazioni familiari”, con funzioni non solamente consultive, ma anche di *authority* in sede municipale.

- Prevedere il coinvolgimento delle associazioni familiari in tutte le iniziative di promozione e sostegno della genitorialità secondo **il principio e le modalità della partnership e della sostenibilità**, che rendono operativo il principio di sussidiarietà, come criterio generale per incrementare **la qualità** dell'aiuto offerto.
- Supportare (direttamente e/o in cogestione) la formazione e la “vita quotidiana” della famiglia attraverso strumenti formativi, centri di sostegno alle responsabilità genitoriali (centri per/con famiglie, strumenti di accompagnamento ecc.).
- Offrire ai genitori sussidi in termini di formazione, servizi e competenze professionali.
- Aiutare i genitori ad avere un ruolo propositivo, di “cliente” nei confronti delle istituzioni in generale (scuola, servizi sociali e sanitari, servizi educativi ecc.).

3. Sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e al cambiamento dei bisogni dei figli

La genitorialità, come abbiamo detto, richiede un elevato grado di responsabilità in quanto particolare perché la sua esplicitazione è un processo dinamico, che implica il cambiamento della funzione genitoriale rispetto al variare dei bisogni del figlio.

Per questo è importante adottare una strategia di azione che si articoli in azioni e interventi, i quali, riferendosi alla normalità, accompagnino i genitori nello svolgimento dei loro compiti diversi nelle differenti fasi del ciclo di vita familiare.

Indicazioni operative

3.1 Sostegno alla maternità e alla paternità

- Individuare modalità per facilitare il rapporto maternità-occupazione lavorativa: maggiore flessibilità; tutela della maternità nei nuovi contratti di lavoro, come per esempio nelle collaborazioni coordinate e continuative; incentivazione attraverso meccanismi fiscali premianti del reinserimento lavorativo delle donne attraverso il part-time ecc.
- Promuovere l'emanazione di una normativa che integri l'attuale disciplina a sostegno della maternità e della paternità, anche in riferimento alla famiglia adottiva e affidataria.

- Offrire servizi nell'immediato *post-partum* in ospedale e/o a casa (*home visiting*) da parte dei servizi ospedalieri e domiciliari dell'ente locale.
- Favorire la fruizione di prestiti sull'onore concessi dai Comuni per agevolare l'autonomia di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà.

3.2 Accompagnamento alla cura e all'accudimento dei figli nei primi anni di vita

Come molte ricerche dimostrano, le famiglie con figli nell'età 0-3 anni fronteggiano i bisogni di accudimento e di cura adottando di norma tre strategie principali. La più diffusa è quella dell'**autoaddossamento** dei bisogni e quindi del sovraccarico familiare, la seconda è relativa al **ricorso**, oltre che ai membri del nucleo, **alle reti parentali e comunitarie**, la terza, infine, è relativa al **ricorso a un mix fra reti informali e servizi pubblici e privati**.

In questo campo, quindi, riteniamo importante

- Promuovere interventi flessibili e integrati per l'infanzia rientranti anche nella logica di mutuo aiuto tra le famiglie e di sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore.
- Incentivare la solidarietà tra famiglie per la gestione della quotidianità affinché siano le famiglie stesse, associandosi, a trovare le risposte idonee ai propri bisogni.
- Individuare forme di sostegno economico in caso di ricorso, liberamente scelto, da parte dei genitori all'aiuto offerto dalla rete parentale.
- Favorire la costituzione di strutture domestiche per la cura dei bimbi più piccoli (nidi familiari, condominiali ecc.) e di servizi integrativi per la prima infanzia e il doposcuola, gestiti dai genitori stessi, che si organizzino in forma cooperativa.
- Assicurare una più ampia flessibilità degli orari giornalieri degli asili nido.
- Sollecitare i Comuni a organizzare e rendere compatibili i tempi sociali (lavoro, servizi di pubblica utilità) con i tempi della famiglia (cfr. seconda parte della legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*).
- Prevedere possibilità di sostegno finanziario non per singoli bisogni, ma a prescindere dal reddito e in relazione ai bisogni familiari.

3.3 Aiuto al compito educativo dei genitori nel percorso di socializzazione

Nel rapporto con la scuola

Famiglia e scuola appaiono oggi come due mondi chiusi e autoreferenziali, che non sono più in grado di stipulare "un patto" per l'educazione dei minori. In realtà, famiglia e scuola non possono configurarsi come poli contrapposti ma come

ambiti specifici, complementari, che devono diventare l'uno permeabile all'altro.

Sostenere la genitorialità in questo caso significa non vedere la famiglia come ambito da controllare, neutralizzare e contenere, ma come ambito con il quale, e a partire dal quale, creare un “sapere discorsivo” su come crescere le nuove generazioni.

In questa direzione si possono ipotizzare i seguenti interventi tesi ad **accrescere la permeabilità** tra i due ambiti.

- Verificare con il Ministero dell'istruzione che nella prossima riforma scolastica sia prevista l'esistenza di una rappresentanza formale della famiglia all'interno della scuola.
- Sollecitare le singole realtà scolastiche a promuovere un “patto” tra famiglia e scuola per l'educazione dei ragazzi.
- Incentivare la presenza delle famiglie nelle attività di doposcuola, anche attraverso la collaborazione delle associazioni familiari.
- Favorire la creazione di collegamenti formali tra la scuola e altre agenzie educative presenti sul territorio per la presa in carico congiunta dei ragazzi che presentano maggiori difficoltà.
- Utilizzare lo “strumento” del *Piano del diritto allo studio*, attualmente poco valorizzato sia dagli operatori sociali e scolastici sia dagli amministratori locali, come importante momento di concertazione tra famiglia, scuola ed ente locale.

Nel rapporto con le altre agenzie educative

- Incentivare progetti di iniziative innovative messi a punto e gestiti dalle realtà familiari, che aiutino i genitori a vivere il “tempo del distacco”. Aiuto alla genitorialità che diventa aiuto all'adolescente a vivere una responsabilità diversa.
- Potenziare una rete di servizi educativi a cui la famiglia possa rivolgersi per coinvolgere i propri figli in attività educative che tutelino e favoriscano un'esperienza positiva del minore nel tempo fuori dalla famiglia.
- Promuovere progetti di informazione capillare sulle opportunità esistenti volti a favorire l'incontro e ad agevolare la famiglia e i minori nella scelta dei servizi.
- Prevedere per i minori il finanziamento di percorsi educativo-ricreativi o educativo-formativi personalizzati assegnando alle famiglie che ne fanno richiesta un “buono” spendibile nelle agenzie educative accreditate, commisurato all'effettiva situazione economica della famiglia e al tipo di servizio richiesto.

3.4 Accompagnamento ai genitori e alla famiglia nei momenti critici

- Rilanciare i consultori familiari come servizi di sostegno alla famiglia, potenziando la funzione consultoriale non sanitarizzata e prevedendo per alcuni interventi la presenza di soggetti associativi.

- Promuovere l'affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/01, sollecitando anche la revisione dei regolamenti sull'affido adottati dalle diverse amministrazioni comunali.
- Incentivare a livello locale la realizzazione di strategie di rete per l'affronto delle situazioni di difficoltà dei minori e delle loro famiglie, coordinando e monitorando le relazioni tra famiglie, associazioni, realtà no profit, servizi pubblici e privati.

4. Favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni attuando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel “sociale”

Le professioni sociali rappresentano il fattore critico di successo nei servizi alla famiglia e alla persona e a esse va dedicata prioritaria attenzione perché rappresentano il capitale più rilevante del sistema socioassistenziale.

La valorizzazione dei ruoli deve coinvolgere tutte le professionalità sociali tenendo conto anche dell'accresciuta responsabilità assunta dagli operatori in seguito all'emanazione delle leggi n. 285/97, n. 328/00 e n. 149/01.

Essi, infatti, si trovano attualmente ad operare in un contesto caratterizzato da una notevole incertezza organizzativa e con un mandato istituzionale che richiede l'acquisizione di nuove competenze e di nuove capacità operative.

Indicazioni operative

- Incentivare lo sviluppo e la sistematizzazione di nuove metodologie di azione avviando progetti sperimentali che coinvolgano le famiglie, la comunità, i servizi, le sedi formative e/o universitarie.
- Promuovere l'**istituzione** di un Osservatorio nazionale delle professioni sociali, quale sede permanente di studio, monitoraggio, sperimentazione e confronto mirato a incentivare nuove metodologie operative e nuove forme di *partnership* tra operatori e famiglie.

Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia*

Premessa

Il compito di una società adulta in quanto tale è difendere e favorire l'esperienza educativa per i più giovani, senza la quale non vi può essere alcuna fecondità umana, culturale e civile.

La rete di servizi per questa fascia di minori risulta particolarmente importante in quanto:

- a) si tratta di un'età in cui la famiglia da sola non ha più l'autorevolezza necessaria a educare;
- b) c'è sempre un "sapere diffuso" che si trasmette intenzionalmente o informalmente attraverso sedi e luoghi di crescita diversa dalla famiglia e dalla scuola (cfr. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza 2000);
- c) il tempo vissuto fuori dalla famiglia e dalla scuola è sempre più occasione per frequentare luoghi a valenza socioeducativa e sviluppare interessi (cfr. Rapporto 2000).

Le politiche educative e sociali devono riconoscere e valorizzare le azioni e gli interventi per bambini e adolescenti, in cui essi:

- a) possano fare esperienze relazionali buone nel tempo dedicato alla socialità e allo sviluppo di interessi;
- b) abbiano riconosciuto il loro diritto all'educazione, qualunque sia la loro condizione di partenza;
- c) abbiano una offerta di percorsi educativi-formativi adeguati alle attitudini e capacità di ciascuno;
- d) siano coinvolti in interventi mirati di tipo educativo qualora si manifestino potenziali forme di disagio e rischio di emarginazione sociale.

In tale contesto si individuano per il Piano 2003-2004 le seguenti priorità:

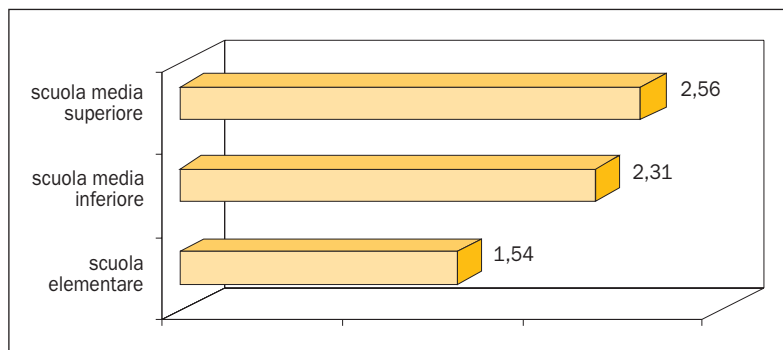
- favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti;
- valorizzare il tempo libero come opportunità educativa;
- rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini.

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *La promozione del benessere del ragazzo che cresce*.

1. Favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti

I bambini e ragazzi incontrano “obbligatoriamente” la scuola come ambito di socializzazione nel loro itinerario di crescita e per di più proprio a scuola trascorrono gran parte del loro tempo quotidiano.

Figura 1 - Numero medio di ore per tipo di scuola



La scuola rappresenta quindi un importante momento e luogo formativo della persona, non solo sotto il profilo culturale e dell'apprendimento, ma anche per quanto riguarda lo sviluppo complessivo della personalità e delle relazioni sociali. Questo vale non solo per la scuola dell'obbligo, ma anche per l'asilo nido, il quale non può non essere visto come un'occasione educativa e di crescita per i piccoli che lo frequentano.

Questo comporta che ogni discorso, ovvero intervento o progetto riguardante il mondo della scuola, abbia come riferimento di partenza e principale il bambino e ragazzo, i cui limiti ed esigenze devono prevalere e non essere forzati dalle esigenze o desideri del mondo adulto.

L'organizzazione e la proposta formativa scolastica devono essere tali da facilitare il complesso percorso di crescita, offrendo apporti positivi che rispettino e valorizzino lo sviluppo dell'identità del bambino e del ragazzo.

Avendo presente, riduttivamente, anche solo l'obiettivo specifico, quello dell'imparare, si può dire che l'impegno che la scuola deve affrontare implica di considerare non solo i contenuti disciplinari e le didattiche specifiche, ma anche i processi, le relazioni, i significati, le motivazioni da cui dipendono il successo o l'insuccesso scolastico, da cui dipende un apprendimento significativo.

Il diritto allo studio comporta perciò anche il **diritto alla buona qualità della vita scolastica**.

Di conseguenza, è imprescindibile l'arricchimento delle risorse tradizionali della scuola attraverso l'attivazione di relazioni con istituzioni e risorse esterne alla scuola (l'ente locale, l'associazionismo, le agenzie sportive, musicali,...), per la promozione di esperienze formative efficaci sia sul piano dell'apprendi-

mento (e della lotta all'insuccesso scolastico) sia sul piano della valorizzazione e capacità personali.

Le numerose e varie occasioni formative fuori dalla scuola (opportuna-mente riconosciute come tali anche all'interno del percorso scolastico, attraverso il meccanismo dei crediti formativi) non dovrebbero essere viste come utili strumenti per colmare le carenze della scuola o, peggio, come giustificazioni per circoscrivere, riducendola, l'offerta scolastica per tutti; al contrario, quali contributi per la formazione della persona, richiedono il potenziamento della competenze della scuola per la realizzazione di progetti formativi e, prima ancora, come luogo di crescita.

Ogni ragazzo **ha diritto ad avere un percorso educativo e formativo adeguato alle proprie attitudini e capacità**, tenendo conto altresì che situazioni di difficoltà socio-familiare possono disturbare pesantemente l'inserimento positivo in tali percorsi.

Tra i minori la categoria di ragazzi a disagio e a rischio di devianza è una delle categorie più abbandonate dall'attuale welfare. A tutt'oggi, infatti, è una categoria che non viene presa in considerazione da nessuna strada istituzionale: scuola (sono ragazzi che non riescono a terminare l'itinerario formativo nella scuola - spesso non riescono nemmeno a prendere la licenza media); formazione professionale (che abbandonano dopo un breve inizio, se non sostenuti); apprendistato (sono ragazzi in seria difficoltà e difficilmente possono trovare datori di lavoro disposti a scommettere su di loro). La legge n. 144 del 17 maggio 1999 ha sancito, all'art. 68, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età con conseguente potenziamento dell'integrazione tra scuola, formazione professionale, apprendistato e tirocini formativi. L'accordo Stato-Regioni per l'attuazione delle disposizioni vigenti in tale materia, mette in evidenza la necessità di "favorire l'integrazione fra percorsi scolastici e di formazione professionale" nonché di "percorsi formativi personalizzati che tengano conto della specificità del soggetto", nonché di "creare condizioni didattiche e logistiche tali da consentire a soggetti svantaggiati e portatori di handicap di fruire a pieno titolo delle opportunità formative". La volontà del legislatore è quindi quella di concepire la formazione fino a 18 anni non tanto in termini di "obbligo" ma in termini di "diritto" e di "opportunità", concependo l'obbligo (vale a dire la partecipazione di tutti i cittadini ai processi educativi e formativi) come un obiettivo che è raggiunto se a tutti viene data un'offerta formativa adeguata e motivata.

È necessario che quelle realtà che operano con questi ragazzi (dalle scuole/bottega, ai centri diurni, all'inserimento nel mondo del lavoro attraverso altre forme di accompagnamento - rispetto all'apprendistato - che hanno mostrato possedere metodo efficace per l'inserimento e la permanenza di questi ragazzi nel mondo del lavoro) possano essere riconosciute come agenzie che permettono a questi ragazzi l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Nel rispetto delle competenze del sistema formativo, **occorre verificare di quali soggetti educativi non scolastici è necessario l'apporto** per attivare **percorsi formativi personalizzati** che tengano conto delle specificità del soggetto e per

creare le condizioni didattiche e logistiche tali da consentire a tutti di fruire a pieno titolo delle opportunità formative.

Indicazioni operative

- Elaborare linee di indirizzo e criteri qualitativi sui nidi, che ne evidenzino l'importanza come strumenti per lo sviluppo sociale dei bambini.
- Incentivare l'orientamento scolastico e professionale come una reale possibilità per tutti gli adolescenti e le loro famiglie di essere messi in grado di riconoscere il percorso educativo e formativo più utile allo sviluppo delle proprie potenzialità.
- Sollecitare le realtà scolastiche ad attivare percorsi formativi personalizzati anche attraverso il coinvolgimento di soggetti educativi extrascolastici.
- Promuovere azioni educative extrascolastiche di sostegno per contrastare l'abbandono scolastico e formativo degli adolescenti in difficoltà attraverso l'incontro con operatori ed educatori extrascolastici.
- Sostenere e incentivare la partecipazione scolastica dei minori disabili, nei vari indirizzi di studio.
- Sollecitare le scuole e gli altri servizi educativi a favorire la frequenza e l'inserimento scolastico da parte dei minori stranieri, accompagnati o non accompagnati, al fine di consentire loro un'esperienza di apprendimento positiva.
- Sensibilizzare (campagna informativa...) le famiglie dei minori stranieri o nomadi riguardo l'assolvimento dell'obbligo scolastico.
- Promuovere e realizzare iniziative di formazione congiunta per insegnanti e operatori sociali (pubblici o privati).
- Riqualificare i diversi interventi professionali nel mondo della scuola.
- Sostenere le esperienze dei "maestri di strada".
- Favorire l'utilizzo degli spazi scolastici per la realizzazione di attività rivolte ai bambini e ai ragazzi, ovvero gestite dagli stessi.

2. Valorizzare il tempo libero come opportunità educativa

Può sembrare un paradosso parlare di tempo fuori dalla famiglia visto che è in corso da anni un fenomeno esteso di programmazione totalizzante da parte delle famiglie di tempi e spazi delle bambine e dei bambini. Questo fenomeno preoccupa perché, se da un lato appare totalizzante, dall'altro può essere letto come la difficoltà o l'assenza di ascolto da parte delle generazioni adulte dei bisogni delle bambine e dei bambini. Oltre al notevole monte ore della scuola, il "tempo libero" appare, fino ai 12-13 anni d'età dei ragazzi, riempito da corsi, da quelli sportivi a quelli musicali piuttosto che di lingua straniera o altre offer-

te dettate dal mercato, che hanno come obiettivo principale l'acquisizione di competenze, lasciando relegato in un angolo il tema del gioco, della socializzazione, della crescita senza ingerenze dell'adulto nel gruppo dei pari.

Tavola 1 - Bambini e ragazzi da 6 a 17 anni che hanno seguito corsi organizzati e non organizzati dalla scuola per classe di età (per 100 bambini e ragazzi della stessa classe di età)

Classi di età	Frequenza di almeno un corso	Frequenza di corsi a scuola	Corsi organizzati dalla scuola		
			Canto/ musical/ teatro	Attività sportive/ danza	Lingue/ informatica
6-10	47,1	14,6	4,2	9,3	3,2
11-13	54,3	26,1	8,9	16,2	7,1
14-17	43,0	16,7	3,7	10,2	5,0
Totale	47,3	18,1	5,2	11,3	4,8

Classi di età	Corsi privati	Solo corsi a pagamento	Corsi non organizzati dalla scuola		
			Canto/ musical/ teatro	Attività sportive/ danza	Lingue/ informatica
6-10	42,7	36,3	7,9	35,8	2,9
11-13	45,6	35,0	10,5	36,7	3,6
14-17	37,1	25,1	7,8	27,9	3,3
Totale	41,4	32,0	8,5	33,2	3,2

Le aspettative di cui i genitori caricano questi tempi e queste offerte appaiono molto alte: la richiesta è legata spesso a una *performance* di livello, competitiva e che risponde a quell'immagine di figlio o figlia ideale che le famiglie coltivano. La logica sottesa a queste forzature appare funzionale a quella di un mondo a dimensione di adulto. Adulto che gioca il proprio tempo sulla produzione richiesta dal mercato, sul successo, sulla propria incapacità di godere della fruizione di tempo libero non alienato, ma scelto, ricco di opportunità e di capacità creative.

L'abbandono e l'insoddisfazione da parte dei ragazzi che frequentano questi corsi, scelta e umore poco compresi dagli adulti che lo vivono come un fallimento del proprio figlio e come una delusione per loro, è fortunatamente frequente e testimonia la crescita da parte dei ragazzi di una consapevolezza legata alla scelta, di una maturità che comincia a costruirsi e che si manifesta attraverso l'opposizione a quanto gli viene imposto senza che questo si confronti seriamente con i loro desideri e bisogni.

In età adolescenziale e giovanile il tempo libero si caratterizza come tempo destrutturato, vissuto al di fuori degli spazi tradizionali di aggregazione ed emergenza, da parte degli adulti e degli amministratori, il disagio che nasce dalla difficoltà di interazione con il mondo giovanile.

La disponibilità di risorse economiche, l'allentarsi dei legami familiari, il tempo libero finalizzato al consumo vanno nella direzione di riduzione del protagonismo a vantaggio di comportamenti afinalistici e socialmente amorfi. Emerge allora come risorsa il gruppo dei pari, quello che si ritrova nelle strade, sui muretti, nei parchi e nei bar e all'interno del quale si consuma il tempo libero. Gli interventi rispetto a questa fascia d'età si configurano non più e non tanto nella costruzione di servizi e strutture, quanto nella gestione di percorsi di accompagnamento delle nuove generazioni. Le richieste che vengono fatte alle associazioni educative, da parte dei genitori, sono relative all'impiegare questi ragazzi in attività che riducano il rischio di comportamenti devianti, di esperienze negative. Rispondono molto queste richieste a paure degli adulti, quasi che l'eccesso di tempo libero possa mettere a repentaglio la costruzione di identità della ragazza o del ragazzo. Rispondono più a un desiderio irrazionale di controllo che non a una fiducia nelle giovani generazioni come risorsa, carica di dubbi, della necessità di fare esperienze e anche di sbagliare, così come è accaduto alle generazioni che li hanno preceduti e che, grazie anche agli errori, hanno costruito la propria identità.

Appare allora importante costruire reti di relazioni che pongano al centro i giovani e l'ambiente in cui crescono, attraverso la relazione e la presenza negli spazi informali, come presenza non invasiva ma che è disponibile all'ascolto, alla relazione piuttosto che si traduca in cose da fare.

Il momento dell'ascolto e della relazione è un accompagnamento che non forza i tempi e la privacy dei ragazzi, che consente l'emergere della riflessione e la costruzione di un tempo interno capace di oziare.

L'ozio inteso nell'accezione latina del termine, sia come riposo dagli affari pubblici che come calma, inattività, capacità di stare bene con se stessi, recupero del pensiero contro una logica dell'agito, di tempo libero contro un tempo occupato.

La relazione educativa si rafforza quando è capace di giocare sui confini del visibile e dell'invisibile, quando comunica che si è all'interno di un processo dove il ragazzo sa che l'adulto c'è se ne ha bisogno, ma è capace di farsi da lato per far emergere le sue potenzialità di ragazza o ragazzo perché sa fidarsi di loro.

Per questo occorre creare un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte culturali, ricreative e sportive in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, possa sperimentare relazioni educative con adulti che diventano significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.

Per quanto riguarda il "tempo libero organizzato" soprattutto per i preadolescenti l'obiettivo è che esso sia vissuto in un contesto ricco di proposte e non povero di sfide.

Per quanto riguarda il "tempo libero non organizzato" occorrerà porre attenzione all'ambiente di vita dei ragazzi affinché tale tempo:

- non sia origine di comportamenti rischiosi nella inevitabile ricerca di stimoli e di nuove esperienze da parte degli adolescenti;

- non ristagni dentro l'assenza di creatività e di sviluppo di capacità appropriate.

Nel progettare azioni in questa area non ci si può dimenticare del fenomeno sempre più diffuso della “strada” e della “piazza” come luogo abituale di incontro spontaneo per gli adolescenti e i giovani.

Occorre affrontare tale fenomeno come “risorsa” e non associarlo meccanicamente a situazioni di rischio, di disagio, di abbandono, di incipiente trasgressione. Occorre pertanto che tali luoghi diventino “luoghi progettuali”, di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per libere aggregazioni e sviluppi di interessi.

Assume particolare importanza, inoltre, **il tempo estivo**. Vi è da un lato la necessità delle famiglie di tutelare i bambini più piccoli mentre i genitori lavorano, dato che l'allentamento dei legami familiari, la riduzione delle famiglie allargate rendono difficile, soprattutto nelle grandi città, costruire reti di sostegno sociale allargato con il duplice obiettivo di rendere il tempo estivo come tempo dedicato allo svago, al gioco e al gruppo dei pari (promozione) e dall'altro tutelare i bambini. Tanto più che poco è stata utilizzata la legge 8 marzo 2000 relativa ai congedi parentali, dato che la stessa legge non contempla le collaborazioni coordinate e continuative, forme di impiego frequenti nelle coppie più giovani, ed è legge poco nota.

Rispetto agli adolescenti, il tempo dell'estate può configurarsi come tempo di forti esperienze sul piano dell'incontro con l'altro, della corresponsabilità condivisa, dell'impegno. Si sono rivelati negli anni strumenti di forte ristrutturazione cognitiva, di forte impatto emotivo esperienze quali gli scambi all'estero con altre associazioni educative, facilitate anche dai finanziamenti del programma europeo “Gioventù”, fino a ora rivolto a una fascia d'età che comprende i giovani dai 15 ai 25 anni. Condividere un'esperienza che rimette in gioco certezze, che obbliga al confronto a partire dalle piccole cose si è rivelato un percorso che ha facilitato la maturazione dei ragazzi e l'abbattimento di frontiere, mentali prima ancora che fisiche.

Così come altrettanto importanti appaiono, al fine dello sviluppo complessivo di bambine e bambini, ragazze e ragazzi, le esperienze di vacanze, di uscite di pochi giorni, di campeggi con gruppi misti per genere, età ed esperienze. Le opportunità che offrono questi momenti sono la scoperta dell'avventura, della capacità di collaborare tra generazioni, della condivisione di gioie e fatiche, dello stacco dal quotidiano per ricominciare il tempo della scuola più ricchi di comportamenti solidali, di amicizia, di maturità.

Emerge soprattutto in queste occasioni la necessità di **definire e di valorizzare la figura dell'animatore e dell'educatore**.

Se all'interno delle associazioni educative sono le stesse associazioni che danno garanzia di figure adulte o giovanili di accompagnamento e di facilitazione con i gruppi di bambini e di ragazzi, in altri contesti si corre il rischio, fre-

quentemente, di inserire figure adulte che mancano di esperienza e di preparazione in campo educativo.

Valorizzare la figura dell'animatore e dell'educatore significa avere la garanzia, in accompagnamento formativo esperito e con conoscenze specifiche dell'età evolutiva, di giovani e adulti capaci di empatia, di ascolto dei più piccoli e dei giovani, capaci di porre confini, di vivere il proprio essere adulto senza confondere ruoli, generazioni, consapevoli dell'importanza di un ruolo così delicato.

Da questo punto di vista è importante il ruolo delle diverse associazioni nell'organizzazione del tempo libero di bambini e ragazzi in quanto permettono di superare il loro isolamento con precise offerte e opportunità dando una concreta alternativa a chi crede che la famiglia non possa rispondere a tutti i bisogni sociali e affettivi di quei bambini o ragazzi che oggi finiscono per chiederle tutto quello che qualche anno fa era distribuito e mediato da rapporti di vicinato.

Spazio e tempo, quindi, sono due concetti non separabili tra di loro. Rispetto a un tempo organizzato, chiuso in recinti, esiste specularmente uno spazio recintato. Il tempo libero prevede l'apertura di confini, il dilatarsi graduale, in base all'evoluzione dei bambini e dei ragazzi, degli spazi, l'appropriarsi di strade, di piazze, l'avventura della scoperta delle città. Il limite principale delle nostre città è dato dall'essere a misura di adulti, produttivi e quindi con macchine, con tempi frenetici, presentandosi così spazi a forte rischio per l'incolumità dei cittadini più giovani o più deboli. Assume allora particolare significato e senso investire su città dove si possa girare da soli, dove camminare con un passeggino non sia una corsa a ostacoli, dove si recuperi il gioco in strada.

Rispetto agli adolescenti appare ancora molto lontana il soddisfacimento delle loro richieste quando chiedono spazi per ritrovarsi, per suonare musica, per chiacchierare che non contemplino la presenza di adulti. Sono evidenti le difficoltà da parte degli enti locali a rispondere, attraverso un patto civico, a queste richieste che vanno nella direzione dell'autogestione, risultando difficile anche per loro sostenere le incomprensioni che si scatenano in questi frangenti da parte degli adulti.

Indicazioni operative

- Facilitare la creazione di un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte culturali, ricreative e sportive in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, possa sperimentare relazioni educative con adulti che diventano significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.
- Realizzare una politica di reale valorizzazione dei tentativi (sostegno allo *start-up*). È necessario sostenere e valorizzare la pluralità delle risposte che nascono dall'incontro dei bisogni (nuove imprese sociali, associazioni, nuove progettualità ecc.). Il fine è quello di dare a tutti i soggetti che vogliono operare a favore dei minori gli strumenti necessari

(contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati ecc.) per attivare servizi e nuove iniziative.

- Finanziare iniziative finalizzate a promuovere e far conoscere le opportunità educative esistenti. Infatti, non solo è necessario sostenere la nascita di nuove forme di risposta ai bisogni ma, successivamente, occorre promuovere progetti finalizzati alla circolazione informativa volti a favorire l'incontro e agevolare la famiglia e i minori nella scelta dei servizi.
- Potenziare i servizi nel campo educativo-animativo e informativo-culturale favorendo libere aggregazioni di adolescenti e giovani o potenziando centri spontanei di aggregazione, in modo che le ragazze e i ragazzi diventino protagonisti del loro tentativo comunitario e non semplicemente fruitori di un servizio precostituito, con la presenza di figure tutoriali accolte e non sopportate, non solo adulte ma anche di giovani di età superiore.
- Progettare azioni che valorizzino la "strada" e la "piazza" come *luoghi progettuali*, di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per le libere aggregazioni e sviluppi di interessi.
- Dare indicazioni alle Regioni affinché rivedano progetti e criteri di qualità più nella direzione delle opportunità realmente offerte alla creatività dei soggetti giovanili e alla loro partecipazione attiva nel costruirli.
- Richiedere che la formazione degli operatori del tempo dell'infanzia e dell'adolescenza contempli un allargamento alla comunità della proposta formativa, al fine di far diventare quartieri, strade, città e paesi come comunità che educano, togliendo la "riduttività" degli interventi degli specialisti.
- Potenziare, nel tempo estivo, le opportunità relative a campi solari, centri ricreativi estivi, proposte per adolescenti, con taglio educativo che vada nella direzione dell'art. 31 della convenzione ONU dei diritti dell'infanzia.
- Sostenere con fondi *ad hoc* l'associazionismo educativo.
- Prevedere per gli under 15 un programma analogo a quello europeo "Gioventù".

3. Rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini

Esaminando i progetti catalogati nella relativa Banca dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, si può osservare che gli interventi realizzati presentano una ampia varietà tipologica riconducibile a tre diverse macrotipologie.

- La prima riguarda gli interventi di miglioramento degli spazi per aumentare la sicurezza, renderli adatti al gioco e al tempo libero e favorire la mobilità e l'autonomia di movimento. Rientrano in questa tipolo-

gia: le piste ciclabili, le attività di sorveglianza, i percorsi protetti e sicuri dotati di apposita segnaletica nei tragitti casa-scuola-parco, l'abbattimento delle barriere architettoniche, le iniziative per la mobilità pedonale o ciclistica. Accanto a questi bisogna menzionare tutti quei progetti riconducibili al progetto del Ministero dell'Ambiente sulle Città sostenibili delle bambine e dei bambini che hanno dato vita a una molteplicità di iniziative relative all'educazione stradale, laboratori sulla progettazione della città e creazione di guide sulle città a cura dei bambini.

- La seconda si riferisce agli interventi che hanno come asse portante il rafforzamento della cultura del rapporto bambino-spazio urbano che si concretizzano in attività di sensibilizzazione, animazione, divulgazione, studio, formazione, ed educazione permanente. Rientrano in questa tipologia: i seminari, i corsi di formazione e le giornate di studio per operatori degli uffici tecnici, architetti, amministratori degli enti locali oltre che per la cittadinanza. Afferiscono a questa tipologia, inoltre, l'organizzazione di momenti di animazione, feste, azioni informative "sullo stato di salute" della città, azioni di comunità in cui alcuni soggetti si attivano per rendere più sicura e accogliente la città per i più piccoli.
- La terza tipologia raccoglie infine gli interventi di educazione ambientale mediante gli strumenti del centro specializzato, dei laboratori attivi in ambito extrascolastico o attraverso l'elaborazione di percorsi pedagogici e didattici realizzati in orario scolastico. A tutto ciò si associano le attività escursioniste e di sensibilizzazione alla conoscenza e alla tutela dei beni paesaggistici.

I progetti riconducibili a queste tre categorie presenti in Banca dati sono 156 a cui sono collegati 268 interventi. In termini percentuali essi rappresentano il 5,4% del totale dei progetti e il 3,9% del totale degli interventi. Tra i progetti 129 sono stati realizzati negli ambiti territoriali e 27 nelle città riservatarie, mentre tra gli interventi 228 attengono agli ambiti e i restanti 40 alle città riservatarie. Rispetto alle tre tipologie descritte, sia per gli ambiti che per le città riservatarie, il maggior numero di progetti e di interventi si contano nella seconda tipologia, ovvero sulla promozione di una diversa e più avvisata cultura del rapporto bambini-spazio urbano.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale di progetti e interventi realizzati dagli ambiti territoriali i valori più alti si hanno rispettivamente nel Nord-Est e nel Centro. In quest'ultima ripartizione si registra il più consistente numero medio di interventi per progetto pari a 3, ovvero ogni progetto si concretizza mediamente in un numero di 3 interventi.

Tra le città riservatarie spiccano i dati di Milano (8 progetti e 8 interventi) e Torino (3 progetti e 7 interventi) al Nord e di Roma (6 progetti e 12 interventi) al Centro.

È a tutti evidente la utilità di rivendicare con forza il diritto al tempo libero dei bambini e dei ragazzi come elemento fondante della loro crescita anche se

riteniamo sia necessaria una attenta riflessione in merito alle forme in cui il tempo libero viene oggi da loro utilizzato. Riflessione che deve necessariamente partire da una analisi dei luoghi che dovrebbero garantire la possibilità di condivisione del tempo libero nel massimo della sicurezza e della autonomia. A questo proposito la prima considerazione è immediata: in molti dei nostri contesti urbani (dai piccolissimi centri alle grandi città) non sarà possibile offrire una buona qualità del medesimo senza realisticamente prevedere un forte impegno, in particolare delle amministrazioni comunali, per consentire un maggiore e più idoneo utilizzo degli spazi urbani (dei parchi, dei giardini, dei cortili scolastici, delle piazze....) con la consapevolezza che qualsiasi contesto urbano è innegabilmente di per sé luogo di specifici saperi e in grado di offrire numerose possibilità, intenzionalmente o casualmente, di divertimento.

Tavola 2 - Bambini da 3 a 13 anni per luoghi dove giocano nei giorni non festivi e per classe d'età (per 100 bambini della stessa classe d'età)

Classi di età	In casa propria	In casa di altri	In cortile	In giardini pubblici	In strade poco affollate	In parrocchia
3-5	85,7	2,8	4,8	4,0	0,8	–
6-10	79,2	2,9	10,2	2,6	2,3	0,7
11-13	68,1	3,3	13,7	3,2	3,8	3,1
Totale	77,9	3,0	9,7	3,1	2,3	1,2

Sicuramente in modo più forte che in altri Paesi europei, nel nostro, il tempo libero ha finito per coincidere per bambini e ragazzi con tempo di svago organizzato e programmato in tempi e spazi definiti (e spesso non fruibili gratuitamente) nettamente separati e contrapposti al tempo di conoscenza e di esplorazione del proprio contesto di vita. Nonostante si dica ai ragazzi che “la città è di tutti” risulta evidente che nei nostri contesti urbani gli spazi di socializzazione vanno invece “ricostruiti” con politiche che invertano una tendenza che ha teso a creare esclusivamente luoghi separati e circoscritti per lo svago di bambini e ragazzi.

Soltanto negli ultimi anni, un crescente numero di amministrazioni comunali ha iniziato a impegnarsi per restituire ai ragazzi “frammenti” di autonomia nella fruizione degli spazi cittadini e, anche grazie alla diffusione del Progetto “Città sostenibili delle bambine e dei bambini” del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, si stanno finalmente iniziando a utilizzare nuovi strumenti per garantire, attraverso progetti e iniziative, una diversa fruibilità della città per i bambini e i ragazzi.

Il rendere le nostre città più vivibili per bambini e ragazzi è sicuramente indispensabile per garantire loro una qualità della vita migliore ma è anche un importante investimento sul futuro poiché è ragionevolmente possibile ipotizzare che vivere in modo adeguato nei propri contesti urbani quando si è bambini e adolescenti aiuti a essere futuri buoni cittadini.

Coinvolgere in prima persona bambini e ragazzi in progetti e iniziative che rendano migliore la qualità della vita nelle nostre città vuol dire favorire quel senso di appartenenza che permette ai ragazzi nel concreto di condividere l'idea della possibilità di trasformazione con i diversi soggetti interessati (amministrazioni locali, scuola famiglia, agenzie educative e associazioni...) per intervenire concretamente nei diversi contesti ma anche per la diffusione di idee che rendano valori e impegni oggetto di una nuova progettualità condivisa. Tutto ciò ha molto a che vedere con il tempo libero dei ragazzi se si ritiene che sia indispensabile garantire degli spazi per lo svago diversi dai giardini attrezzati o dalle aree gioco negli ipermercati che non sono ovviamente paragonabili alla ricchezza di risorse che la città nel suo complesso potrebbe naturalmente offrire.

Non può esistere una buona qualità del tempo libero di bambini e ragazzi se non viene garantito il diritto allo spazio all'interno di contesti oggi soltanto fruibili dagli adulti, i quali non sono tra l'altro di grande esempio nella tutela degli stessi.

L'attenzione alle risorse naturali e al patrimonio artistico ha invece rappresentato una risorsa incredibile per quei ragazzi che sono stati messi in condizione di utilizzarle con eccellenti risultati nella riprogettazione di parchi e di aree verdi, nella riqualificazione di piazze e cortili scolastici, nella ideazione di percorsi "avventurosi", nell'organizzazione diretta di rassegne di arte, di cinema, di teatro, di musica...

La qualità del tempo libero dei bambini e dei ragazzi non può essere scissa dal quotidiano e dai luoghi di vita dei soggetti interessati poiché qualsiasi contesto urbano di grandi o piccole dimensioni ha degli spazi che potrebbero essere messi a disposizione dei cittadini più piccoli per i loro momenti di svago e di incontro. Allo stesso tempo sarebbe auspicabile, nella progettazione di qualsiasi luogo che si vuole di uso collettivo, maggiore capacità di ascolto alle esigenze dei bambini e ragazzi, compresi i disabili ai quali andrebbero garantiti gli stessi diritti allo svago e al divertimento prevedendo specifici interventi. I ragazzi hanno dimostrato, se messi in condizione di poterlo fare, che vogliono gestire il proprio tempo in modo creativo e fattivo. Per questo persino la conoscenza dei problemi di coloro che sono costretti a immigrare ha sicuramente molto più a che vedere di quanto si pensi con il tempo libero dei ragazzi se questi riescono a utilizzare divertendosi, come è accaduto in alcune città italiane, piazze e strade per eventi, feste, gare sportive, mostre, per manifestare, la loro solidarietà e la loro tangibile volontà di accoglienza nel quotidiano.

Parlare di tempo libero riferendosi a bambini e ragazzi nelle nostre città vuol dire comunque principalmente, purtroppo, parlare di tempi irragionevolmente lunghi passati tra le mura domestiche e della impossibilità a godere di spazi esterni alla abitazione. La prima cosa da fare è **restituire gli spazi cittadini a bambini e ragazzi** anche se sarebbe tuttavia riduttivo pensare che i ragazzi e i bambini stiano in casa alla televisione o al computer soltanto perché non ci sono spazi per loro utilizzabili in modo autonomo e sicuro.

Va mutato il concetto di tempo libero da parte dei genitori poiché, se anche tali spazi ci fossero, molti continuerebbero a non far uscire i loro figli per raggiungere i coetanei in strade o piazze, in nome di qualcosa di altro, che non sarebbe più la sicurezza, ma, ad esempio, la priorità di altre attività (corsi di lingua, musica, danza...) considerate più utili per il loro futuro.

Il tempo libero dei bambini e dei ragazzi deve, per essere davvero divertente, essere speso in modo creativo e in cui ci sia spazio alla fantasia e alla comunicazione. Tentare di restituire questo tipo di tempo ai bambini e ai ragazzi vuol dire uscire dalla logica del controllo della organizzazione di tutto il loro tempo a disposizione e assumere una nuova ottica che tenga conto dei loro bisogni (e non faccia sempre riferimento al futuro ma al qui e ora), intesi come presente da riempire di azioni e contenuti che diano al bambino la possibilità di sentirsi parte di un qualcosa di più grande che travalichi le quattro mura in cui abita.

Ciò a cui si deve tendere è la costruzione di nuovi "contesti" in cui siano possibili le relazioni e per rendere questo possibile è indispensabile poterli far crescere e vivere anche in luoghi altri dalle case contrapponendo tra l'altro alla virtualità della televisione e dei computer la loro possibilità di divertirsi facendo esperienze dirette e principalmente "reali".

Tavola 3 - Bambini da 3 a 13 anni per numero medio di ore trascorse davanti alla televisione nei giorni non festivi e classe di età del bambino (per 100 bambini della stessa classe di età)

Classi di età	Bambini che guardano la televisione	Numero medio di ore trascorse davanti alla televisione
3-5	91,6	1.43
6-10	97,4	2.09
11-13	96,3	2.32
Totale	95,5	2.08

Le proposte che seguono si inseriscono coerentemente al quadro sopra delineato e si rifanno all'art. 3 della Convenzione ONU dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'interesse supremo del fanciullo.

Indicazioni operative

- Sostenere e diffondere le progettazioni relative alle città amiche delle bambine e dei bambini.
- Dare indicazioni rispetto alla progettazione relativa al fondo della legge 285/97 affinché si presti attenzione allo sviluppo delle linee individuate all'art. 7, il quale prevede esplicitamente l'incentivazione di iniziative capaci di sviluppare servizi e interventi che facilitino l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali e che favoriscano la mobilità e l'accesso ai servizi ambientali, culturali, sociali e sportivi.

- Favorire, con direttiva, la possibilità di utilizzo degli spazi pubblici da parte dei giovani, soprattutto nella direzione dell'autogestione, attraverso la sperimentazione di patti civici tra generazioni.
- Sostenere la diffusione tra i Comuni di buone pratiche realizzate in quest'area dalle amministrazioni comunali, attraverso la realizzazione di seminari monotematici.

Il soggetto in età evolutiva e i media*

Premessa

L'ipotesi su cui il gruppo di lavoro ha coordinato le proprie azioni è stata quella di individuare due assi concettuali del rapporto minori e mass media. Il primo riguarda la programmazione per l'infanzia, all'interno del flusso televisivo, cinematografico, di Internet e della pubblicità; il secondo concerne la rappresentazione stessa dell'infanzia, nel doppio significato di uso strumentale e simbolico dei bambini.

Per quanto riguarda entrambi gli assi, si è partiti dalla centralità del diritto del bambino, diritto che comprende la possibilità di esprimersi e di immaginare (cfr. artt. 13 e 17 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989), dall'importanza della soggettività infantile – che corrisponde al diritto al maggior vantaggio espresso dalla nostra Costituzione e ribadito dalla Convenzione ONU come superiore interesse del bambino – sul rapporto minori/media e in particolare minori/televisione, considerata come il mezzo di comunicazione di massa più diffuso, soprattutto in vista della ridefinizione del contratto di servizio della RAI e della riformulazione della legge regolatrice del sistema comunicativo.

Il gruppo di lavoro ha sostenuto l'imprescindibilità di considerare l'infanzia, anche in relazione al rapporto con i media, come una condizione sociale permanente del nostro Paese, e quindi non frammentabile in una molteplicità di riferimenti istituzionali di competenza.

1. Analisi

Uno degli strumenti che meglio può offrire spunti per un'analisi il più possibile articolata del rapporto minori e media è il confronto con quanto avviene negli altri Paesi europei.

Il gruppo di lavoro ha pertanto deciso di esaminare le normative concernenti media e infanzia dei Paesi dell'Unione europea e di valutare l'attività delle istituzioni italiane. Per due ordini di motivi:

- 1) attenersi alle direttive europee che chiedono uniformità di comportamento nei confronti dei minori;

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *Il soggetto in età evolutiva e i media*.

- 2) prendere spunti per introdurre innovazioni nel nostro sistema di comunicazione.

Il gruppo di lavoro ha individuato la necessità di consentire a tutti i bambini d'Europa analoghe opportunità di fruizione e di tutela.

In questo senso si è realizzato un confronto su alcune questioni.

Quali sono le norme in Europa che tutelano l'infanzia e l'adolescenza, la loro rappresentazione e che eventualmente regolano la programmazione specializzata?

Esistono dei codici?

Quali le leggi che tutelano i bambini testimoni pubblicitari?

Quale utilizzo della segnaletica ai fini della tutela?

2. Svezia

La regolamentazione svedese è applicabile solamente alle televisioni pubbliche e private che trasmettono dal territorio svedese, non a quelle che inviano il segnale da Paesi stranieri. La legge del 1991 concerne quindi solo le prime.

Nei due canali statali è vietata la pubblicità, pertanto il problema della pubblicità riguarda solo i canali privati.

È vietata la pubblicità il cui *target* è costituito dai minori con meno di 12 anni.

Per quanto concerne la tutela dei maggiori di 12 anni, sono vietati gli spot prima, durante e dopo la programmazione per ragazzi nel *prime time* e in tutte le fasce orarie in cui si pensa che i minori siano davanti alla TV.

In Svezia è altresì vietato impiegare personaggi resi noti dalla televisione come *testimonial* pubblicitari, così come, in virtù di un codice di autoregolamentazione, non si fa pubblicità di giocattoli da guerra.

Vige anche un sistema di *advertising* per avvertire i minori di 12 anni circa la caratteristica dei programmi che stanno per essere trasmessi: una scelta fatta partendo dalla considerazione che i bambini non sono capaci di distinguere il programma televisivo dalla pubblicità.

È stata rilevata anche l'importanza della presenza di un Garante che esercita il ruolo di difensore civico, al quale è possibile rivolgersi se si ritiene che in qualche sua parte la legge sia stata violata; a quest'ultimo il potere di rinviare il caso al tribunale.

La partecipazione dei minori a programmi televisivi è regolamentata.

La programmazione per i più giovani, pur essendo decisa in autonomia dalle televisioni, riflette la condivisa attenzione all'infanzia e non accade che vengano trasmessi programmi di contenuto violento prima delle 21.30.

La Svezia, durante il suo semestre di presidenza dell'Unione europea, ha tentato, senza esito, di regolamentare a livello europeo la pubblicità in televisione e i programmi per bambini.

È stato sottolineato che questa normativa è sostenuta dalla stragrande maggioranza degli svedesi e in particolare dai consumatori, che hanno anche proposto di boicottare i canali che non la rispettano.

3. Germania

In Germania esistono due leggi quadro che tutelano la gioventù anche in relazione ai contenuti mediatici.

Per quanto riguarda la pubblicità è in genere vietata quella del tabacco (non quella per gli alcolici); è possibile trasmetterne anche durante la programmazione per bambini (fra un programma e l'altro, non si possono però interrompere i programmi né lanciare quelli che in Italia si chiamano "consigli per gli acquisti").

In Germania esiste un ente nazionale, con sedi federali, che si occupa di classificare i film, le videocassette, i dvd, i cd-rom, i programmi televisivi stabilendo le fasce d'età cui concedere la visione di tali prodotti.

Esiste anche un controllo da parte dei produttori per esempio cinematografici; in caso di disaccordo prevale il giudizio dell'ente federale.

Esistono cinque livelli di tutela:

- senza limiti di età (il prodotto può essere sempre trasmesso in TV, ma per esempio un minore di 6 anni può vederlo al cinema solo accompagnato da almeno un genitore);
- per maggiori di sei anni;
- per chi ha superato i 12 anni;
- per i minori di 16 anni;
- solo per maggiorenni.

Sia in televisione che al cinema, a tali fasce d'età corrispondono fasce orarie:

- i prodotti per i minori dai 6 ai 12 anni devono essere trasmessi entro le 20;
- i prodotti per i minori dai 12 ai 16 anni devono essere trasmessi entro le 22;
- i prodotti per i minori dai 16 ai 18 anni devono essere trasmessi prima delle 24;
- solo i maggiorenni possono andare al cinema dopo le 24.

Anche le televisioni che trasmettono via cavo devono sottostare a queste leggi, che sono state, peraltro, estese anche ai prodotti informatici e ai videogiochi: per l'acquisto valgono le medesime regole di fasce d'età.

4. Francia

Per quanto riguarda la legislazione della Francia, occorre guardare alla legge del 30 settembre 1986, n. 86-1067, *Relative à la liberté de communication*. Di seguito i principali articoli.

- Art. 3: istituzione di una Commissione nazionale della comunicazione e delle libertà.

- Art. 4: la Commissione è composta da 13 membri nominati per decreto, con mandato irrevocabile e non rinnovabile, per 9 anni.
- Art. 5: le funzioni dei membri della Commissione sono incompatibili con qualsiasi mandato elettivo, con qualsiasi impiego pubblico e attività privata.
- Art. 15: la Commissione vigila sulla protezione dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno della programmazione televisiva.
- Art. 18: ogni anno la Commissione stila un rapporto pubblico che rendiconta la sua attività.
- Art. 33: un decreto del Consiglio di Stato fissa: le regole relative alla durata dell'autorizzazione; le regole generali della programmazione; le condizioni generali di produzione delle opere diffuse; le regole applicabili alla pubblicità; il regime di diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive.
- Art. 42: la Commissione può obbligare i titolari di una licenza a rispettare i regolamenti tramite la sospensione della licenza per un mese o più.
- Art. 43: i messaggi pubblicitari devono essere riconoscibili.
- Art. 48: un Quaderno di incarichi definisce gli obblighi di tutte le società televisive nazionali, specie di quelle che hanno una missione educativa, culturale, sociale. Esso fissa anche oggetto, durata e modalità di programmazione dei messaggi pubblicitari.
- Art. 58: Television française 1 è trasferita al settore privato.
- Art. 62: un decreto del Consiglio di Stato stabilisce le regole di programmazione anche per una TV privata (vedi art. 33).
- Art. 64: le TV private devono inoltre garantire: la diffusione di programmi culturali ed educativi; la diffusione privilegiata di opere francesi; i loro contributi ad azioni culturali ed educative; il loro contributo nell'assicurare alla Francia una presenza culturale all'estero; il loro contributo nel sostenere finanziariamente l'industria cinematografica; il volume e la frequenza previsti per l'informazione, gli approfondimenti, i documentari.
- Art. 70 : il Quaderno di incarichi fissa anche un numero massimo annuale di diffusione e ritrasmissione di opere cinematografiche; obbliga a una percentuale maggioritaria di opere di origine comunitaria e francese; fissa l'orario per la diffusione di queste opere.
- Art. 73: per lo più, un'opera cinematografica non può essere interrotta da più di un messaggio pubblicitario, chiaramente identificabile, ma le TV con canone non possono fare neanche un'interruzione.

Oltre alla suddetta legge, va tenuta anche presente la decisione n. 98-713 del 4 settembre 1998, che approva i dispositivi relativi alla protezione del pubblico giovane su France 2 e France 3, conclusa tra il Consiglio superiore dell'audiovisivo, che agisce in nome dello Stato, e ciascuna delle suddette società.

L'art. 15 della legge 86-1067/86 è modificato: è il Consiglio superiore dell'audiovisivo a vegliare sulla tutela televisiva dei minori. France 2 e France 3 devono rispettare le regole relative alla tutela del pubblico giovane.

1) Dalle 6 alle 22 la programmazione deve avere carattere familiare: la violenza, anche psicologica, non deve essere percepita come continua, onnipresente o unica soluzione dei conflitti. La classificazione delle opere cinematografiche e audiovisive ha 5 livelli di tutela:

- per tutti;
- con scene che possono turbare il pubblico giovane;
- per i maggiori di 12 anni, con scene di violenza fisica o psicologica sistematica o ripetuta;
- per i maggiori di 16, con scene erotiche o di grande violenza;
- per i maggiorenni; opere pornografiche o di estrema violenza.

Questa classificazione vale anche nel momento in cui le opere cinematografiche passano in TV. Una Commissione apposita le visiona.

2) È approntata un'apposita segnaletica, che deve apparire nei *trailers*, nei titoli di testa, nelle pubblicazioni che riportano la programmazione TV. Quanto più sale l'età del divieto, tanto più a lungo devono comparire i segnali.

3) I programmi con divieti e i loro *trailers* non possono essere presenti durante la programmazione specifica, né in prossimità. Le opere vietate ai minori di 16 anni possono andare in onda solo dopo le 22.30. Quelle vietate ai minori di 18 anni sono proibite in qualsiasi orario.

Il pubblico deve essere avvertito anche quando immagini drammatiche si trovino all'interno dei telegiornali o di altri programmi.

Lo *State party report* completa il quadro normativo nel modo che segue.

- Si garantisce l'accesso all'informazione.
- Si incoraggia la *media education*.
- Le informazioni non devono avere contenuti contrari alla decenza o che incitino al suicidio.
- Si ritiene che i bambini di tutte le età accedano alla stampa.
- Divieto per le pubblicazioni che incitino a commettere qualsiasi crimine, che siano contro la morale o che incoraggino i pregiudizi razziali. Proibite le pubblicità di alcool e tabacco.
- Una Commissione esercita un controllo a posteriori, verso gli editori e verso i contenuti delle opere, con possibilità di sanzionare le violazioni.
- Interdizioni sono anche previste per pubblicazioni di carattere licenzioso o che incitino alla droga. L'interdizione si può esercitare sulla vendita delle suddette pubblicazioni, sulla loro pubblicità tramite manifesti o display.

- I canali privati sono invitati a realizzare programmi specifici per ragazzi, a diversificarli (aumentando l'offerta), a renderli identificabili, ad "armonizzare" la loro programmazione con quella dei due canali pubblici, a fare particolare attenzione alle immagini che potrebbero turbare il pubblico più giovane, a fornire un sostegno economico alla produzione di programmi per ragazzi.
- Il Centro nazionale di documentazione per l'insegnamento provvede a programmi scolastici – *Paroles d'école* – su France 3, per bambini dell'asilo, delle elementari, delle medie.
- È istituito il Minitel, terminale televisivo interattivo, per scegliere e controllare l'accesso ai programmi; si richiede che i genitori supervisionino l'uso di questo apparecchio.
- Anche sulla confezione delle videocassette deve comparire la certificazione di classificazione del film.

5. Spagna

L'articolo 39 della Costituzione spagnola del 1978 stabilisce che i pubblici poteri assicurano la protezione sociale, economica e giuridica della famiglia, inclusi pertanto i minorenni, aggiungendo che l'infanzia godrà della protezione prevista negli accordi internazionali che ne tutelano i diritti.

La Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, del 20 novembre 1989, ratificata a suo tempo dalla Spagna, stabilisce all'articolo 16 che nessun bambino sarà oggetto di ingerenze arbitrarie o illegali nella vita privata, famiglia, domicilio o corrispondenza propria, né di attacchi illegali alla sua onorabilità e alla sua reputazione. Aggiunge che il bambino ha diritto alla protezione della legge contro tali ingerenze o attacchi.

Ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione spagnola, la Convenzione è stata recepita, in virtù della suddetta ratifica, nell'ordinamento giuridico spagnolo. Ai sensi, inoltre, dell'articolo 10.2 del testo costituzionale, i precetti di tale Convenzione costituiscono una guida ermeneutica al momento della determinazione del senso e della portata dei diritti che la Costituzione spagnola riconosce ai minori.

D'altra parte, come sviluppo dell'articolo 39 della Costituzione spagnola venne approvata a suo tempo la legge organica 1/1996, del 15 gennaio, sulla Protezione giuridica dei minori, che modifica parzialmente il codice civile e il codice di procedura civile. Questa legge, all'articolo 4, riconosce il diritto dei minori all'onore, all'intimità personale e alla propria immagine, aggiungendo che la diffusione d'informazione o l'utilizzo di immagini o del nome dei minori sui mass media che possano implicare un'intromissione illegittima nella loro intimità, onore o reputazione, o che sia contraria ai loro interessi, determinerà l'intervento del Ministerio Fiscal (equivalente, in Italia, al procuratore della Repubblica) che richiederà immediatamente le misure cautelari e di protezione previste dalla legge e stabilirà gli indennizzi corrispondenti ai danni causati.

A tal fine, si considera intromissione illegittima nel diritto all'onore, all'intimità personale e all'immagine stessa del minore un qualsivoglia utilizzo della sua immagine o del suo nome nei mezzi di comunicazione, che possa portare discapito al suo onore o alla sua reputazione o che sia contrario ai suoi interessi, anche se risulta il consenso del minore o dei suoi rappresentanti legali.

La legge attribuisce al Ministero Fiscal l'esercizio delle azioni necessarie per la tutela di tale diritto. Il Ministero Fiscal potrà agire d'ufficio o su richiesta, sia dello stesso minore sia di qualsiasi persona interessata (fisica, giuridica o ente pubblico). I rappresentanti legali del minore potranno anche interporre le azioni opportune per la difesa dei suoi diritti.

La legge, inoltre, obbliga i genitori e i tutori a rispettare il diritto del minore all'onore, all'intimità e alla stessa immagine, così come a proteggerlo di fronte a possibili attacchi di terzi.

Con questa regolazione, la legge organica 1/1996, del 15 gennaio, rinforza, per i minori, i meccanismi di garanzia già stabiliti nella legge organica 1/1982, del 5 maggio, sulla protezione civile del diritto all'onore, all'intimità personale e alla propria immagine, proibendo, in tal senso, la diffusione di dati o di immagini riferite ai minorenni nei mezzi di comunicazione quando sia contraria ai suoi interessi, anche se risulta il consenso del minore. S'intende così proteggere il minore per evitare che possa essere oggetto di manipolazione, anche da parte dei suoi rappresentanti legali.

Su un altro ordine di cose, l'articolo 13 della Convenzione sui diritti del fanciullo, dopo aver riconosciuto il diritto alla libertà d'espressione, stabilisce che questo diritto include, tra gli altri aspetti, la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo. L'articolo 17 della Convenzione, da parte sua, dopo aver riconosciuto l'importante funzione dei mezzi di comunicazione sociale, si occupa della necessità di vigilare affinché il bambino abbia accesso all'informazione e, in tal senso, essi dovranno promuovere l'elaborazione di linee guida per proteggere il bambino da ogni informazione e materiale dannosi per il suo benessere.

In Spagna, la legge organica 1/1996, all'articolo 5, riconosce il diritto dei minori a cercare, ricevere e utilizzare l'informazione adeguata al proprio sviluppo, raccomandando ai genitori che l'informazione che essi ricevono sia veritiera, pluralistica e rispettosa dei principi costituzionali. Il precetto aggiunge specificamente che le amministrazioni pubbliche vigileranno affinché i mezzi di comunicazione sociale, nei messaggi rivolti ai minori, promuovano i valori di parità, solidarietà e rispetto degli altri, evitino immagini di violenza, sfruttamento nei rapporti interpersonali o che riflettano un trattamento degradante o sessista.

Inoltre, la legge organica 1/1996, del 15 gennaio, prevede che possa essere regolata da norme speciali la pubblicità ovvero i messaggi rivolti ai minori o trasmessi nella programmazione a essi destinata, al fine di garantire che non li pregiudichino moralmente o fisicamente.

La legge organica 1/1996 attribuisce, infine, al Ministero Fiscal e alle amministrazioni pubbliche competenti in materia di protezione dei minori, l'esercizio di azioni di cessazione o rettificazione della pubblicità illecita, salve restando le azioni che possano promuovere altri soggetti legittimati a tali effetti.

Indipendentemente da quanto sopra, la stessa legge (art. 11) prevede che, esercitando le rispettive competenze, le diverse amministrazioni pubbliche devono tenere conto delle necessità dei minori nei diversi ambiti, tra i quali è espressamente citato quello relativo ai mass media.

Prima di questa norma legale, la legge 34/1988, legge generale sulla pubblicità, ha considerato illecita la pubblicità che attenta alla dignità della persona o vulnera i valori e i diritti riconosciuti dalla Costituzione spagnola, specie per quanto riguarda l'infanzia e la gioventù.

Su un altro ordine di cose, la legge 25/1994, del 12 luglio, ha incorporato all'ordinamento giuridico spagnolo la direttiva 89/52/CEE sulla coordinazione dei provvedimenti legali, regolamentari e amministrativi degli Stati membri, relativi all'esercizio di attività di radiodiffusione e televisive. Tale direttiva è stata modificata dalla direttiva 97/36/CEE, del 30 giugno, obbligando da parte sua alla modifica del contenuto della legge suindicata, mediante la legge 22/1999, del 7 giugno.

Ebbene, la legge 25/1994, del 12 luglio, come modificata dalla legge 22/1999 del 7 giugno, stabilisce, in modo generale, che il proprio obiettivo è, tra gli altri, quello di difendere gli interessi legittimi degli utenti e, in maniera speciale, dei minori per preservare il loro corretto sviluppo fisico, mentale e morale. A tal fine la legge dedica uno specifico capitolo alla protezione dei minori.

In tale capitolo si raccolgono, in primo luogo, norme di protezione dei minori di fronte alla pubblicità e alle televendite. In questo modo si segnala che la pubblicità in televisione non potrà contenere immagini o messaggi che possano danneggiare moralmente o fisicamente i minori, per cui a tal fine dovranno essere rispettati una serie di principi: non si dovrà invitare direttamente i minori all'acquisto di un prodotto o di un servizio, sfruttando la loro inesperienza o credulità, né persuadere i genitori o tutori all'acquisto di tali prodotti o servizi; in nessun caso si dovrà sfruttare la speciale fiducia dei bambini nei propri genitori, professori o altre persone, come professionisti dei programmi infantili o personaggi di fantasia; non si potrà, senza un giustificato motivo, presentare bambini in situazioni di pericolo; se si tratta di giocattoli, la pubblicità o la televendita non dovranno indurre a errore sulle loro caratteristiche né sulla loro sicurezza nonché sulle capacità e attitudini necessarie per utilizzare tali giocattoli senza che provochino danni.

La televendita, inoltre, non dovrà invitare i minori ad acquistare o prendere in affitto direttamente prodotti o beni o a contrattare la prestazione di servizi.

In secondo luogo, il capitolo si occupa della protezione dei minori di fronte alla programmazione. A tal fine stabilisce che le trasmissioni televisive non potranno includere programmi, scene o messaggi che possano danneggiare seriamente lo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, né programmi che alimentino l'odio, il disprezzo o la discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, nazionalità, opinione o qualsiasi altra circostanza personale o sociale.

S'impone altresì una limitazione oraria alla trasmissione di programmi che possano danneggiare lo sviluppo dei minori, limitandoli alla fascia oraria compresa tra le 22 e le 6 del giorno dopo, e facendoli inoltre oggetto di avvertenza tramite segnalazioni acustiche e ottiche. Se i suddetti programmi sono trasmessi in chiaro, dovranno essere identificati mediante un simbolo visivo per tutta la loro durata.

Allo stesso modo, all'inizio della trasmissione di ogni programma televisivo e a ogni ripresa dopo le interruzioni pubblicitarie o spot di televendita, gli spettatori dovranno essere informati della maggiore o minore idoneità per i minorenni, attraverso un'avvertenza realizzata con mezzi ottici e acustici e che dovrà contenere una qualificazione orientativa. Se si tratta di spettacoli cinematografici, tale qualificazione sarà la stessa attribuitagli per la diffusione nelle sale cinematografiche o nel mercato dell'home video. Ciò nonostante, gli operatori della televisione potranno completare la qualificazione con indicazioni più precise per una migliore informazione dei genitori o dei responsabili dei minori. Negli altri programmi, saranno gli operatori stessi ad attribuire la qualificazione alle loro trasmissioni, sia individualmente sia in modo coordinato.

Infine, nell'ambito delle norme specifiche sulle bevande alcoliche, la legge, dopo aver proibito qualsiasi forma diretta o indiretta di pubblicità o di televendita di quelle con gradazione superiore al venti per cento, stabilisce riguardo alle restanti che tale pubblicità o televendita non potrà essere specificamente rivolta ai minorenni né, in modo particolare, presentare i minori come consumatori di tali bevande.

È necessario inoltre considerare che la protezione dei minori è competenza trasferita alle Comunità autonome (Regioni), di modo che i parlamenti regionali e le autorità amministrative di quest'ambito territoriale hanno anche approvato norme sulla materia. In tali norme sono inclusi precetti orientati alla protezione dei minori di fronte ai mezzi di comunicazione scritti o audiovisivi.

Con la suddetta normativa s'intende trovare un equilibrio adeguato tra due beni giuridici che devono essere garantiti, come sono, da una parte, la protezione dell'infanzia e, dall'altra, il diritto all'informazione e alla libera espressione. La prima costituisce senz'altro una limitazione al secondo, sebbene non possa oltrepassare lo strettamente imprescindibile, alla vista dell'ampiezza con cui la Costituzione spagnola riconosce questi diritti fondamentali, senza dimenticare il carattere sostanziale della libertà ideologica a uno Stato democratico di diritto. In questo quadro, va segnalato che attualmente esiste in Spagna una forte sensibilità sociale verso le questioni concernenti l'infanzia, una delle quali è precisamente la sua protezione di fronte ai mezzi di comunicazione sociale e alla pubblicità, dal punto di vista della prevalenza del principio del superiore interesse del minore, a cui fa riferimento la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, e che è reiterato dalla legge organica 1/ 1996 del 15 gennaio.

6. La Consulta qualità RAI

La finalità della Consulta qualità RAI consiste nel visionare o ascoltare i programmi televisivi e radiofonici trasmessi, eventualmente esprimendo un parere che tiene conto di varie linee guida, in particolare del Contratto di servizio della RAI con lo Stato e del Manuale dei diritti e dei doveri degli operatori radiotelevisivi, che recepisce le norme dei vari codici.

I limiti del lavoro della Consulta consistono soprattutto nel fatto che viene visionato il materiale già andato in onda, senza dunque possibilità di intervento prima della trasmissione.

I pareri sono riservati e vengono inviati al Consiglio d'amministrazione della RAI e al Direttore generale, ai quali spetta la decisione di far conoscere tali pareri ai direttori di testata e/o di rete per eventuali sanzioni.

I principali punti dolenti registrati dalla Consulta sono rappresentati dai telegiornali, in particolare quelli serali, dai varietà (a causa delle frequenti volgarità) e dai film (spesso violenti).

7. Ministero per l'innovazione e le tecnologie

Da una ricerca dell'Unione europea su dati Eurostat e Nielsen & Creating risulta che i ragazzi passano più tempo su Internet che davanti alla TV (almeno per quando riguarda il ceto medio).

Alcuni problemi:

- pochissimi contenuti di qualità in italiano (in USA Internet, come la multimedialità, è nata dalla scuola e dall'università; è passata al business solo in un secondo momento);
- il controllo sui contenuti è troppo costoso, quello su black lists è limitante; i filtri sono comunque tutti parziali e influiscono sulla deresponsabilizzazione dei genitori – che tra l'altro sono spesso meno esperti dei figli e possono intervenire solo in scarsa misura – inoltre i filtri non funzionano per le chat;
- la *media education* è fra le azioni maggiormente positive;
- Internet è transnazionale, mentre la legalità è territoriale;
- tramite cookie, gli utenti sono controllati, se tornano spesso su un sito, a un certo punto appaiono loro dei richiami;
- è impossibile controllare il sistema "pair to pair" (nato per scambi di materiale riservato di carattere scientifico, medico, informatico).

8. Proposte

Necessità di riferimento al quadro legislativo vigente in funzione attuativa

Il gruppo di lavoro, dopo aver esaminato attentamente la normativa vigente, i codici di autoregolamentazione, le Carte, i disegni di legge, le delibere dell'Autorità garante, ha constatato la mancata attuazione degli stessi e l'assenza di un **adeguato sistema sanzionatorio**.

Propone quindi l'attuazione di un sistema di **monitoraggio efficace e costante e la conseguente applicazione delle norme sanzionatorie**.

Controllo della programmazione

In analogia con le commissioni di revisione cinematografica del Ministero dei beni culturali, il gruppo di lavoro sostiene a larga maggioranza la necessità della creazione di una **commissione** che valuti le opere realizzate per la televisione e trasmesse in orari in cui i bambini possono presumibilmente guardare la TV. Telefono azzurro, tuttavia, ritiene che sarebbe più consono e più rispettoso della libertà di espressione trovare spazi e orari adeguati per i programmi che contengano elementi di forte impatto emotivo o di eccessiva violenza, magari nella seconda serata o addirittura in appositi canali a pagamento.

Programmazione destinata all'infanzia

È necessario ripensare la programmazione per l'infanzia e l'adolescenza articolandola in base ai **livelli d'età, ai livelli cognitivi e ai bisogni specifici**.

L'obbligo di programmazione per l'infanzia potrebbe costituire una **clausola** fondamentale **dell'erogazione di concessioni**.

Segnaletica

Il gruppo di lavoro propone **l'omogeneizzazione** di un **codice segnaletico** - **valido per tutte le televisioni** - riferito all'infanzia. L'obiettivo ultimo è quello di creare un marchio di qualità destinato ai programmi per i più giovani.

Interruzioni pubblicitarie

Il gruppo di lavoro a larga maggioranza ritiene opportuna **l'eliminazione delle inserzioni pubblicitarie dai programmi per bambini** e pone l'obiettivo di individuare fasce orarie pomeridiane prive di inserzioni pubblicitarie.

Telefono azzurro, in disaccordo con il gruppo, ritiene che sia prioritario assicurarsi, in assenza dei finanziamenti erogati dagli sponsor, che non si abbassi ulteriormente il livello di qualità di tali programmi (qualità che va garantita soprattutto nelle reti del servizio pubblico) o che non vengano addirittura soppressi. A tal fine auspica la realizzazione di spot rispettosi dei diritti dei bambini, corretti nella rappresentazione dell'infanzia, educativi nel loro contenuto.

Produzione cinematografica

Il gruppo di lavoro chiede di definire una quota perché la produzione cinematografica destinata ai ragazzi possa avere una migliore distribuzione in sala e sul piccolo schermo, data la mancanza di **un circuito di distribuzione dedicato all'infanzia e all'adolescenza**.

Internet

Si potrebbe realizzare una **campagna** che diffonda l'educazione informatica presso gli adulti e in particolare presso i genitori e gli insegnanti, al fine di diffondere la conoscenza delle potenzialità di Internet.

Nell'ambito del Ministero per l'innovazione e le tecnologie, un Comitato per l'uso consapevole di Internet ha preparato uno spazio - sul portale Italia e sul sito del Ministero - con un gioco per bambini (intitolato *Chi ha paura della*

rete.²⁾ nel quale un simpatico personaggio guida il giovane utente a elaborare una strategia che gli consente di navigare con maggior consapevolezza.

Si potrebbe prevedere la trasmissione di questo gioco sulle reti pubbliche e su quelle private, magari sotto forma di comunicazioni della Presidenza del consiglio.

Campagne di sensibilizzazione

Il gruppo di lavoro propone che le **campagne di sensibilizzazione** concernenti l'infanzia e l'adolescenza vengano trasmesse dalle reti pubbliche e private **a titolo gratuito**.

Media education

Il gruppo di lavoro propone di attivare un **raccordo fra le competenze** del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero per l'**innovazione e le tecnologie**, del Ministero delle comunicazioni, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di RAI Educational, al fine di individuare strategie, pratiche, progetti che tendano a predisporre nei giovani utenti un atteggiamento critico e una fruizione consapevole dei mezzi di comunicazione di massa.

9. Considerazioni finali

Il confronto con l'Europa potrebbe essere anche una prima tappa verso un allargamento della problematica minori/media: l'Italia potrebbe farsi promotrice di una proposta di un codice europeo, elaborato da dieci esperti – ciascuno in rappresentanza di un Paese – i quali si impegnino a ridefinire il paradigma europeo del rapporto minori/media. Tale codice potrebbe aiutare a elaborare e promuovere una cittadinanza europea (che tenga conto delle diverse identità nazionali) e, nello stesso tempo, dovrebbe esprimere efficaci e moderni parametri di definizione della violenza, del sesso, della discriminazione razziale nei media all'inizio del terzo millennio. O anche, potrebbe suggerire come sia più opportuno trattare le tematiche della salute o dell'ambiente all'interno di una programmazione per bambini e ragazzi – questione che evidentemente sollecita e richiede una forte collaborazione fra ministeri differenti.

Quel che serve è predisporre i più giovani a diventare cittadini italiani, ma anche europei, consentendo a tutti di avere pari opportunità, magari partendo da una comune definizione dell'età adulta (attualmente non omogenea nei Paesi dell'Unione europea). A questo fine, pare opportuno il raccordo con il Segretariato della rete degli osservatori europei, il cui scopo è appunto la conoscenza comparativa di quanto sta avvenendo nei diversi Paesi, anche su media e minori, di recente istituito per decisione di alcuni Stati dell'Unione europea presso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il lavoro minorile*

In questi ultimi anni il tema del lavoro minorile si è imposto non solo con fatti di cronaca ma è diventato centrale nel dibattito parlamentare e nelle politiche sociali, grazie anche a una campagna di sensibilizzazione che ha investito istituzioni pubbliche e settore privato.

Il dibattito è partito da una denuncia delle situazioni di grave sfruttamento presenti nel Sud del mondo per approdare a una analisi della condizione dei minori lavoratori anche nei Paesi occidentali dove il fenomeno assume connotati diversi ma in alcune forme desta il medesimo allarme sociale.

Le più recenti indagini ne descrivono diverse sfaccettature e molteplici variabili.

Se nel Sud del mondo la variabile che incide è soprattutto quella economica, legata alla sussistenza, nelle società industriali la povertà delle famiglie da sola non giustifica il ricorso al lavoro dei figli.

In entrambi i contesti, in generale, le motivazioni si rifanno a una concomitanza di fattori economici, culturali, sociali e formativi. Il tema dell'istruzione e della formazione, in particolare, si intreccia con il problema del lavoro minorile sia in ambito internazionale che nazionale. In ambito internazionale ancora legato ai problemi del diritto all'istruzione di base per tutti i bambini, in ambito nazionale soprattutto a quelli di una riforma del sistema formativo in relazione all'attuale sviluppo socioeconomico del nostro Paese e alla lotta alla dispersione scolastica che rimane uno dei problemi del nostro sistema di istruzione.

Il dibattito investe, inoltre, la stessa definizione di lavoro minorile, un grosso "contenitore" che comprende sia forme estreme di sfruttamento, assimilabili alla schiavitù, sia forme molto più leggere che, per le modalità e i contesti nei quali sono svolte, non possono essere sempre considerate lesive dei diritti del bambino. In ambito internazionale negli ultimi anni si è avallata la distinzione fra *child labour* e *child work*. Con il primo termine viene indicato il lavoro sfruttato, svolto in condizioni di rischio e con modalità tali da impedire la frequenza scolastica e da compromettere la crescita e lo sviluppo del bambino, con il secondo attività più leggere non lesive dello sviluppo di crescita del bambino e non svolte in antagonismo con la frequenza scolastica. Dalla ratifica della Convenzione OIL n. 182 sulla proibizione delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, l'Italia si è fortemente impegnata sul fronte dell'eliminazione del *child labour*.

* Documento finale del gruppo di studio dell'area *Il lavoro minorile*.

Letteralmente il termine lavoro minorile comprende sia il lavoro dei bambini e dei preadolescenti, considerato illegale in quasi tutti i Paesi del mondo al di sotto del quattordicesimo anno di età – e in Italia, con l'estensione dell'obbligo scolastico al quindicesimo anno – sia il lavoro degli adolescenti, tutelato nel nostro Paese dalla normativa di riferimento, sul quale assimilando spesso l'equazione adolescente = studente mancano appropriate analisi e riflessioni a livello nazionale, che sono state invece sviluppate soprattutto in specifici contesti locali.

La tematica del lavoro degli adolescenti si intreccia attualmente con quanto sancito dall'articolo 68 dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, che prevede che l'obbligo di frequenza ad attività formative fino al diciottesimo anno di età possa essere assolto in forme miste di formazione e lavoro, come per esempio l'apprendistato.

A livello nazionale il tema del lavoro minorile è stato affrontato in stretta connessione alle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

L'assetto istituzionale italiano a favore dell'infanzia ha subito negli ultimi anni profondi cambiamenti. Si è operato in direzione di una maggiore attenzione alle generazioni più giovani in tutti i campi, promuovendo azioni svolte attraverso la sinergia dei diversi ministeri e l'interdipendenza fra rapporti internazionali e politiche nazionali. La lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile è stata connessa alle politiche generali di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n.176.

In particolare nel 1998 dal Tavolo contro lo sfruttamento del lavoro minorile, promosso dal Ministero per la solidarietà sociale, a cui hanno partecipato tutti i ministeri, l'OIL, le parti sociali e alcune organizzazioni internazionali e associazioni del terzo settore che si sono da anni occupate del fenomeno, è stata sottoscritta la *Carta degli impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile*. La Carta individua un programma di azioni da svolgersi in sede internazionale e nazionale, alcune già portate a termine, e rimane uno strumento rilevante per individuare la direzione di futuri interventi nel campo.

È nella stessa Carta di impegni che si sancisce la necessità di approfondire la conoscenza del fenomeno nel contesto italiano, a fronte di una carenza di dati e di ricerche, e si propone l'attuazione di una indagine triennale che, promossa dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in collaborazione con l'Organizzazione internazionale del lavoro e condotta dall'ISTAT, ha dato nel 2001 i primi risultati.

Da questa indagine emerge una stima di 144.285 minori di 14 anni che nell'anno 2000 hanno svolto un'attività lavorativa e di 31.500 minori che si sono trovati in condizioni di sfruttamento poiché impegnati in lavori insalubri, pericolosi, stancanti, svolti spesso in antagonismo con la frequenza scolastica e che non lasciano spazio a una gestione appropriata del tempo libero necessaria per una crescita non pregiudizievole dei ragazzi.

Sempre da questa indagine emerge come le condizioni più gravi siano correlate a un disagio economico delle famiglie e siano legate a situazioni di svantaggio sociale e culturale.

Negli ultimi anni vi è stato, inoltre, un incremento dell'attività degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro che si è concretizzata con la predisposizione di appositi controlli realizzati nel periodo coincidente con la chiusura scolastica e che ha registrato dal 1999 un aumento delle violazioni sui minori di età, non tanto relative a lavori vietati quanto alla mancanza di visite mediche e al non rispetto di orari di lavoro, periodi di riposo e ferie. Per quanto riguarda l'età minima di assunzione su 2.345 aziende ispezionate nel 1999 sono stati individuati 177 casi e su 2.525 nel 2000, 351 casi.

Il tema del lavoro minorile è stato più recentemente affrontato anche nel *Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dove si ricorda che il contrasto dello sfruttamento dei minori nel lavoro costituisce ovvia priorità nel più generale programma di progressiva riduzione dell'economia sommersa, ma anche impegno internazionale.

Ed è proprio nel documento *Un mondo a misura di bambino* recentemente sottoscritto a New York in occasione della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, che viene sottolineata l'importanza di promuovere alleanze nazionali e di rafforzare la cooperazione internazionale per eliminare nel più breve tempo possibile le peggiori forme di lavoro minorile là dove la situazione assume i caratteri più drammatici.

Se quindi il lavoro minorile è collegabile, sia in ambito nazionale sia in ambito internazionale, alla dimensione sociale nel suo complesso: all'istruzione, alla famiglia, al mercato del lavoro, alle carenze di risorse, alla povertà, alle nuove sfide della complessità, alla crescita e al bisogno di formazione, alla cultura, è su tutti questi campi che il Governo deve impegnarsi: dalla riforma della scuola, alle nuove misure di sostegno per la famiglia, alla riforma del mercato dei "lavori" alle politiche sociali specifiche per bambini e adolescenti.

L'appello è per il Governo ma anche per il Parlamento, gli organismi internazionali, le parti sociali, il terzo settore, la società civile tutta.

Per costruire un futuro senza lo sfruttamento del lavoro minorile occorre innanzi tutto procedere al monitoraggio dell'esistente al fine di mettere in rete i dati necessari per la conoscenza del fenomeno e per intervenire sullo stesso attraverso i seguenti strumenti.

- La Carta degli impegni, che presuppone una riconvocazione dei sottoscrittori della stessa in relazione a una verifica di quanto finora attuato, a un suo aggiornamento e alla ripresa di un percorso sinergico di tutte le risorse sul campo.
- Il sistema informativo sul lavoro minorile ISTAT - Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- I dati dei servizi ispettivi e dell'INAIL.

- Lo studio dei contesti e delle condizioni internazionali che favoriscono il fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile.
- Lo studio delle buone pratiche sul territorio nazionale.

In secondo luogo è necessario dotarsi di uno strumentario efficiente su due livelli.

a) Sul piano internazionale per

- Sviluppare le politiche di cooperazione allo sviluppo al fine di limitare i flussi migratori e la tratta degli esseri umani, in particolare dei minori.
- Promuovere la ratifica della Convenzione n. 182 dell'OIL e le azioni di contrasto a livello internazionale delle peggiori forme dello sfruttamento del lavoro minorile.
- Monitorare e promuovere la cultura della cooperazione decentrata volta a progetti che abbiano la finalità di agire nel campo del lavoro minorile.

b) Sul piano nazionale al fine di

- Coordinare le attività di vigilanza.
- Intensificare l'attività ispettiva e di controllo degli ispettorati del lavoro.
- Procedere in via prioritaria, attraverso gli ispettorati del lavoro, a controllare l'eventuale impiego lavorativo di minori nelle zone in cui l'autorità scolastica segnali casi di dispersione scolastica. In tal modo sarà possibile risalire dal fenomeno dell'evasione all'individuazione di "zone a rischio di sfruttamento lavorativo dei minori".
- Dare comunicazione, attraverso gli ispettorati del lavoro, in caso di riscontrato impiego in attività lavorative di minori di quindici anni o di adolescenti inadempienti all'obbligo scolastico, alle seguenti autorità: questura territorialmente competente, istituzioni scolastiche, Comune territorialmente competente, procura della repubblica presso il tribunale dei minori competente per territorio nel caso in cui vi sia fondato motivo di ritenere l'evasione scolastica indice di impiego di minori in attività illecite.
- Mettere a disposizione delle amministrazioni coinvolte nella lotta al fenomeno, i dati sulle tematiche in oggetto, raccolti e analizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di favorire le azioni delle amministrazioni stesse. In particolare si sottolinea la necessità di promuovere una ricerca, commissionabile al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza sulle buone pratiche sul lavoro minorile, che sia un valido strumento di sostegno per tutti gli organismi e gli enti che si occupano del problema.

- Promuovere campagne informative e di sensibilizzazione tese a diffondere la conoscenza della normativa in tema di lavoro, di obbligo scolastico e formazione professionale.
- Promuovere progetti specifici gestiti a livello decentrato, finanziati dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, miranti anche al sostegno delle responsabilità genitoriali, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche.
- Promuovere, in collaborazione con le parti sociali e il terzo settore, progetti specifici ai fini dell'inserimento lavorativo e formativo degli adolescenti in difficoltà, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche.
- Promuovere, in collaborazione con l'OIL e il Ministero dell'istruzione, il progetto *SCREAM* con particolare riferimento alla formazione dei formatori.
- Promuovere, presso gli enti locali e i soggetti privati, la realizzazione di progetti per l'istruzione, la formazione e l'avviamento al lavoro destinati ai minori stranieri non accompagnati in attesa della conclusione dell'indagine familiare da parte del Comitato minori stranieri o in attesa di rimpatrio, nonché ai casi di minori non accompagnati per i quali sia stato emanato un provvedimento per il rimpatrio ma non sia possibile darvi esecuzione. Tali progetti, finanziabili con il Fondo nazionale per le politiche migratorie - art. 45 DLgs n. 286/98 e art. 6, comma 2, DPCM n. 535/99 - o con il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - legge 285/97 - dovranno preferibilmente mirare all'acquisizione di una professionalità che favorisca il reinserimento del minore nel contesto sociale d'origine.
- Proporre alle Regioni e ai Comuni riservarsi ai sensi della legge 285/97, l'istituzione di corsi di formazione, in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per gli assistenti sociali e per gli operatori mirati alla progettazione di programmi personalizzati di sostegno alla famiglia nelle quali vi siano minori di quindici anni avviati al lavoro. Tali progetti hanno come finalità quella di inserire i componenti della famiglia in progetti operativi sul territorio, oltre che di poter sfruttare i sussidi previsti da normative di settore, per far uscire la famiglia da una situazione di difficoltà che penalizza anche il minore (progetti per l'infanzia e l'adolescenza finanziati dalla legge 285/97; assegno per il nucleo familiare; assegno di maternità; legge sui congedi parentali; reddito minimo di inserimento laddove è presente la sperimentazione; politiche per l'handicap; servizio civile volontario maschile e femminile; programmi comunitari *Gioventù, Leonardo, Socrates*; progetti per il reinserimento dei detenuti; politiche di accoglienza, integrazione inserimento formativo e professionale degli immigrati; progetti e programmi a favore degli anziani, assistenza domiciliare integrata).

- Rafforzare le azioni di recupero scolastico promuovendo anche progetti specifici per la prevenzione della dispersione scolastica e ampliando i progetti di sostegno alle responsabilità familiari nell'ambito della legge 285/97.
- Diffondere l'esperienza del progetto di *Formazione degli operatori di strada* finanziato con fondi comunitari.
- Promuovere ricerche sulla figura del “mentore”, volontario che stabilisce una relazione uno a uno con il minore per sostenerne la crescita e lo sviluppo, al fine di inserire questa figura negli interventi pubblici di prevenzione/recupero del disagio sociale e lavorativo nelle azioni finalizzate a combattere la dispersione scolastica.

Tutela e cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà*

Cenni sul lavoro del gruppo di studio e ripartizione organica della materia trattata

L'ampio e appassionato dibattito sviluppatosi nel corso degli incontri del gruppo di studio avente per tema "la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà" ha confermato la vastità delle problematiche che esigono di essere conosciute e/o approfondite con riferimento a questo argomento, la complessità del loro proporsi nonché l'articolazione delle posizioni dei componenti il gruppo. La riflessione ha toccato un vasto ventaglio di argomenti: dal tema dei diritti dei minori non ancora affermati a quello dell'applicazione delle leggi esistenti, di cui in vari casi si è constatata la carente attuazione; dal sistema giudiziario vigente alla sua riforma e a quello del difensore del minore; dal pubblico tutore al sistema dei servizi sociali; dall'istituzionalizzazione e dalla esigenza di tutela degli interessi diffusi del ragazzo al giusto processo e all'ascolto del minore e poi all'abuso all'infanzia, alla devianza minorile, ai minori stranieri, all'adozione e così via.

Questo documento si propone di dare organicità ai temi trattati nel corso degli incontri di gruppo che si sono svolti nei giorni 28 maggio, 6 e 19 giugno, 11 luglio, e il 23 luglio 2002. Per ciascun incontro il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha curato la redazione dei verbali delle sedute, che sono allegati all'originale.

Allo scopo di razionalizzare l'esposizione si è ritenuto di operare una distinzione pratica dei temi affrontati, distinguendo tra quelli di rilevanza trasversale – che sono cioè di portata generale e inerenti a tutti gli argomenti trattati – e temi di rilevanza specifica, che non hanno portata generale, ma che per la loro importanza sono meritevoli di distinti approfondimenti.

I temi di rilevanza trasversale riguardano quelli che possono essere considerati i due perni centrali della tematica esaminata: uno è **il sistema dei diritti e della tutela giudiziaria dei minori** (intesa in senso lato), che si articola in modo da comprendere l'area seguente: diritti dei minori e loro inquadramento giudiziario con la riforma della giustizia minorile e familiare; l'istituzione del pubblico tutore; il riconoscimento del ruolo delle associazioni legittimate alla tutela, anche giudiziaria, degli interessi diffusi nonché il monitoraggio della corretta applicazione delle leggi esistenti. L'altro è **il sistema degli interventi sociali** che,

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *La tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà*.

in relazione all'attività assegnata al nostro gruppo, va trattato con riferimento alle risposte integrative e sostitutive alla famiglia problematica e quindi alla prevenzione dell'abbandono, all'affidamento familiare, all'adozione, con riferimento anche all'adozione mite, alle comunità (familiari, di pronta accoglienza, terapeutiche ecc.).

A quanto sopra va premesso un altro tema a rilevanza trasversale, e cioè la necessità di istituire rigorosi e permanenti sistemi di monitoraggio e ricerca sulle varie forme di disagio, specie le più gravi, in accordo con le indicazioni degli organismi internazionali.

Gli approfondimenti tematici riguardano la problematica dell'abuso all'infanzia e la devianza minorile con estensione ai temi connessi (imputabilità minorile, risposta penale e messa alla prova, interventi rieducativi, ordinamento penitenziario minorile, mediazione e riparazione).

Vista la complessità dei temi affrontati non è stato possibile effettuare approfondimenti specifici, altrettanto dettagliati, di altre forme del disagio. Una breve nota ha messo a fuoco il problema dei minori in ospedale. Per quanto riguarda i minori stranieri, qualora non già compresi nel tema della devianza e della prostituzione, rimandiamo a quanto già recepito nel precedente Piano infanzia, che riteniamo sul tema ancora attuale.

I TEMI DI RILEVANZA TRASVERSALE

Premessa: investimenti, monitoraggio, ricerca

Può essere opportuno ricordare che l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha annunciato la pubblicazione del Primo rapporto mondiale su violenza e salute, che verrà presentato a Bruxelles il 3 ottobre 2002 e che darà avvio alla Campagna globale per la prevenzione della violenza. Il principio base che presiede a questa iniziativa, che si profila come innovativa e importante analogamente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, con conseguenze sulle politiche nazionali, è che la violenza è il principale problema di salute pubblica nel mondo intero e che bisogna fare congrui investimenti in ogni nazione per prevenirla e curarne le conseguenze.

La semplice citazione dei capitoli di cui si compone il Rapporto può dare l'idea di come le tematiche di cui si è occupato il gruppo di lavoro *Tutela e cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà* siano rispecchiati e ritenuti centrali.

- Violenza giovanile.
- Abuso e trascuratezza nell'infanzia da parte di genitori e datori di cure.
- Violenza da parte di partner intimi.
- Abuso degli anziani.
- Violenza sessuale.
- Violenza autodiretta.
- Violenza collettiva.

I principali messaggi del Rapporto, a partire dalla già citata affermazione di base, attestano che:

- in aggiunta alla morte e alla disabilità, la violenza contribuisce a una varietà di altre conseguenze sulla salute (alcol, droga, fumo, disturbi alimentari e del sonno, HIV e malattie sessualmente trasmesse);
- la violenza è prevenibile, non è un problema sociale intrattabile o una parte inevitabile della condizione umana;
- la violenza è il risultato dell'interazione di fattori individuali, familiari, comunitari e strutturali;
- un approccio scientifico di salute pubblica basato sulla prevenzione può contribuire a ridurre la violenza.

Le conseguenti raccomandazioni, che sono state anticipate, interrogano anche il nostro Governo.

Se più ovvie appaiono quelle relative all'auspicato rafforzamento delle risorse per le vittime di violenza, alla necessità di integrare la prevenzione della violenza nelle politiche sociali ed educative, alla promozione di pari opportunità, vogliamo richiamare l'attenzione sulle numerose altre che sottolineano l'esigenza di rigorosi piani di studio del fenomeno:

- favorire la capacità di raccogliere dati sulla violenza;
- definire priorità e supportare la ricerca su cause, conseguenze, costi e misure preventive della violenza;
- aumentare la collaborazione e l'interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza;
- promuovere e monitorare l'aderenza a trattati internazionali, leggi e altri meccanismi di protezione dei diritti umani.

Tutti questi obiettivi dovrebbero, secondo l'OMS, entrare organicamente a comporre Piani d'azione nazionali per la prevenzione della violenza, su cui certamente anche il nostro Paese dovrà prendere impegni, definendo investimenti *ad hoc*.

Esattamente nella stessa direzione vanno le raccomandazioni, più specifiche rispetto al nostro oggetto, che vengono dal *Delphi Process*¹, programma che prevede di arrivare entro i prossimi 25 anni al controllo della violenza sui bambini nel mondo. In tale programma, in 4 punti su 10 viene raccomandata la precisa conoscenza della patologia e delle sue variazioni (eziologia, epidemiologia, diagnosi ecc.), un sistema di monitoraggio per identificare i soggetti in favore dei quali intervenire, un sistema di sorveglianza/vigilanza secondaria sull'intero sistema in atto, un monitoraggio globale del sistema attivato a livello internazionale.

¹ Progetto presentato nell'ambito dell'ultimo congresso internazionale dell'International Society for Prevention of Child's Abuse and Neglect (ISPCAN), Denver.

Colpisce, innanzi tutto, la novità culturale costituita dalla determinazione a “dare il giusto nome alle cose” riconoscendo, in accordo con l’attuale ricerca che lo conferma a ogni livello (sociologico, medico, psicologico), l’esistenza per gran parte dell’umanità di condizioni gravemente turbative del benessere e dei processi di sviluppo, non dovute a fatalità, ma a **processi di trauma e vittimizzazione**, capaci di superare le naturali risorse di “resilienza” e adattamento dei soggetti, tanto più se ancora in formazione, e di dar luogo a importanti patologie. Ciò costituisce un’evoluzione notevole del precedente concetto di “soggetti in difficoltà” o “soggetti deboli”, superando e completando l’obiettivo dell’integrazione sociale degli stessi e andando a puntare più precisamente il dito sulle cause, e quindi anche sulla possibilità e doverosità di intervento mirato a ridurre la pericolosità delle stesse, tanto maggiore quanto più l’insidia risiede nelle relazioni, come quelle familiari, naturalmente preposte a dare benessere.

Il secondo punto chiave appare il riconoscimento che, per quanto molto si sappia già sul tema – al punto di potersi permettere questa “svolta” concettuale di rilievo – ancora moltissimo c’è da fare per tradurre la teoria in programmi davvero utili per la popolazione. Mettersi, quindi, nell’ottica di rispondere al disagio creato dalle multiformi esperienze traumatiche nella popolazione, segnatamente quella minorile e connessa alle relazioni significative, non può prescindere da rigorosi programmi di acquisizione, elaborazione, monitoraggio dei dati che possano delineare con oggettività dimensioni, caratteristiche e costi del problema, se si vuole avere la possibilità di rispondervi adeguatamente. Non può neppure prescindere da consistenti investimenti nella ricerca sul fenomeno e sull’intervento.

Questa tematica, più volte specificamente richiamata e dettagliata nella trattazione delle singole forme del disagio in età evolutiva, va evidenziata anche in premessa, come esigenza trasversale.

1. I diritti dei minori

1.1 Introduzione

Per un più efficace adeguamento del nostro ordinamento alla Convenzione ONU del 1989 e per renderlo funzionale allo scopo di migliorare le condizioni di vita dei minori, è risultato indispensabile avanzare alcune proposte di interventi legislativi diretti a riconoscere nel modo più ampio i diritti dei minori e a istituire organi che assicurino una più efficace tutela minorile. Vengono, poi, proposte alcune specifiche modificazioni normative dirette a superare difficoltà di loro attuazione, e segnalati infine ritardi o difficoltà di attuazione di disposizioni già vigenti al fine di rimuoverli.

Uno spazio autonomo è poi necessario dedicare al tema della riforma della giustizia minorile e familiare che, già proposto dal precedente Piano d’azione, ha trovato ora un inizio della sua realizzazione con due disegni di legge governativi approvati su proposta del Ministro della giustizia e attualmente all’esame del Parlamento.

Le proposte di interventi legislativi di più ampia portata

Le indicazioni riguardanti l'esigenza di interventi legislativi per l'ulteriore riconoscimento di diritti per i minori e per nuovi organi istituzionali vengono articolate nel modo seguente.

- a) La Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori è stata sottoscritta dall'Italia immediatamente, già il primo giorno della sua apertura alla firma, ma a questa iniziativa non è seguita ancora, a distanza di anni, la ratifica e attuazione. Si tratta di un tema essenziale per completare anche nella fase dell'esercizio dei diritti il pieno riconoscimento della condizione del minorenne come soggetto di diritti; si tratta di dargli, a pieno titolo, voce nell'ambito dei procedimenti giudiziari e amministrativi che lo interessano; si tratta di dare definitivo e completo rilievo al tema del suo ascolto, che è stato giustamente oggetto di grande attenzione negli ultimi tempi.
 - b) Altra proposta è quella diretta a ottenere che la legislazione italiana venga adeguata ai principi della Convenzione ONU con la modificazione di quelle disposizioni che non risultano del tutto coerenti a essi. È utile tener presente che il gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo ha curato, nel novembre 2001, un Rapporto supplementare alle Nazioni unite che ne fa una precisa individuazione in ogni ambito dell'ordinamento legislativo italiano: esso costituisce senza dubbio un riferimento importante da tener presente nella realizzazione di tale proposta.
 - c) Da ben ventisette anni si attende l'approvazione di un autonomo ordinamento penitenziario minorile, che la Corte costituzionale ha sollecitato con sue sentenze. È necessario intervenire in questa materia, come si fa presente più diffusamente nel seguito di questo documento, nella parte dedicata al tema della devianza minorile.
 - d) Da tempo si attende anche un testo unico dei diritti dei minori, uno statuto ben articolato delle norme relative, che oggi sono disperse in tante leggi, talora neppure riguardanti l'ambito minorile e comunque distribuite in modo disorganico e non coordinato.
 - e) La prospettata riforma della giustizia minorile e familiare rende ancora più sentita l'esigenza di istituire un Ufficio di pubblica tutela del minore (o difensore civico del minore). Una tale necessità era stata rappresentata già dal precedente Piano d'azione, in quanto oggetto di pressanti richieste di organismi internazionali.
- Ora, tale linea è stata ribadita anche nel corso della recente sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia (New York, 8-10 maggio 2002), a conclusione della quale Stati e governi hanno sottoscritto il documento finale *Un mondo a misura di bambino* e si sono impegnati a creare organismi quali i difensori civici indipendenti per l'infanzia o altre istituzioni per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia.

Loro caratteristiche fondamentali dovranno essere: l'indipendenza; la capacità di far udire la voce dei bambini e/o delle famiglie; l'assicurare una funzione di ascolto delle organizzazioni non profit di famiglie, educative, sociali, di protezione; promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; l'accessibilità da parte dei bambini, delle famiglie e delle organizzazioni di tutela e promozione dei diritti; l'attenzione esclusiva ai bambini e ai ragazzi e l'avere poteri istituzionalmente definiti. Sulla base dei processi in atto nel nostro Paese, a livello istituzionale e amministrativo, si propone l'istituzione di difensori pubblici dei minori a livello regionale, prevedendo, poi, la creazione di una figura/ufficio/funzione di sintesi nazionale fra i difensori regionali (conferenza nazionale permanente, ufficio di coordinamento, *authority* nazionale cui afferiscono per competenza le funzioni regionali ecc.). È da approfondire il discorso sul possibile raccordo tra il difensore pubblico del minore e l'ufficio di pubblica tutela previsto dalla legge 328/00.

- f) Si auspica, infine, che trovi anche riconoscimento e formale disciplina il ruolo delle associazioni nella tutela e rappresentanza degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia, come già la giurisprudenza ha affermato.

Le modificazioni normative più limitate

Le modificazioni normative di più limitata portata, ma pur sempre di grande rilievo, che il gruppo di studio ha indicato come necessarie sono le seguenti.

- a) Occorre integrare la disposizione dell'art. 609 *decies* cpp (al pari delle altre simili), che costituisce un perno importante di collegamento tra intervento penale e intervento civile minorile in tema di reati di violenza sessuale. Questa disposizione prevede che in ogni stato e grado del procedimento venga assicurata alla persona offesa minorenni l'assistenza affettiva e psicologica con la presenza dei genitori o di altre persone idonee e che in ogni caso sia assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti. In caso di inottemperanza di tale norma non è prevista però alcuna sanzione, sicché essa di fatto è spesso disattesa o confusamente applicata. È necessario perciò che venga introdotta una sanzione diretta a ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima. È altresì necessario che si faccia chiarezza nell'attribuzione delle competenze attraverso la valorizzazione dei servizi degli enti territoriali preposti alla tutela sociosanitaria dei minori.
- b) Occorre anche rivedere le norme degli articoli 392 comma 1 *bis* ccp e 498 comma 4 *ter* ccp stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga obbligatoriamente e a pena di nullità nella forma dell'audizione protetta e cioè con il sistema del vetro specchio con impianto citofonico per evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce. Inoltre, in relazione all'art. 498, comma 4 *ter* ccp, è necessario disporre il divieto di esame testimoniale del minore vittima in sede di di-

battimento (anche con il sistema del vetro specchio e con impianto citofonico) quando tale audizione – secondo l'attestazione dei servizi minori o degli enti locali – potrebbe produrre grave trauma alla vittima, minorenne all'epoca del fatto, in considerazione del lungo tempo trascorso dall'epoca dei fatti o dalla diversa attuale condizione di vita del soggetto. È infatti esperienza non rara quella di minori vittime di violenze sessuali, delle quali si chiede l'esame testimoniale a distanza di molti anni, quando il soggetto ha del tutto rimosso l'accaduto e in taluni casi quando è intervenuta l'adozione, con l'effetto che la vittima ha cambiato identità ed è divenuta un'altra persona! Con questa proposta si intende da un lato tutelare la vittima dell'abuso evitando una forma di vittimizzazione secondaria e dall'altro dare un preciso segnale di concreta attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

- c) Sono state infine sottolineate l'attuale discriminazione in materia di congedi parentali per i genitori adottivi e affidatari nonché le difficoltà interpretative della normativa vigente. Sono perciò necessari interventi normativi per superare la negativa situazione denunciata, estendendo la normativa sui congedi relativi all'astensione obbligatoria e facoltativa ai genitori adottivi e affidatari senza limite alcuno di età e di provenienza dei minori.

Le disposizioni vigenti non pienamente attuate

Vi sono infine disposizioni, pur molto utili per la tutela del bambino, la cui attuazione incontra molti ostacoli sicché si rende necessario svolgere interventi per superarli.

- a) Anzitutto risulta del tutto inattuata la disposizione dell'art. 2, comma 2, della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, che prevede solo l'inserimento in comunità di tipo familiare e non più in istituto assistenziale di minori di età inferiore ai sei anni;
- b) Quanto alla data prevista dalla stessa disposizione per la chiusura degli istituti assistenziali che è fissata al 31 dicembre 2006, nulla sembra muoversi nel senso che tale termine verrà rispettato. Mentre al Senato viene presentato il disegno di legge n. 791 del 30 ottobre 2001, che propone di eliminare tale termine «per dare agli istituti la possibilità di continuare l'opera educativa intrapresa», si rileva che in questa materia regna una gran confusione perché non si sa bene quanti siano i minori presenti negli istituti assistenziali e nelle comunità, in quanto dai dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza risulta che al 30 giugno 1998 essi erano 14.945 (di cui 1.174 portatori di handicap) ricoverati in 1.802 strutture assistenziali, mentre dai dati ISTAT risulta che alla data 31 dicembre 1999 essi erano ben 28.148. Il confronto effettuato tra i rappresentanti di queste due istituzioni in una delle sedute del gruppo di studio non ha chiarito in

modo soddisfacente le ragioni che portano a fornire dati conclusivi tanto diversi. Non si sa neppure con precisione quanti siano gli istituti assistenziali e le comunità. Da tempo viene richiesta l'istituzione di un'anagrafe, a livello di ogni Regione, consistente nella raccolta continuativa e nella relativa elaborazione dei dati concernenti tutti i minori istituzionalizzati. Il costante aggiornamento di questa rilevazione consentirebbe una corretta valutazione dell'andamento dei ricoveri e, quindi, anche l'individuazione dei servizi e interventi alternativi da attivare o potenziare (solo tre Regioni hanno istituito l'anagrafe regionale, Piemonte, Lombardia e Veneto, anagrafi peraltro non tempestivamente aggiornate).

- c) Va poi svolto ogni utile intervento perché sia resa obbligatoria l'attivazione da parte dei Comuni degli interventi alternativi all'istituzionalizzazione e diretti ad assicurare il diritto di tutti i minori – compresi bambini con handicap e malati – a crescere in una famiglia, secondo le priorità indicate dalla legge 184/83: tale diritto, infatti, incontra ostacoli alla sua realizzazione, perché è condizionato dalle disponibilità economiche e dalle risorse dello Stato, delle Regioni e degli enti locali.
- d) A questo riguardo merita attenzione il discorso delle comunità di tipo familiare perché la legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, stabilisce che «il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». Ora la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano cui era demandata l'individuazione dei criteri in base ai quali le Regioni dovevano provvedere alla definizione degli standard minimi delle comunità di tipo familiare e degli istituti (art. 2, comma 5 della legge n.149/01) ha deliberato, in data 28 febbraio 2002, che i criteri erano quelli previsti dal DM 21 maggio 2001, n. 308 riguardante i requisiti delle strutture assistenziali diurne e residenziali, già emanato a norma dell'art. 1 della legge 8 novembre 2000, n. 328 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Purtroppo questo decreto, per i minori, si è limitato a prevedere comunità di tipo familiare e gruppi appartamento, inseriti nelle normali case di abitazione con un numero di utenti che non può superare i 6 (art. 3) e strutture a carattere comunitario con un massimo di dieci posti letto più due per le eventuali emergenze (art. 7). Ciò lascia adito a trasformazioni degli istituti assistenziali che semplicemente parcellizzano in tanti gruppi appartamento o comunità la struttura precedente, senza innovarne la sostanza.

È necessario invece che il Piano d'azione – in piena attuazione dell'art. 117, lettera m, della Costituzione – impegni lo Stato a riesaminare il deliberato del 28 febbraio 2002 suindicato definendo in modo più puntuale i requisiti delle strutture assistenziali per minori e impegni le Regioni a meglio precisare i criteri per l'accreditamento delle strutture residenziali (definizione delle possibili tipologie; inserimento nel normale contesto abitativo, evitando accorpamenti nello stesso stabile di più comunità; qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso; numero di minori non superiore a 6-8 unità ecc.).

- e) Un esame a parte esige poi l'affidamento familiare, che l'ISTAT non censisce e che va analizzato come in seguito si farà sulla base dei risultati di una ricerca del Centro nazionale.
- f) Merita, poi, un rigoroso monitoraggio il soggiorno di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno e vivono per il resto del tempo per lo più in istituti assistenziali. È opportuno rivedere i criteri con cui si realizzano questi soggiorni, la cui dimensione è ormai notevole, e accertare se non possano realizzarsi progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni complessive di vita e il superamento della loro istituzionalizzazione. In ogni caso, è indispensabile effettuare un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, poiché accanto a famiglie capaci vi possono essere persone inidonee che tuttavia non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali né da altri. Inoltre, spesso tali soggiorni sono utilizzati per aggirare l'attuale normativa in tema di adozione internazionale, sia per "scegliere" il bambino gradito (rispedendo eventualmente al mittente dopo un primo periodo di accoglienza quello accolto prima e risultato non gradito) sia per preconstituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri.

1.2 La riforma della giustizia minorile e familiare

Questa riforma, attesa da decenni, sembra finalmente in fase di concreta realizzazione: è importante perciò compiere ogni sforzo per evitare che questa occasione vada sprecata. Per fornire un contributo utile alla migliore comprensione della svolta che si sta realizzando nell'attuale fase storica, si richiamano qui le osservazioni che vengono svolte in seguito nel capitolo dedicato alla devianza minorile con riferimento al passaggio dalla devianza minorile alla devianza familiare.

Quanto, poi, al punto di vista del gruppo di studio in ordine alla riforma, sono emerse le seguenti due indicazioni:

- a) la prima, puntando a realizzare una riforma di ampio respiro, pienamente coerente con i principi della Convenzione ONU e con gli altri desumibili da diverse convenzioni internazionali, sottolinea alcuni principi essenziali che la riforma non può ignorare;
- b) la seconda è costituita dall'esposizione dell'orientamento sostanzialmente unitario (tranne secondarie differenze che vengono riferite), che il gruppo ha espresso sui principi base a cui ritiene che la riforma debba ispirarsi.

A tale orientamento si è pervenuti a seguito del confronto tra le linee espresse dai responsabili delle diverse associazioni presenti (AIMMF per i magistrati minorili e della famiglia, AIAF per gli avvocati della famiglia, Ordine nazionale degli assistenti sociali, Telefono azzurro, Coordinamento dalla parte dei bambini, associazione Amici dei bambini, associazione Giovanni XXIII, UNICEF, SUNAS, CGIL ecc.) nei documenti posti a disposizione e nel corso degli incontri del gruppo di studio.

A) Con riferimento alla prima esigenza sopra prospettata si propone qui di seguito uno schema relativo ai principi desumibili dalle convenzioni internazionali e le divergenze riscontrabili tra loro e i contenuti dei progetti governativi pendenti in Parlamento. Bisogna anzitutto rilevare che, accingendosi alla riforma del diritto minorile, il legislatore italiano non può prescindere dagli obblighi internazionalmente assunti e ha il dovere di trasferirli nelle norme interne di nuova emanazione. In particolare va ricordato che

A1) L'Italia ha stipulato la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, la cooperazione in materia di responsabilità dei genitori e di misura di protezione dei fanciulli, che ha profondamente modificato la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, ratificata nel 1980, a cui è stata data attuazione con la legge 15 gennaio 1994, entrata in vigore il 23 aprile 1995. Tale Convenzione ha fissato una serie di principi fondamentali in materia di legislazione sui minori.

- 1) Ha stabilito che devono essere considerati minori (*enfants*) tutti gli individui dalla nascita fino al compimento dei 18 anni, prescindendo dalla diversa disciplina sia della legge nazionale sia di quella del luogo di residenza (art. 2).
- 2) Ha stabilito che l'unico criterio di competenza, sia giurisdizionale che amministrativa, è il luogo di residenza abituale (art. 5).
- 3) Ha stabilito che è consentita la deroga a tale competenza per l'apprezzamento dell'interesse superiore del minore (art. 8).
- 4) Ha ampliato i poteri dello Stato di residenza in materia di misure di protezione dei minori rifugiati o privi di residenza abituale.

5) Ha disciplinato la competenza concorrente del foro del divorzio del genitore, limitandola per il perseguimento dell'interesse superiore del minore (art. 10).

6) E quel che più conta ai fini della riforma, **ha sostituito al concetto di potestà il concetto di responsabilità genitoriale** (art. 16).

Riassumendo, questa Convenzione applica anche al rito processuale il principio del costante perseguimento dell'interesse superiore del minore e, quanto al diritto sostanziale, in attuazione di tale principio sostituisce al concetto di potestà quello di responsabilità genitoriale, che andrebbe affermato con la riforma.

A2) Importanti principi sono poi fissati, come si è già rilevato, dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. In particolare ai fini del nostro discorso essa ha sancito oltre al diritto all'educazione e all'istruzione (art. 29), anche il diritto alla libertà di espressione (art. 13) e in particolare il diritto di «essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne» (art. 12). E, allargando questo discorso, di particolare incidenza sulla legislazione nazionale sono anche le norme contenute nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, che al capo II detta la disciplina delle «misure di natura processuale per promuovere l'esercizio dei diritti del minore».

A3) Neppure possono dimenticarsi gli obblighi che scaturiscono dalla Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori.

Pertanto se non si vuol perdere questa importante occasione la riforma non potrà ignorare la necessità di adeguare il nostro ordinamento a questi principi, come invece i progetti governativi fanno.

B) Con riferimento al secondo punto esposto, si propone qui il documento per punti già diffuso nell'ambito del gruppo di studio e discusso nel corso della seduta dell'11 luglio 2002.

Va peraltro posto in evidenza che il confronto delle rispettive posizioni ha consentito di accertare che quelle che inizialmente sembravano differenziate, sono poi risultate abbastanza vicine alla luce degli atti prodotti. I punti in cui una tale convergenza si è registrata vengono qui di seguito esposti in un documento che costituisce il punto di vista del gruppo di studio sui profili principali della riforma della giustizia minorile e familiare. Anche le *Linee guida per la riforma della giustizia minorile* delle principali associazioni italiane che operano per la tutela e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, presentate in Conferenza stampa a Roma il 19 luglio 2002, confermano quanto elaborato nel Gruppo di lavoro.

B1) **Il punto di vista del gruppo di studio sulla riforma della giustizia familiare e minorile**

- 1) È necessario che di tutti i problemi giudiziari in materia sia minore che familiare si occupi un unico giudice.
- 2) Quanto al modello di ufficio giudiziario da realizzare vi è larga intesa nel ritenere che esso debba essere quello delle sezioni specializzate del tribunale ordinario, sia in ambito civile che penale, anche se i giudici minorili privilegiano l'istituzione del tribunale per la famiglia e i minori, accettando l'orientamento prevalente favorevole all'istituzione di sezioni specializzate solo in via subordinata.
Deve in ogni caso essere previsto uno specifico organico non solo di magistrati ma anche di cancellieri con divieto di applicazione ad altro servizio.
Questo modello organizzativo deve essere applicato non solo al giudice di primo grado e a quello di appello, ma anche alla Cassazione.
- 3) Vi è una generale concordanza sull'esigenza che a giudicare i minori o a decidere sui problemi dei minori debbano essere giudici altamente specializzati. Ciò si può ottenere, oltre che con l'indispensabile specializzazione dei giudici togati, anche con l'utilizzazione di saperi specifici che integrino il collegio. Ciò vuol dire:
 - a) che i giudici professionali devono seguire frequenti corsi obbligatori di formazione e di aggiornamento;
 - b) ma significa anche che i giudici togati devono essere adibiti a tempo pieno alla sezione specializzata con divieto di attribuzione anche ad altre attività, al contrario di quanto prevedono i progetti di legge Castelli;
 - c) ciò vuol dire anche che si concorda sulla composizione mista dei collegi costituiti da giudici professionali e giudici onorari, scelti secondo criteri più adeguati di quelli attuali e chiamati a costituire i collegi giudicanti sia in materia penale che civile;
 - d) l'unico profilo di divergenza riguarda lo spazio di utilizzazione dei giudici onorari minorili in quanto gli avvocati (AIAF) ne limitano l'utilizzazione per alcune specifiche questioni alla fase decisoria, mentre i magistrati minorili lo estendono anche alla fase istruttoria, eventualmente anche nella forma dell'istruttoria espletata dall'intero collegio giudicante.
- 4) Per quanto riguarda il rito civile devono essere applicati i principi del giusto processo. Viene, tuttavia, ribadito che l'istruttoria deve tendere a raggiungere la verità vera e non la verità rappresentata. Pertanto il giudice deve sempre procedere a tutelare nel modo più pieno il superiore interesse del minore. Qualora nel corso del giudizio emergano fatti ed elementi tali da portare a una modifica della domanda iniziale, il giudice avrà l'obbligo di darne comunicazione alle parti e di garantire l'espletamento del diritto di difesa, di cui all'art. 24 della Costituzione.

- 5) Il minore, nei procedimenti giudiziari che lo riguardano, ha diritto a essere ascoltato e a essere assistito da un proprio avvocato che abbia le adeguate competenze per tutelare il suo superiore interesse. Parimenti nei procedimenti giudiziari civili che lo riguardano, ha diritto a essere ascoltato, a essere rappresentato dai propri genitori o da un legale rappresentante, e in caso di conflitti di interesse con questi ultimi da un curatore speciale. Ha anche diritto di accedere a una assistenza di natura psicosociale e legale al fine di tutelare il suo superiore interesse. A questo proposito si segnala con rammarico il secondo rinvio, operato con il DL del 1° luglio 2002, n. 126, dell'entrata in vigore della difesa obbligatoria di ufficio e delle altre disposizioni dirette ad assicurare il diritto alla difesa nel procedimento per la dichiarazione d'adottabilità e in quelli ex articoli 330-336 del codice civile. Si chiede che questa lacuna venga colmata con urgenza.
- 6) Quanto alla materia penale, si condividono pienamente tutte le preoccupazioni da varie parti espresse sulle proposte contenute nel progetto Castelli anche in ordine al prospettato pericolo di riduzione dell'età dell'imputabilità minorile.
- Si condivide, inoltre, la considerazione che non debba essere sottovalutata la responsabilizzazione dei minori per i fatti accertati a loro carico né la funzione riparativa del processo con particolare attenzione ai diritti delle vittime.
- Si ritiene, peraltro, che la responsabilizzazione dei minori debba riguardare anche la condotta negativa dei minori infraquattordicenni e quelle condotte devianti (del tipo bullismo, ultras ecc.), che, pur non configurando ipotesi di reato, debbano comportare la riattivazione della competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni con obbligo di prescrizioni particolari (ad esempio, la frequenza di corsi di educazione alla legalità, la frequenza di gruppi di volontariato ecc.).
- Si ritiene anche importante che venga ampliato lo spazio in sede penale della cosiddetta mediazione-riparazione, tenendo conto che già oggi presso vari tribunali per i minorenni (Milano, Torino, Trento, Sassari, Cagliari, Bari ecc.) sono stati istituiti uffici interistituzionali per la mediazione sia civile sia penale d'intesa con gli enti locali e il Ministero della giustizia.
- Si sottolinea, infine, l'esigenza di una particolare attenzione per i minori stranieri, detenuti o comunque imputati.
- 7) Si ritiene necessario, inoltre, che si proceda con urgenza alla riforma dell'ordinamento penitenziario minorile, più volte auspicata dalla Corte costituzionale e mai attuata. La riforma dovrà dare ampio spazio alla giustizia riparatoria e agli interventi di mediazione. Si richiama anche quanto viene detto in seguito a questo riguardo, trattando il tema della devianza minorile.

- 8) Una riforma della giustizia minorile per essere adeguata non può prescindere dallo stabilire regole che disciplinino e garantiscano l'ascolto del minore soggetto a procedimenti civili o penali, in ottemperanza alla Convenzione ONU (art. 12) che sottolinea come il minore capace di discernimento debba avere il diritto di esprimersi liberamente su ogni questione che lo interessa e la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria e amministrativa che lo concerne (art. 12, comma 2). Tali regole, nel disciplinare e garantire l'ascolto, devono anche assicurare al minore un'adeguata protezione psicologica e morale per tutta la durata dei procedimenti civili e penali che lo riguardano. Pertanto, le audizioni del minore il cui contenuto richieda una particolare attenzione e riservatezza, debbono essere svolte in modo protetto onde evitare che la contemporanea presenza di tutte le parti in causa possa turbare il minore o possa compromettere la genuinità delle sue dichiarazioni, nel rispetto di tempi celeri e modalità garantite.
- 9) Le istituzioni giudiziarie che si occupano di minori devono poter contare sulla collaborazione dei servizi socioassistenziali e sanitari territoriali: tale collaborazione deve essere continuativa, anche sulla base di precisi protocolli d'intesa e i servizi devono essere adeguatamente specializzati in materia minorile. Per quanto riguarda la competenza penale, si invita il legislatore a regolare i rapporti tra i servizi del Ministero della giustizia e i servizi locali affinché si realizzi un'efficace collaborazione sinergica.
- 10) Quanto alle procedure per l'allontanamento del minore dalla famiglia, previste nell'attuale disegno di legge all'art. 8, comma 2, lettera a, «assistenza all'esecuzione dei provvedimenti di consegna dei minori» si invita il legislatore a considerare con grande attenzione il danno che potrebbe derivare all'interesse del minore dall'impiegare allo scopo le stesse risorse socioassistenziali che devono anche operare per l'assistenza psicologica e affettiva del minore e per ogni possibile recupero della sua famiglia, riscuotendone quindi la fiducia come agenti di sostegno e riparazione. Si suggerisce in alternativa la costituzione di servizi sociali di pronto intervento sovrazonali, composti da personale formato a operare in fase di crisi e non coincidente con il personale dei servizi territoriali.
- 11) Si rileva, infine, la necessità che il diritto penale familiare riceva un'attenzione maggiore di quella che finora gli è stata riservata. Anche in questo settore è indispensabile che intervengano solo magistrati e avvocati specializzati con la collaborazione dei servizi territoriali e che essi affrontino questa materia secondo logiche diverse da quelle che si seguono in altri settori.

2. Risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea

2.1 Introduzione

Laddove il minore viva in una realtà che non risponde ai “minimi di adeguatezza” delle cure, sia per cronica insufficienza sia perché attivamente abusante nei suoi confronti, diventa necessario predisporre risposte istituzionali integrative/sostitutive alla famiglia.

Di tali risorse conosciamo le potenzialità positive. Conosciamo anche i rischi, come tutti i provvedimenti protettivi, di provocare esperienze di vittimizzazione secondaria. Ciò può verificarsi quando esse si configurano come strutturalmente deprivanti rispetto ai bisogni primari di appartenenza, stabilità e significatività dei legami; quando si pongono come un’ulteriore situazione di “abbandono istituzionale” senza prevedere tempestivamente il passaggio a esperienze che garantiscano legami intimi, stabili e significativi; quando non venga scongiurato il rischio che anche nel nuovo ambiente di vita vengano riprodotti schemi relazionali improntati alla violenza, anche attraverso la sessualizzazione, sia nel gruppo dei coetanei sia tra adulti e minori.

Nell’inquadrare questo discorso è necessario, peraltro, tenere presente che con la riforma della legge 184/83 è stato affermato in modo chiaro e definitivo il diritto del minore alla famiglia: alla propria, quando ciò sia possibile, anche grazie a interventi di sostegno, o ad altra, quando quella propria sia inidonea temporaneamente o definitivamente. È anche previsto il collocamento in comunità e in istituti assistenziali, con il divieto peraltro di quest’ultimo per i minori di sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data 31 dicembre 2006.

Inoltre, con la legge 328/00 e il DM 308/01 è stata data una prima indicazione riguardo alle qualità di base che devono avere i luoghi che si affiancano o sostituiscono la famiglia d’origine non idonea, per rispettare i bisogni infantili d’appartenenza, crescita e affettività.

È quindi opportuno passare in rassegna brevemente le varie forme di tali luoghi d’accoglienza:

- per delineare le problematiche proprie di ognuna;
- per un’attenta specificazione dei requisiti minimi necessari;
- per definire i provvedimenti atti a promuovere qualitativamente e quantitativamente;
- per dare indicazioni circa l’adeguatezza di ciascuna a particolari espressioni di disagio;
- per programmare attività di verifica dell’efficacia;
- prospettando infine le indicazioni necessarie per il piano di azione.

Tratteremo perciò, qui di seguito, dell’affidamento familiare e dell’adozione, soffermandoci anche sulla cosiddetta adozione mite per accennare poi alle comunità (familiari, di pronto intervento ecc.). Per queste ultime è necessaria

una precisa caratterizzazione poiché – come è stato rilevato – la legge non definisce le comunità di tipo familiare e non consente quindi di avere chiarezza in merito, determinando il rischio di grandi confusioni e anche quello che gli istituti assistenziali si riciclino anche dopo il 31 dicembre 2006 limitandosi a cambiare nome.

Il diritto del minore alla famiglia e l'affidamento familiare: principi importanti, ma non attuati e una riflessione sull'affidamento professionale

Il testo riformato della legge 184/83 segna un importante passo avanti nella tutela del più importante diritto del minore, che è quello alla famiglia. Non a caso il titolo stesso della legge è stato modificato con la legge 149/01, perché a quello precedente che era *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori* è stato sostituito l'attuale *Diritto del minore ad una famiglia*. Non a caso sono stati introdotti con il nuovo art. 1 i principi generali che distinguono il diritto del minore a essere educato nell'ambito della propria famiglia, prevedendo interventi di sostegno e aiuto in favore della famiglia a rischio per consentire al minore di essere educato nel suo ambito, dal diritto del minore a vivere crescere ed essere educato (art. 1, comma 5) nell'ambito di una famiglia (cioè di una diversa famiglia) che presuppone l'accertamento che la famiglia biologica non sia in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore. Non a caso è stato profondamente modificato l'istituto dell'affidamento familiare, che partendo sempre dal presupposto della temporanea mancanza di un ambiente familiare idoneo, malgrado la realizzazione degli interventi di sostegno e aiuto, prevede l'affidamento del minore a una famiglia o a una persona singola e solo in subordine il suo collocamento in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto assistenziale (con il divieto, come si è detto, di questo ultimo intervento per i minori di età inferiore ai sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data dal 31 dicembre 2006). L'affidamento familiare – oggi con maggior chiarezza di ieri – viene inteso come uno strumento per realizzare il recupero della famiglia d'origine che si ritrova in una crisi considerata temporanea e per la quale deve essere redatto e realizzato un programma di assistenza da parte del servizio sociale locale con previsione della durata, non superiore a due anni, e coincidente con quella dell'affidamento familiare.

L'affidamento si conclude con il rientro del minore alla famiglia di origine oppure, se ciò si rivela impraticabile anche dopo la proroga, con richiesta al tribunale dei minorenni di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore. Ed è a questo punto (se ciò non è avvenuto prima per il rifiuto opposto della famiglia di origine) che si realizza l'intervento limitativo o ablativo della potestà genitoriale, che viene quindi, oggi, a innestarsi su questa più recente normativa, e che nasce l'eventualità di una possibile adozione mite, di cui si parlerà tra breve.

Traendo ora le conclusioni di questo discorso si può dire in sostanza che il quadro che scaturisce da questi rilievi lascia intendere quanto segue.

- 1) Fino alla legge n. 149/01 il meccanismo normativo era tale da offrire agli operatori e ai magistrati una strada comoda e lunga per giungere all'adozione e all'affidamento familiare, un percorso difficile e senza sostegni per realizzare supporti alla famiglia di origine. A ben vedere la legge ha effettuato nel tempo un cammino a ritroso: nel 1967 ha disciplinato l'istituto dell'adozione (speciale, divenuta poi legittimante), nel 1983 sia l'adozione che l'affidamento familiare e solo nel 2001 ha finalmente dato il giusto rilievo al diritto del minore alla propria famiglia: questo lascia comprendere quali siano state finora le difficoltà dei giudici minorili nell'attuazione dei diritti dei minori su questo punto.
- 2) Ribadito presupposto dell'affidamento è la temporanea incapacità educativa della famiglia, non una qualunque sua difficoltà.
- 3) L'affidamento punta al sostegno, ma anche alla responsabilizzazione della famiglia: è funzionale cioè a verificare fino in fondo se la famiglia di origine è recuperabile oppure no.
- 4) A tale scopo è anche una responsabilizzazione del servizio locale, chiamato a programmare, ma anche a vigilare e a segnalare; vi è il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali oltre che dello Stato per gli interventi di sostegno e per la realizzazione d'iniziative di formazione e preparazione per famiglie e persone disponibili all'affidamento e all'adozione e per corsi per gli operatori sociali.
- 5) La famiglia affidataria deve essere in grado di assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno. Il servizio deve, quindi, formare e preparare le famiglie e le persone, escludendo coloro che non presentano requisiti tali da farli ritenere idonei all'affidamento.

Questo bel quadro normativo rischia di trasformarsi in una "grida" perché la legge è tuttora disattesa. Ribadiamone le ragioni, analizzando i risultati di un'indagine svolta dal Centro nazionale.

- 1) La rilevazione effettuata dal Centro nazionale con riferimento agli affidamenti familiari realizzati alla data del 30 giugno 1999 stabilisce che essi erano 10.200 di cui 5.280 a parenti (affidamenti intrafamiliari) e 4.668 a terzi (eterofamiliari), mentre risultano non specificati altri 252. Gli affidamenti a parenti (nonni, zii ecc.) hanno caratteristiche differenti, comunque difficilmente comparabili con quelli a terzi. Sono poco studiati, disposti spesso dalla magistratura minorile a seguito di una sospensione o decadenza della potestà dei genitori, con un coinvolgimento limitato o nullo dei servizi sociali territoriali nella loro gestione. Sarebbe necessaria una riflessione specifica al riguardo. Dalla ricerca emergono alcuni dati, particolarmente significativi, su cui è opportuno soffermarsi per prospettare alcune considerazioni e proposte.

- L'età media dei bambini al momento dell'affidamento è pari a 6,6 anni; il 46% del totale complessivo dei minori viene affidato nei primi cinque anni di vita e, di questi, il 22,7% fra gli 0 e i 2 anni.
- Le motivazioni che portano all'affidamento sono gravi: nel 67,2% condotte abbandoniche e/o di grave trascuratezza dei familiari; inoltre il 26,9% hanno problemi di tossicodipendenza e il 19,2% problemi psichiatrici. Il 23,6% dei nuclei d'origine presenta gravi problemi economici e il 17,6% abitativi. Non stupisce quindi, a fronte di questi dati, che il 72,9% degli affidi siano giudiziari.
- Solo il 42% dei minori per cui si è concluso l'affidamento è rientrato nella sua famiglia e la fascia di età più interessata è quella dei più piccoli (dai 3 ai 10 anni, circa il 55%). Infatti solo il 27% della fascia d'età 14-17 e il 19% per quelli dai 18 anni in poi torna a casa.
- Allarmante è la situazione sul versante istituzionale. La particolare delicatezza e complessità dell'affidamento ha portato solo nel 21% dei casi a una specializzazione funzionale all'interno dei servizi titolari dell'intervento e giustamente il Centro nazionale rileva al riguardo che «se ci si interroga sulle motivazioni di tale prevalente assenza, essa probabilmente è da ricercare nella difficoltà dell'Ente a poter disporre di risorse umane, oltre che materiali, da destinare specificamente alla realtà dell'affido. Questa sembrerebbe indicare una scarsa professionalizzazione della procedura di affido, la cui delicatezza richiederebbe, invece, l'attivazione di risorse umane e materiali adeguate per poter assicurare la realizzazione delle finalità del provvedimento».

Desta poi preoccupazione il fatto che solo il 40% degli enti ha promosso campagne di sensibilizzazione sull'affidamento, che sono necessarie per far conoscere questo intervento (troppe volte ancora confuso con l'adozione) e per reperire anche disponibilità da parte di famiglie e/o persone singole. I dati sul sostegno degli affidi sembrerebbero incoraggianti, ma alcuni sollevano interrogativi. Perché solo l'83,6% degli affidi è regolamentato visto che in base all'art. 4 della legge n. 149/01, dovrebbe esserci un provvedimento per ogni affido? A quanti affidatari è corrisposto il rimborso spese? In base a quali criteri? Quali sono le modalità di sostegno indicate?

Ci troviamo di fronte a una diffusa latitanza delle Regioni e degli enti locali che non assolvono, oppure assolvono in maniera inadeguata, a precise competenze istituzionali già loro attribuite dal 1983 e riconfermate, come vedremo, dalla legge n. 149/01.

È questa, evidentemente, la ragione principale del mancato pieno "decollo" dell'affidamento familiare. Infatti, dove amministratori, operatori, magistrati e volontari hanno investito nell'affidamento e hanno lavorato per la realizzazione di questo intervento, i risultati ci sono stati ed emergono anche dalla rilevazione effettuata dal Centro nazionale.

L'esiguità del numero degli affidamenti è ancora più preoccupante se la confrontiamo con quello dei 28.148 minori che risultavano ancora presenti nelle strutture residenziali (istituti, comunità ecc.) al 31 dicembre 1999.

2) Com'è noto, in base agli articoli 4 e 5 della legge n. 149/01 è il servizio sociale locale, cioè l'ente gestore degli interventi assistenziali (Comune, consorzio di Comuni, Comunità montane, Province ecc.) che dispone l'affidamento:

- previo consenso dei genitori o del tutore, questo affidamento, consensuale, è reso esecutivo dal giudice tutelare, non può durare più di due anni ma è prorogabile dal tribunale per i minorenni qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore;
- a seguito di provvedimento del tribunale per i minorenni, applicando gli articoli 330 e seguenti del cc, l'affidamento, è bene ricordarlo, «può essere disposto in caso di necessità e urgenza anche senza porre in essere gli interventi di aiuto e sostegno alla famiglia d'origine» (perché ritenuti non solo inutili, ma dannosi, vista la gravità della situazione della famiglia d'origine).

Com'è noto, nel provvedimento del servizio sociale locale con cui si dispone l'affidamento devono essere indicati:

- il servizio cui è attribuita la responsabilità del progetto e la vigilanza durante l'affidamento;
- le motivazioni che hanno portato all'affidamento, la prevedibile durata dell'affidamento stesso, i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti agli affidatari, le modalità di rapporto dell'affidato con la propria famiglia di origine;
- il servizio competente deve riferire al giudice tutelare (se l'affidamento è consensuale) o al tribunale per i minorenni (se giudiziario) ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla presumibile ulteriore durata dell'affidamento e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà della famiglia d'origine.

All'art. 4 è anche precisato che «L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore».

Il servizio sociale, nell'ambito delle proprie competenze, «su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza e il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari» (art. 5).

Sul piano operativo riteniamo che sia necessaria una particolare attenzione affinché questa ultima indicazione, relativa al ruolo delle associazioni, non si traduca in una delega da parte degli enti gestori degli interventi assistenziali alle associazioni suddette di tutta la gestione degli affidamenti, **ma in una fattiva collaborazione nel rispetto dei ruoli reciproci.**

Chi opera in questo delicato settore sa quanto è importante il ruolo del servizio pubblico, e una fattiva collaborazione con il privato sociale nel rispetto dei ruoli reciproci, nella realizzazione degli affidamenti (interventi nei confronti delle famiglie d'origine, raccordi con gli altri servizi socioassistenziali e sanitari, rapporti con la magistratura minorile ecc.). Per questa ragione è necessario che le Regioni evitino che gli enti gestori di attività assistenziali deleghino a soggetti privati o pubblici (IPAB ecc.) le funzioni concernenti sia la valutazione delle condizioni di accesso ai servizi, l'esame dei ricorsi, i controlli e la vigilanza ordinaria; sia gli accertamenti concernenti la situazione di privazione di assistenza morale e materiale dei minori e la valutazione degli aspiranti all'adozione, all'affidamento familiare a scopo educativo e il relativo sostegno alle adozioni e agli affidamenti familiari e alla conduzione di case famiglia.

- 3) La legge n. 149/01 ha definito le priorità di intervento ponendo al primo posto la famiglia di origine, poi l'affidamento familiare, poi l'adozione. Ma, in linea con le disposizioni previste dalla legge n. 328/00, purtroppo anche la legge n. 149/01 non stabilisce nessun diritto esigibile in favore dei nuclei familiari d'origine, né dei minori che necessitano di essere affidati a scopo educativo e non prevede neppure nuove tutele per chi accoglie minori in situazioni di abbandono grandicelli o con handicap. Infatti, le prestazioni nei confronti "dei nuclei familiari a rischio" possono, come già si è rilevato, essere fornite dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali, solamente «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» (art. 1).

Per quanto riguarda gli affidamenti, all'art. 5 viene previsto che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria». Gli affidatari contribuiscono con la loro scelta di accoglienza, alla realizzazione di precise competenze istituzionali: il rimborso spese, la copertura assicurativa e altre provvidenze lo consentono a tutte le persone disponibili e idonee, ma tale scelta è esplicazione di un servizio di pubblico interesse, indipendentemente dalle loro condizioni economiche.

Purtroppo, come emerge anche dalla ricerca condotta dal Centro nazionale numerosi sono i Comuni che ancora non prevedono alcun contributo nei confronti delle famiglie affidatarie, nonostante che l'art. 80 della legge n. 184/83 modificato dalla 149/01 stabilisca quanto segue: «Le Regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle fa-

miglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche». Purtroppo la legge n. 149/01 non prevede alcuna possibilità di intervento nei confronti degli enti inadempienti, anzi quanto previsto all'art. 5 rischia di fornire un alibi a quelli che non intendono privilegiare interventi in altri settori.

Neppure il sostegno economico previsto da questa legge, nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e di minori portatori di handicap, è riconosciuto quale diritto esigibile, in quanto il comma 8 dell'art. 6 dispone: «Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati». Dobbiamo, infine, sottolineare come né questa legge, né la 328/00 sopra citata, prevedano norme che garantiscano agli utenti e alle associazioni di tutela dei diritti, la possibilità di far rispettare dagli enti locali la priorità degli interventi alternativi al ricovero (interventi di aiuto e sostegno alla famiglia di origine, affidamento familiare o adozione, a seconda della situazione): se un Comune non attiva il servizio di affidamento familiare non c'è nessuna norma che possa costringerlo a istituirlo.

È quindi necessario che le Regioni assumano a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e gli stessi enti gestori degli interventi (Comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, definendo le modalità operative riguardanti:

- la sensibilizzazione e il reperimento di persone disponibili all'affidamento;
- la preparazione e valutazione degli aspiranti affidatari;
- il sostegno al minore e alla sua famiglia di origine;
- i rimborsi spese agli affidatari in relazione alle condizioni degli affidati;
- la copertura assicurativa dell'affidato e degli affidatari;
- la modulistica relativa al consenso degli affidanti e degli affidatari al progetto specifico di affidamento;
- le modalità di rapporto con le autorità giudiziarie minorili ecc. nonché i relativi finanziamenti e gli operatori addetti.

Devono, inoltre, essere approvate dai Comuni singoli o associati deliberare sui cosiddetti "affidamenti diurni" che non sono disciplinati dalla legge n. 149/01 ma che, in base alle esperienze finora realizzate, rappresentano un importante intervento di sostegno del minore e della sua famiglia.

C'è infine da porsi il problema se per la più adeguata programmazione di iniziative dirette a realizzare il rispetto della scadenza del 31 dicembre 2006 per la chiusura degli istituti assistenziali, della quale allo stato non vi è alcuna traccia, non ci si debba chiedere se l'affidamento familiare così come è oggi disciplinato sia davvero in grado di fare fronte al bisogno di accoglienza dei 14.495 (secondo il Centro nazionale) o dei 28 mila circa (secondo i dati dell'ISTAT) minorenni che si trovano in istituti assistenziali.

Il gruppo di studio ritiene che la scadenza della chiusura degli istituti debba essere assolutamente rispettata e chiede che si rifletta sull'opportunità di un rilancio dell'istituto dell'affidamento familiare e della promozione anche dell'affidamento professionale, secondo l'esempio della Francia. Potrebbe essere, quest'ultimo, uno dei mezzi per consentire l'affido anche per i minorenni dell'area penale e per i portatori di handicap.

L'adozione

Quando il recupero della famiglia di origine si riveli impossibile e non vi sia possibilità di accoglienza del minore neppure nella famiglia allargata (estesa ai parenti entro il quarto grado), si determina il suo stato di abbandono che dà luogo al provvedimento di adottabilità. Questa materia è stata riformata troppo di recente per poter essere oggetto ancora di osservazioni.

Ci si limita qui a qualche osservazione sulle prassi applicative e a proporre il discorso della cosiddetta adozione mite.

- 1) Occorre anzitutto rilevare che questo istituto non riesce ancora, a distanza di quattro anni, a trovare un suo assetto definito: prima la riforma dell'adozione internazionale che, varata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, ha trovato piena attuazione solo due anni dopo nel novembre 2000; poi la riforma dell'adozione nazionale, che approvata con la legge del 28 marzo 2001, n. 149, non ha ancora concluso pienamente il suo *iter* perché il DL 1° luglio 2002, n. 126, ha prorogato il vecchio regime e rallenta anche l'attuazione del principio del giusto processo rinviando il tutto di un anno. Sarebbe opportuno risolvere rapidamente questo problema divenuto ormai annoso.
- 2) Quello che va, poi, ancora aggiunto è che tra le due adozioni, anche a causa dell'interpretazione prima data alle norme vigenti, si è determinata una separatezza culturale e operativa, che sta producendo effetti molto dannosi: per l'adozione internazionale, infatti, è prevista un'attività di informazione e preparazione degli adottanti da parte dei servizi territoriali e degli enti autorizzati; è previsto un ruolo importante delle Regioni, chiamate a garantire il funzionamento di strutture e servizi dell'adozione internazionale; è previsto, infine, che le Regioni promuovano protocolli d'intesa per la creazione di équipe che possano assicurare interventi più rapidi e qualificati. Nulla di tutto ciò viene, invece, posto in essere né per l'adozione nazionale, né per l'affidamento familiare, né per gli interventi a protezione dei minori.

La sensazione che se ne ricava è che l'adozione internazionale, quella che riguarda le famiglie benestanti che si possono permettere di pagare decine di milioni per adottare un bambino, riceve dallo Stato un trattamento notevolmente migliore in termini di servizi erogati rispetto a quello riservato agli altri interventi previsti dalla stessa legge.

3) Occorre, perciò, che si proceda a una corretta rilettura critica della normativa e in particolare dell'art. 39 *bis*, lettera A), della legge 184/83 in modo da intendere correttamente la relativa disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere «a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge» come riferita all'intera legge 184/83, riformata sia nella disciplina dell'adozione internazionale che in quella dell'adozione nazionale. Essa va, quindi, ricollegata quanto agli ulteriori sviluppi non solo alle successive disposizioni dello stesso articolo 39 *bis*, che riguarda la sola adozione internazionale, ma anche all'art. 1, comma 3, della stessa legge che attribuisce alle Regioni (oltre che allo Stato) gli stessi compiti per l'adozione nazionale, per l'affidamento familiare e per gli interventi di sostegno e di aiuto ai nuclei familiari a rischio.

4) Questa prospettiva di superamento della separatezza tra adozione nazionale e adozione internazionale deve essere tenuta presente anche nel senso opposto e cioè in quello per cui principi entrati in vigore con la legge n. 149/01 di riforma dell'adozione nazionale, devono trovare applicazione anche nell'ambito dell'adozione internazionale riformata con la legge n. 476/98, perché entrambe queste leggi sono entrate a far parte dell'unica legge n. 184/83 (nel testo riformato), sicché i principi dell'una vanno estesi all'altra e viceversa.

Il riferimento riguarda in questo caso il disposto dell'articolo 1, comma 5, legge n. 184/83, in base al quale il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di lingua, di religione e nel rispetto dell'identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento. Questa disposizione, rientrando nel citato articolo 1, che ha per titolo «Principi generali» deve ritenersi valida ed efficace sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale.

In proposito è agevole giungere alla conclusione che i principi fondamentali dell'ordinamento costituiscono un concetto più ampio di quello relativo ai principi fondamentali del diritto di famiglia e dei minori, richiamato dall'articolo 35 della stessa legge 184/83 per l'adozione internazionale e che i primi vanno sostanzialmente identificati con i principi costituzionali, come conferma sia il parziale riferimento ad alcune espressioni letterali contenute nell'elencazione fatta dal comma 5 dell'articolo 1 («senza distinzione di sesso, di razza, di lingua e di religione») utilizzate anche dall'art. 3, comma 1, della Costituzione, sia l'implicito riferimento all'art. 2 della stessa Costituzione («la Repubblica riconosce e

garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale») che nel comma 5 dell'articolo 1 citato viene adattato a livello minorile con riferimento all'età e al rispetto dell'identità culturale del minore.

Sulla base di questi principi deve ritenersi incostituzionale ogni provvedimento giudiziario e ogni iniziativa sociale che abbia carattere discriminante a proposito della razza e/o dell'età del bambino da adottare, così come – al contrario – deve ritenersi effetto dell'applicazione di tali principi il costante collegamento fatto dalla legge citata tra adozione e solidarietà.

- 5) Un discorso tutto particolare meritano le cosiddette adozioni difficili. Dalla lettura dei dati forniti dal Ministero della giustizia, Divisione per i minorenni, relativi all'attuazione della legge n. 184/83 in materia di adozione, risulta che il numero dei minori italiani dichiarati adottabili è, ogni anno, nettamente superiore al numero di quelli che vengono adottati. Questi sono i dati relativi agli ultimi anni:

Anni	N. dichiarazioni di adottabilità	N. decreti di adozione internazionale
1993	1.231	776
1994	1.051	751
1995	1.148	784
1996	1.359	811
1997	1.440	926
1998	1.278	1.006
1999	1.246	1.020
2000	1.172	1.078

Una parte dei minori dichiarati adottabili sono stati adottati in base all'art. 44, lettera c), della legge n. 184/83 (123 nel 1993, 150 nel 1994, 166 nel 1995, 192 nel 1996, 181 nel 1997, 128 nel 1998 e 168 nel 1999). Nulla si conosce circa la collocazione di quei bambini dichiarati adottabili e non adottati.

In via informale spesso viene riferito che si tratta di minori con gravi handicap o malati o già grandicelli: alcuni di loro sono restati nella famiglia affidataria o nella casa famiglia in cui vivevano al momento della dichiarazione dello stato di adottabilità, ma molti sono ancora ricoverati negli istituti assistenziali.

È vero, indubbiamente, che una coppia quando si accosta all'adozione difficilmente pensa spontaneamente a un bambino con handicap o sieropositivo; di fronte a loro si ritrae perché si sente investita da una responsabilità e da un impegno troppo grandi.

L'esperienza insegna, però, che la storia di questi bambini non si conclude sempre allo stesso modo, dietro le mura di un istituto o di un

ospedale: molti di loro hanno incontrato famiglie che si sono lasciate interrogare e che li hanno accolti.

Sempre in base alle positive esperienze finora realizzate, riteniamo che l'adozione di un bambino "diverso" non possa riuscire fidando solo sulla disponibilità della famiglia, ma che sia indispensabile una rete di rapporti umani e sociali intorno a essa che arricchisca la vita del nucleo familiare e ne impedisca l'isolamento.

Questo non basta ancora; molto dipende anche dai servizi che le istituzioni preposte sanno mettere a disposizione di queste famiglie. Per una buona riuscita di queste adozioni è indispensabile, oltre al lavoro di sensibilizzazione della comunità e di reperimento delle famiglie, un sostegno continuato nel tempo da parte degli amministratori e degli operatori che garantisca un aiuto psicologico, i necessari interventi riabilitativi, un corretto inserimento scolastico, il collocamento lavorativo nei casi in cui il soggetto, superata l'età dell'obbligo scolastico, ne abbia le capacità e un adeguato contributo economico.

Dobbiamo al riguardo purtroppo rilevare che il sostegno economico previsto nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e di minori con handicap non è riconosciuto quale diritto esigibile. Infatti, il comma 8 dell'art. 6 della legge n. 149/01 recita: «Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».

Si tratta di affermazioni generiche che, purtroppo, non obbligano le istituzioni a fornire gli aiuti previsti in quanto tutto è subordinato alle "disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci".

È necessario che nella predisposizione del regolamento di cui all'art. 40, terzo comma, della legge n. 149/01 (finora non ancora emanato):

- venga prevista per ogni minore dichiarato adottabile, per cui il tribunale per i minorenni competente non dispone l'affidamento preadottivo entro 1-2 mesi dalla dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità e che non sia già inserito in una famiglia affidataria, una scheda conoscitiva che possa essere trasmessa agli altri tribunali per i minorenni e a tutte le altre istituzioni competenti. Riteniamo necessario, inoltre che, nel pieno rispetto dell'anonimato, queste situazioni vengano segnalate a gruppi e associazioni che danno la loro disponibilità in tal senso e che intendono svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità di questi minori;
- venga stanziato dal Governo, in attuazione a quanto previsto dall'art. 6, ottavo comma, della legge n. 149/01, un fondo speciale per assicurare un adeguato sostegno economico ai genitori adottivi di minori di età superiore ai dodici anni o con handicap grave accertato. La

nostra proposta è che questo contributo sia erogato fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato e sia di entità congrua alle sue necessità.

È perciò quanto mai opportuno curare la redazione di linee guida che, indirizzate alle Regioni, consentano di superare la situazione attuale dell'adozione e agevolino iniziative che ne permettano il pieno decollo e siano promosse non solo con riferimento all'adozione internazionale, ma a tutta la materia.

6) Un discorso approfondito va poi fatto in relazione al problema delle cosiddette "restituzioni", cioè dei fallimenti adottivi con allontanamento dalla famiglia. Per quanto riguarda i fallimenti nelle adozioni internazionali segnaliamo che il fenomeno sta acquistando rilevanza tale che la Commissione per le adozioni internazionali ha assunto l'iniziativa di svolgere un'indagine che è attualmente in corso. Anche questo problema esige per il futuro un attento monitoraggio e un'ampia riflessione sugli interventi da svolgere.

7) Deve ancora, a proposito dell'adozione internazionale, sottolinearsi la necessità che il principio di sussidiarietà affermato sia dalla Convenzione dell'Aja sia dalla nostra legge, trovi una più efficace e concreta applicazione si da evitare che vengano adottati bambini stranieri solo perché poveri e da favorire anche in altri Paesi la tutela del diritto del minore alla propria famiglia. Pertanto, si ritiene indispensabile che siano attivate risorse economiche adeguate e significative per realizzare un tale intervento.

L'adozione mite

Collegato sia al tema dell'adozione sia a quello dell'affidamento familiare già trattati, è l'adozione mite. Si intende far riferimento con questa espressione a una delle quattro ipotesi dell'adozione in casi particolari, disciplinate dall'art. 44 della legge n. 184/83 e alle quali il legislatore di detta legge ha limitato gli spazi d'intervento della tradizionale adozione ordinaria; quella che è stata per secoli l'unico modello attuato di adozione prima di cedere il passo all'adozione legittimante con la legge n. 184/83; quella che consente l'adozione anche ai singoli e alle coppie coniugate; quella che pone solo un limite minimo nella differenza di età tra adottanti e adottando non uno massimo. L'ipotesi a cui si fa riferimento è quella dell'art. 44, lettera d), della legge citata.

Mentre infatti gli altri casi previsti dall'art. 44 sono tassativi e circoscritti, in linea con l'orientamento del legislatore del 1983 di prevedere la possibilità di ricorrere a questo modello di adozione solo in ipotesi residuali, quello disciplinato dalla lettera d) consente invece spazi di elasticità interpretativa, che in questi anni hanno coperto un'area d'interventi che l'adozione legittimante non poteva raggiungere e che oggi mirano probabilmente ad ampliarsi ancora.

Va detto a proposito dell'adozione mite che alcuni preferiscono, per indicarla, utilizzare il termine "adozioni aperte" per sottolineare l'assenza di pre-

clusione ai rapporti con la famiglia di origine, mentre altri chiedono che si continui a indicarla con il termine “adozione in casi particolari”. Peraltro la sostanza del discorso non cambia.

Analizziamo più in dettaglio questi profili.

La giurisprudenza dei tribunali è concorde nel ritenere che la quarta ipotesi dell'art. 44 si applichi in due casi.

- a) Quando vi sia un rifiuto generale a prendere in affidamento preadottivo un minore abbandonato, che presenti difficoltà d'inserimento per la sua età (di preadolescente o adolescente) o per le privazioni subite o per gli handicap di cui è portatore. Quest'ultima ipotesi costituisce, ora, un caso autonomo che a seguito della riforma della 149/01 è previsto alla lettera c) dell'art. 44. Una previsione, com'è evidente, del tutto superflua, tanto più che limita la possibilità di farvi ricorso al caso del minore portatore di handicap che sia anche orfano dei suoi genitori. È pacifico, quindi, che ancora oggi il caso del minore abbandonato che, essendo portatore di handicap, non sia orfano continua a rientrare nell'ipotesi oggi disciplinata dalla lettera d). Si tratta peraltro di situazioni numericamente molto limitate.
- b) L'altro caso – più discusso, ma di fatto più utilizzato in sede giudiziaria – è quello in cui il minore abbandonato si trovi già presso un'altra famiglia, a cui è legato da un rapporto affettivo solido tanto che un allontanamento determinerebbe per lui un serio pregiudizio. In questo caso l'impossibilità di affidamento preadottivo è intesa in senso giuridico, in quanto si ritiene cioè sussistere un contrasto tra la possibile adozione legittimante e l'interesse del minore, che deve sempre essere il punto di riferimento della normativa minorile e che, nel caso concreto, potrebbe risultare lesa dall'eventuale affidamento preadottivo che comportasse l'allontanamento del medesimo dalla famiglia nella quale ha vissuto, per inserirlo in altra che abbia i requisiti per l'affidamento preadottivo.

È noto, infatti, che la situazione di abbandono, prevista dall'art. 8 della legge n. 184/83 come fondamento della dichiarazione di adottabilità di un minore, si è venuta lentamente modificando negli ultimi venti anni. Man mano che il numero di minori istituzionalizzati si andava riducendo (dalle centinaia di migliaia di qualche decennio ai 15.000 circa di oggi, dei quali una certa parte costituita da minori stranieri grandicelli), la situazione di abbandono si è andata caratterizzando in modo diverso, passando dal tradizionale abbandono omissivo a quello commissivo. In sostanza, sempre meno sono stati i casi di adottabilità per i minori i cui genitori si siano del tutto disinteressati dei figli (con la sola eccezione dei minori non riconosciuti, che resta abbastanza significativa); sempre più sono quelli che hanno realizzato con il figlio una relazione interpersonale (ed una condotta) lesiva e pregiudizievole, tale da indurre il tribunale per i minorenni a ritenere che nella specie fosse da configurare una situazione di abbandono.

Questa evoluzione ha determinato il crearsi di una situazione molto più complessa rispetto a quella precedente, tanto che i criteri di determinazione delle situazioni di abbandono “commissivo”, utilizzati di volta in volta dai tribunali minorili, sono stati non raramente criticati anche in modo aspro dall’opinione pubblica.

Ma probabilmente quello che per lo più in questi casi non viene accettato non è l’adozione del figlio, quanto la totale interruzione dei rapporti con lui e quindi il modello di adozione applicato (quella legittimante). In sostanza, la zona grigia tra abbandono e semiabbandono si va ampliando e tende a essere occupata dall’applicazione dell’art. 44 lett. d).

Ciò sta avvenendo anche in un’altra direzione: quella riguardante i minorenni che, affidati in affidamento familiare, restino presso l’affidatario anche dopo la scadenza del termine dell’affidamento perché il rientro nella famiglia di origine è risultato irrealizzabile, sicché l’affidamento temporaneo si trasforma in affidamento familiare giudiziario a tempo indeterminato. In queste situazioni, nelle quali adeguati equilibri si sono già reperiti, la naturale evoluzione del rapporto – quella che produce minori cambiamenti e rischi rispetto a quella precedente – è l’adozione in casi particolari ex art. 44, lett. d). In tali casi, infatti, la relazione interpersonale non viene interrotta del tutto ma si realizza per lo più secondo modalità indicate dallo stesso tribunale e cioè con incontri notevolmente dilazionati tra minore e famiglia di origine e spesso in ambiente protetto. Anche il cognome del minore non cambia del tutto, perché quello dell’adottante si antepone a quello di origine che però rimane, mentre il rapporto di filiazione rispetto alla famiglia di origine non viene interrotto, anche se il minore acquista una nuova famiglia. In tal modo si assicura la tutela adeguata e stabile del minore senza cancellare del tutto la famiglia di origine e ottenendo per lo più l’adesione al progetto adottivo.

Si va così delineando un nuovo ruolo socioculturale dell’adozione ex art. 44, lett. d): quello che consegue al passaggio dall’essere uno dei pochi ultimi casi di un modello di adozione tradizionale e superato al proporsi come modello nuovo di adozione, funzionale a tutelare insieme il diritto del minore al pieno sviluppo della sua personalità (restando stabilmente in una famiglia idonea a educarlo) e, insieme alla tutela del suo diritto, a conservare le proprie radici nelle situazioni di semiabbandono o in quelle altre “zone grigie” nelle quali comunque la situazione si prospetta tanto complessa che il taglio netto dei rapporti, che l’adozione legittimante comporta, risulterebbe troppo doloroso e non risponderebbe fino in fondo all’interesse del minore.

Perciò si comincia a parlare di questo modello di “adozione mite” in contrapposizione al modello di “adozione forte” che è l’adozione legittimante.

Un tale orientamento ha trovato sostegno anche nella recente riflessione di autorevoli sociologi che mettendo in discussione la filosofia di fondo che presiede all’adozione legittimante, culturalmente intesa come “seconda nascita” del minore con cancellazione di ogni riferimento al suo passato (almeno fino ai 25 anni, salvo situazioni del tutto particolari) nega il dato di realtà e induce a preferirle in alcuni casi l’adozione mite, la quale invece lascia maggior spazio alla ri-

organizzazione familiare, consentendo anche una disciplina giudiziaria nei casi più delicati dei rapporti del minore con la famiglia di origine.

È opportuno che anche questo modello di adozione, che sta trovando spazio nella giurisprudenza di alcuni tribunali per i minorenni italiani, venga rilanciato dal Governo alle Regioni e quindi agli enti locali, affinché i servizi sociali si attrezzino al reperimento e alla formazione di famiglie affidatarie disposte autenticamente a rispettare le regole dell'affidamento, ma in grado anche, ove dopo i due anni previsti dalla legge la famiglia di origine non venga recuperata a un valido rapporto con il minore, di accoglierlo in adozione ed eventualmente in adozione mite se è opportuno che i legami parentali non vengano recisi drasticamente ma in modo graduale.

Anche a questo proposito si ritiene che la redazione di linee guida da indirizzare alle Regioni in materia di adozione sia quanto mai opportuna.

Il discorso dell'adozione mite si va ponendo anche con riferimento all'adozione internazionale e in particolare con riguardo alla *kafalà* araba, che la giurisprudenza italiana nega possa essere equiparata all'affidamento preadottivo e dare luogo a un'adozione legittimante. In questo caso si auspica un attento studio delle possibili modalità di intervento normativo che, evitando il paventato rischio di un'apertura indiscriminata al mercato dei bambini, possa assicurare l'effettiva tutela di minori appartenenti a quei Paesi che per ragioni religiose non aderiscono alla Convenzione del L'Aja. Il principio di solidarietà che permea tutta la disciplina dell'adozione non può consentire che una larga parte del mondo (l'Islam) trovi preclusa la via che consente nei modi più adeguati di alleviare le condizioni, talora molto difficili, dei suoi figli più deboli solo perché per ragioni religiose è loro impedita la strada dell'adozione legittimante.

Le comunità

Se la ricerca di un'altra famiglia temporaneamente o permanentemente sostitutiva della famiglia d'origine deve essere considerata la soluzione più vantaggiosa nei casi di minori con ambiente familiare non idoneo, è tuttavia ben noto che ci sono situazioni per cui tale soluzione non è possibile od opportuna.

È quindi necessario, dando per scontato il tramonto dell'istituto educativo assistenziale come risposta idonea, precisare meglio le caratteristiche delle strutture comunitarie di accoglimento dei minori.

Un primo sguardo fotografico alla realtà attuale chiarisce come si tratti di un universo estremamente variegato, sia dal punto di vista delle caratteristiche strutturali organizzative (luoghi, rapporto numerico personale/utenti, professionalità dello stesso personale, numero di minori accolti) sia, ancor più, dal punto di vista dei progetti educativi e delle funzioni che tali strutture si autoattribuiscono (come unico esempio di quest'ultimo aspetto, ricordiamo l'esistenza di regole interne fortemente diversificate circa il mantenimento dei rapporti dei minori con le famiglie di origine).

I riferimenti normativi per ora operanti su scala nazionale (vedi capitolo 1 di questo documento), pur apportando regole di base (numero massimo di mi-

norì accolti, caratteristiche strutturali), non prevedono diversificazioni di funzioni fra strutture comunitarie né corrispondenti requisiti minimi. **Viceversa sarebbe auspicabile un'azione governativa di indirizzo in tal senso.**

In primo luogo potrebbero essere date indicazioni che completino la normativa vigente con altri requisiti minimi a valenza “trasversale”, applicabili cioè a tutte le strutture comunitarie per minori.

- 1) La necessità di percorsi formativi permanenti per il personale operante all'interno della comunità, sia esso professionale o non professionale.
- 2) La predisposizione di percorsi di accreditamento con l'individuazione di requisiti puntuali che vadano oltre a quelli indispensabili ai fini semplicemente autorizzativi, sia sul piano strutturale sia organizzativo. Di tali percorsi di accreditamento la formazione permanente degli operatori con responsabilità educativa farà parte integrante.
- 3) La necessità di concepirsi attivamente “in rete” con il sistema di risorse multidisciplinari operanti intorno a ogni singolo minore e al progetto predisposto con il servizio territoriale competente per garantirne l'ottimale percorso evolutivo.

Altri requisiti minimi saranno viceversa applicabili alle **singole tipologie di comunità**. Si ritiene che, allo stato attuale, tale individuazione non possa essere che approssimativa, stante la notevole varietà di organizzazioni rappresentata nel Paese, ma può essere prudente prevedere fin d'ora l'avvio di un processo di specificazione qualitativa che possa portare, attraverso il lavoro di appositi gruppi consultivi, alla puntuale riconoscibilità delle funzioni attribuite alla struttura e alla conseguente indicazione di adeguatezza a particolari aree di problemi: ciò faciliterebbe sia l'operatività interna alla struttura, sia la razionalizzazione dei processi di ricerca delle risposte ottimali da parte dei servizi incaricati della protezione e della cura del singolo minore, sia la verifica dell'efficacia e dell'adeguatezza dei progetti educativo terapeutici applicati nel singolo caso.

In attesa di arrivare a tale più organica ricognizione delle risorse comunitarie da promuovere, si possono suggerire i seguenti minimi irrinunciabili per le strutture esistenti, schematizzabili grossolanamente in comunità familiari, comunità di pronto intervento, comunità alloggio, gruppi appartamento.

Per altre tipologie, come le comunità terapeutiche che accolgono minori che oltre ad avere una famiglia non idonea soffrono di patologia psichiatrica o sono portatori di handicap, non siamo attualmente in grado di specificare ulteriori raccomandazioni.

Comunità familiari

Sono quelle in cui le caratteristiche umane, culturali, affettive, relazionali sono allo stesso tempo centrali e non schematicamente determinabili in termi-

ni tecnici. Esse sono particolarmente adatte a garantire processi di appartenenza analoghi a quelli possibili in una famiglia, nonché stabilità e “normalità” della situazione di vita.

Oltre ai parametri posti per legge sulle caratteristiche strutturali e sul numero massimo di minori accolti (sei), pare auspicabile proporre:

- a) presenza di una coppia genitoriale, preferibilmente con figli propri, come responsabili educativi;
- b) presenza, qualora il numero di minori accolti superi i tre, di personale educativo aggiuntivo, con caratteristiche di stabilità e professionalità. A essi può utilmente aggiungersi una rete di volontariato.

Comunità di pronto intervento

Trattano non soltanto la situazione di disagio, solitamente grave, che ha portato all'immediato allontanamento dal nucleo familiare, ma una fase particolarmente critica che si somma al disagio di base. Infatti, l'allontanamento, per quanto attuato con intento protettivo, cade su soggetti che portano i segni di esperienze traumatiche come un paradossale rafforzamento di vissuti molto negativi di disvalore ed espulsione precedentemente sperimentati.

Compiti principali di tali comunità (si veda anche quanto esposto in proposito nell'approfondimento tematico sull'abuso) sono:

- maneggiare la “crisi”, sul piano individuale e su quello delle dinamiche di gruppo, per proporre comportamenti più funzionali e migliorare l'accesso alle problematiche personali e relazionali di ciascun ospite, come facilitatore dei primi processi di elaborazione psicologica;
- lavorare intensamente e competentemente, in stretta collaborazione con i servizi sociosanitari preposti al caso, sulla relazione del minore con la famiglia d'origine per arrivare a verificare in tempi contenuti la recuperabilità della funzione genitoriale nella stessa.

A tal fine appaiono necessarie le seguenti caratteristiche:

- a) numero massimo di minori accolti non superiore a otto;
- b) professionalità degli educatori;
- c) alto rapporto educatori/bambini;
- d) una regolare supervisione psicologica del gruppo degli educatori;
- e) limiti di permanenza tra sei mesi e un anno.

Comunità educative

Tipologia molto variegata, di cui è difficile a oggi definire i connotati. È la categoria di cui probabilmente va più discussa l'evoluzione futura nella prospettiva di una piena razionalizzazione delle risorse alternative alla famiglia d'origine.

Allo stato attuale, va posto il problema dell'adeguatezza di strutture in cui operano educatori a turno e che non abbiano la specificità e la temporaneità delle comunità di pronto intervento, specialmente per i minori fino a 12 anni, per cui la comunità familiare, come sopra individuata, non può che essere pre-

feribile in quanto più adeguata ai bisogni di appartenenza del bambino fino a quella età.

In una fascia di età successiva, in cui le capacità di autonomia e individuazione dei minori crescono, è pensabile che un'attenta specificazione nell'organizzazione di vita e nelle attività e una capacità di selezione del gruppo degli ospiti (per sesso, per fascia d'età, per provenienza, per ogni altro genere di affinità) permetta di compensare la relativa tenuità del legame con l'adulto con la promozione di un funzionale e costruttivo rapporto tra pari.

È difficile, allo stato, individuare requisiti minimi da aggiungere a quelli "trasversali".

Gruppi appartamento

Con questo termine si intende solitamente parlare di quelle strutture di avvio all'autonomia per adolescenti, in cui l'apporto dell'educatore è finalizzato prevalentemente alla promozione della capacità di autogestione nel gruppo dei pari, come preludio all'inizio di una vita indipendente. Tali strutture riguardano minori di oltre 16 anni e spesso li accompagnano anche oltre la maggiore età, qualora necessario per il progetto educativo, in regime di prosieguo amministrativo. Spesso si avvalgono utilmente di una cerchia di volontari che fanno da "ponte" tra la vita comunitaria e il futuro autonomo, costituendo una prima rete di relazioni amicali a cui appoggiarsi. Come per le comunità familiari, il "fattore umano" appare centrale e poco assoggettabile a schematizzazioni. Ciò si somma all'alta necessità di differenziare e adeguare alle caratteristiche personali di ciascun ospite il progetto educativo.

Anche in questo caso è difficile individuare dei requisiti minimi.

Si può auspicare almeno:

- a) un ridotto numero di minori accolti (non superiore a quattro);
- b) la garanzia della copertura economica, dietro presentazione del progetto educativo, per tutta la durata del prosieguo amministrativo (21 anni).

GLI APPROFONDIMENTI MONOTEMATICI

Passando ora alla trattazione del secondo ordine di argomenti inizialmente prospettato è cioè quello relativo agli approfondimenti monotematici, viene qui di seguito proposta la trattazione di due questioni di grande rilievo: la prima riguarda l'abuso all'infanzia e la seconda la devianza minorile.

3. L'abuso

Sono note l'embricatura e la difficoltà della definizione dei confini non soltanto tra le varie tipologie di disagio ma della stessa nozione di disagio.

Pare di poter individuare a oggi **tre aree** nel complessivo tema del “disagio in età evolutiva”: l’abuso (inteso nella ampia accezione del Consiglio d’Europa del 1981)²; la devianza; il disagio in senso più lato.

L’abuso si caratterizza per una componente di “danno attivo” portato al minore dai datori di cure (prevalentemente i genitori ma anche le figure di riferimento affettivo ed educativo presenti nel suo ambiente di vita). Anche il concetto di “trascuratezza” va in prima istanza considerato nel suo significato di “attiva sottrazione di cure” laddove non c’è oggettiva impossibilità a fornirle.

Può essere utile ricercare dei confini concettuali tra questa e altre forme di disagio. Pensiamo ad esempio **all’insufficienza delle cure**, spesso confusa con la trascuratezza: in quest’ultima area vanno collocate tutte le condizioni di “insufficienza oggettiva” (pensiamo alla povertà, all’arretratezza culturale, ma anche ai vari momenti di crisi che una famiglia può attraversare: gravi malattie del bambino o degli adulti, separazioni coniugali difficili, quando viene meno il lavoro ecc.). In tutte queste condizioni non c’è danno attivo contro il bambino ma una situazione di **caduta delle risorse** sane nella famiglia, che inevitabilmente ha una ricaduta negativa anche sulle cure per il bambino.

Pur appartenendo ambedue le condizioni al concetto di “pregiudizio”, come definito dalla legge, la distinzione pare utile per diversificare le relative risposte istituzionali.

Mentre nel secondo caso diventa necessario ideare risposte che mirino all’*empowerment* dell’intera famiglia, intervenendo con risorse compensatorie della temporanea insufficienza e con supporto e accompagnamento per ogni membro “oggettivamente” sofferente della famiglia – compreso il bambino – nel primo caso bisogna con decisione e tempestività riconoscere il “conflitto d’interesse” che si è creato tra il minore e i genitori (o altre figure di riferimento) e intervenire per fermare il danno, mettendo in atto protezione e cura. Esse saranno qualitativamente diverse dal più generale “supporto” individuato per le situazioni dell’altro tipo, e richiederanno risorse specializzate e sofisticate, come si addice per la presa in carico di una patologia grave, cronica, disabilitante e capace di provocare perversione del funzionamento psicologico della vittima, con ricadute sul suo successivo comportamento.

² Per *abuso* si intende, secondo la definizione del Consiglio d’Europa del 1981, «quell’insieme di atti e carenze che turbano gravemente il bambino attentando alla sua integrità corporea e al suo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale, le cui manifestazioni sono: la trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di altri che hanno cura del bambino». A tale definizione ormai ventennale si allinea quella più recente, proposta a Ginevra, dell’OMS (1999) che recita: «Per maltrattamento all’infanzia si intendono tutte le forme di cattiva cura fisica e affettiva, di abusi sessuali, di trascuratezza o di trattamento trascurante, di sfruttamento commerciale o altre, che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, la sua sopravvivenza, il suo sviluppo o la sua dignità nel contesto di una relazione di responsabilità, di fiducia o di potere».

In ambedue le definizioni si nota l’accento sulla qualità attiva del danno portato al bambino (“attentando”, “cattiva”). Ciò ovviamente prescinde dall’identificazione di “colpe”, ma comporta l’individuazione di condotte traumatogene da fermare, persino se il pregiudizio atteso sia solo “potenziale”.

Ovviamente ci possono essere “terre di confine”. Ciò accade, per esempio, quando si assiste alla cronicizzazione della situazione di insufficienza, che si dimostra refrattaria agli aiuti pure forniti, ponendo il rischio di danni ingenti nel percorso evolutivo del minore. Anche in questo caso, però, le risposte istituzionali dovrebbero essere di una qualità diversa da quelle per le situazioni di abuso. Anche se si dovesse pensare alla stabilizzazione di risorse sostitutive a supporto permanente di una famiglia “insufficiente”, si penserà ad affiancare risorse educativo affettive che garantiscano la risposta sufficiente ai bisogni infantili senza interrompere quanto, pur inadeguato, viene dalla famiglia di origine (pensiamo agli affidi e all’adozione mite). Ben diverso è il caso quando ci si trova di fronte a gravi maltrattamenti e abusi: qui è necessario interrompere in maniera incisiva l’azione dannosa sul minore, pensando, nel caso non siano attivabili separate o residue o risanabili risorse familiari protettive, a una sostituzione integrale delle stesse.

L’esperienza insegna (troppe volte i servizi sociosanitari si trovano in questa condizione) che confondere le situazioni e di conseguenza mirare erroneamente l’intervento rischia di comprometterne l’efficacia, con grande spreco di risorse ed esiti talvolta irreparabili.

3.1 Il problema

Va preso atto della realtà grave, diffusa e con andamento cronico dei maltrattamenti e degli abusi sessuali a danno dell’infanzia. Si tratta di un fenomeno solo in parte riconosciuto: l’inchiesta CENSIS del 1998 riportava una prevalenza dello 0,2% per i casi denunciati di solo abuso sessuale, ma le inchieste retrospective, anche italiane, rivelano un “sommerso” che si aggira intorno al 20%, con un rapporto da 1 a 100 tra “emerso” e “sommerso”.

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

Una materia così importante, numericamente rilevante e di estrema delicatezza – anche per i risvolti istituzionali giudiziari – è già stata all’attenzione del precedente e di questo governo in più progetti e atti di indirizzo. Chiara continua a essere l’indicazione della necessità di fronteggiare con interventi protettivi e riparativi i danni solitamente gravi che derivano dall’aver vissuto in tenera età simili esperienze altamente traumatiche. **Se sul piano della cura** tale indicazione risulta dall’aver individuato l’attività di diagnosi e terapia in questa materia come 100% a carico del Servizio sanitario nazionale (livelli essenziali di assistenza) **sul piano giudiziario** essa trova conferma in due leggi emesse negli ultimi 6 anni (legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, e

legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*).

Affinché il fenomeno possa essere adeguatamente conosciuto e trattato è opportuno dare oggi forma sistematica alla sua rilevazione. In questa direzione si possono fare le seguenti ipotesi.

A) La messa a punto di **sistemi di registrazione** costanti e omogenei **del-l'incidenza** (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con adeguata individuazione di subcategorie e degli elementi caratterizzanti. Come è noto in altre nazioni (Gran Bretagna, Stati Uniti) sono attivi registri nazionali che permettono di tenere sotto osservazione il fenomeno sia per correlarne le dimensioni con l'efficacia, ad esempio, di programmi di prevenzione primaria o secondaria (diagnosi precoce) sia per dare forma adeguata alla programmazione degli investimenti di risorse economiche e umane.

Diventerebbe così anche possibile analizzare l'andamento dell'incidenza dei casi "emersi" di anno in anno, per giungere a identificare le cause delle fluttuazioni e la relazione di queste ultime con l'intervento e il sistema istituzionale dello stesso (analogamente a quanto avviene, ad esempio, negli Stati Uniti).

Dopo una eventuale fase di sperimentazione (per esempio su territori regionali a campione), occorre che tale Registro sia oggetto di una legge di iniziativa governativa, che dettagli e definisca le caratteristiche dei fenomeni oggetto di rilevazione e le procedure per attuare quest'ultima.

B) Di affidare ad agenzie competenti un'organica **ricerca** "retrospettiva" sulle **vittime di abuso sessuale** (analisi della prevalenza). Come è noto, tali ricerche rilevano la prevalenza del fenomeno nella popolazione adulta o giovane-adulta, attraverso l'uso di inchieste variamente programmate e somministrate. Ne è risultato, nei Paesi dove tali inchieste sono state ormai da venti anni applicate, analizzate e periodicamente aggiornate, un quadro più vicino alla effettiva consistenza del problema di quanto possa derivare dalle rilevazioni dei casi denunciati o in atto: come sopra richiamato, la proporzione "emerso"- "sommerso" è generalmente di 1 a 100.

Dati simili sistematicamente raccolti nel nostro Paese ancora mancano, mentre sono presenti, oltre che negli Stati Uniti, anche in Inghilterra, Francia, Svizzera.

C) Una fattispecie emergente è quella della "**violenza assistita intrafamiliare**", che comprende atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed economica compiuti su figure di riferimento (in grande prevalenza le madri) o comunque affettivamente significative per il bambino (spesso fratelli/sorelle). Se un'abbondante bibliografia sul tema induce a guardare con grande preoccupazione tale forma di violenza,

come capace di produrre danni a breve e lungo termine pari a quelli derivanti dalle altre forme di abuso, spesso estensione e gravità di questa condizione vengono sottovalutate o stemperate nella più ampia nozione di “conflitto familiare”. Ciò impedisce un’adeguata presa d’atto del problema e la promozione di opportune forme di intervento.

Anche su questo tema è necessario attivare tempestivamente forme di **raccolta dati** che definiscano con precisione i contorni del problema e lo quantifichino.

3.2 Le risorse

Nell’arco degli ultimi vent’anni si sono sviluppate nel nostro Paese competenze specializzate per l’intervento in questa materia, che soprattutto negli ultimi 5 anni (specie sotto l’impulso della n. legge 285/97) si sono estese a buona parte del territorio, almeno sotto forma di sensibilizzazione e formazione ai primi interventi, ma anche con la costituzione di **servizi operativi specializzati**. Essi, pur necessariamente integrandosi nella rete più ampia dei presidi e delle professionalità attivate intorno all’intervento in queste situazioni (giudiziarie, sociali, educative, legali, volontariato ecc.), devono raggiungere gradi di competenza ed efficienza adeguati alla complessità e specificità del compito di diagnosi e cura, strettamente connesso a quello di protezione, dei minori e delle loro famiglie.

Talora, tali competenze sono state ricavate dalla flessibilità di professionisti e organizzazioni pubbliche, man mano che il bisogno affiorava, come articolazione di servizi già esistenti (consultori familiari, servizi materno-infantili, servizi di neuropsichiatria infantile, servizi tutela dei Comuni ecc. ecc.); oppure si devono all’attivazione di privati, specie nel “privato sociale”.

Tali servizi sempre più si individuano come dotati di caratteristiche non sovrapponibili a quelle di altri più tradizionalmente deputati alla presa in carico della sofferenza psichica infantile e delle difficoltà familiari. Infatti, mentre i servizi di neuropsichiatria infantile (o analoghi) si occupano di psicopatologia infantile utilizzando di norma la famiglia come “collaboratore” (e quindi “vedono” bambini, ma poco trattano patologia familiare), e i consultori familiari si occupano di problematiche familiari che coinvolgono adulti (e quindi di norma non trattano bambini), i servizi per l’abuso e il maltrattamento si occupano sia di bambini sofferenti sia delle loro famiglie patologiche, che sono a loro volta causa prima della patologia dei bambini. Risulta tecnicamente e clinicamente evidente che occorra per questi ultimi servizi una fisionomia *ad hoc*.

Altra rilevante differenza è che la famiglia maltrattante non è in grado di riconoscere e farsi carico del proprio problema e quindi di chiedere aiuto. Essendo indiscutibile che il primo obiettivo da porsi in favore del bambino maltrattato/abusato è quello di risanare la sua famiglia d’origine, per garantire al minore di poter permanere in essa nel rispetto della sua persona e dei suoi bisogni a ogni livello, è necessario sviluppare tecniche efficaci per lavorare con le famiglie maltrattanti in assenza di motivazione e, nei casi sfavorevoli, poter arrivare in un tempo limitato a un giudizio sull’esistenza di sufficienti competenze

genitoriali (i “minimi” di adeguatezza genitoriale) e/o della loro recuperabilità e a quali condizioni. Di conseguenza, mentre i servizi che fanno leva sulla capacità di chiedere aiuto dei pazienti in difficoltà operano di norma in assenza di collegamenti con l'autorità giudiziaria, l'ultimo al contrario si avvale e deve sempre tener conto in modo integrato del quadro giudiziario, sviluppando interventi che richiedono ulteriore specifica competenza.

È dunque necessario che chi opera per la tutela della salute dei bambini maltrattati e abusati abbia **orientamenti minimi omogenei** sul territorio nazionale, non solo dal punto di vista delle **competenze professionali** ma anche della **forma organizzativa**, su cui esiste ancora una amplissima discrezionalità e diversificazione e che, in molte realtà, si pone come ostacolo e non come facilitatore all'espressione di competenze complete e adeguatamente specializzate sulla materia. Pensiamo ad esempio alle frequenti situazioni in cui l'abuso all'infanzia è affrontato da servizi che istituzionalmente o per prassi non comprendono la terapia, anche prolungata, tra le proprie funzioni o all'opposto sono orientati alla diagnosi e cura, ma senza ragionare anche in termini di protezione. Viceversa è necessario operare sia per mantenere elevata la qualità dell'intervento sia per mantenere specificità dell'istanza clinica, che in questi casi comprende diagnosi e cura, nonché gli interventi di protezione indispensabili per poter successivamente curare.

Tali esigenze erano state già con precisione segnalate dal Documento di indirizzo per la formazione in materia di abuso e maltrattamento all'infanzia del 2001, allegato al testo originale, quando venivano raccomandati: la realizzazione di servizi integrati sulla materia, la promozione di una progettazione mirata alla creazione di servizi, l'attivazione di percorsi formativi per l'acquisizione di competenze specifiche relative all'organizzazione dei servizi. Sempre nello stesso documento veniva sottolineata l'imprescindibilità di competenze organicamente adeguate alle funzioni di rilevamento, diagnosi, protezione e trattamento, ribadendo la stretta connessione tra tali funzioni, concepite come appartenenti a servizi psico-socio-sanitari preposti alla presa in carico dei casi di abuso all'infanzia, comprensivi di più professionalità integrate.

Affinché la consapevolezza del problema trovi reali sbocchi operativi occorre che non si crei una forbice inopportuna tra il livello dei servizi, pubblici e privati, che si stanno da anni formando e attrezzando per fornire prestazioni di conveniente qualità tecnica in risposta a questa patologia e in linea con gli indirizzi sopra espressi, e il livello della programmazione politico-amministrativa.

In vista, poi, della generalizzazione delle indicazioni e procedure relative alla trasformazione funzionale del Servizio sanitario nazionale da gestore diretto dei servizi a organizzatore degli stessi, attraverso il meccanismo dell'accreditamento, sembra opportuno predisporre atti di indirizzo in materia di **organizzazione di servizi** contro il maltrattamento e l'abuso sessuale di minori.

Le **linee d'azione** potrebbero essere le seguenti.

- A) Predisporre, sulla base dell'analisi di ciò che già esiste in Italia nel campo dei servizi specialistici contro il maltrattamento e l'abuso all'infan-

zia, **linee di indirizzo nazionali** circa i requisiti minimi organizzativi e professionali per estendere, a tutto il territorio nazionale con la maggiore omogeneità possibile, modelli di funzionamento di tali servizi e per definire di quali risorse sanitarie e sociosanitarie debbano essere l'articolazione specialistica.

B) Promuovere e coordinare l'attività delle Regioni affinché nel proprio ambito territoriale provvedano a predisporre **linee guida** per i propri dipendenti e collaboratori sulla materia dell'abuso all'infanzia, arrivando a definire: le modalità di integrazione tra i servizi (sociale, sanitario, educativo) e tra questi e le istituzioni giudiziarie (civile minorile e penale ordinario); l'articolazione anche temporale degli interventi e gli strumenti tecnici da applicare in ogni fase dell'intervento; l'organizzazione prescelta sul territorio regionale per dare esecuzione alle linee di indirizzo di cui al punto A. Contemporaneamente, agli obblighi va fatta corrispondere una incisiva tutela, anche legale, degli operatori, in considerazione del notevole grado di esposizione connesso all'occuparsi di una materia così delicata.

È noto che già alcune Regioni si sono mosse in questo senso (Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte), producendo testi lodevoli e in parte anche convergenti, ma che ancora risentono della sporadicità dell'iniziativa.

C) Aumentare le risorse finanziarie specifiche destinate alla prevenzione e alla cura della violenza all'infanzia, attraverso **stanziamenti mirati**, sia a livello regionale che nazionale.

D) Ancorare il **finanziamento dei progetti e delle iniziative formative** dei servizi e dei professionisti all'esecuzione delle direttive sopra richiamate, in modo da ottenere la massima efficacia nell'acquisizione di competenze non solo scientificamente adeguate ma adatte alla traduzione operativa.

E) Porre specifica attenzione al problema delle **vittime di abusi** che chiedono aiuto **alla soglia della maggiore età** (area a rischio di incontrare un "vuoto" di risposte), garantendo sia l'estensione fino al 21° anno d'età degli interventi di protezione, diagnosi e cura riservati ai minorenni sia la ricerca di risposte appropriate per questa particolare fascia d'età.

3.3 L'intervento giudiziario: provvedimenti specifici

Per quanto ormai sia lunga la consuetudine di integrazione tra servizi deputati a dare protezione e cura al bambino vittima di pregiudizio e le istituzioni giudiziarie (il tribunale per i minorenni per i provvedimenti sulla potestà genitoriale a tutela del bambino e il tribunale ordinario per l'accertamento e il giudizio nei casi di gravi maltrattamenti fisici e di abuso sessuale), non ci si può nascondere che ancora importanti preoccupazioni in proposito persistono.

Da un lato, l'azione giudiziaria da sola, mirata alla protezione fisica del bambino dalle circostanze che possono danneggiarne la persona e il percorso evolutivo, spesso non raggiunge l'obiettivo anche di una vera "protezione mentale", unica premessa a processi di riparazione terapeutica che possano scongiurare il rischio di segni post-traumatici indelebili nella sua personalità: evenienza che in sostanza vanificherebbe l'efficacia degli interventi giudiziari mirati all'interruzione dell'esperienza traumatica. È quindi indispensabile che l'azione giudiziaria sia costruita in modo tale da contenere in sé le condizioni per cui l'azione riparativa, indispensabile per le vittime di abusi e maltrattamenti, venga compiuta.

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

In definitiva, non fare abbastanza affinché la protezione fisica si accompagni a protezione psichica, oppure ferire maldestramente nel mettere in moto la macchina protettiva, sono rischi presenti, sfortunatamente frequenti.

Per scongiurare questi rischi si possono ipotizzare queste **iniziative specifiche** (che si aggiungono alle istanze trasversali altrove richiamate).

- A) **L'articolo 609 decies cp**, introdotto dalla legge 66/96, di cui si riporta il testo in nota³, è di fondamentale rilevanza per assicurare il "circolo virtuoso" tra protezione del bambino vittima di abuso sessuale nell'incrocio con i percorsi giudiziari e valorizzazione delle professioni d'aiuto che possono dargli la desiderata protezione anche psichica. Se si dovessero sintetizzare gli **obiettivi** strettamente interconnessi da proporsi, si potrebbe utilizzare questa formula: garantire efficace protezione al

³ Articolo 609 *decies*, ex legge 66/96 (Comunicazione al tribunale per i minorenni)
«Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quinquies* e 609 *octies* commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609 *quater*, il procuratore della Repubblica ne dà notizia al tribunale per i minorenni.
Nei casi previsti dal primo comma l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenne è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenne e ammesse dall'autorità giudiziaria che procede.
In ogni caso al minorenne è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti locali.
Dei servizi indicati nel terzo comma si avvale altresì l'autorità giudiziaria in ogni stato e grado del procedimento».

bambino nel percorso giudiziario, garantire efficace protezione al protettore (professionista e/o genitore⁴) del bambino.

Pur nella sua formulazione generica, ma proprio per questo ampia, in tale articolo traspare preoccupazione per la tutela della salute del bambino durante lo svolgimento delle procedure penali, e quindi dal momento della segnalazione a quello della sentenza definitiva, riconoscendo a tale periodo non solo una potenziale pericolosità, ma anche una speciale significatività. In esso è sancito il bisogno-diritto del bambino a un sostegno intensivo per sormontare le difficoltà indotte dal procedimento giudiziario; si stabilisce un ruolo centrale dei genitori, ovviamente qualora protettivi, e del bambino stesso nel designare le persone da cui sente di poter essere aiutato; funzione primaria è attribuita ai “servizi istituiti dagli enti locali” e cioè proprio a quelli che esprimono competenze sociosanitarie per la presa in carico delle piccole vittime, e questi ultimi non compaiono soltanto in veste di accompagnatori del bambino ma di partner dell'autorità giudiziaria, obbligatorio (la formulazione «si avvale» appare tassativa), «in ogni stato e grado del procedimento», cioè in tutte le funzioni possibili che le loro specifiche competenze permettono. Inoltre, quando al terzo comma si parla di «assistenza» senza l'aggiunta di aggettivi, che andrebbe assicurata «al minorenni», si può argomentare che essa possa anche comprendere l'assistenza legale, che, secondo talune interpretazioni, bene potrebbe spettare all'ente preposto alla globale tutela della salute del bambino, in quanto libero da ogni condizionamento derivante dalla posizione degli adulti parte nel processo. Concretamente ciò è attuabile, grazie al consulente legale che fa parte (o dovrebbe far parte) integrante dei servizi territoriali.

Non c'è dubbio che questa norma venga sommaramente trascurata. All'interno di un gruppo di servizi aderenti al Cismai (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) particolarmente impegnato nella presa in carico degli abusi sessuali, è stata distribuita nel 2000 una scheda di rilevazione sull'applicazione, comma per comma, dell'articolo 609 *decies*. Le prime risultanze sono scoraggianti e sconcertanti a un tempo, per la distanza documentata tra teoria e prassi. Del resto, nulla nella legge allude a sanzioni nel caso tale articolo non venisse applicato; e ciò costituisce senz'altro un punto di debolezza. Niente vieta, però, di attivare sul tema una sensibilizzazione che ottenga attraverso il consenso quello che non può essere imposto.

⁴ Per quanto riguarda il possibile ruolo del genitore non abusante nella protezione del bambino, va rilevato che anch'esso, quando emerge un sospetto di abuso sessuale sul figlio, si trova a vivere un'esperienza altamente traumatica. Ha quindi bisogno anche lui di supporto e cura, per sormontare la crisi personale (“come mai non ho capito prima? ma è proprio vero? cosa succederà della mia vita e di quella di tutta la famiglia?” e altre domande ancora), prima di poter validamente aiutare il bambino.

Per valorizzare tale articolo di legge, fondamentale per la tutela del bambino vittima di abuso sessuale nell'incrocio con l'istituzione giudiziaria penale, e arrivare a rendere meno discrezionale la sua corretta applicazione, bisognerebbe innanzi tutto estendere la rilevazione di dati documentabili circa l'attuale applicazione. Tale rilevazione dovrebbe essere estesa, su località campione, a tutt'e tre le istituzioni coinvolte, e cioè i servizi per la tutela e per la cura, il tribunale per i minorenni e il tribunale ordinario penale.

In secondo luogo sarebbe opportuno inserire nelle linee d'indirizzo destinate alle Regioni, affinché promuovano linee guida per i propri dipendenti e collaboratori circa il comportamento più utile e corretto nelle situazioni di maltrattamento e abuso all'infanzia, particolare raccomandazione circa l'attenta promozione dell'applicazione dell'articolo 609 *decies* cp.

B) Altro nodo problematico è costituito dalla **lunghezza dei procedimenti penali**, nei casi di abuso sessuale all'infanzia.

In molti casi le ragioni sono collegate all'estenuante contraddittorio cui viene lasciato spazio nei dibattimenti, alle rinnovate richieste di ulteriori, e "neutrali", accertamenti avanzate dalla difesa dell'imputato o da giudici incerti, che hanno come oggetto quasi sempre il bambino, con ovvie conseguenze di malessere e riattivazione dell'esperienza di vittimizzazione. Il costo per le piccole vittime è altissimo: non c'è mai modo di mettere la parola "fine" almeno alla battaglia per essere riconosciuti meritevoli di soccorso; altrettanto non si vedono spiragli circa l'assetto che la propria vita prenderà dopo il cataclisma; energie preziose rimangono distratte dalla loro funzione precipua, garantire buoni investimenti evolutivi. Sul piano del lavoro clinico viene favorito, dall'interminabile attesa, un congelamento psicologico: perché il bambino dovrebbe avviarsi a serie riformulazioni del proprio mondo personale e relazionale, se c'è sempre la possibilità che un giorno l'accusato venga riconosciuto innocente e tutto ricominci come prima? Ciò può comportare un vero disastro rispetto alla possibilità di trovare tempestivamente strategie di adattamento nuovo e di ricostruzione per il futuro.

Un comma dell'ormai famoso articolo 111 della Costituzione ("giusto processo") afferma che «la legge assicura ragionevole durata» dei processi. Esistono quindi i presupposti, lasciati nella declinazione alla discrezionalità dei tribunali, per dare al termine "ragionevole" un significato che a rigor di logica non può essere univoco per tutti, ma che deve ammettere una specificità per i soggetti in età evolutiva. Inoltre, la legge 89/01 (*Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*), riprendendo la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di Strasburgo (ratificata con legge n. 848 del 1955), stabilisce le procedure per la ri-

chiesta di indennizzo nel caso che dal prolungarsi dei processi derivi un «danno patrimoniale o non patrimoniale».

È dunque la magistratura che attraverso le proprie decisioni e i propri strumenti attuativi, opportunamente stimolati dall'iniziativa governativa, dovrebbe tener conto di quanto sopra, riconoscendo l'opportunità di «corsie preferenziali» (in analogia a quanto garantito all'imputato detenuto) per le situazioni processuali che coinvolgono minorenni, e tanto più quanto più tenera è l'età del bambino coinvolto: tale orientamento andrebbe giustamente a favore non solo delle piccole vittime di abuso sessuale, ma di tutti i minorenni parti lese o autori di reato, evitando auspicabilmente enfasi sulla materia dell'abuso e radicandosi in un altro articolo costituzionale, l'articolo 31, che sancisce la tutela dell'infanzia.

C) **L'ascolto del minore**

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata con legge n. 176/91) afferma che il fanciullo capace di discernimento ha diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, va ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne. La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori (Strasburgo, 1996), non ancora ratificata in Italia, ribadisce lo stesso diritto nonché quello di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato, di poter esprimere la propria opinione, di essere informato delle possibili conseguenze di tale opinione e di ogni decisione. Le leggi 476/98 (adozione internazionale) e n. 149/01 (adozione e affido) hanno introdotto nelle procedure oggetto delle suddette leggi l'obbligo dell'ascolto del minore di età superiore ai 12 anni e anche inferiore, in considerazione delle sue capacità di discernimento.

La normativa citata renderà, quindi, dovuto l'ascolto del minore con sempre maggiore ampiezza. Benché il principio dell'ascolto del minore si ponga culturalmente come un passo avanti nella considerazione dello stesso come soggetto a tutti gli effetti, vanno sottolineati i rischi di un'interpretazione adultocentrica sia del «discernimento» del bambino sia della sua capacità di costruire da solo ed esprimere efficacemente pensieri spesso troppo complessi anche per un adulto, per di più in circostanze che percepisce cariche di rilievo. Tali rischi si pongono con particolare enfasi nel caso dei bambini maltrattati e/o abusati, per una serie di motivi.

Mentre nel caso della testimonianza in procedimenti penali in cui sia vittima e/o testimone il bambino può essere aiutato a distinguere con chiarezza il significato e i modi dell'interlocuzione con il giudice, finalizzati all'accertamento dei fatti, non altrettanto agevole è giungere ad analoga chiarezza quando l'ascolto da parte del giudice ha come fine di rilevare l'opinione e il pensiero del bambino. Va, inoltre, tenuto conto del fatto che, molto più che in altre situazioni di disagio in senso lato, il minore maltrattato o abusato chiamato a esprimere la propria opinione su relazioni in cui sperimenta una forte ambivalenza e conflittualità interna (ad esempio nei

procedimenti civili in cui deve definirsi nel rapporto complicato e doloroso con i familiari) non può essere considerato “libero” di manifestare il proprio pensiero, se questo non raggiunge un conveniente livello di elaborazione e chiarimento. Va, infine, rilevato che per molta parte del periodo evolutivo, e tanto più quanto più il suo assetto psicologico è di tipo post-traumatico, il bambino si avvale ampiamente di linguaggi e strumenti di elaborazione mentale non verbali, che risultano ovviamente sacrificati, e spesso deformati, se forzati a tradursi in termini verbali.

Sarebbe utile di conseguenza:

- a) prevedere stringenti sistemi di monitoraggio sugli effetti dell'applicazione diffusa dell'ascolto del minore, specie se vittima di abuso, nei procedimenti giudiziari civili e minorili;
- b) predisporre iniziative formative per i magistrati, finalizzate a mettere in luce la complessità di questo atto e a dare strumenti per decoificarne i significati.

D) **Il bambino testimone**

Pur essendo da tempo operanti norme per facilitare l'assunzione della testimonianza della vittima di abuso sessuale minorenne (come introdotte dalla legge 66/96 e 269/98, nell'art. 398 cpp, comma 5 *bis* e nell'art. 498 cpp, commi 4 *bis* e 4 *ter*), nelle forme della cosiddetta **audizione protetta**, un rischio reale è invece che questa forma di protezione si riduca, a seconda di chi la applica, a una forma sempre più vuota di sostanza. Ciò deriva in parte dal ruolo e dalla preparazione degli ausiliari prescelti dal magistrato nell'assisterlo in tali circostanze, in parte dall'insufficiente preparazione del minore stesso, cognitiva ed emotiva, al compito che lo attende.

È possibile attivare utili correttivi.

- a) Come è noto gli ausiliari del giudice, nelle audizioni testimoniali di bambini, sono scelti tra gli “esperti di psicologia infantile”. Già la definizione è ampia: ma soprattutto è in questione il possesso di competenze specifiche per svolgere quel preciso compito, ovviamente delicato sia sul piano dell'incontestabilità e correttezza dell'ascolto sia sul piano dei costi psicologici per il minore coinvolto. Nella letteratura e nella prassi internazionali, soprattutto negli anni Novanta, sono state analizzate le migliori tecniche di audizione testimoniale dei minori, con acquisizioni in larga parte convergenti, ma tutt'altro che diffusamente note agli “esperti in psicologia infantile”. Sarebbe quindi opportuna, in accordo con la magistratura, con gli ordini professionali e con le agenzie formative accreditate nel settore, un'azione di stimolo e, se del caso, di finanziamento per corsi di formazione specialistici. Esito di tali percorsi formativi può essere la definizione di competenze specifiche, che dovrebbero essere riconosciute anche dai tribunali, civili e penali, attraverso l'istituzionalizzazione di un albo speciale dei consulenti tecnici.

- b) In altri Paesi, come Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna, sono stati da anni organizzati interventi operativi, dall'efficacia ormai controllata, per ridurre lo stress legato all'incrocio del minore con i percorsi giudiziari (prevalentemente penali, ma applicabili anche ai processi civili), migliorando nel contempo la qualità della sua prestazione come testimone, con vantaggio del minore stesso nonché dell'accertamento della verità.

In particolare è sembrata interessante l'esperienza canadese (denominata *Child Victim Project* e su cui ha in più sedi pubblicato il gruppo che fa riferimento alla SAS), finanziata con fondi governativi. Si tratta di un intervento limitato nel tempo di attuazione e nel numero di incontri con il bambino, mirante a stabilire minimi di conoscenza del funzionamento dei procedimenti giudiziari e delle aspettative degli adulti rispetto alla comparsa su questa scena del bambino stesso. Nel contempo vengono ridotti anche i risvolti emotivi di ansia e preoccupazione, ovviamente derivanti dalla percezione di affrontare eventi su cui non si ha controllo e che oltretutto scavano in esperienze molto dolorose e intime. Anche se a titolo sperimentale, sarebbe interessante avviare, scegliendo opportunamente le agenzie più competenti nel campo, una sperimentazione nella stessa direzione, da cui trarre un'analisi di efficacia e successive indicazioni circa l'opportunità di generalizzare l'esperienza.

E) La "secretazione" degli atti nei procedimenti civili minorili

Intorno all'opportunità di privare le parti della possibilità della integrale consultazione degli atti contenuti nel fascicolo del giudice minorile, anche se provenienti dall'ambito penale, c'è acceso dibattito.

Al di là di considerazioni relative alle garanzie legali a cui ogni cittadino ha diritto, è opportuno tenere in debito conto la differenza posta dalla pericolosità degli adulti, anche genitori, nei confronti del bambino, nel caso di famiglie maltrattanti/abusanti. Sarebbe opportuno studiare forme adeguate di controllo e gestione delle informazioni riguardanti il minore, nella considerazione del suo "superiore interesse", trovando modelli legali adeguati (ad esempio, in analogia a quello che è per le professioni sanitarie l'estensione del segreto professionale).

- F) Soprattutto nei casi di "violenza assistita intrafamiliare" la legge 4 aprile 2001, n. 154, *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, fornisce nuovi strumenti di protezione.**

Per quanto assai recente, sembra opportuno predisporre da subito una raccolta dati che consenta di capire in quanti casi essa è stata applicata, tenendo conto - per confronto - della vastità delle situazioni in cui ciò avrebbe potuto avvenire.

Quanto sopra dovrebbe accompagnarsi comunque a iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, degli operatori e della magistratura, che promuovano la conoscenza di tale strumento protettivo.

3.4 L'“esperienza correttiva”

L'analisi dell'esperienza clinica con le vittime di maltrattamenti e abusi, suffragata dalle più recenti teorie sul funzionamento post-traumatico, conferma la necessità, per arrivare a una effettiva riparazione del trauma, di coniugare un intervento volto a mutare il sistema dei significati della vittima (e a volte anche di chi la affianca), cioè quel complesso di pensieri e sentimenti che costituisce la nostra “filosofia” sul funzionamento del mondo e degli esseri umani (gli Internal Working Models per gli anglosassoni), contemporaneamente agendo per la costruzione, e la concreta esperienza da parte della vittima, di un altro mondo realmente possibile, in cui sentirsi al sicuro da quello da cui si è fuggiti e che poggi su leggi e costanti che rendano conveniente cambiare il sistema di significati appreso precedentemente. Poiché nel mondo reale è avvenuto il trauma, il dolore nel guardarlo e nel cercare di ricomprenderlo, tollerandolo ed elaborandolo, non potrà mai essere sopportabile e apparire sensato e vantaggioso se non c'è garanzia che un'alternativa concreta di vita esista davvero. Tale concreta alternativa di vita è ciò che costituisce l'“esperienza correttiva”.

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

Nella fase dell'intervento d'urgenza e della valutazione della recuperabilità familiare, può rendersi necessario l'allontanamento temporaneo del minore dalla famiglia, per evitare la continuazione dell'abuso, l'aggravarsi del danno, nonché per ridurre la sua esposizione al pesante clima di conflitto che segue la venuta alla luce della situazione. Se in queste fasi la soluzione di scelta per il collocamento del bambino è una comunità, che meno gli richiede una riformulazione dei legami originanti nel momento in cui ancora ogni possibilità è aperta per la loro conservazione, va ugualmente riconosciuto che tali comunità dovranno avere caratteristiche consone agli obiettivi.

In tal senso è riduttivo porsi soltanto criteri numerici o vagamente qualitativi (“familiare”) trascurando il vero scoglio della qualificazione di questi luoghi, che devono essere attrezzati per maneggiare una patologia importante come quella post-traumatica, anche se certo diversa dalle categorie più tradizionalmente “psichiatriche”.

Nel caso, invece, in cui il risanamento della famiglia maltrattante/abusante non si riveli possibile, sarà necessario pensare a convenienti **esperienze sostitutive**. Che qualità devono avere queste ultime? Ripristinare il sentimento di appartenenza in soggetti tanto provati non è facile: ed è noto che in queste delicate situazioni in cui sono in questione i legami tra esseri umani, le variabili in gioco sono molte, e in gran parte connesse alle qualità personali dei soggetti in gioco. Tuttavia è anche vero che è certo più credibile che la nuova realtà di vita risulti correttiva della precedente, con la stessa forza d'impatto, se le relazioni in essa garantite sono stabili, personali, intime.

In questo senso

- a) È necessario riconoscere in modo specifico la fisionomia e i conseguenti requisiti di realtà comunitarie capaci di trattare bambini traumatizzati e di operare per la promozione del loro benessere, evitando il rischio – presente in questi soggetti – di perpetuare anche nel nuovo contesto di vita condotte violente o sessualizzate. A tal fine vanno promosse adeguate competenze degli educatori attraverso iniziative di formazione continua.
- b) Nel caso si debbano scegliere legami sostitutivi adeguati al compito riparativo, molto, e preferibilmente, va incoraggiata l'adozione (per le situazioni di minore complessità anche l'affido familiare può essere una valida risposta). Essa – specie quella nazionale che frequentemente si trova a misurarsi con il compito di dare nuova e positiva appartenenza a chi, maltrattato e abusato, comprensibilmente si attende solo la riedizione di ciò che ha imparato a considerare “normale” – si configura in modo nuovo rispetto al passato. Non tanto come convergere di due desideri complementari – avere un figlio e trovare dei genitori – ma come un'esperienza sempre più “di frontiera”, fortemente caratterizzata da specifiche istanze “terapeutiche”, che si traducono nel vigore e nella consapevolezza con cui verrà trasmesso alla piccola vittima il diverso sistema di significati presente nell'altro per scambiare con la “moneta buona” di una nuova vita quotidiana la precedente “moneta cattiva”.

Finora tale problematica non pare aver trovato considerazione precisa, né nella **rilevazione** di quante situazioni del genere siano oggi presenti nel panorama nazionale, né nell'ideazione di **supporti adeguati e specializzati** sia nella formazione delle future famiglie adottive, sia nell'accompagnamento per un tempo congruo quando l'adozione di questi soggetti deformati dall'abuso è già in atto.

È auspicabile, quindi, in collegamento con i tribunali per i minorenni e con le associazioni competenti nel campo, colmare ambedue le lacune assumendo un'attiva funzione di stimolo in tal senso.

3.5 La pedofilia⁵

L'attenzione al fenomeno della “pedofilia” (cioè lo sfruttamento sessuale dei bambini anche al di là dello stretto rapporto con un singolo abusante) nasce negli ultimi anni come se riguardasse un'area diversa da quella dell'abuso sessuale, regolato giudiziariamente dagli articoli introdotti dalla legge 66/96.

⁵ Per maggiori approfondimenti specifici si rimanda alla *Relazione al Parlamento 2002 sullo stato di attuazione della legge 3 agosto 1998, n. 269*. In questa sede, che sappiamo non l'unica in cui il problema viene affrontato, si è scelto, come appropriato ai limiti del documento e dei suoi scopi, di sottolineare gli aspetti di continuità del fenomeno “pedofilia” con il fenomeno “abuso”, pur richiamando sinteticamente il quadro generale.

La giusta previsione del legislatore di un impatto psicologico particolarmente devastante per la vittima che si trovi nelle condizioni descritte dalla legge 269/98 ha determinato la preoccupazione di garantire adeguate attività di assistenza e recupero per le vittime stesse e, qualora ne venga fatta richiesta, per gli autori dei reati.

Per quanto riguarda la **pornografia**, molto è stata sviluppata l'attività della polizia tesa all'individuazione delle reti pedofile (tramite Internet) all'interno delle quali avviene la mercificazione dei bambini come oggetti sessuali.

Tuttavia, a oggi, possiamo affermare che, benché migliaia di prove attestino l'esistenza di tale mercato al di là di ogni ragionevole dubbio, si tratta ancora di un "crimine senza vittima": infatti, solo per circostanze fortuite è possibile identificare i bambini che hanno prestato la propria immagine e il loro corpo (per non parlare di ciò che è successo alla loro mente) alla "rete". Identicamente, e quanto più il mercato si sviluppa con i mezzi informatici, raramente vengono individuati dei colpevoli.

Dunque, nonostante l'intenzione del legislatore, e, negli ultimi tre anni, del Governo che ha stanziato fondi *ad hoc* per l'attuazione dell'articolo 17 della legge 269/98, il recupero sia delle vittime che degli autori è resa impossibile.

Diverso è il caso della **prostituzione minorile**, reato che si registra in aumento e frequentemente coinvolge minorenni stranieri, nel nostro Paese o in patria. In questo settore resta ancora molto da fare sul fronte del coordinamento sovranazionale delle azioni e delle norme, nonché sulla costruzione di competenze specializzate che permettano una comunicazione di saperi tra chi si è finora occupato di maltrattamenti/abusi e chi si è occupato di prostituzione (ad ogni livello di età).

Va anche notato che esiste un'area particolare di prostituzione *sui generis*, in cui il minore è immesso in gruppi più circoscritti di "fruitori" proprio dai suoi datori di cure, senza ovviamente percepire alcun compenso in denaro per le proprie prestazioni. Tale realtà resta di difficile individuazione, in quanto si configura spesso come un indefinito "effetto alone" dell'abuso intrafamiliare.

Una prima e parziale analisi dei dati derivanti dall'attività di centri che si occupano di maltrattamento e abuso, sembra disegnare un quadro inquietante: accade cioè frequentemente che il bambino sia "iniziato" ad attività sessuali in casa o in ambienti a lui familiari, per poi essere successivamente ridotto a oggetto sessuale anche mercificabile o all'interno della stessa relazione di parentela o in ambiti sociali più fluidi. Anche le situazioni in cui il bambino viene immesso all'interno di una rete di sfruttamento sessuale organizzata, sono rese possibili dalla mediazione di un adulto significativo, al tempo stesso abusante e sfruttatore.

Anche rispetto alla **prevenzione** dei reati previsti dalla legge, va notato che, pur restando sempre da rinnovare campagne di sensibilizzazione rivolte a tutta la popolazione, va rilevata la scarsa efficacia dell'attuazione solo di programmi "a pioggia". Studi recenti e meno recenti sulle vere e proprie "tecniche di scelta" delle vittime da parte degli abusanti confermano che non sono tutti i bambini che, a seconda di circostanze fortuite, possono essere risucchiati nella "rete"

pedofila, ma soltanto quelli più fragili dal punto di vista personale e relazionale. In particolare, saranno **a rischio** quelli che hanno già sperimentato nei loro primi apprendimenti, e quindi nella loro famiglia, un rapporto con l'adulto di prevaricazione e minaccia e che di conseguenza hanno strutturato un modello operativo interiorizzato che li predispone a perpetuare un ruolo di vittima. Ancora più specificamente, tale modello operativo interiorizzato agirà con forza nei bambini che, nell'ambito delle relazioni significative, siano già state vittime di abuso sessuale.

Dunque appare come l'unica scelta logica possibile, per arrivare all'identificazione delle vittime anche al fine del loro trattamento, concentrare e sviluppare la propria attenzione nell'area del maltrattamento fisico e psicologico, della grave trascuratezza, della multiproblematicità familiare, della privazione sociale e/o familiare, come area di particolare rischio. Ancora più indiscutibilmente tale attenzione sarà dovuta a tutti i casi, più insidiosi perché più nascosti, di abuso sessuale da parte di adulti significativi: esperienza che "perverte" i bambini che la subiscono, rendendoli docili "prodotti ideali" per la "rete" pedofila.

Il quadro sopra descritto ovviamente comporta una rilettura del tutto peculiare delle fattispecie di reato previste dalla legge n. 269/98, come anche una riformulazione delle strategie di contrasto.

Si segnala la creazione da parte del Ministero delle pari opportunità del CICOPE - Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia - avente il compito di svolgere, in un quadro organico e unitario, quelle funzioni di coordinamento che l'art. 17 attribuisce alla Presidenza del consiglio dei ministri e che sono state delegate all'Amministrazione suindicata. Il Comitato si propone di svolgere un ruolo di raccordo fra le varie strategie di intervento che possono essere attivate dalle singole amministrazioni anche con la collaborazione del privato sociale e di tutta la società civile. L'obiettivo prefissato, tradottosi in un piano nazionale antipedofilia, è quello di condividere e attuare un percorso mirato all'emersione e alla conoscenza del fenomeno, alla prevenzione e protezione dei minori, alla presa in carico dei bambini abusati e alla repressione dei reati. Per perseguire tali finalità è prevista la partecipazione di rappresentanti designati da 11 amministrazioni e lo svolgimento di apposite audizioni nell'ambito delle quali potranno essere ascoltati esponenti delle più autorevoli associazioni che operano in tale settore.

Si suggeriscono quindi le seguenti considerazioni:

- a) c'è sovente continuità tra abuso intrafamiliare (compreso l'ambito della famiglia estesa) e immissione nel mercato della pedofilia;
- b) ciò avviene sia come evoluzione "intrinseca" delle vittime (maggiore fragilità personale) nell'età giovane-adulta, sia per iniziativa dello stesso abusante intrafamiliare;
- c) non ci può essere vera prevenzione se non viene sviluppata la massima attenzione e cura per le situazioni che si presentano come abuso intrafamiliare;

- d) a questo proposito va notato che è difficile prevedere se, in una situazione di abuso a componenti multiple, affiorerà prima la rivelazione della componente intrafamiliare o quella della componente pedofila;
- e) a questo problema si connette quello della dimostrabilità giudiziaria di queste situazioni, specie quando coinvolgono i soggetti più piccoli. Nonostante l'intensificarsi dell'attenzione, a livello nazionale e internazionale, per modulare le procedure di accertamento giudiziario in modo da ridurre al minimo il rischio di vittimizzazione secondaria, bambini precocemente addestrati al segreto e distrutti nella loro immagine personale e nella possibilità di fiducia nell'adulto, ben difficilmente diventeranno testimoni convincenti della loro esperienza traumatica. Questo spesso condiziona anche protezione e supporto insufficienti.

Sulla base delle considerazioni precedenti, l'**attività di contrasto** ai reati di cui alla legge n. 269/98 dovrebbe orientarsi alle azioni seguenti.

- a) Sviluppare particolare attenzione e ricerca alla diagnosi e cura di quella quota di situazioni di abuso intrafamiliare in cui si presenti, fattualmente o come rischio, la continuità con le attività di sfruttamento sessuale. Ciò, sia per quanto riguarda la prostituzione minorile in senso stretto sia per quella realtà sopra definita prostituzione *sui generis*. La formazione degli operatori in questo settore dovrà condurre al più diffuso riconoscimento dei punti di contatto tra competenze sviluppate nel trattamento del maltrattamento/abuso e quelle sviluppate nel trattamento della prostituzione. Dovrà anche superare il limite attualmente frequente della ridotta disponibilità di risorse per un effettivo trattamento, prevalentemente assorbite dal lavoro di rilevazione/segnalazione.
- b) Costruire progetti di supporto al bambino vittima di abuso sessuale finalizzati ad accompagnarlo nel suo ruolo di testimone giudiziario (vedi sopra), per evitare sia rischi di vittimizzazione secondaria sia che i risvolti della sua esperienza traumatica, come previsti dalla legge n. 269/98, rimangano nei ricordi e nel racconto troppo frammentari e poco circostanziati, impedendone il riconoscimento.
- c) Attuare progetti specifici di formazione alla prevenzione che, a partire da una conoscenza di base del fenomeno del maltrattamento, della trascuratezza e dell'abuso sessuale, mettano in luce le dinamiche-rischio che possono favorire la costruzione della "vittima ideale" e quindi lo sfruttamento del bambino nel mercato della pedofilia.
- d) Favorire la ricerca riguardo alle dinamiche che possono presiedere negli adulti alla richiesta ormai diffusa di prestazioni sessuali di minori, in Italia e all'estero (l'Italia si colloca tra i Paesi di origine dei maggiori flussi turistici che alimentano tale mercato).

- e) Creare progetti per il trattamento individuale e di gruppo degli abusanti sessuali che lo richiedano, anche come forma di prevenzione di una loro trasformazione in consumatori/produttori nell'ambito della pedofilia.
- f) Ulteriormente migliorare le risorse di polizia e la formazione della magistratura per l'individuazione e il riconoscimento delle situazioni sopra descritte, potenziando reti sovranazionali di cooperazione.

4. La devianza minorile

4.1 Il concetto di devianza minorile: vi sono sintomi di una svolta?

Devianza e disagio minorile

Nell'affrontare il tema della devianza minorile occorre partire da alcune riflessioni introduttive.

- 1) La prima è che si tratta di un tema particolarmente importante, tant'è che la traccia tematica proposta dal Dipartimento per le politiche sociali del Ministero, al nostro gruppo, pone tale argomento al primo posto.
- 2) La seconda è costituita dalle difficoltà di tracciarne i confini rispetto al problema del disagio minorile: lo conferma la stessa traccia tematica proposta che, facendo riferimento sia alla devianza che agli strumenti di prevenzione del disagio, sembra porre sullo stesso piano i due concetti; lo confermano le prime risultanze del nostro gruppo di lavoro in relazione alle precedenti sedute, da cui è emerso che la tradizionale ripartizione desumibile dalla legge minorile n. 1404/934, che operava nella sostanza una distinzione tra disagio, devianza e delinquenza (identificando il primo nella materia oggetto degli interventi civili dei tribunali per i minorenni, la seconda in quella rientrante nella cosiddetta competenza amministrativa, la terza nella consumazione di reati che comportano la risposta penale dello Stato) è oggi culturalmente in gran parte superata, essendovi alcune tipologie di condotta minorile deviante o disadattata che non sono collocabili in un'area precisa, ma si propongono piuttosto come trasversali rispetto all'inquadramento indicato.
Per effetto di tanto le diverse manifestazioni dei fenomeni patologici minorili vanno piuttosto considerate in modo unitario, come vari cerchi concentrici di un problema unico che, a seconda di varie e complesse variabili oggettive e soggettive, si attuano secondo modalità più gravi o meno gravi e possono ricevere differenti risposte socio-giudiziarie.
- 3) La terza è quella collegata a un recente orientamento culturale che, trattando insieme i temi della devianza e del disagio minorile, li af-

fronta partendo da un concetto di “giustizia minorile” più ampio di quello tradizionale, perché comprensivo anche di settori finora estranei alla competenza e all'organizzazione dei tribunali per i minorenni, ma pur sempre facenti parte della condizione dei minorenni, anche se presenti in ambito familiare o in altre sedi istituzionali e sociali. È questo il percorso proposto dalla recente ricerca dell'ISTAT sull'argomento (*Devianza e disagio minorile* - aprile 2002) che, oltre a operare una distinzione meramente formale tra giustizia penale e giustizia civile, colloca nella prima non solo il tema della devianza minorile, inteso come criminalità minorile, ma anche la materia penitenziaria, la messa alla prova e uno studio sugli abusi sessuali in danno di minori, mentre affronta nella seconda, oltre ai temi dell'affidamento familiare e dell'adozione, della limitazione della potestà, specifici della giustizia minorile, anche quelli dell'affidamento dei figli nelle cause di separazione e divorzio, la dispersione scolastica e i problemi dei minori scomparsi e da rintracciare, quelli relativi a minori sottoposti a programmi di protezione o familiari di collaboratori di giustizia, fino ai suicidi e ai tentativi di suicidio e a quelli dei minori coinvolti in incidenti stradali. E una prospettiva parzialmente simile si può cogliere probabilmente anche nel disegno di legge Castelli che, riformando la giustizia minorile in sede civile, affronta anche alcuni profili della disciplina normativa della materia relativa alla separazione giudiziaria.

L'ampliamento della devianza da minorile a familiare

Ampliando allora la prospettiva tradizionale del discorso relativo alla devianza minorile, c'è da chiedersi se la svolta che si va delineando con la proposta riforma della materia familiare e minorile e con le critiche mosse alla magistratura minorile e ai servizi sociali non sia il segnale di qualcosa d'altro che va emergendo lentamente e in maniera ancora non del tutto chiara: il graduale ampliarsi dell'area del disagio e della devianza minorile che tende a estendersi, anche a livello normativo, alla dimensione familiare e a trasformare devianza minorile da realtà del tutto separata e scissa - normativamente - dalle problematiche personali degli adulti nella famiglia, nella più ampia prospettiva della devianza familiare. In sostanza, l'area della devianza minorile che sotto il profilo della dimensione familiare è stata considerata finora in un'ottica di modesto rilievo, essendo tradizionalmente confinata ai gruppi familiari ben individuati, quelli caratterizzati da disgregazione familiare, incapacità educativa, dal vivere in quartieri ghetto o in zone periferiche delle città, da basso livello di scolarizzazione con dispersione scolastica dei figli e precoce avviamento al lavoro, mentre tutte le altre realtà familiari ne sono state ritenute sostanzialmente esenti e per loro ha continuato ad affermarsi il mito della famiglia come “isola felice” che, secondo l'espressione di Carlo Arturo Jemolo, il diritto deve appena sfiorare, essendo essa in grado di provvedere adeguatamente a se stessa e ai bisogni dei figli. Ora questa prospettiva si sta rivelando insufficiente; la famiglia sempre più dimostra la sua crisi e ciò si riflette sui problemi dei figli e sul fenomeno della devianza minorile.

Molti sono i segni di questa trasformazione:

- 1) il passaggio dal modello unico di famiglia nucleare a una pluralità di modelli (la famiglia monoparentale, la famiglia ricostituita, la famiglia multietnica, quella adottiva, quella della procreazione assistita ecc.), che documenta una maggiore fragilità del nucleo familiare;
- 2) l'accentuarsi del problema della sterilità dei coniugi, confermata dal gran numero di domande di adozione nazionali e internazionali (proposte nella stragrande maggioranza da coniugi senza figli) al quale si aggiunge il problema della denatalità;
- 3) le risultanze degli studi in tema di maltrattamento e abuso, da cui risulta che circa l'80% di essi sono di carattere endofamiliare;
- 4) lo sfruttamento dei minori nella criminalità, e in particolare in quella organizzata e in materia di spaccio di sostanze stupefacenti, che documentano l'assenza in tali casi di una vera tutela dell'interesse del minore;
- 5) le indagini in tema di istituzionalizzazione del Centro nazionale, da cui risulta che molti minori grandicelli vengono oggi collocati in istituto perché la famiglia non è in grado di gestirne le problematiche;
- 6) i problemi connessi all'immigrazione e l'evoluzione in senso multietnico della nostra società, che avviene secondo una logica emergenziale, priva di adeguate azioni di sostegno e di accoglienza della famiglia straniera, contribuendo a determinare maggiore insicurezza nelle relazioni interpersonali;
- 7) recenti gravissimi fatti di sangue, che hanno sconvolto famiglie apparentemente "normali": non solo l'ormai notissima vicenda di Novi Ligure ma anche altre successive e ripetute di bambini uccisi dai genitori.

E il legislatore dà segni di aver colto l'emergere di questa problematica: ne sono prova la legge 154/01 in tema di interventi giudiziari (civili e penali), per contrastare la violenza nelle relazioni familiari, e la legge 149/01, sia nella riforma del suo articolo 1 – che articola finalmente interventi socioassistenziali in favore della famiglia e per la prevenzione dell'abbandono dei figli minori – sia nella nuova disciplina degli articoli 330-333 cc, che sancisce la possibilità di allontanamento da casa non più solo del figlio che ha subito il comportamento pregiudizievole del genitore, ma del genitore che tale condotta ha serbato: una forma di più corretta tutela del minore ma anche di presa d'atto dell'evolversi complessivo del problema e dell'accentuarsi delle condotte pregiudizievoli di componenti la famiglia, anche di quella di fatto.

La mancata attenzione al diritto penale familiare

E allora, se si condivide quest'analisi, c'è da chiedersi perché nelle prospettive di riforma della giustizia minorile e familiare, mentre si è prestata grande attenzione al settore degli interventi civili sia familiari che minorili (non solo nei di-

segni di legge Castelli ma anche nel dibattito culturale precedente, soprattutto da parte delle associazioni degli avvocati), tutti si siano dimenticati del settore penale familiare gestito dal tribunale penale ordinario, se non per farne oggetto di polemiche in rapporto a singole vicende processuali. C'è da chiedersi perché nessuno abbia pensato che, nel momento in cui si proponeva l'accorpamento in sezioni specializzate della materia familiare e minorile, esso avrebbe dovuto essere globale e riguardare non solo i profili civilistici (o del disagio familiare) ma anche quelli penalistici (o della devianza familiare); nessuno abbia pensato che anche questi ultimi hanno bisogno di una nuova prospettiva culturale: di giudici specializzati ma anche di avvocati e di servizi che affrontino questa materia in modo diverso da quella dei reati patrimoniali, da quelli fiscali ecc.

4.2 I temi da affrontare

Riprendendo, ora, da questa prospettiva il tema della devianza che stiamo affrontando, dedicheremo le osservazioni che seguono a una rapida analisi dell'evoluzione della devianza minorile in Italia, per passare poi alle risposte alla devianza stessa sia in ambito penale – con riferimento particolare al tema dell'imputabilità e alle proposte di riforma contenute nel disegno di legge Castelli anche con riguardo alla messa alla prova – sia con riferimento alla necessità di realizzare finalmente la riforma dell'ordinamento penitenziario minorile, sia con riguardo al recupero della competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni, tuttora normativamente vigente, ma “dimenticata” dai disegni di legge governativi di riforma. Infine, un tema finora trascurato ma che ha acquisito rilievo nelle prassi dei tribunali per i minorenni e che va affrontato in questa sede è quello di una necessaria disciplina normativa dell'istituto della mediazione in tutte le sue accezioni (familiare, sociale, interetnica, scolastica, penale, penitenziaria) e della riparazione.

L'evoluzione della devianza minorile negli ultimi anni

Negli ultimi vent'anni la devianza minorile in Italia ha subito profonde trasformazioni.

Sotto il profilo quantitativo, infatti, il numero dei ragazzi denunciati penalmente è più che raddoppiato; sotto il profilo qualitativo, alla difficile condizione di vita che nel Meridione vivono i cosiddetti “ragazzi della mafia” (cioè i minorenni coinvolti in attività di criminalità organizzata o che comunque ne hanno subito la subcultura) si contrappone nelle regioni centrosettentrionali la consistente e talora massiccia presenza di ragazzi stranieri, che commettono reati.

A questa non facile situazione si è venuta di recente aggiungendo quella costituita dall'emergere di una devianza nuova con manifestazioni inedite, che vanno dal bullismo nelle scuole ad altre di una violenza tanto esasperata quanto immotivata. Essa presenta caratteristiche peculiari sue proprie, differenti da quella prospettata in precedenza: perciò per distinguerla da quella tradizionale e quantitativamente molto più rilevante, essa viene correntemente definita con termini non tecnici quali il “malessere del benessere” ovvero il “teppismo per noia”.

Si pongono, quindi, problemi nuovi e complessi per la giustizia italiana, abituata in passato a gestire una devianza minorile di carattere prevalentemente bagatellare.

Va tuttavia sottolineato che le denunce penali nell'ultimo decennio hanno avuto un andamento sufficientemente stabile. Le denunce degli anni 1991-1998 hanno un andamento sufficientemente stabile, essendo attestate costantemente su un numero oscillante tra 41 mila e le 46 mila annue. Va ricordato, però, che nei cinque anni precedenti, e cioè tra il 1986 e il 1991, si è registrata una massiccia lievitazione del fenomeno. Allargando poi la prospettiva e risalendo negli anni, è agevole cogliere che l'andamento della devianza non è stato affatto stabile in passato, ma ha avuto dapprima una costante diminuzione delle denunce - tanto che dai 33 mila ragazzi denunciati nel 1970 si era scesi ai 18 mila circa del 1980 - mentre poi ha subito una rapida risalita - come già detto - tra il 1980 il 1991 attestandosi negli anni Novanta sui 40-45 mila denunciati per anno, anche se negli ultimi anni tali dati seguono significativi decrementi. Si deve, infine, aggiungere che essa non è uniforme in tutta Italia, ma è distribuita a pelle di leopardo nelle varie regioni italiane e che la devianza femminile è praticamente inesistente. L'unica eccezione riguarda i minori nomadi zingari.

Particolare attenzione esige, poi, la questione dei minori abusanti sessualmente, che si propone, più che per la ricerca di una tipologia di soggetti, per la possibilità di interrompere il circuito e la eventuale reiterazione di esperienze pregresse di vittimizzazione. In tal senso notiamo come le caratteristiche di gruppo che talvolta assumono, inducono nel convincimento della necessità di una specifica analisi delle dinamiche e di specifici trattamenti. Anche sotto il profilo del trattamento penitenziario e del lavoro con le famiglie di origine, la tematica esige un'attenzione tutta particolare. Ampio spazio in questi casi va, infine, dato alla **promozione dell'istituto della mediazione** più sotto richiamato.

La devianza nella preadolescenza: l'imputabilità

Un tema spesso riproposto negli ultimi anni è quello della devianza dei preadolescenti. Si punta ad affrontarlo in un modo tanto semplificato quanto inefficace, e cioè con la proposta di ridurre l'età dell'imputabilità minorile da 12 a 14 anni. Ma l'indicazione è frutto più di singoli episodi che talora hanno visto alla ribalta qualche tredicenne che non di una seria analisi della situazione. Il tema, in realtà, risulta finora poco analizzato: l'unica fonte attendibile è una ricerca effettuata dal Centro nazionale per l'anno 1998, che è in via di pubblicazione.

Da essa emergono vari profili di analisi che ridimensionano il problema in rapporto ovviamente ai risultati della ricerca, peraltro limitata all'anno 1998.

Emerge infatti in tale prospettiva:

- a) che le denunce a carico di minori infraquattordicenni nel 1998 sono state 7.657, mentre i denunciati circa 5 mila (per la precisione 4.975);
- b) ne scaturisce che vi è un consistente fenomeno di ripetitività da parte degli stessi ragazzi nel commettere reati (cosiddetta recidivazione), così è stato in ben 2.682 casi.

Questo si spiega alla luce dell'accertamento che circa la metà dei 5 mila denunciati (il 46%) sono nomadi zingari; appartengono cioè al gruppo etnico che considera lecito il furto in danno dei non appartenenti a tale etnia (cosiddetti gage). In relazione a costoro non è stato mai risolto il nodo della risposta sociale per realizzarne l'integrazione. E questo resta il vero problema di fondo; non quello della condanna penale che non risolverà il problema perché non appena liberi, essi riprenderanno a commettere furti.

Oltre un quarto dei ragazzi denunciati ha età compresa tra i 7 e gli 11 anni. Ciò dimostra che un'eventuale riduzione dell'imputabilità minorile a 12 anni non risolverebbe il problema perché una fetta consistente resterebbe fuori. Se si vuole essere coerenti, occorrerebbe ridurre l'età dell'imputabilità a 7 anni!

L'identikit dei minori denunciati pone in evidenza che nella massima parte dei casi (89%) essi vivono una condizione familiare normale; hanno una regolare situazione scolastica (86%). Ciò spiega perché nella maggior parte dei casi le procedure minorili non hanno ritenuto necessario promuovere neppure un procedimento civile per il minore denunciato. Infine, nel 70% dei casi, i ragazzi hanno subito una sola denuncia penale.

Risulta nei 10% dei casi un collegamento tra scuola e consumazione dei reati: trattasi probabilmente di manifestazioni di bullismo e di piccoli furti. Ma per rispondere a tale fenomeno, quello che si propone è eccessivo. Basterebbe evitare di ignorare la cosiddetta competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni o elaborarne una forma aggiornata (il cosiddetto civile rafforzato), che si ponga nella prospettiva della responsabilizzazione (educazione alla legalità, piccole comunità specializzate) per affrontare bene il problema.

4.3 La risposta penale e la messa alla prova

L'esame dei documenti pervenuti dai vari componenti del gruppo di lavoro dimostra che vi è una generale concordanza nella negativa valutazione sia della proposta di ridurre l'età dell'imputabilità sia quella relativa all'inasprimento del regime sanzionativo penale, sia per la proposta espiazione della pena nel carcere per adulti di coloro che hanno subito condanne in età minore, sia per l'intricato meccanismo automatico delle misure cautelari. Viene sottolineata, piuttosto, la necessità di una più attenta riflessione in ordine all'esigenza di interventi che, restando salve le garanzie processuali, consentano che con l'applicazione della misura penale si realizzi la possibilità di un percorso individualizzato per ciascun minore. Si evidenzia, poi, il dato che una larga parte dei minorenni detenuti siano stranieri, figli di immigrati oppure essi stessi immigrati e si chiede che al rigore del rispetto delle norme si affianchi la cultura della solidarietà e del recupero sociale per questi minori doppiamente sfortunati. Si rileva, infine, la necessità per i reati di violenza sessuale di un'autonoma riflessione quando tali reati siano commessi da adolescenti.

Infine – come vedremo in seguito – si prospetta l'opportunità di rivedere le sanzioni penali attualmente previste, sottolineando in particolare che non ha molto senso l'infliczione a un minorenne di una pena pecuniaria (eventualmen-

te oltre a quella detentiva), quando è noto che sono pochissimi i minorenni titolari di un proprio patrimonio e che possono sentire il disagio derivato dal pagamento di una somma di denaro, che finisce per lo più a carico dei genitori.

Analoghe riserve vengono proposte in tema di messa alla prova, istituto la cui applicazione è stata costantemente effettuata con grande saggezza e misura, tanto che in nessun caso è giunta all'opinione pubblica la segnalazione di interventi poco adeguati in materia. Conferma è venuta anche dall'esito processuale della vicenda di Novi Ligure. Inoltre, l'esame dei dati dimostra che l'istituto continua a dare buona prova di sé, tanto che negli anni 1998 e 1999 ben l'85% circa dei casi sottoposti alla messa alla prova si è concluso con esito positivo.

Quello che piuttosto viene messo in evidenza è l'esigenza di un ruolo più incisivo dei servizi sociali che intervengono, con particolare riferimento ai servizi territoriali, la cui presenza accanto a quelli ministeriali, è garanzia di un intervento socioassistenziale che potrà continuare anche al di fuori del circuito penale. Viene, infine, proposto di rafforzare questo intervento dando spazio, nella fase che prevede la conciliazione possibile tra vittima e reo, alla mediazione penale e alla riparazione come modello di nuova cultura di risposta alla condotta penalmente rilevanti.

Va, infine, sottolineato che un tale istituto impegna e responsabilizza non solo il minorenne imputato ma anche il suo nucleo familiare e risulta particolarmente adeguato a rispondere in questa fase storica ai problemi della crisi e della ricorrente deresponsabilizzazione dei genitori: in relazione a tanto occorrerebbe forse un più incisivo intervento per i genitori disimpegnati.

4.4 Gli interventi rieducativi

Vi sono aree di intervento (reati commessi da infraquattordicenni condotte devianti di minorenni che non comportano la consumazione di reati, quali il bullismo, l'assunzione di alcol o stupefacenti ecc. che tenendo conto della irregolarità della condotta del minorenne esigono un'azione più elastica, rapida e adeguata rispetto a quella conseguente al procedimento penale e ai suoi tempi spesso troppo lunghi.

Era perciò nata, con l'art. 25 del RD 20 luglio 1934, n. 1404, modificato dalla legge 889/56, la competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni che prevedeva varie misure dirette alla responsabilizzazione del minorenne, avente peraltro carattere parapenale in quanto rientranti nella competenza del Ministero della giustizia.

È noto, poi, che con l'entrata in vigore del DPR 616/77 e il conseguente trasferimento delle competenze dal Ministero suddetto agli enti locali, tali misure hanno cessato di fatto di essere applicate, perché gli enti locali non intesero curarne la gestione, soprattutto con riguardo alle strutture rieducative.

Un passo ulteriore fu costituito dalla normativa del processo penale minorile che – prevedendo all'art. 4 del DPR 448/88 che il procuratore minorile, in caso di processo penale, esercitasse il suo potere di iniziativa per i provvedi-

menti civili (e non rieducativi) in favore del minorenni imputato – sembrò segnare l'abrogazione tacita della competenza amministrativa del tribunale per i minorenni.

Ma che questa fosse una deduzione non corretta si evince dal fatto che l'art. 2 della legge 269/98 ha introdotto (dopo l'art. 25 RD 1404/34, ritenuto quindi tuttora vigente) l'art. 25 *bis*, con cui prevede che il procuratore minorile promuova procedimenti per la tutela del minore e chieda la nomina di un curatore, disponendo, inoltre, che il tribunale adotti provvedimenti utili all'assistenza anche di carattere psicologico al recupero e al reinserimento del minore.

Ed è questa, appunto, la più adeguata prospettiva, secondo cui riprendere la competenza amministrativa del tribunale per i minorenni: con la previsione di pronuncia di provvedimenti non penali, aventi contenuto analogo a quelli relativi alla messa alla prova con l'indicazione delle ragioni che li legittimano, la durata dell'intervento, gli impegni del minore, della sua famiglia e dei servizi. In questo spazio giudiziario dovrà entrare il discorso dell'educazione alla legalità, quello del rapporto del minore con il mondo del volontariato, con cui egli sarà chiamato a confrontarsi, oltre alla previsione di prescrizioni personalizzate di comportamento funzionali a recuperarlo a una corretta condotta.

Per i casi più complessi potrà essere previsto il collocamento in comunità.

Questi interventi devono essere beninteso una scelta positiva, importante, una delle politiche di missione che possono caratterizzarne e qualificarne l'impegno sociale a favore dei minorenni. Occorre perciò sostenere questa competenza giudiziaria, tornando a finanziare la legge 19 luglio 1991 n. 216, che prevede interventi in favore di minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose e stabilendo che, nell'applicare la misura suddetta, i tribunali possano prevedere progetti che contemplino la concessione di borse di studio e di lavoro.

4.5 L'ordinamento penitenziario minorile

L'art. 79 della legge 26 luglio 1975 n. 354 sull'ordinamento penitenziario, contiene una disposizione di carattere transitorio dal seguente contenuto: «le norme della presente legge si applicano anche nei confronti di minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge». Questa norma è, purtroppo, tuttora in vigore, perché la disciplina relativa ai minori, a distanza di ben ventisette anni, non è stata ancora approvata. Ciò malgrado la Corte costituzionale, nella sentenza 125/92, abbia rilevato che «le esigenze di recupero e di risocializzazione dei minori devianti e, quindi, di accentuazione della funzione rieducativa della pena e di differenziazione del loro trattamento, rispetto a quello previsto per gli adulti – che discendono da una considerazione unitaria dei principi posti negli articoli 3, 27, terzo comma, 30 e 31 della Costituzione e sono impostate da convenzioni internazionali (cfr. art. 14, par. 4, terzo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, ratificato con legge 25 ottobre 1977, n. 881) – restano tuttora non integralmente soddisfatte». Solo la necessità di evitare che si determini

un vuoto legislativo che farebbe venir meno anche la possibilità per i minori di usufruire delle misure alternative, ha impedito finora alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità di quella disposizione. Tuttavia, con sentenza 436 del 22 novembre 1999, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 58 *quater* dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui si riferisce ai minori.

Malgrado tutto ciò questo tema è stato lungamente trascurato. Infatti, solo con il *Progetto 98* l'Ufficio centrale per la giustizia minorile del Ministero della giustizia cominciò ad affrontarlo, partendo da un progetto sperimentale attuato tramite il suo servizio educativo sperimentale con il quale realizzò con successo un nuovo modello d'intervento. Si giunse, perciò, a proporre l'istituzione di un centro polifunzionale dei servizi per l'esecuzione della misura penale che, nell'ambito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria in materia, fosse legittimato ad articolare un piano d'intervento per il minore condannato. Ma la proposta non ebbe seguito.

Recentemente, l'espressione più concreta di una volontà governativa diretta ad attuare una riforma della materia è stata costituita dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 7 luglio 2000, avente a oggetto *Disposizioni relative all'applicazione ai minorenni delle misure penali* e questo disegno è poi decaduto con la fine della scorsa legislatura.

Si ritiene, tuttavia, che la filosofia che sottende a questo disegno di legge debba essere ripresa e ridiscussa per la realizzazione, ormai indilazionabile, della riforma penitenziaria minorile.

L'idea di fondo è che il periodo di condanna definitiva inflitta a un giovane che abbia commesso un reato in età minore debba essere inteso non più come una fase di passiva espiatione di carattere custodialistico da vivere in un istituto penale di tipo carcerario, ma, al contrario, come un tempo da destinare alla realizzazione di uno o più progetti personalizzati funzionali, allo scopo di ottenere davvero, alla fine del periodo di condanna, l'effettivo recupero del condannato minore e un suo valido inserimento sociale.

Il progetto si articola nel modo seguente.

È previsto che, nel momento iniziale, il pubblico ministero che deve dare corso all'esecuzione della condanna a pena detentiva, la sospenda e chiedi ai servizi della giustizia minorile (e a quelli degli enti locali) un progetto d'intervento da predisporre in conformità all'art. 27 del DL 28 luglio 1989 n. 272, che disciplina la messa alla prova. Ricevuto il progetto richiesto, il pubblico ministero lo trasmette al tribunale per i minorenni, che provvede in trenta giorni, eventualmente disponendo che all'esecuzione della pena detentiva inflitta si sostituisca l'osservanza di prescrizioni se, tenuto conto dell'entità del fatto, della personalità e del comportamento dell'autore, ritiene che esse siano idonee a perseguire le finalità di salvaguardia, avvio e promozione dei processi di maturazione e di socializzazione del condannato e a prevenire il pericolo che commetta altri reati. Nel caso in cui il tribunale ritenga che non vi siano le condizioni per usufruire di questa alternativa, dà luogo all'esecuzione della pena detentiva.

Le prescrizioni devono includere l'obbligo del condannato di adoperarsi per eliminare, ridurre o riparare le conseguenze del reato (e quindi introduco-

no con decisione il ricorso alla mediazione e alla riparazione). Possono includere l'obbligo di permanere presso l'abitazione familiare o altro luogo di privata dimora o di pubblica cura o accoglienza o in luoghi in cui possa svolgere attività di studio, lavoro o altre utili alla sua educazione.

Prevista una costante verifica dell'osservanza delle prescrizioni, il tribunale minorile può, su richiesta dei servizi e del pubblico ministero, modificarle aggravandole o attenuandole o revocandole del tutto.

Anche per le sanzioni pecuniarie va prevista un'analogia disciplina.

Inoltre, anche per i minori per i quali il tribunale disponga che l'esecuzione della pena avvenga in carcere, deve essere realizzato un progetto d'intervento personalizzato, contenente indicazioni per l'attuazione delle relazioni con l'esterno, dell'esperienza della vita di gruppo e per la realizzazione di attività culturali, ricreative e sportive.

È indispensabile che questo tema non sia lasciato cadere, come per troppi anni è avvenuto: la realizzazione effettiva del reinserimento sociale dei giovani devianti passa da una tale riforma. Il disegno di legge sopra indicato ben può essere, con qualche correttivo, posto a base di essa.

4.6 La mediazione e la riparazione

Nell'ambito della grande espansione che si registra nella ricerca di strumenti alternativi a quello giudiziario per la risoluzione dei conflitti (dalle camere arbitrali al processo del lavoro, dalle camere di conciliazione alle ADR, alla composizione bonaria dei conflitti da parte della Polizia, alle udienze non contenziose davanti al giudice di pace, al tentativo di conciliazione nella separazione coniugale e di fatto, alle esperienze dei tribunali di sorveglianza) un ruolo significativo sta acquistando sempre più la mediazione nelle sue più diverse modalità di realizzazione (familiare, scolastica, sociale ecc.) e in particolare – per quel che ci riguarda in questa sede – la mediazione penale accompagnata dalla riparazione.

La mediazione si ispira alla filosofia diretta nell'ambito penale a considerare – più che la violazione di legge che il reato comporta e il rapporto reo-Stato – il conflitto tra soggetti, al quale il reato ha dato luogo e dal quale esso è stato accusato. La mediazione è l'attività in cui un terzo neutrale (il mediatore) ha il compito di favorire la comunicazione tra due o più soggetti in conflitto, non giudicando né imponendo soluzioni ma offrendo la possibilità di parlare e di essere ascoltati in uno spazio protetto e libero. Del reato si coglie, insomma, il profilo relazionale che coinvolge autore e vittima: la prospettiva è quella di ricostruire o costruire la relazione interpersonale.

Questo istituto, che sul piano legislativo incontra applicazioni sia nella sua articolazione come mediazione familiare (nella legge 154/01 relativa agli interventi contro la violenza in famiglia) e come mediazione penale (nella legge sulla competenza penale del giudice di pace) aveva trovato già in precedenza notevole consenso nell'ambito della giustizia minorile, dove è stato utilizzato, facendo ricorso a varie disposizioni e in – particolare nel penale – con riferimen-

to alla disciplina della messa alla prova, la quale prevede l'espletamento di attività dirette alla conciliazione tra vittima e reo. L'intesa, poi, degli uffici giudiziari minorili con Regioni ed enti locali oltre che con il Ministero della giustizia ha dato luogo al fiorire di una serie d'intese, sancite in specifici protocolli sulla base dei quali sono stati realizzati uffici per la mediazione in varie sedi (a Milano, Torino, Trento, Bari, Foggia, Sassari, Cagliari).

L'utilità della mediazione consiste nel restituire il ruolo di protagonisti ai soggetti del conflitto e di realizzare un fine di pacificazione sociale, fornendo – con la riparazione, che è un intervento diretto a eliminare o ridurre il danno causato alla vittima – una possibile risposta sanzionatoria diversa e alternativa rispetto al tradizionale sistema retributivo-rieducativo.

Mediazione e riparazione stanno trovando, poi, sempre maggior favore anche nella esperienza dei tribunali di sorveglianza, soprattutto con riferimento alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Questo istituto già da tempo è anche applicato all'estero: in Svizzera vige da tempo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime dei reati (LAV), varata il 4 ottobre 1991, mentre in Francia l'Istituto nazionale di aiuto alle vittime e di mediazione (INAVEM) comprende oltre centocinquanta associazioni volontarie e fa parte del Forum europeo dei servizi di aiuto alle vittime, di cui l'Italia fino a qualche anno fa non faceva parte. Il suo ruolo è quello di favorire la cultura dell'attenzione alle vittime e la loro tutela in varie direzioni, prima tra tutte verso la difesa della loro dignità. È interessante rilevare che il graduale allargamento di tale prospettiva ha portato in Francia a comprendere in questo discorso non solo le vittime dei reati, ma anche quelle di calamità naturali perché le umiliazioni, le offese alla propria dignità che la vittima subisce non sono in molti casi connesse a un fatto-reato. In sostanza, la tutela della vittima è intesa come questione indipendente rispetto a quella riguardante il reo: si rischia d'innescare un meccanismo di tipo reazionario, secondo cui alla maggior tutela corrisponde una più grave sanzione penale per il reo. In conclusione, vittima e reo sono chiamati nella mediazione a percorrere diversi cammini di ricostruzione, per giungere a riacquistare la propria dignità, restituendosela reciprocamente.

È questo uno dei percorsi per realizzare la cosiddetta giustizia di prossimità, una prospettiva di vicinanza al cittadino non solo in senso ambientale, ma anche nel senso di una maggiore capacità di ascolto, di puntare a rispondere non solo a bisogni materiali (il risarcimento del danno), ma anche psicologici (la ricostruzione della persona dopo il danno subito).

Tutto ciò lascia intendere la ragione per la quale bisogna puntare alla mediazione come nuova cultura sia del vivere civile che del fare giustizia. I problemi derivanti dall'insicurezza sociale, dall'accentuarsi dei conflitti personali, dalla complessità delle dinamiche interretniche trovano in questo istituto una prima risposta, non certo esaustiva e anzi spesso parziale, ma finora l'unica che si sia proposta come primario il compito di pacificazione sociale in tutti i campi, famiglia compresa.

Si tratta di una prospettiva di forte valenza sociale, che non può essere ignorata.

È quindi importante una legge che disciplini la mediazione e la riparazione in modo graduale, sollecitando Regioni ed enti locali a promuoverla nel modo più ampio. È importante sul piano culturale che la mediazione esca dalle piccole prospettive che portano a intenderla solo come un ennesimo servizio sociale simile agli altri, per essere invece intesa nell'ottica significativa che le riconosce la qualità di essere portatrice di una precisa cultura di pacificazione e attribuisce alla figura del mediatore uno specifico ruolo sociale: quello di aiutare i cittadini che a lui si rivolgono, a reagire alle molteplici situazioni problematiche in modo diverso e nuovo rispetto a quello esasperatamente conflittuale che il processo giudiziario non stempera ma anzi contribuisce ad accentuare, ad accrescerne la competenza sociale, la capacità di superare le difficoltà relazionali sia di carattere familiare che sociale. Un tale ruolo va sottolineato e ribadito.

Perseguire questa nuova cultura, cominciando dal proporre una specifica legge d'inquadramento di tale istituto, formare operatori, giudici ma anche cittadini, a questa diversa prospettiva è un compito che l'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza non può non segnalare con vigore.

5. I minori in ospedale

Un cenno merita, infine, il problema dei minori in ospedale. Si tratta di un problema tanto serio quanto per lo più trascurato.

Anzitutto non si conosce l'entità del fenomeno, che richiederebbe una specifica indagine.

Inoltre, com'è noto, esiste una tendenza accentuata alla sanitarizzazione del problema e ciò ha portato a sacrificare per lo più il diritto allo studio: in sostanza la malattia si configura come un fattore di dispersione scolastica, poiché molti ragazzi senza sostegno abbandonano gli studi.

Sono quindi necessari interventi istituzionali diretti a garantire sostegni scolastici a domicilio o in ospedale, o direttamente o mediante il ricorso alle nuove tecnologie informatiche e telematiche.

Problema non diverso si pone per quanto attiene alla formazione del minore in ospedale e al sostegno formativo diretto ad assicurare all'adolescente il diritto all'inserimento nel mondo del lavoro.

Il discorso, poi, va allargato anche alla famiglia. Il primo punto riguarda i congedi parentali per assistere il figlio malato: in vari casi si registrano grandi difficoltà per i genitori a poter usufruire di tali congedi e ciò aggrava il problema e la sua gestione. Inoltre, la malattia del figlio presenta aspetti particolarmente drammatici nella vita delle famiglie: la sofferenza del bambino è fattore ricorrente che induce a rinunciare a successive maternità o a ritardarle; essa incide spesso anche sulla vita e sulla relazione di coppia. Non risulta che ancora si sia sviluppata, come dovrebbe, un'attenzione ai risvolti traumatici sulle relazioni familiari di tali situazioni, né che siano previsti sistematici interventi di sostegno psicologico.

Nel piano d'azione un'attenzione al problema dei "più deboli tra i deboli", come è stato detto, non potrà mancare insieme a una puntuale risposta ai problemi sottolineati.

Conclusioni

Riassumendo ora i punti più significativi del lavoro svolto, va sottolineato che dal confronto di idee e di posizioni diverse sono emerse novità interessanti sia come prospettive culturali relative alla lettura dei fenomeni sociali produttivi di patologie (così per la centralità acquisita dalla tematica della violenza grazie alla lettura fornita dall'Organizzazione mondiale della sanità; così a proposito dei concetti di devianza minorile e devianza familiare) sia nell'ambito delle risposte giuridiche e sociosanitarie (la questione della riforma della giustizia minorile, l'abuso, l'adozione mite), che meritano un'attenta considerazione.

Punto importante resta, peraltro, quello del sostegno alla genitorialità che, affermato dall'art. 1 della legge n. 184/83, non trova ancora purtroppo risposte adeguate. Non si può quindi non ripetere conclusivamente il discorso fatto in premessa: gli interventi più significativi esigono investimenti adeguati perché producano risultati. È illusorio pensare di poter fare riforme efficaci a costo zero. La consapevolezza che, come già detto, servono investimenti adeguati, monitoraggio e ricerca per assicurare a tutti il diritto a una migliore qualità della vita, dovrà inevitabilmente condurre alle scelte più coerenti e più adeguate nell'interesse della comunità.

Sviluppo delle politiche a livello regionale e internazionale*

1. Le linee di sviluppo

In questo Piano si indicano alla società civile, alle Regioni e agli enti locali i principali obiettivi sociali, ambientali ed economici per migliorare la qualità della vita delle nuove generazioni.

L'evoluzione del sistema sociale sostenibile dovrà superare l'attuale frammentarietà di risposte e ricondurre all'ambito "famiglia" l'analisi d'ogni problematica tutelando l'individualità del bambino.

Sarà necessario riconoscere il valore "sociale" della prestazione svolta dalla famiglia, favorendo l'evoluzione del ruolo della donna da custode del "focolare" ad attore sociale e riconoscendo formalmente la valenza "imprenditoriale" dell'attività d'educatrice che si esplica anche nell'accudimento dei piccoli.

Il benessere delle famiglie, quale via per il benessere delle giovani generazioni e della società, sarà al centro della programmazione sociale regionale e locale:

- favorendo le risposte autonome delle famiglie;
- migliorando l'attenzione alle giovani generazioni;
- ampliando l'offerta di opportunità in ogni ambito territoriale.

Obiettivo è anche quello di riportare i giovani a partecipare più attivamente e con consapevolezza all'evoluzione del contesto che li circonda e alla gestione del "pubblico", diffondendo una cultura che parte dalla realtà del quotidiano.

Il documento non riporta le ampie e complesse analisi attuate dagli studiosi della famiglia e dei giovani, evidenzia solo alcuni dei dati attualmente disponibili, che sono non omogenei e frammentati, attua una sintesi dei punti significativi da governare secondo alcune aree, focalizza l'attuale situazione delle Regioni, evidenzia alcuni aspetti significativi a livello europeo e si apre alla cooperazione internazionale.

Fonti

Per la stesura di questo documento si è tenuto conto, partendo e riconfermando il Piano d'azione precedente, della normativa vigente, dell'esperienza, delle indicazioni e dei suggerimenti tratti da numerosi documenti consultati nonché dei patti sottoscritti dal Governo a livello europeo.

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *Sviluppo delle politiche a livello regionale e internazionale*.

Matrice di ogni riflessione è quanto sancito nella recente **Sessione speciale dell'Assemblea delle Nazioni unite** dedicata all'infanzia (New York, 8-10 maggio 2002) ove i capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto il documento *Un mondo a misura di bambino*, composto da una dichiarazione e da un piano d'azione.

Nella dichiarazione, tra l'altro, si sottolinea: «Non lasciare alcun bambino indietro. Ogni ragazza e ogni ragazzo nascono liberi ed eguali in dignità e diritti: perciò si deve porre fine a ogni forma di discriminazione che condizioni lo sviluppo dell'infanzia» e ancora: «La discriminazione dà impulso a una spirale di emarginazione economica e sociale che si autoalimenta e che mina la capacità dei bambini di svilupparsi completamente. Noi faremo ogni sforzo per eliminare ogni tipo di discriminazione contro i bambini, sia essa legata alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione del bambino e dei suoi genitori o dei suoi tutori, sia alle opinioni politiche e d'altro genere, alla nazionalità, alla provenienza etnica o sociale, alla proprietà, a una condizione di disabilità, alla nascita o ad altri status».

Ci sembra importante ricordare, tra l'altro, il **vertice europeo di Nizza** (7-9 dicembre 2000), il **vertice di Barcellona** (15 e 16 marzo 2002) con la sottoscrizione del Piano d'azione sulla mobilità e le competenze.

Ci si è inoltre avvalsi delle numerose e qualificate pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha garantito un supporto fondamentale durante tutti i lavori.

I macro obiettivi di questo piano collimano con quelli sottoscritti a Barcellona che impegnano il Governo a:

- adottare piani d'azione nazionali per ridurre di molto le persone che rischiano la povertà e l'emarginazione entro il 2010;
- sviluppare gli asili per il 90% almeno dei bambini tra 3 e 6 anni e i nidi d'infanzia per il 33% almeno dei bambini di meno di 3 anni.

Ogni Regione dovrà governare la programmazione, facendo in modo che gli interventi da realizzare migliorino la qualità della vita, in particolare quella dei giovani.

La relazione al Parlamento porrà in evidenza se si sono raggiunti gli obiettivi e quindi se la qualità della vita sarà migliorata significativamente.

Famiglia

Non è possibile affrontare il tema dei minori senza partire dal contesto familiare.

Le politiche familiari sono una novità per il nostro Paese: di solito, infatti, si riscontrano interventi destinati all'individuo più che alla famiglia.

Le politiche sociali devono riconoscere i diritti di solidarietà interna ed esterna delle famiglie e pertanto produrre integrazione, intesa come:

- solidarietà anziché individualismo;
- capacità di connettere in modo sensato i differenti bisogni e le differenti dimensioni esistenziali della vita quotidiana;

- individuazione della famiglia quale soggetto attivo della comunità e delle stesse politiche sociali.

È necessario quindi insistere su scelte politiche che sostengano la famiglia, nel suo ruolo insostituibile di riproduttore del sistema sociale, dove i bambini e gli adolescenti trovano le risposte ai bisogni psicologici, biologici e sociali, dove si realizza l'avvio del processo di socializzazione e di apprendimento, e di conseguenza l'interiorizzazione dei valori e degli stili di vita che sono propri di un certo sistema sociale. La programmazione regionale dovrà dare una risposta soddisfacente alla combinazione di impegni familiari, lavoro extra domestico e cura dei figli. Non si tratta solo di un intreccio di tempi e metodi, ma anche di un insieme di culture e codici simbolici differenti ed eterogenei quali l'espressività familiare, la strumentalità del lavoro, i compiti e gli stili educativi.

È necessario cogliere anche la richiesta delle famiglie rispetto a una maggiore disponibilità di risorse per attivare relazioni con il mercato dei servizi e la propensione a partecipare alla gestione dei medesimi, sostenendo l'associazionismo familiare.

Il sostegno alle famiglie può realizzarsi non solo tramite l'erogazione di servizi sociali, educativi, sanitari e di aggregazione, che devono necessariamente adeguarsi alle necessità delle famiglie stesse (e non viceversa) rispettando la loro libertà di scelta, ma anche attraverso altri numerosi interventi quali, ad esempio:

- offrire un'organizzazione delle città e degli orari più a misura di bambino;
- creare nuove aree verdi e parchi gioco;
- sviluppare i servizi socioeducativi per la prima infanzia e gli spazi aggregativi per l'adolescenza;
- sviluppare opportunità che facilitino la vita delle famiglie e migliorino la vita dei figli;
- valorizzare formalmente il lavoro sociale delle donne svolto all'interno delle famiglie;
- realizzare una defiscalizzazione mirata (ad esempio: azzeramento degli oneri fiscali per baby sitter, detraibilità dalle tasse degli oneri sostenuti per l'educazione dei figli ecc.) attuando anche un riordino e una razionalizzazione degli interventi già in essere, compresi quelli attuati anche dai Comuni¹;
- riconoscere e compensare i "costi" che i genitori sostengono per allevare i figli durante le diverse fasi di crescita, tutelando anche le situazioni di handicap;
- rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro sia per le donne sia per i padri;

¹ Ogni Comune applica criteri differenti di compartecipazione, creando situazioni di non equità per i cittadini. Si potrebbero concordare alcune regole di base da applicare in modo analogo in tutte le Regioni.

- erogare aiuti economici a supporto di particolari situazioni di fasi della vita (madri che rinunciano a lavorare per accudire i figli, coppie che vorrebbero sposarsi ma non riescono a trovare casa e altro);
- migliorare la degenza ospedaliera dei bambini ecc.

In sintesi si ritiene che per migliorare la qualità della vita delle nuove generazioni sia necessario attuare un coordinamento e una sincronizzazione tra la dimensione familiare, sociale – area relazionale – e culturale per favorire uno sviluppo armonico sotto il profilo psicofisico-relazionale del minore nonché tra l'istruzione, l'occupazione, la protezione sociale e il reddito.

Sarebbe opportuno incrementare le misure volte a conciliare la vita familiare e lavorativa delle giovani coppie, anche attraverso l'applicazione di orari di lavoro concordati, l'incentivazione di forme di "baby sitter", tate, nidi condominiali, mamme di sostegno, nidi o micro nidi aziendali, a fianco allo sviluppo dei tradizionali servizi socioeducativi per la prima infanzia – resi più flessibili e rispondenti ai bisogni dei bambini e delle famiglie. Non dimentichiamo, inoltre, che il sostegno offerto dalle reti primarie (la famiglia d'origine) si rivela un'efficace risorsa relazionale, capace di adattarsi con flessibilità e dinamicità alle esigenze familiari, ciò significa riconoscere che spesso volte i "nonni" diventano il volano dell'organizzazione delle famiglie giovani.

In questo senso si ribadisce l'importanza di innalzare la qualità dell'intero sistema sociale, puntando anche al miglioramento delle pubbliche amministrazioni: lo Stato e le Regioni, per quanto di competenza, sono innanzi tutto chiamati ad attuare tutti gli sforzi per semplificare e adeguare il quadro normativo di riferimento alle famiglie, ai giovani e ai bambini.

Il modello sociale deve evolversi sulla base di un sistema di interventi e azioni positive mirate a:

- recuperare la funzione educativa della famiglia e della società nel suo insieme, tenendo conto che l'attuale problematicità del compito educativo dei genitori è conseguenza della complessità dell'organizzazione della vita sociale e familiare, oltre che sintomo della trasformazione in corso dei valori etici della società e delle relative scelte politiche;
- sostenere la famiglia attraverso il miglioramento delle reti relazionali;
- acquisire buoni risultati economici mediante la riduzione della "distanza" tra i ricchi e i poveri, sostenendo la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, applicando conseguentemente politiche di inclusione sociale;
- sostenere la donna madre sola, separata, divorziata oppure vittima di violenza, per evitare che i bambini subiscano situazioni di povertà estrema, economica e relazionale;
- riequilibrare i rapporti tra le generazioni in modo che i giovani trovino negli adulti aiuto verso l'autonomia evitando di prolungare le situazioni di dipendenza.

È necessario creare una forte interazione tra le autorità locali e nazionali, le associazioni familiari, le organizzazioni del non profit, i lavoratori, i media, il mondo della scuola, i decisori politici per un processo di rivalutazione della qualità del vivere in famiglia.

È altresì opportuno stabilire un approccio globale e pluridisciplinare dei servizi e dei progetti che mirino a ridurre drasticamente qualunque tipo di violenza familiare e non contro le donne e i bambini, favorendo la programmazione congiunta socioassistenziale e sociosanitaria, nonché promuovendo l'attivazione di una rete di servizi e una gamma di interventi flessibili in grado di prendere in carico la situazione, con l'obiettivo di accompagnare all'autonomia.

Bambini

Il Piano deve concentrare l'attenzione sui minori che vivono all'interno delle famiglie ma anche, e soprattutto, su quelli che sono "fuori" dalle famiglie.

Obiettivo prioritario nazionale è il miglioramento qualitativo della vita delle giovani generazioni, orientando le risorse, non solo quelle economiche, verso obiettivi orizzontali d'interesse comune, compresa la coesione economica e sociale.

È necessario affrontare anche i complessi problemi dei numerosi minori che vivono in situazione di povertà, di quelli di altra nazionalità non accompagnati presenti nel nostro Paese, dei figli dei rifugiati o di coloro che hanno chiesto asilo politico.

La maturità della società civile si riconosce anche dall'impegno profuso nell'aiutare i bambini che, in altre parti del mondo, vivono in situazione di massima indigenza dovuta non solo a carestie e malattie. Soprattutto si richiede un comportamento maturo dei massimi responsabili affinché non si creino nuovi focolari di guerre con la consapevolezza che una guerra produce un danno incommensurabile anche ai bambini che sopravvivono.

La Convenzione del 1989 e la Sessione speciale di New York ci invitano, infatti, ad attuare interventi di protezione e integrazione nei confronti dei bambini stranieri, accompagnati e non, che sono in Italia, nonché a sviluppare, secondo la legge 476/98, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio n. 184 in tema di adozione di minori stranieri*, la cooperazione internazionale per migliorare le condizioni di vita dei bambini nei Paesi di origine.

Si vuole promuovere, su tutto il territorio nazionale, una cultura attenta a un sano e positivo sviluppo del bambino, sviluppando negli adulti una "cultura" di maggiore attenzione alle esigenze delle giovani generazioni.

Alla realizzazione di questi obiettivi concorrono:

- la riduzione della violenza fisica e/o psicologica contro donne e bambini;
- lo sviluppo della cooperazione internazionale a favore dei minori.

Oltre a questi due primi obiettivi si dovrà dar corso all'impegno già assunto dal Governo con la legge finanziaria 2002 che è quello di offrire un numero

maggiore di posti nei nidi d'infanzia. In particolare è necessario aumentare i servizi e gli interventi socioeducativi rivolti ai più piccoli così come richiesto dalle famiglie. Rispetto ai dati dell'ultima rilevazione ISTAT del 1992 – che indicava un numero di posti nei nidi, in Italia, di 5,8 per 100 bambini – la ricerca condotta nel 2000 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, ha verificato che il valore dell'indicatore a livello nazionale è pari a 7,4%.

Nell'accordo di Barcellona il Governo ha sottoscritto di offrire, entro il 2010, 33 posti nido ogni 100 bambini di 0-2 anni: tale meta è ambiziosa in quanto la situazione italiana è ancora distante.

La legge finanziaria del 2002 prevede l'assegnazione di risorse alle Regioni, vincolate alla realizzazione di nidi d'infanzia e servizi socioeducativi per la prima infanzia, per gli anni 2002, 2003 e 2004. Tali risorse potrebbero incrementare la disponibilità dei posti all'incirca di 0,5%, 1,00% e 1,5%. Ipotizzare un traguardo di 10 posti nei nidi per ogni 100 bambini di 0-2 anni, in un biennio, sarebbe già un ottimo risultato (vedi documento allegato).

Si auspica un impegno:

- dello Stato a finanziare le Regioni in modo adeguato e sufficiente rispetto ai nidi e ai servizi socioeducativi per l'infanzia, per tentare di avvicinarsi al traguardo sottoscritto a Barcellona;
- delle Regioni a realizzare in tempi brevi il programma nazionale.

Obiettivo primario è l'offerta:

- ai più piccoli di ambiti di qualità per crescere in armonia con il contesto e nel rispetto del ritmo di ciascuno;
- alle famiglie una possibilità di organizzare il proprio tempo-famiglia.

Le Regioni devono rispondere attentamente e adeguatamente all'esigenza delle giovani famiglie affinché possano trovare nei servizi gli interventi qualificati per i figli.

L'evoluzione sociale chiede anche un ulteriore passo nell'organizzazione dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, affinché siano di alto livello qualitativo, flessibili e di facile accesso per l'intero anno solare.

Questo Piano vedrà le Regioni impegnate ad applicare quanto previsto dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*, in merito alla chiusura degli istituti assistenziali, infatti, è stabilito che si giunga nel 2006 alla chiusura degli stessi su tutto il territorio nazionale.

Adolescenti

All'interno di questo piano si vuole dare un'attenzione particolare agli adolescenti; sostenendo e ampliando la rete dei luoghi di aggregazione per il tempo libero dove adolescenti e giovani abbiano la possibilità di vivere esperienze edu-

cative coinvolgenti, che consentano loro di superare il senso di solitudine caratteristico della loro età e amplificato dall'attuale organizzazione sociale.

Sono quindi basilari le scelte delle politiche regionali in tema di istruzione, ambiente, condizioni sociali, giustizia, solidarietà, cooperazione quali fattori determinanti della salute delle giovani generazioni, compresi coloro che vivono in povertà o che sono emarginati.

Riaffermiamo la necessità di rafforzare l'integrazione sociale e la lotta contro l'esclusione in particolare:

- promuovere la partecipazione all'occupazione e l'accesso universale alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi;
- prevenire i rischi di esclusione;
- aiutare i più vulnerabili, anche in riferimento ai contesti di sviluppo;
- mobilitare tutti gli attori rilevanti;
- sostenere il dialogo sociale attraverso il coinvolgimento delle nuove generazioni affinché siano maggiormente protagonisti della vita sociale;
- prevenire la devianza minorile e potenziare le azioni di recupero dei minori soggetti a procedure penale;
- valorizzare ed estendere l'esperienza, già realizzata in molte province, della "città a misura di bambino";
- promuovere comportamenti ottimali ai fini di un armonico sviluppo psicofisico anche in relazione a idonee condotte alimentari, all'esposizione attiva e passiva al fumo di tabacco e alle condotte a rischio per le più recenti sostanze psicoattive;
- insegnare il massimo rispetto dell'ambiente sensibilizzando all'utilizzo, senza sprechi, di carta, acqua, energia elettrica, beni di consumo;
- prestare molta attenzione alla qualità del tempo libero, incluso un più consapevole e critico accesso ai media;
- insegnare a riappropriarsi con responsabilità della gestione del "pubblico", iniziando anche a essere cittadini responsabili del proprio quartiere, nonché sviluppando e sostenendo il servizio civile.

Si raccolgono inoltre le tre sfide del Piano d'azione sulla mobilità e le competenze, accordate dalla Presidenza del consiglio europeo nella riunione di Barcellona (15 e 16 marzo 2002) che rispondono alle esigenze dei giovani e cioè:

- 1) migliorare la mobilità professionale;
- 2) promuovere la mobilità geografica;
- 3) stabilire canali di informazione appropriati in materia di opportunità di occupazione e di formazione all'interno dell'Unione europea, per diffondere tra i giovani l'orgoglio dell'appartenenza all'Europa.

Nel riconfermare la positiva esperienza realizzata a livello nazionale con l'applicazione di quanto disposto nella legge 285/97, si ritiene necessario indicare alle

Regioni, a seguito della valutazione del monitoraggio dei progetti, che la programmazione del nuovo triennio preveda maggiori interventi rivolti agli adolescenti a rischio e/o devianti nonché lo sviluppo della formazione al ruolo genitoriale. Indice significativo dell'apprezzamento degli enti locali allo sviluppo dei progetti è dato dal maggior grado di compartecipazione degli stessi al finanziamento.

Studio e lavoro

Uno degli strumenti per favorire l'integrazione sociale è il lavoro, per il quale è essenziale che si realizzi la collaborazione tra scuola e mondo del lavoro e, in seguito, tra i servizi dedicati all'occupazione - porta aperta sul mondo del lavoro - e i servizi sociali che "conoscono" anche i giovani in difficoltà.

È ormai necessario modernizzare e riformare il mercato del lavoro, evolvendo i sistemi di protezione sociale in modo che offrano anche sostegno a coloro che si trovano in stato di necessità, incentivando nel frattempo la partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva.

Si sottolinea l'importanza della qualità del lavoro, senza creare nuove rigidità nel mercato, sviluppando posti di lavoro che riconoscano l'espressione delle capacità dei giovani e favoriscano l'emergere delle loro creatività.

Si auspica che vengano realizzati i seguenti obiettivi:

- garantire un adeguato livello di protezione sociale per accompagnare l'inserimento dei giovani nella nuova dinamica del mondo del lavoro;
- migliorare l'istruzione sostenendo e adeguando la formazione alla professione lavorativa dei giovani, in modo più aderente all'evoluzione tecnologica e all'evolversi del mercato del lavoro;
- favorire l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita al fine di migliorare le competenze di base;
- ampliare la formazione professionale innalzandone il livello qualitativo;
- agevolare l'accesso alla formazione per i giovani, in particolare per i diversamente abili e per i soggetti a rischio di esclusione sociale;
- iniziare fin dalla prima infanzia l'apprendimento delle lingue straniere e dell'informatica;
- migliorare la qualità del lavoro e dell'occupazione quale via per godere di un proprio *status* all'interno della società, adeguando le informazioni sulle offerte di lavoro, sulla protezione sociale e sostenendo l'orientamento in materia di mercato del lavoro sia a livello regionale sia nazionale e comunitario;
- sviluppare nei giovani il senso dell'appartenenza all'Europa anche tramite i gemellaggi con scuole di altre località europee attraverso l'utilizzo di Internet.

Si richiama la società civile tutta affinché lo sfruttamento dei minori nel lavoro sia un comportamento bandito dalla nostra società.

Pari opportunità

Confermiamo la necessità di perseguire la parità tra giovani uomini e giovani donne, sviluppando misure che facilitino l'accesso delle giovani e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, riconoscendo formalmente il ruolo sociale svolto dalle donne anche con l'accudimento dei figli.

Nella nostra società sono di fatto ancora le donne deputate alla cura dei bambini ed è necessario aggiungere, a questo comportamento "biologico" e consolidato dal ruolo di genere, la valorizzazione tangibile di un ruolo "sociale". Si propone uno studio per verificare la possibilità di riconoscere una "contribuzione assicurativa" alle donne che vi si dedicano, così che, al momento del pensionamento, non incorrano nel rischio di entrare nel circuito dei "poveri".

Bisogna garantire alle giovani donne cure sanitarie appropriate, forme di lavoro flessibili nel tempo e negli orari rispondenti alle necessità della famiglia, realizzando la conciliazione tra vita familiare e lavorativa, favorendo inoltre l'accesso delle donne, soprattutto di quelle svantaggiate, a una abitazione, alla formazione professionale, alle attività culturali, agli interventi per il tempo libero e alla partecipazione sociale.

Da ultimo si apprezza lo sforzo fatto per raccogliere i dati significativi suddivisi per genere e si auspica che si prosegua in questa linea, migliorando la raccolta dei dati anche a livello locale.

Riduzione delle povertà e dell'emarginazione

Anche in Italia, come negli altri Paesi industrializzati, la qualità della salute e della vita è migliore dove sono attuate politiche di riduzione dello scarto tra ricchi e poveri.

L'indagine annuale sulla qualità della vita nelle province italiane per l'anno 2001 - condotta secondo i seguenti parametri: tenore di vita, affari e lavoro, servizi e ambiente, criminalità, popolazione, tempo libero - redige una graduatoria delle province. Molte sono le province che si collocano sopra la media italiana, ma altrettante sono quelle sotto l'indice. Questa indagine indica un diffuso malessere anche tra i giovani.

Molti parametri considerati nell'indagine sopra citata, interessano direttamente e particolarmente i bambini e i giovani; tra i tanti dati si sottolinea, quali esempi, i seguenti.

- In Italia la popolazione 0-17 anni sul totale della popolazione, rappresenta il 17,7% (nel 1999 i giovani erano 10.211.361 su 57.612.615), a fronte di una percentuale del 20,6% della popolazione giovanile europea composta complessivamente da 77.466.473 individui.
- L'incidenza di minori non europei in Italia è, nel 1999, del 2,2% mentre in Lussemburgo è del 33,8%, in Germania 10,8%, in Austria 9,7%, in Belgio 8%.
- La condizione di povertà relativa è concentrata tra le famiglie numerose, in particolare con 3 o più figli oltre che tra quelle con anziani e tra gli

anziani soli. Circa il 25% dei nuclei familiari con 5 e più componenti è povero: si tratta in genere di coppie con 3 o più figli, se questi sono minori l'incidenza di povertà sale al 28% (37% nel Sud).

- La media delle ore lavorate in una settimana da donne impiegate con un figlio con meno di tre anni, nel 1997, in Italia era di 34,0 ore, a fronte del Belgio che ne registrava 32,6 ore, la Germania 30,6 ore e il Regno Unito con 26,0 ore.
- La prima causa di morte per i giovani tra i 15 e i 24 anni sono gli incidenti stradali: i giovani muoiono più per gli incidenti che per le droghe e l'AIDS, in media 3.400 all'anno. L'incidenza di morti in incidenti stradali è pari al 17,4 per 100 mila giovani di 15-24 anni. Nei centri abitati avvengono il 70% degli incidenti e si contano il 40% dei morti. A livello europeo si riscontra che la Svezia registra l'8,7 morti giovanili per 100 mila giovani tra 15 e 24 anni (si rammenta che la riduzione delle morti per incidenti stradali è un obiettivo indicato anche dal piano sanitario nazionale).

Una ricerca europea evidenzia che dal 1994 al 1997 i poveri "per sempre" sono il 3,9%, quelli che lo sono per tre anni sono il 4%, per due anni il 6% e quelli per un anno il 16%. In Italia, le famiglie con i figli minori hanno una probabilità più elevata di rimanere povere a lungo, questo fatto colpisce prima di tutto i bambini che vivono una condizione di vita non adeguata, che tende a persistere nell'adolescenza.

La programmazione deve prevedere una serie di interventi che permettano a una parte dei poveri di uscire dalle condizioni di povertà in un arco di tempo il più breve possibile.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 del Governo prevede l'attuazione di nuove misure di contrasto della povertà.

Non si può pensare di risolvere totalmente il problema della povertà, ma è possibile promuovere un'evoluzione del sistema sociale offrendo opportunità e strumenti affinché chi è in situazione di povertà possa migliorare la propria condizione.

Nelle persone in stato di povertà è necessario innescare meccanismi di responsabilità, considerazione e fiducia, e offrire loro, chiaramente, una possibilità. In questo senso il contratto stipulato all'interno della sperimentazione del reddito minimo di inserimento ha insegnato che è assolutamente necessario superare e abbandonare il vecchio "sussidio" per realizzare il sostegno economico tramite il microcredito, all'interno di un patto con il cittadino che coglie l'opportunità di uscire dalla sua situazione di isolamento e povertà. Risultano anche interessanti e riproducibili le esperienze di "immobiliari sociali" in grado di rivolgersi e interloquire con le fasce più a rischio di povertà, cioè con le famiglie monoreddito, le casalinghe, gli studenti.

Equità

E ancora, assumendo quanto definito a Barcellona, questo Piano pone tra gli obiettivi da raggiungere per i minori anche quello di "equità", cioè offrire la

possibilità a ciascun cittadino della nuova generazione, di raggiungere il miglior livello possibile di salute fisica, psichica, mentale e sociale (che non vuol dire solo assenza di malattia), con possibilità di accedere a servizi qualificati.

Si deve quindi mirare a ridurre le “disuguaglianze inique” realizzando politiche di equità, migliorando le condizioni di vita, di apprendimento e di lavoro, promuovendo tra i ragazzi stili di vita sani e diffondendo, in tutti gli ambiti, il concetto che la vita umana non è una variabile secondaria del sistema economico, ma è la condizione essenziale.

La salute dei minori e l'equità sono il risultato di molteplici interventi degli individui e delle famiglie, delle associazioni di volontariato, della cooperazione, delle comunità territoriali, dei soggetti pubblici, privati e non profit.

Tavola di sintesi delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Famiglia	Qualità del vivere in famiglia Migliorare reti relazionali	Confronto dati qualità della vita del 2001 con quelli del 2004
	Defiscalizzazione: riunire quanto già legiferato e introdurre nuove forme	Legge di riordino al fine di rendere l'intervento equilibrato e di facile comprensione per il cittadino oppure Circolare a fortissima divulgazione che raccolga e sintetizzi quanto già legiferato
	Positivi risultati economici: politiche di inclusione sociale	Riconoscimento del ruolo attivo della famiglia e della sua funzione di protagonista della prevenzione
	Lotta contro la povertà	Diminuzione del numero di famiglie con figli in situazione di povertà
Bambini	Cooperazione internazionale a favore dei minori: presenza nei protocolli dell'obiettivo del miglioramento economico volto a migliorare la qualità di vita dei bambini	Numero di protocolli
	Riduzione della violenza contro donne e bambini	Confronto dati ISTAT
	Sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia	10% di posti nei nidi d'infanzia
	Verifica di qualità dei servizi socioeducativi per la prima infanzia	Protocolli adottati dalle Regioni
	Chiusura degli istituti assistenziali	Al 31/12/2003 presenza negli istituti di non più del 50% di bambini presenti all'1/1/2002. Aumento dell'affido familiare



» Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Adolescenti	Qualità del lavoro: – favorire la creatività dei giovani; – migliorare la mobilità professionale; – promuovere la mobilità geografica; – sviluppare canali di informazione delle opportunità di formazione e di occupazione in Europa	Confronto dati ISTAT
	Tempo libero	Aumento dei centri di aggregazione giovanile, creazione di spazi di socializzazione “protetti”
	Lotta contro l'esclusione sociale	Riscontro della diminuzione di minori denunciati Diminuzione di adolescenti in istituto Aumento dell'affidamento familiare
	Rispetto dell'ambiente	Progetto Ministero dell'ambiente: – aree prive di barriere dedicate ai giovani con adeguato arredo urbano; – bambini che si recano a scuola da soli utilizzando percorsi urbani sicuri; – diminuzione dei consumi di acqua, carta ed energia elettrica a scuola
	Incidenti stradali	Ogni Regione deve ridurre almeno di un punto il tasso di incidenti mortali nei giovani
	Educazione ad assumere responsabilità della gestione di ciò che è “pubblico”	Più attenzione all'arredo scolastico: minori spese per il mantenimento dell'arredo scolastico Più attenzione alla città pulita: strade meno sporche Più attenzione alla raccolta differenziata anche a scuola N. ragazze e ragazzi che fanno servizio civile
	Attenzione alla solidarietà	N. accordi scuola - enti locali - ASL - privato sociale
	Inserimento dei diversamente abili	N. corsi di formazione rivolti all'inserimento lavorativo
Istruzione	Apprendimento lungo tutto l'arco della vita	N. delle proposte di formazione
	Migliorare la padronanza delle competenze di base	N. accordi tra scuola e mondo del lavoro
	Allargare l'apprendimento delle lingue europee	N. dei giovani che “parlano” le lingue europee
	Sviluppare l'alfabetizzazione digitale e la conoscenza di Internet	N. di giovani che utilizza la rete informatica
	Favorire gemellaggio Internet con scuole partner di altre località	Numero di gemellaggi
	Lavoro minorile: forme flessibili per il rientro a scuola dei minori e formazione mirata	Confronto dati ISTAT e ispettorato del lavoro

»	Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
		Parità di genere: aumento della percentuale di donne che lavorano	Aumento di 5 punti della percentuale di donne inserite nel mondo del lavoro entro il 2005
	Pari opportunità	Riconoscere il lavoro "sociale" delle donne che accudiscono i figli o gli anziani, contribuzione assicurativa per le donne che accudiscono i figli	Report dello studio di fattibilità
		Lavoro flessibile	N. contratti di lavoro con orari flessibili e con possibilità di rientri, dopo aspettativa, differenziati
		Abitazione per donne in particolare situazione di fragilità o povertà	N. donne sole assegnatarie di alloggi

2. Le politiche regionali

Le politiche che attueranno le Regioni in questo biennio dovranno mettere al primo posto l'interesse per i bambini e per i ragazzi; tale scelta deve essere condivisa e applicata con tutta la società civile – singole persone, famiglie, adulti, organizzazioni – che è responsabile e garante dei diritti dell'infanzia.

Queste politiche che devono dare piena attuazione a quanto previsto dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, devono ispirarsi a una visione intersettoriale: la pace, la casa, l'istruzione, il cibo, il reddito, l'ecosistema stabile ed equilibrato, la continuità delle risorse, la giustizia e l'equità sociale, il grado di solidarietà a livello familiare e comunitario.

Le politiche sociali dell'Italia devono attuare un salto di qualità, allineandosi a quelle dei Paesi europei più avanzati, partecipando al coordinamento attuato dal Comitato sulla protezione sociale istituito dall'Unione europea realizzando politiche sociali innovative, predisponendo strutture tecniche capaci di svolgere funzioni conoscitive, valutative e progettuali. La costruzione di un'amministrazione competitiva quale risorsa per lo sviluppo, è un compito affidato alle autonomie regionali e locali.

Si tratta di passare da politiche sociali caratterizzate dall'offerta di servizi e interventi, gestiti anche dal privato sociale, a una politica promozionale, caratterizzata dalla valorizzazione delle relazioni e delle risorse delle famiglie e dell'associazionismo familiare.

Questa prospettiva, più che mai, rende necessario evolvere l'attuale situazione del nostro sistema di welfare che appare, nel contempo, eccessivo e insufficiente. È un sistema:

- "eccessivo" per la grande varietà di interventi frammentati, ognuno dei quali rivolto a rispondere a un diverso bisogno, applicando la logica delle "categorie" svincolata dall'unicità della famiglia;
- "insufficiente" sia per il livello, a volte, "non adeguato" dei servizi, sia perché non rispondente ai bisogni della società contemporanea.

Inoltre, si deve cogliere l'occasione per trasformare profondamente gli apparati pubblici e per superare le inefficienze burocratiche che consumano un'alta percentuale delle risorse disponibili.

Le Regioni devono porre attenzione a impostare politiche sociali rivolte alle famiglie non solo come concessione di benefici economici o aumento di quelli esistenti, ma a sostenere la famiglia quale "agenzia" educativa e di affetti, rilevante sul piano pubblico sempre e non solo in quanto "bisognosa".

In particolare le Regioni sono invitate, tenendo conto del nuovo assetto istituzionale e nel quadro delle risorse disponibili e destinate al "sociale", a:

- applicare i livelli essenziali di assistenza sociale che saranno fissati a livello nazionale rendendo l'accesso alle prestazioni di assistenza selettivo sulla base di nuovi e più appropriati criteri di misurazione della condizione economica e complessità del bisogno;
- sviluppare una politica sociale volta a realizzare servizi più rispondenti all'evoluzione sociale;
- rendere più organica la rete di protezione sociale anche tramite l'applicazione della riforma degli ammortizzatori sociali, al fine di superare l'attuale sistema frammentato;
- partecipare attivamente alla promozione di nuovi strumenti per il contrasto alla povertà con particolare attenzione alle famiglie con figli, valutando attentamente l'esperienza e i criteri del reddito minimo di inserimento;
- rendere più visibile e comprensibile ai cittadini gli interventi dei servizi rivolti alle famiglie, e ai minori, diffondendo le informazioni;
- realizzare il sostegno alla maternità e paternità, rafforzando il diritto alla cura e alla formazione (legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*);
- valutare la possibilità di incrementare l'assegno di maternità per le neomamme prive di copertura previdenziale;
- coordinare i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione e organizzazione dell'erogazione dell'assegno al nucleo familiare a basso reddito con almeno tre figli minori a carico;
- sostenere l'obbligo formativo fino ai 18 anni quale risorsa per le giovani generazioni poiché la formazione è lo strumento preventivo per eccellenza di qualsiasi politica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale;
- aggiornare gli operatori affinché attuino una presa in carico della famiglia, ne valorizzino le risorse e le coinvolgano nell'affrontare i problemi dei membri più fragili;
- programmare articolate politiche di prevenzione che, valutando i fattori responsabili della povertà e dell'esclusione sociale, sappiano attivare istituzioni, risorse e famiglie prima che si rompano i legami dell'inclusione;

- porre molta attenzione alla rete informatica, sia favorendo l'accesso dei giovani sia aiutando le famiglie ad accompagnare i giovani all'interno dell'"overdose" informativa;
- sostenere e rafforzare gli osservatori per l'infanzia e l'adolescenza avviati in tutte le Regioni.

Il sistema sociale italiano sta attuando una riconversione sulla base di quanto previsto dalla legge 328/00 che ha disegnato il progetto di riforma dell'assistenza e avviato, su tutto il territorio, un ampio dibattito tra istituzioni e operatori, favorendo processi di ridefinizione delle funzioni. Di conseguenza occorre realizzare politiche sociali a livello locale che innovino le istituzioni, assicurino omogeneità di servizi sul territorio, buona qualità della vita per i giovani, influiscano sulle prospettive di sviluppo degli ambiti territoriali rendendone alcuni più "attraenti" di altri. La competitività non si esplica solo in termini di attrazione di investimenti (cioè occasioni di nuova crescita economica) ma anche e soprattutto in altri fattori, quali i servizi, la mobilità, la qualità della vita che dipendono, più che dall'economia, direttamente dalle scelte politiche locali. Avere competitività significa avere una forte coesione, fare "sistema", avere enti legati da vincoli politici ed economici, garantire omogeneità e alto valore dei servizi, essere in grado di dare risposte immediate.

La trasformazione del sistema non significa solo trasferimento di funzioni dal centro alla periferia e neppure si riduce a una semplice destatalizzazione dei servizi, ma implica una riorganizzazione complessiva della società attorno alle coordinate del sistema sociale:

- Stato - Regioni - enti locali;
- mercato;
- privato sociale;
- famiglie.

Risulta quindi evidente la necessità di sostenere e promuovere la famiglia in quanto protagonista di nuove mediazioni sociali tra ciò che è interno alla famiglia (generazioni, minori, adolescenti ecc.) e ciò che è esterno (comunità, società ecc.).

Le Regioni assumono il ruolo di decisore di regole generali e quindi la competenza della programmazione.

Alla luce delle modifiche apportate dal nuovo titolo V della Costituzione, le Regioni devono indicare le linee della nuova strategia, fissando le priorità, definendo gli standard, le modalità di gestione, i rapporti con il non profit, il collegamento con i servizi sanitari e con quelli per l'impiego, promuovendo:

- la realizzazione di politiche rivolte agli individui e alle famiglie in condizioni di bisogno, superando l'impostazione di "categorie" ereditata dalla programmazione precedente;
- il potenziamento dell'offerta di servizi a favore dell'infanzia a supporto delle famiglie in difficoltà e l'incremento dei trasferimenti monetari.

Nel fissare gli obiettivi, è importante tenere conto del livello di esternalizzazione della produzione dei servizi, quale realizzazione della sussidiarietà orizzontale e del decentramento nella gestione degli stessi, nonché dei sistemi di finanziamento delle reti dei servizi sociali rivolti alle famiglie e ai minori.

L'amministrazione locale degli ambiti territoriali deve realizzare una trasformazione significativa delle politiche locali: attraverso la stabilità politica, possono strutturarsi e svilupparsi le condizioni necessarie per raggiungere livelli "europei": affidabilità amministrativa, capacità di programmazione, coinvolgimento delle formazioni sociali nei processi decisionali locali. La costruzione del sistema territoriale si fonda sull'eguale dignità di tutte le identità storico istituzionali.

Ciò che è da valorizzare, in questa fase di evoluzione del sistema, supera il raggio d'azione delle istituzioni pubbliche e del privato convenzionato, che sono gli attuali soggetti erogatori della rete dei servizi; le Regioni devono valorizzare anche l'azione autonoma delle organizzazioni non profit che spesso offrono servizi a prescindere dalla convenzione con il servizio pubblico, ma soprattutto deve emergere l'operato delle famiglie in termini di autoriproduzione sociale, di acquirente di servizi, e in qualità di "enti" erogatori di assistenza e accudimento. Sono queste le nuove e originali risorse del sistema.

L'esternalizzazione quale realizzazione della sussidiarietà

L'evoluzione del welfare vedrà sempre più la realizzazione della sussidiarietà orizzontale, l'allargamento degli attori dei servizi. Questo cambiamento porterà la pubblica amministrazione a fornire servizi sociali nelle forme di appalto di servizi, di acquisto di prestazioni sia da parte dell'istituzione pubblica che del cittadino. Questo rende necessario al pubblico uscire dall'ambiguità di ruolo tra titolarità di funzioni e gestione di servizi. Oggi molti ambiti territoriali (la dimensione necessaria per attuare una proficua programmazione è indicata nell'associazione di Comuni) giocano entrambe le carte: utilizzano risorse in veste di titolare di funzioni e a volte in qualità di gestore di servizi. È necessario che ogni ambito territoriale attui una approfondita analisi dei vantaggi delle diverse soluzioni disponibili, dovendo rispondere al meglio al bisogno dei cittadini, verificando l'economicità e la qualità dell'intervento.

L'ente pubblico, oltre a gestire in proprio i servizi necessari ai cittadini, si può quindi organizzare:

- affidando in gestione a un soggetto terzo il servizio prescelto, ad esempio l'assistenza domiciliare ai minori viene erogata dal privato sociale e da associazioni di famiglie;
- acquistando le prestazioni offerte da un'altra organizzazione, ad esempio pagando la retta di una Comunità alloggio per minori gestita dal privato sociale;
- sostenendo i cittadini tramite buoni e/o voucher affinché eroghino direttamente (buoni) o acquistino (voucher) le prestazioni necessarie a un membro della famiglia.

Viene così distinta la **titolarità della funzione**, che rimane in capo al pubblico e pertanto determina le regole del sistema, e l'**esercizio della funzione**, cioè l'organizzazione e l'attivazione dei processi necessari per la gestione del servizio e quindi per la soddisfazione concreta del bisogno, che viene:

- esternalizzata coinvolgendo le organizzazioni della società civile;
- riconosciuta alla famiglia che si auto-organizza.

A livello nazionale diverse sono state le scelte rispetto a queste due strategie e spesso si è visto, all'interno del vecchio welfare, prevalere il ruolo "totalitario" del pubblico quale unico titolare di funzioni.

L'individuazione del livello di esternalizzazione dei servizi sociali è da realizzare sulla base di dati di spesa, oltre che, prioritariamente, di qualità dell'intervento e specificità della materia, in questo senso si richiama quanto precisato nella relazione che ha sviluppato il tema "affido" e "adozioni".

Cambia così il ruolo degli attori pubblici nell'ambito dei servizi sociali, dal ruolo di produttori si aprono opportunità per orientarsi verso il ruolo di:

- programmatori: questa funzione è svolta in collaborazione con il privato sociale;
- acquirenti;
- controllori del sistema dei servizi;
- sostegno della sussidiarietà;
- regolatori del sistema.

Le risorse

Le risorse finanziarie a disposizione dei servizi sociali di ogni ambito territoriale si configurano in diverse forme.

- Fondo nazionale per le politiche sociali: la dotazione è stabilita annualmente dalla legge finanziaria; si compone sia di risorse finalizzate al perseguimento delle specifiche finalità sociali individuate da leggi di settore, sia di risorse indistinte ripartite secondo le indicazioni del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali.
- Fondi regionali: composto dalle risorse autonome delle Regioni.
- Risorse comunali: comprendono le risorse proprie del bilancio comunale con eventuali altre entrate (donazioni, affitti attivi ecc.). Si sottolinea l'importanza dello strumento del cofinanziamento, previsto anche dalla legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.
- Compartecipazione degli utenti e del privato sociale.
- Fondi dell'Unione europea, su specifici progetti presentati e finanziati.

È necessario ricordare che la difesa e il miglioramento della qualità della vita delle nuove generazioni dipendono dall'entità delle risorse dirette e dalle ca-

pacità professionali e imprenditoriali che vengono impiegate per il loro perseguimento.

Le risorse non sono illimitate e pertanto è necessario attenersi alle seguenti modalità.

- Attuare scelte a livello programmatico, stabilendo scale di priorità, ricordando che il “mercato” condiziona la vita della società e si deve prestare la massima attenzione affinché il benessere dei giovani sia tutelato in quanto legato al regime delle “persone” e non a quello delle “cose”. È importante porre molta attenzione ai criteri scelti dal programmatore, al fine di individuare pratiche sociali in linea con le esigenze pubbliche della tutela collettiva dei minori, con un’equa ripartizione delle risorse e il rispetto dei livelli essenziali di assistenza sociale.
- Evitare rischio di distorsioni nelle scelte allocative: non è più possibile sostenere “tutto per tutti”, ma si può programmare ed erogare ciò che è efficace per coloro che ne hanno bisogno.
- Attuare una strategia di prevenzione del disagio mirando a rafforzare e sostenere la famiglia tramite politiche sociali adeguate, interventi attuati nella rete sociale che colleghino tutti i campi: istruzione, cultura, lavoro, tempo libero, crescita economica equilibrata.
I costi diretti e indiretti delle attività di prevenzione in favore di minori devono essere analizzati, da una diversa angolatura, non possono essere valutati solo in termini economici, ma vanno considerati primariamente sul piano umano cioè la valutazione/comparazione tra le sofferenze dei giovani (i costi) e il benessere (i benefici) di cui hanno diritto.

Ogni Regione, quindi, secondo le modalità e gli obiettivi autonomamente individuati e definiti, assegna e vigila, secondo proprie prassi, gli ambiti territoriali in merito alle risorse nazionali e a quelle regionali che si aggiungono a quelle comunali per il cofinanziamento della rete dei servizi sociali e/o per acquistare prestazioni, finanziare servizi prodotti anche dal privato sociale o dalle IPAB, sostenere tramite i buoni e i *voucher* le famiglie che si auto-organizzano.

È responsabilità degli ambiti territoriali l’allocazione delle risorse, anche rispetto ai minori, e la corretta utilizzazione dei mezzi necessari per garantire la migliore qualità di vita delle nuove generazioni all’interno della comunità civile.

Si ricorda di ottemperare alle indicazioni della legge 285/97, affinché trovi anche nelle legislazioni regionali la piena collocazione e nella programmazione regionale e locale sia la leva per realizzare interventi qualitativi mirati alle giovani generazioni. Le risorse statali, coadiuvate dal cofinanziamento degli enti locali, sono la base per la costruzione della rete delle opportunità per i minori.

I dati

Con l’applicazione della legge 328/00, è in atto una grande riforma sociale, pertanto è attualmente molto difficoltoso raccogliere dati facilmente comparabili.

Il Coordinamento degli assessori regionali alle politiche sociali, ha fornito i dati in merito alle risorse sociali, statali e regionali destinate alle politiche per le famiglie e per i minori per l'anno 2000. A queste risorse "sociali" devono essere aggiunte quelle comunali, la compartecipazione degli utenti, del privato sociale e i finanziamenti dei progetti europei. Solo così si avrà l'esatto quadro di quanto è dedicato agli interventi sociali.

Dai dati parziali che riguardano solo 15 regioni, si rileva che mediamente, in Italia, il 28,07% delle risorse sociali statali e regionali sono impegnate a sostenere servizi e interventi rivolti a minori e famiglie. Non tutte le Regioni impegnano la stessa percentuale di risorse - cioè riservano la stessa attenzione - a questo *target* di popolazione. Sembra vi siano alcune Regioni che si attestano a poco più del 12%, sino a superare, in alcune parti d'Italia, anche il 50%.

Queste informazioni sono parziali e non consentono un'analisi approfondita sia perché mancano i dati dei Comuni, della compartecipazione degli utenti, del privato sociale e del Fondo sociale europeo, sia perché sono fondate sugli impegni di spesa e non su quanto è dedicato ai minori ed effettivamente poi speso e, da ultimo, non sono raccolti in modo uniforme.

Al termine di questo Piano si dovrà essere in grado di raccogliere i dati in modo da valutare quanto effettivamente realizzato in ogni regione, specificamente per i bambini e i giovani, al fine di effettuare le opportune analisi di efficacia ed efficienza.

Dai dati disponibili di 15 regioni, è emerso che nel 2000, alle politiche sociali per minori e famiglie sono stati dedicate 542.203.000.000 lire (€ 280.024.480,00) dei fondi statali e regionali, di queste un'alta percentuale sono risorse regionali.

Si auspica che lo Stato colga l'occasione del Piano per aumentare la propria "attenzione" verso i minori e raggiungere una quota almeno pari a quella del finanziamento regionale.

I dati richiamati, pur non esaustivi, evidenziano che, in genere, viene data poca attenzione ai servizi informativi e di segretariato sociale specificamente rivolto a minori e famiglie, e che in ogni caso l'attività meno sostenuta dalle risorse statali e regionali è quella di supporto a persone o gruppi.

La maggior parte delle risorse destinate ai servizi socioeducativi è dedicata ai minori.

Si ricorda che all'interno dei servizi per minori e famiglie non sono ricompresi i costi dei consultori familiari, che afferiscono all'area sociosanitaria.

Quanto sintetizzato per tipologie/aree di intervento si suddivide poi diversamente all'interno di ogni Regione a seconda della programmazione locale.

Essendo in corso lo sviluppo del sistema informativo dell'infanzia, programmato dal Ministero del lavoro e politiche sociali e realizzato con la collaborazione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, si ritiene che, tramite la collaborazione delle Regioni, si possa giungere quanto prima a disporre di flussi informativi costanti sull'infan-

zia e l'adolescenza che permetterà di valutare le politiche attuate e fornirà elementi per la nuova programmazione.

Tale sistema-obiettivo di questo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003, permetterà di:

- fissare obiettivi di equilibrio a livello nazionale;
- individuare obiettivi specifici per alcune Regioni volti al miglioramento della qualità della vita dei giovani e dei bambini;

al fine di:

- diminuire costantemente la fascia debole della popolazione;
- sostenere sempre più la capacità delle famiglie e del privato sociale a rispondere ai bisogni, mentre le Regioni assumono funzioni di programmazione, verifica e sostegno degli interventi, definendo, tra l'altro, le modalità per l'esternalizzazione della produzione di servizi.

È opportuno proseguire nell'esame della sostenibilità del sistema, a medio e lungo termine, rispetto alle strategie adottate, attuando un esercizio costante di sorveglianza e tenendo particolarmente conto delle modifiche connesse con l'invecchiamento demografico, anche se questo rilevante fenomeno non può portare a trascurare, per nessun motivo, l'area dei giovani e dei più piccoli.

È necessario compiere ulteriori progressi, quali ad esempio:

- realizzare un'analisi sistematica dell'insieme delle politiche (dall'ambito territoriale via via fino a quello regionale e, poi, nazionale);
- rafforzare l'attuale coordinamento delle politiche per i minori, attuato dalle Regioni, per valutare la coerenza delle politiche con gli obiettivi di Governo, i punti focali saranno la qualità e l'efficacia degli interventi e la sostenibilità della spesa.

Le Regioni sono chiamate ad attuare un'analisi della composizione delle fonti della spesa sociale ai fini di una verifica:

- dell'incidenza delle risorse comunali, regionali, nazionali, compartecipazione dell'utente e del privato sociale, fondi sociali europei;
- della possibilità di sostenere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 Costituzione).

Sono da sottoporre a costante monitoraggio anche gli aspetti relativi all'entità della spesa sociale procapite per la popolazione giovanile, alla distribuzione delle attività negli ambiti territoriali, alle modalità di gestione, alla qualità dell'intervento.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è chiamato a effettuare una ricognizione di tutte le risorse assegnate al complesso mondo del "sociale" e a

quello del “socio sanitario”. È infatti necessario poter identificare con chiarezza l’entità delle risorse pubbliche dedicate agli interventi sociali al fine di individuare meglio l’incidenza sul PIL e il livello necessario in rapporto alle esigenze delle famiglie, dei minori e del loro diritto alla qualità della vita.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, all’interno del federalismo, andrà a svolgere un’azione di sintesi delle autonomie regionali e quindi si sta dotando di un sistema nazionale informatizzato, indispensabile per la comparazione delle politiche e quale supporto per le Regioni coinvolte a mantenere gli impegni per le nuove generazioni. Sarà necessario quindi raccogliere i seguenti dati:

- rete dei servizi per i minori e i giovani;
- quantificazione dell’utenza;
- grado di esternalizzazione;
- criteri di ripartizione delle risorse;
- modalità di controllo sui servizi.

Tavola riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Esternalizzazione della produzione dei servizi	Qualità ed economicità	Valutazione e confronto costi
	Distribuzione delle attività negli ambiti territoriali	Verifica della presenza almeno delle attività essenziali per i minori
	Mappatura della rete dei servizi	Conoscenza della rete dei servizi
	Verifica della quantità e della rispondenza ai bisogni da parte dei servizi	Servizi rivolti ai giovani/minori
	Quantificazione dell’utenza	Domanda/offerta
	Verifica della qualità	Protocolli che definiscono i livelli di qualità e rilevazione della <i>customer satisfaction</i>
Risorse	Adozione di buoni e <i>voucher</i>	N. buoni e <i>voucher</i> /famiglie
	Conoscere la quantificazione delle risorse assegnate per interventi per i giovani	Sistema informativo per la raccolta dei dati Risorse/livelli essenziali di assistenza
	Livelli essenziali di assistenza socioassistenziale	Risorse dello Stato: risorse/minori



» Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Risorse	Criteri di riparto delle risorse destinate ai minori: Stato/Regioni, Regioni/ambiti territoriali	Risorse delle Regioni: priorità/risorse/minori
	Equilibrio a livello nazionale	Risorse/popolazione minorile
	Attivazione della prevenzione	Minori/minori denunciati
	Qualità dei servizi	Operatori/aggiornamento operatori, sottoscrizione o rinnovo protocolli di presa in carico
	Fascia debole della popolazione	Minori/abbandono scolastico Giovani/disoccupati

3. Alcune situazioni a livello europeo

Lo sviluppo di politiche a livello regionale e internazionale, che si pone come obiettivo quello di migliorare la qualità di vita delle nuove generazioni, non può non partire dai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989.

Di conseguenza la società civile deve essere determinata a voler cambiare il mondo per e con i bambini iniziando a migliorare le condizioni dell'infanzia, avendo come considerazione primaria l'interesse superiore del bambino.

Riaffermiamo che investire per i bambini e garantire i loro diritti rappresenta la chiave per debellare la povertà, mirando a ridurre le "disuguaglianze inique" ponendo fine a ogni forma di discriminazione che condizioni lo sviluppo dell'infanzia.

Tutti i bambini devono avere garantite le migliori condizioni di partenza da cui muovere i primi passi della loro esistenza, promuovendo ogni azione che miri a eliminare ogni tipo di discriminazione contro di loro, sia essa legata alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione del bambino e dei suoi genitori, alla provenienza etnica o sociale.

È stato infatti riaffermato l'impegno da parte degli Stati a sostenere lo sviluppo della prima infanzia garantendo un sistema di servizi e un'adeguata assistenza ai genitori, così che possano provvedere allo sviluppo fisico, psicologico, sociale, spirituale e cognitivo del bambino.

Le politiche pubbliche europee in materia di servizi per l'infanzia sono estremamente diversificate. In genere è posta molta attenzione ai servizi per l'infanzia, le iniziative riguardanti la qualifica degli operatori, la possibilità e l'uguaglianza all'accesso ai servizi, la conciliazione tra vita professionale e vita familiare.

Inoltre, pressoché ovunque in Europa sono cambiate le tappe dei giovani: l'età in cui ci si sposa si è innalzata, la fertilità si è ridotta, l'età di nascita del primo figlio è considerevolmente posticipata, la conclusione degli studi è prolun-

gata e quindi si riducono i tassi di attività per l'età più giovane, l'età media di uscita da casa dei genitori si è elevata in molti Paesi. Le politiche sociali europee affrontano in modo diverso questo punto: alcuni attuano una protezione sociale quale diritto di cittadinanza cioè gli obblighi familiari sono ridotti al minimo e l'azione politica è rivolta al giovane (Nord Europa), mentre il resto dell'Europa assegna, con alcune differenze, gli obblighi del mantenimento ai membri della famiglia nucleare (Centro Europa) o famiglia estesa (Europa meridionale).

Viene ora presa in considerazione la situazione nel nostro Paese in rapporto con alcuni Paesi europei a noi più vicini anche in termini di politiche sociali.

La povertà infantile

Il vertice del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) ha concluso i lavori affermando: «Il numero di persone che vivono al di sotto della linea di povertà e che si trovano in situazione di esclusione sociale all'interno dell'Unione Europea è inaccettabile. Occorre prendere provvedimenti che abbiano un impatto decisivo nella direzione di un vero e proprio sradicamento della povertà attraverso la fissazione di specifici obiettivi».

La maggior parte dei Paesi europei ha assunto l'inclusione sociale quale obiettivo prioritario delle politiche sociali: così in Francia, dove è stata adottata una legge quadro, in Olanda, Belgio e Portogallo.

I capi di Stato dell'Unione europea hanno avviato un "coordinamento aperto" in tema di inclusione sociale, sulla base dell'articolo 137 del Trattato di Amsterdam. I lavori conseguenti al vertice di Lisbona hanno messo a punto una strategia concordata dai Paesi europei, basata sui seguenti elementi:

- identificazione di indicatori condivisi per la misurazione della povertà e dell'esclusione sociale;
- elaborazione di linee guida comuni e obiettivi quantificabili;
- presentazione di piani nazionali annuali per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- monitoraggio sistematico e *benchmarking* a livello comunitario.

L'Unione europea ha costituito il Comitato sulla protezione sociale, in analogia al Comitato sull'occupazione e sull'economia, che nel primo anno di funzionamento ha individuato gli indicatori che permetteranno di stimare l'incidenza e le caratteristiche della povertà e dell'esclusione sociale nonché di valutare l'efficacia delle politiche nazionali ed europee. Si segnala che i dati riportati soffrono della mancanza di indicatori condivisi per la misurazione della povertà.

Un aspetto rilevante da evidenziare è che il tasso di povertà infantile in Italia - nel 1995 - è il più alto (20,5%) fra i Paesi europei da noi presi in esame, seguono Regno Unito (19,8%) e Spagna (12,3%), pertanto l'Italia e l'Inghilterra sono i Paesi che presentano il più alto tasso di povertà minorile.

Tavola 1 – La povertà infantile - Anno 1995

Paese	Tasso di povertà
Belgio	4,4%
Francia	7,9%
Germania	10,7%
Spagna	12,3%
Regno Unito	19,8%
Italia	20,5%

UNICEF, 2000

Il problema dei bambini che vivono in una situazione di povertà riguarda la qualità della vita di tutti i cittadini. Per questi bambini è più facile incontrare difficoltà nel corso della loro vita, abbandonare gli studi, commettere crimini, essere fuori dal mercato del lavoro, avere figli in età molto giovane e continuare a vivere in povertà anche nelle generazioni successive. Sono le famiglie con due e, soprattutto, tre figli minori quelle in maggiore difficoltà.

Secondo il rapporto OCSE i sei Paesi con il tasso di povertà più basso (Svezia 2,6%, Norvegia 3,9%, Finlandia 4,3%, Belgio 4,4%, Lussemburgo 4,5% e Danimarca 5,1%) si distinguono per lo sviluppo massiccio di una forte economia e di uno stato sociale equo.

Un altro dato importante da evidenziare è come, nel nostro Paese, sia abbastanza ininfluente la variazione del tasso di povertà prima e dopo la tassazione e la redistribuzione delle risorse, a differenza degli altri Paesi europei presi in esame, dove la tassazione e la redistribuzione incidono in modo rilevante a diminuire il tasso di povertà.

Tavola 2 – Tassi di povertà infantile relativa, prima e dopo le tassazioni e le redistribuzioni - Anni 1990 e seguenti

Paese	Anno di riferimento	Prima della tassazione e redistribuzione	Dopo la tassazione e redistribuzione
Belgio	1992	17,8	4,4
Francia	1994	28,7	7,9
Germania	1994	16,8	10,7
Spagna	1990	21,4	12,3
Regno Unito	1995	36,1	19,8
Italia	1995	24,6	20,5

UNICEF, 2000

Infatti, il tasso di povertà infantile relativa, individuato sulla base del livello medio di povertà di ogni Paese, prima della tassazione è pari al 24,6%, inferiore a quello della Gran Bretagna (36,1%) e della Francia (28,7%). Dopo la tassazione e la redistribuzione delle risorse, il nostro Paese risulta essere quello con il tasso più elevato di povertà relativa infantile (20,5%). Questo confronto europeo indica la necessità urgente di rivalutare il nostro sistema di tassazione e redistribuzione delle risorse.

Nel quadro di povertà infantile si evidenzia che, poveri tra i poveri, i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio europeo necessitano di particolare attenzione nell'attuazione delle politiche a ogni livello, secondo la logica del *mainstreaming* del principio dell'interesse superiore del minore.

Istruzione pre-primaria

È importante sottolineare che, secondo i dati elaborati dall'OCSE sull'istruzione e riferiti al 1998, l'Italia risulta aver speso, nel 1998, per l'istruzione pre-primaria pubblica di ciascun bambino 4.730 dollari statunitensi; l'importo registrato è secondo soltanto a quello del Regno Unito (4.910 dollari). Per l'educazione primaria, invece, i dati sono difficilmente confrontabili, come risulta dalla tavola allegata. I dati suggeriscono l'immediata necessità di poter attuare una valutazione della spesa.

Tavola 3 – Spesa per bambino (dollari statunitensi convertiti usando il tasso di cambio ufficiale 1998) sulle istituzioni pubbliche e private per livelli di istruzione (basate sulle equivalenze full time), 1998

Paese	Istruzione pre-primaria	Istruzione primaria
Belgio*	1.601	2.123
Francia	3.487	3.614
Germania	4.648	3.531
Spagna	2.586	3.267
Regno Unito*	4.910	3.329
Italia**	4.730	5.653

Database OCSE sull'istruzione

*Istituzioni pubbliche e private dipendenti dal Governo.

** Istituzioni pubbliche.

Sempre sulla base dei dati in nostro possesso si può mostrare come l'incidenza della spesa pubblica, destinata all'istruzione pre-primaria (tavola 4), sul Prodotto interno lordo è in Italia pari a 0,42% (stesso valore del Regno Unito). Il dato si colloca poco al di sotto della media dei valori (pari a 0,44%) considerando che in Francia la percentuale di PIL destinata a questo livello d'istruzione è di 0,66% e in Spagna è di 0,34%.

Tavola 4 – Spesa pubblica per l'istruzione pre-primaria* sulla percentuale del PIL, 1998

Paese	Spesa pubblica (esclusi i sussidi)
Belgio	0,45
Belgio (comunità fiamminga)	0,44
Francia	0,66
Germania	0,36
Spagna	0,34
Regno Unito	0,42
Italia	0,42

Database OCSE sull'istruzione

* I dati si riferiscono all'istruzione pre-primaria, che è limitata all'organizzare programmi basati sui centri di apprendimento e di sviluppo sociale ed emotivo nei bambini dai tre anni all'età della scuola dell'obbligo. Cura quotidiana, gruppi di gioco, attività di sviluppo non possono essere incluse in quest'area.

Per quanto riguarda gli asili nido, si evidenzia che in Italia i bambini da 0-3 anni che usufruiscono di tale servizio, costituiscono una delle percentuali più basse rispetto agli altri Paesi europei presi in esame, così come, in Italia, l'offerta dei servizi di sostegno alle responsabilità genitoriali non risulta ancora del tutto adeguata per questa fascia di età.

Risulta che tra i Paesi europei presi in considerazione, in Germania gli interventi a sostegno delle famiglie con figli sono soprattutto di tipo economico.

Lavoratrici madri

A rendere ancora più difficile la situazione per le famiglie nel nostro Paese è il dato che mostra come Italia e Francia registrino la media di 34 ore di lavoro settimanale delle donne con un figlio al di sotto dei tre anni, superati, in Europa soltanto dalla Spagna (36,2 ore).

Discorso diverso quello che si può fare per i padri che lavorano, in media, 41,6 ore a settimana (valore sempre molto simile a quello francese) superato, in questo caso, dalla Germania (41,9 ore), dalla Spagna (42,5 ore) e dal Regno Unito (46,6 ore).

Tavola 5 – Media delle ore lavorate in una settimana da uomini e donne impiegati, con un figlio con meno di tre anni, Paesi selezionati, 1997

Paese	Donne	Uomini
Belgio	32,6	40,9
Francia	34,0	41,5
Germania	30,6	41,9
Spagna	36,2	42,5
Regno Unito	26,0	46,6
Italia	34,0	41,6

European Labour Force Survey data reported in Moss and Deven (1999)

Infine, in Italia il rapporto di lavoro delle donne con un figlio sotto ai 6 anni, è prevalentemente a tempo pieno, condizione che non facilita la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa.

In Francia, la donna, o la madre adottiva, può accudire al figlio ricevendo, se ha un reddito limitato, un assegno sino ai 3 anni del bambino, quest'assegno è più elevato nel caso di madri sole; inoltre, se il bambino sino a 3 anni non è inserito al nido d'infanzia ma è assunta un'assistente materna, la famiglia riceve, indipendentemente dal reddito, un aiuto economico per l'impiego dell'assistente; sino ai 6 anni d'età del bambino la famiglia può avere una riduzione dei contributi dovuti per la persona che cura a domicilio il bambino. Ancora:

- alle madri con 2 figli (uno sotto i 3 anni) è concesso un assegno che consente di smettere di lavorare o di lavorare a tempo parziale;
- alle famiglie con almeno 2 figli, indipendentemente dalle condizioni economiche, è corrisposto un assegno che diventa più consistente quando i figli sono tra gli 11 e i 16 anni;
- alle famiglie con un figlio disabile inferiore ai 20 anni è corrisposto un assegno per l'assistenza speciale ed è svincolato dai redditi familiari.

Tavola 6 – Stato d'impiego di donne con un bambino sotto i 6 anni per livello d'istruzione, Paesi selezionati, 1997. Valori percentuali

Paese	Alto		Medio		Basso	
	Part time	Full time	Part time	Full time	Part time	Full time
Belgio	29	56	28	41	18	20
Francia	24	52	22	35	15	21
Germania	29	35	47	24	15	12
Spagna	8	57	8	35	7	20
Regno Unito	12	34	39	17	30	12
Italia	12	67	10	47	6	21

European Labour Force Survey data reported in Moss and Deven (1999)

Considerando lo stato d'impiego (tempo lavorato quotidianamente) delle donne con un bambino sotto i 6 anni, rilevato per livello d'istruzione, è possibile osservare come, per i titoli di studio più bassi l'Italia sia il Paese che registra la più bassa percentuale (6%) di impiegate part-time e la percentuale più alta (21%, come la Francia) per il tempo pieno.

A un livello d'istruzione medio il nostro Paese risulta penultimo, per donne impiegate part-time, con una percentuale pari al 10% (seguita soltanto dalla Spagna con l'8%). Rispetto al full time l'Italia risulta il Paese con la percentuale più alta (47%) di donne impiegate. Tutto ciò indica poca flessibilità del mondo del lavoro rispetto alle esigenze delle famiglie.

Infine, l'Italia figura penultima, insieme al Regno Unito, con il 12% di donne impiegate part-time con titolo di studio alto (segue sempre la Spagna con l'8%) e la prima per il tempo pieno con il 67%.

Le risorse dedicate

Un aspetto di grande importanza che permetterà di attuare confronti a livello europeo è individuare la quantità di risorse che gli Stati dedicano ai minori, in rapporto ad altri capitoli di bilancio, sia come finanziamento diretto, sia come intervento atto a influire sulle condizioni di vita e sulla prevenzione del disagio sia, da ultimo, come ricerca scientifica per migliorare le condizioni di vita.

Tavola riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Povertà	Individuazione indicatori per misurare povertà ed esclusione sociale	Scheda indicatori
	Linee guida e obiettivi quantificabili	Documento di linee guida aggiornato
	Monitoraggio e <i>benchmarking</i>	Sistema omogeneo di raccolta dati e confronto dati
	Redazione indice minori poveri	% minori poveri in Italia su % minori poveri Paesi europei
Lavoro	Favorire la cura dei minori	Riduzione della media di n. ore lavorato dalle donne Aumento della % del lavoro part-time e/o telelavoro per le donne

4. La cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza

La tematica relativa alla politica internazionale dell'Italia per la tutela e la promozione della condizione minorile si presenta sempre più urgente e complessa:

- da un lato per la storica vocazione dell'Italia (società civile e istituzioni pubbliche) a promuovere iniziative di solidarietà internazionale e di cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
- dall'altro per il costante incremento di fenomeni sociali che coinvolgono direttamente l'infanzia e l'adolescenza straniera in difficoltà sia in Italia che all'estero (bambini vittime di conflitti armati, adozioni internazionali, soggiorni terapeutici, sostegni a distanza, minori stranieri non accompagnati, problematiche specifiche delle adolescenti...).

Una così ampia complessità d'intervento è stata fino a oggi affrontata da diversi protagonisti in modo frammentario e dispersivo, con una ripartizione di competenze e di responsabilità tali da non favorire nessuna programmazione organica di lungo periodo.

A diverso titolo, con diversi obiettivi e diverse strategie, oggi la questione infanzia a livello internazionale è ripartita principalmente tra questi soggetti istituzionali.

- 1) Ministero degli affari esteri, per quanto riguarda la politica internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare riguardo all'attività di cooperazione allo sviluppo e ai diritti umani.
- 2) Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità, per quanto riguarda il coordinamento delle azioni di tutte le pubbliche amministrazioni per il contrasto al fenomeno dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori e, per il tramite della Commissione per le adozioni internazionali, per quanto riguarda l'adozione internazionale e il principio di sussidiarietà.
- 3) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il tramite del Comitato minori stranieri, per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano o i soggiorni temporanei di natura terapeutica.
- 4) Ministero della salute per quanto riguarda il minore straniero che venga trasferito per cure in Italia nell'ambito di interventi umanitari o quello che venga trasferito in Italia nell'ambito di programmi di intervento umanitario delle Regioni.
- 5) Altre amministrazioni quali il Ministero della giustizia, dell'interno, dell'educazione nazionale, dell'ambiente svolgono attività importanti a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza straniera in Italia.

La legge 23 dicembre 1997, n. 451, *Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia*, ha preso atto del fatto che le problematiche e le strategie d'intervento sono tra loro fortemente correlate e ha favorito il coordinamento e un pieno scambio di informazioni sulle attività a favore dell'infanzia e dell'adolescenza tramite l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Si evidenzia ora l'esigenza di una forma di coordinamento delle politiche degli interventi rivolti ai minori stranieri affinché siano al centro di strategie politiche, che li riconducano a "sentirsi figli di qualcuno" e membri di una comunità.

Nel quadro del ruolo di coordinamento della politica internazionale svolto dal Ministero degli affari esteri, per quanto riguarda le attività di cooperazione, la legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*, ne attribuisce la competenza allo sviluppo al Ministero degli affari esteri - Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS).

Questo compito ha portato a promulgare le Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile (assunte dal Ministero degli affari esteri con delibera del 26 novembre 1998, n. 180).

Si auspica che queste Linee guida siano maggiormente conosciute e applicate dai soggetti interessati al fine di raggiungere i qualificati obiettivi che pongono, in particolare, la centralità/priorità della questione infanzia e adolescenza nell'insieme dei programmi di cooperazione.

Si ritiene che l'Ufficio donne, minori e disabili, istituito dal Ministero degli affari esteri, assuma un ruolo più significativo rafforzando al suo interno l'attenzione ai minori così da assumere un ruolo specifico per i minori tale da essere il punto "focale" e trasparente del coordinamento delle linee e delle risorse degli interventi. È quindi necessario affidare a tale Ufficio le competenze e le risorse che lo mettano in grado di assumere un ruolo di indirizzo, coordinamento, decentramento, valutazione e finanziamento delle numerose iniziative italiane di cooperazione per l'infanzia e l'adolescenza avanzate dal Ministero degli affari esteri nel corso di questi anni, nell'ambito della cooperazione multilaterale e bilaterale, sia a gestione diretta sia a gestione delle agenzie ONU e/o delle organizzazioni non governative (ONG), ed enti locali.

Conformemente alle indicazioni più volte ribadite in sede delle Nazioni unite si sottolinea le necessità di sviluppare programmi volti a sostenere, nei Paesi in via di sviluppo, le istituzioni democratiche e a consolidare i diritti umani. Occorre quindi rafforzare gli interventi di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile al fine di consolidare i diritti dei bambini e degli adolescenti dei Paesi poveri, perché ne sono la risorsa primaria e più importante di sviluppo e di superamento della povertà.

In occasione della recente Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia e all'adolescenza (New York 8-10 maggio 2002), i capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto il documento *Un mondo*

a misura di bambino composto da una dichiarazione e da un piano d'azione. Nella dichiarazione viene ribadito l'impegno a «conseguire gli obiettivi del Vertice mondiale per l'infanzia che risultano ancora incompiuti» e «attraverso iniziative nazionali e per mezzo della cooperazione internazionale, ad affrontare le nuove problematiche emergenti, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine e dei traguardi fissati dai recenti e più importanti vertici e conferenze delle Nazioni unite, in particolare dalla Dichiarazione del Millennio dell'ONU».

Per quanto concerne le politiche di cooperazione internazionale, i capi di Stato e di Governo hanno espresso il loro «apprezzamento ai Paesi sviluppati che hanno concordato e raggiunto l'obiettivo dello 0,7% del PIL da devolvere per aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA)» ed esortano «i Paesi sviluppati, che non hanno ancora fatto ciò, ad adoperarsi per far sì che l'obiettivo di devolvere lo 0,7% del loro PIL a favore dell' ODA, come stabilito a livello internazionale, sia raggiunto quanto prima possibile». S'impegnano, inoltre, «a non risparmiare sforzo alcuno al fine di invertire la tendenza negativa al ribasso dell' ODA e, come pattuito, di conseguire celermente l'obiettivo di utilizzare una percentuale tra lo 0,15 e il 0,20 del PIL come ODA a favore dei Paesi meno sviluppati, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia».

Il Rapporto internazionale 2001 redatto dal DAC-OECD (Development assistance committee dell'OECD) rileva che l'Italia si attesta al penultimo posto nella graduatoria internazionale per la percentuale sul PIL destinata alla cooperazione allo sviluppo, appena lo 0,13% rispetto alla quota standard definita dalle Nazioni unite (0,70%).

Si auspica che l'applicazione del nuovo Piano nazionale di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva veda l'Italia avvicinarsi quanto più possibile alla quota prevista dall'ONU e di raggiungere, quindi, l'obiettivo specifico di destinare una quota sempre maggiore di risorse all'iniziativa di cooperazione rivolte all'infanzia e all'adolescenza (almeno 0,15/0,20% del PIL in analogia con quanto già conseguito da altri Paesi nell'attuazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo mirati all'infanzia e all'adolescenza).

Data l'urgenza della situazione di un grandissimo numero di bambini del mondo povero, si richiede di semplificare al massimo e di accelerare l'intero iter procedurale relativo alla realizzazione dei progetti e, non ultimo, la fase relativa al finanziamento delle iniziative e l'effettiva erogazione dei fondi, affinché tutte le risorse destinate siano erogate almeno nell'anno di finanziamento.

Si invita a prendere atto della positiva evoluzione della situazione che vede le amministrazioni centrali gli enti locali, le ONG, le associazioni fortemente impegnate nel mondo della cooperazione internazionale rivolto all'infanzia e all'adolescenza. Quindi, oltre alle agenzie/organizzazioni internazionali, si dispone di questi organismi capaci di intervenire all'interno della cooperazione e diventa quindi necessario sostenerne lo sviluppo al fine di raggiungere una collaborazione più integrata tra tutti i soggetti, secondo le specifiche competenze,

ampliando la possibilità di presentare proposte di progetti e di erogare il relativo finanziamento.

Nell'ambito di questa collaborazione è auspicato un rafforzamento del coordinamento comprendendo anche il monitoraggio e la valutazione delle azioni di cooperazione.

A fronte di questa situazione, si ritiene necessario che, nell'auspicata riforma della cooperazione allo sviluppo, si rafforzi e si strutturi la prevista realizzazione di una precisa funzione di raccordo che funga da **coordinamento operativo tra le istituzioni** che si occupano di infanzia e di adolescenza, evitando quanto più possibile la frammentazione delle competenze e delle strategie di azione.

Si evidenzia che le Linee guida della cooperazione italiana sulle tematica minorile deliberate dal Ministero degli affari esteri, prevedono l'istituzione, congiuntamente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali «di una Commissione nazionale di coordinamento per la concertazione di politiche e iniziative di cooperazione nei Paesi del Sud del mondo e in quelli con economia in fase di transizione e di progetti in favore degli immigrati e iniziative di educazione allo sviluppo in Italia». Tale Commissione dovrà promuovere il coordinamento operativo, sul piano istituzionale e della società civile, di tutti gli interventi in favore dei bambini dei Paesi che sottoscrivono atti di cooperazione e di sviluppo con l'Italia, allo scopo di garantire loro il rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e degli accordi assunti nell'ultima Sessione speciale di New York, o quantomeno opportunità e possibilità di crescita e di sviluppo pari a quelle che garantiamo ai bambini italiani, poiché lo sviluppo industriale, imprenditoriale, culturale deve essere mirato a migliorare la qualità della vita dei minori.

L'Osservatorio nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza, la Commissione nazionale di coordinamento, l'Ufficio donne, minori e disabili, la Commissione adozioni internazionali, i ministeri, le Regioni, gli enti locali, il privato sociale ecc. devono lavorare per i bambini e gli adolescenti dei Paesi poveri, con una modalità dipartimentale così da ricongiungere la frammentarietà oggi presente.

Le **attività di coordinamento** potranno articolarsi secondo le seguenti **priorità**.

- Programmare e attuare **un'indagine conoscitiva** e una mappatura di tutti gli interventi e le risorse a livello istituzionale e della società civile sul piano internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, censendo sia gli interventi di cooperazione che di emergenza (multilaterale, bilaterale, multilaterale, a gestione diretta, tramite agenzie ONU e organismi internazionali - Unione europea -, tramite ONG, amministrazioni centrali ed enti locali e altri).
- Favorire la definizione di una griglia di indicatori per impostare e coordinare la messa in atto e il *mainstreaming* in tutte le politiche e gli interventi volti a Paesi terzi sia dedicati direttamente ai minori che a quelli di sviluppo, per realizzare una **valutazione di impatto sull'infanzia** che inserisca la priorità infanzia e adolescenza in ogni iniziativa di coopera-

zione, facendo emergere i potenziali effetti su bambini e adolescenti realizzati dai progetti di cooperazione ed evidenziando le specifiche risorse allocate per l'infanzia e l'adolescenza.

- Verificare e aggiornare periodicamente le **Linee guida** della cooperazione italiana sulla tematica minorile (26 novembre 1998), attuare il monitoraggio e la valutazione della loro attuazione.
- Sostenere **programmi-Paese** per l'infanzia e l'adolescenza. Si auspica un maggior coinvolgimento dei soggetti della cooperazione nella definizione dei programmi-Paese relativamente alla componente mirata ai minori. Si ricorda che già nelle Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile, l'Italia si impegna tra l'altro a «promuovere l'aiuto istituzionale ai governi partner per la pianificazione e la realizzazione dei Piani nazionali d'azione specificatamente mirati ai minori».
- Definire ed evidenziare le **quote di finanziamento** per iniziative destinate ai minori (e quindi all'interno delle disponibilità finanziarie destinate alle aree geografiche, definire le quote minime destinate ai minori), sul modello adottato dall'Unione europea.
- Sollecitare l'attuazione, nel quadro della cooperazione allo sviluppo, del principio di **sussidiarietà** definito dalla Convenzione de L'Aja del 1993, ratificata dall'Italia con la legge 476 del 1998. Si suggerisce di attuare i possibili collegamenti necessari tra la programmazione e gli interventi della Commissione per le adozioni internazionali e la Cooperazione allo sviluppo a sostegno, nella misura possibile, degli enti autorizzati e delle ONG che operano all'estero nell'obiettivo di prevenire le condizioni di abbandono, l'istituzionalizzazione e la disgregazione familiare. A tale scopo si suggerisce di promuovere un approfondimento delle possibilità di miglior raccordo tra gli enti citati nei Paesi ove entrambi operano.
- Promuovere la definizione di opportune forme di regolamentazione del **sostegno a distanza** e realizzare il monitoraggio al fine di garantire la trasparenza e la qualità nella gestione degli interventi.
- Promuovere il coordinamento delle iniziative di Cooperazione con le politiche per l'immigrazione rivolte nello specifico alla **condizione dei minori stranieri in Italia**. La condizione complessiva di questi ragazzi rappresenta a tutti gli effetti un'emergenza internazionale, che sottopone il minore a gravissimi rischi di incolumità psicofisica (illegalità, sradicamento affettivo e sociale, esposizione a forme di abuso e sfruttamento, privazione da condizioni di sviluppo equilibrate, tratta...). Le amministrazioni centrali, le Regioni, gli enti locali e il Comitato minori stranieri possono individuare azioni atte ad arginare il flusso e concordare interventi volti a tutelare i minori stranieri presenti nel territorio in applicazione di quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. In particolare, dovrà essere data speciale attenzione al ricongiungimento familiare affinché i minori non siano privati della loro famiglia.

Tavola riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano

Area	Obiettivi	Strumenti e/o indicatori
Cooperazione	Coordinamento operativo tra le istituzioni	N.incontri/n.proposte
	Aumento delle risorse destinate ai minori e a iniziative di cooperazione	Quota destinata nel 2000/quota destinata nel 2001 Idem per 2001/2002
	Indagine conoscitiva e mappatura degli interventi	Report
	Valutazione di impatto delle attività rivolte ai minori	Individuazione degli indicatori Report di valutazione dell'impatto
	Linee guida della cooperazione italiana sulle tematiche minorili	Aggiornamento delle linee guida

RASSEGNE

Organizzazioni internazionali (ottobre 2001 - giugno 2002)

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

Assemblea generale delle Nazioni unite

Cultura della pace e della non violenza

Con risoluzione 56/5 del 5 novembre 2001¹ l'Assemblea generale invita gli Stati membri a sviluppare quanto più possibile le attività volte a promuovere a livello internazionale, nazionale e regionale una cultura di pace e non-violenza indirizzata principalmente ai bambini e agli adolescenti. A tal fine, incoraggia la società civile, incluse le organizzazioni internazionali non governative, a mantenere il suo impegno a sostegno e complemento delle iniziative degli Stati membri. Auspica, inoltre, il coinvolgimento dei mezzi di comunicazione di massa come strumento educativo per la diffusione di siffatta cultura tra i ragazzi. Richiede, infine, al Segretario generale di preparare un rapporto sull'attuazione di questa risoluzione da presentare durante la cinquantasettesima sessione (2002).

Minori rifugiati non accompagnati

La risoluzione 56/136 del 19 dicembre 2001² enfatizza la necessità di provvedere a una rapida identificazione dei minori rifugiati non accompagnati e di fornire informazioni dettagliate e tempestive sul loro numero e la loro dislocazione. A tale scopo richiede agli Stati membri di prestare una pronta assistenza ai rifugiati minorenni e di tutelare diffusamente i loro diritti. Inoltre, qualora si tratti di minori rifugiati non accompagnati, l'Assemblea sostiene l'importanza del ricongiungimento familiare e invita gli Stati membri a facilitarlo. Essa, infine, richiede al Segretario generale di relazionare sullo stato d'attuazione della presente risoluzione durante la cinquantottesima sessione (2003).

Diritti dei bambini e degli adolescenti

L'Assemblea generale, presa conoscenza del rapporto del Segretario generale *Noi i bambini*³ del giugno 2001, stilato in preparazione della Sessione speciale dell'Assemblea sull'infanzia programmata dall'8 al 10 maggio 2002, chiede⁴: al

¹ A/RES/56/5 *International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World*.

² A/RES/56/136 *Assistance to unaccompanied refugee minors*.

³ Il testo del rapporto è consultabile (settembre 2002) sul sito web <http://www.unicef.org/special-session/about/sg-report.htm>

⁴ A/RES/56/138 del 19 dicembre 2001 *The rights of the child*.

Segretario generale di predisporre un rapporto sui diritti dei minori – da sottoporre alla sua attenzione durante la cinquantasettesima sessione (2002) – contenente informazioni sullo stato di attuazione della Convenzione di New York del 1989 e dei suoi Protocolli opzionali; inoltre, di condurre un'analisi approfondita sulla violenza su bambini e adolescenti, tenendo conto dei risultati della Sessione speciale di maggio. È inoltre richiesto al rappresentante speciale del Segretario generale per bambini e conflitti armati, ambasciatore Olara A. Otunnu, di inviare all'Assemblea e alla Commissione sui diritti umani rapporti dettagliati relativi alla condizione dei bambini coinvolti nei conflitti armati, nell'intento di evidenziare che tale piaga è ancora viva e diffusa in troppi Paesi membri dell'Organizzazione.

Diritti delle bambine e delle adolescenti

L'Assemblea generale ha affrontato le questioni di genere che interessano i soggetti di minore età con la risoluzione 56/139⁵. Con tale atto le Nazioni unite chiedono agli Stati membri di rinnovare il loro impegno nell'attuazione del Piano d'azione di Pechino⁶ e, in particolare, di:

- eliminare le disparità di genere nell'educazione primaria e secondaria entro il 2005;
- garantire alle bambine il pieno accesso al godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- adottare e attuare leggi che legittimino solo il matrimonio basato sul libero e pieno consenso della sposa e che stabiliscano un'età minima per la validità della prestazione del consenso al matrimonio da parte dei nubendi;
- proteggere le bambine da ogni forma di violenza, quali a esempio l'infanticidio, la selezione prenatale del sesso, le mutilazioni genitali o lo sfruttamento sessuale, e sviluppare appositi programmi di sostegno medico, sociale e psicologico per le bambine vittime di violenza;
- prestare la dovuta attenzione alla particolare vulnerabilità delle bambine prima, durante e dopo i conflitti armati;
- elaborare piani di azione nazionali ampi e multidisciplinari volti a eliminare ogni forma di violenza contro le donne e le bambine.

Sessione speciale sull'infanzia

La Sessione speciale dell'Assemblea generale sull'infanzia, prevista originariamente per il settembre 2001, si è svolta a New York dall'8 al 10 maggio 2002. Tale sessione, è stata convocata in ricorrenza del decennale del Vertice mondiale per l'infanzia del 1990 nel corso del quale gli Stati membri adottarono la *Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la promozione e lo sviluppo dei bambini* e stabilirono un Piano d'azione da attuare entro il 2000. A conclusione del-

⁵ A/RES/56/139 del 19 dicembre 2001 *The girl child*.

⁶ Piano d'azione approvato dalla *Quarta conferenza mondiale sulle donne*, Pechino, 4-15 settembre 1995.

*Protocolli opzionali
alla Convenzione
sui diritti del fanciullo*

la Sessione, l'Assemblea ha adottato il documento finale *Un mondo a misura di bambino*, contenente un breve bilancio dei progressi e delle lacune registrati nel decennio precedente e il nuovo Piano d'azione⁷. Per un'analisi più approfondita della sessione e dei suoi eventi si rimanda al numero 1/02 di questa rivista.

I Protocolli facoltativi alla Convenzione dei diritti del fanciullo, adottati a New York il 6 settembre 2000 e concernenti uno la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e l'altro il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati⁸ sono entrati in vigore rispettivamente il 18 gennaio e il 12 febbraio. A seguito del deposito degli strumenti di ratifica effettuato dal Governo italiano il 9 maggio a New York, entrambi i Protocolli sono in vigore in Italia a partire dal 9 giugno.

The United Nations

United Nations Plaza

New York, NY 10017

sito web: www.un.org

Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite

*Bambini e conflitti
armati*

Il 20 novembre 2001 il Consiglio di sicurezza ha adottato la risoluzione numero 1379⁹, contenente le principali raccomandazioni che tale organo ha recentemente elaborato nei suoi atti in materia di bambini e conflitti armati¹⁰. In particolare, il Consiglio si sofferma sull'inclusione della protezione dei bambini - e specialmente delle bambine -, negli accordi di pace, sullo sviluppo di programmi per la riabilitazione e il recupero dei bambini oppure, ancora, raccomanda ai soggetti privati di evitare rapporti commerciali con le parti coinvolte nei conflitti armati, quando esse violino le norme internazionali applicabili per la protezione dei bambini coinvolti in conflitti armati.

Il 7 maggio 2002 il Consiglio di sicurezza ha convocato una riunione *ad hoc* su questa tematica. Tale incontro presenta caratteristiche eccezionali perché a esso sono intervenuti Olara A. Otunnu, rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati, Graça Machel, relatore speciale delle Nazioni unite sul tema, Carol Bellamy, direttrice esecutiva

⁷ Il testo integrale del documento, nella versione italiana non ufficiale, è pubblicato in evidenza nella sezione Documenti del numero 1/2002 di questa rivista.

⁸ Il testo integrale dei Protocolli facoltativi, nella versione italiana non ufficiale, è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 2-3/2000 di questa rivista.

⁹ S/RES/1379 adottata dal Consiglio di sicurezza nella seduta n. 4423 del 20 novembre 2001.

¹⁰ Le altre risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza in materia sono la 1261 del 1999 e 1314 del 2000. Vedi in argomento il contributo di Massimo Toschi, *Il lavoro delle Nazioni unite su bambini e conflitti armati*, pubblicato nel n. 1/2002 di questa stessa rivista.

dell'UNICEF e, per la prima volta nella storia dell'organo, tre ragazzi, in rappresentanza di Paesi coinvolti in conflitti armati. A conclusione della riunione, il Consiglio di sicurezza ha adottato una dichiarazione presidenziale¹¹ la quale, tra l'altro, prendendo atto anche di quanto affermato dalle personalità intervenute, affronta la questione dell'accesso umanitario ai territori colpiti da conflitto armato – talora negato da alcuni Paesi – e sottolinea che, al contrario, per il vantaggio dei bambini coinvolti esso deve essere libero.

The United Nations

United Nations Plaza
New York, NY 10017
sito web: www.un.org

Commissione sui diritti umani delle Nazioni unite

Educazione sui diritti umani

La Commissione sui diritti umani si occupa dell'educazione e dell'informazione sui diritti umani con la risoluzione 2002/74 del 25 aprile 2002. La Commissione, infatti, afferma che esse costituiscono un elemento chiave per cambiare le attitudini e i comportamenti basati su razzismo, discriminazione o xenofobia e la relativa intolleranza e per promuovere il rispetto della diversità nelle società. Inoltre, l'educazione e l'informazione sui diritti umani rappresenta un fattore determinante per la promozione, diffusione e protezione dei valori democratici di giustizia ed equità, valori strategici per la prevenzione della cultura di discriminazione. Per questi motivi, la Commissione incoraggia gli Stati membri a inserire nei propri Piani d'azione nazionali per l'infanzia e l'adolescenza strategie di educazione e informazione sui diritti umani e li sollecita a moltiplicare i loro sforzi nel campo dell'istruzione, inserendo l'informazione e la sensibilizzazione sui diritti umani nei programmi educativi, anche attraverso la produzione di testi di studio, divulgativi e di sensibilizzazione per gli insegnanti e gli studenti.

Diritti dei bambini e degli adolescenti

Con la risoluzione 2002/92 del 26 aprile 2002 la Commissione sui diritti umani affronta tutti gli aspetti legati alla protezione dei diritti dei soggetti di minore età e indirizza agli Stati membri dell'organizzazione le proprie raccomandazioni in materia. Partendo dall'affermazione che le norme contenute nella Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e nei suoi Protocolli opzionali devono costituire lo standard di riferimento nella promozione e tutela dei diritti dei minori, la Commissione affronta in sette punti tutte le questioni legate all'attuazione della Convenzione di New York raccomandando agli Stati membri di compiere ogni sforzo perché questa si realizzi in un clima di cooperazione e confronto con lo stesso Alto commissariato.

¹¹ S/PRST/2002/12 *Statement by the President of the Security Council.*

Il primo punto viene dedicato in generale alla necessità di una piena attuazione dei diritti previsti dalla Convenzione di New York e dai trattati correlati. La Commissione, infatti, sollecita gli Stati parte a prestare la debita attenzione all'articolo 4 della Convenzione, dall'applicazione del quale deriva la necessità di istituire strutture governative di rilievo, possibilmente a livello di ministero, che abbiano la competenza specifica di formulare politiche per l'infanzia e di promuovere e monitorare la protezione dei diritti dei cittadini di minore età. Viene richiesto agli Stati parte di accettare l'emendamento dell'articolo 43 della Convenzione in base al quale la composizione del Comitato dei diritti del bambino viene allargato da 10 a 18 membri al fine di garantire una maggiore rappresentatività degli Stati parte, della loro cultura e dei loro sistemi giuridici. Si riafferma, poi, l'importanza di predisporre una formazione sistematica degli operatori pubblici sui diritti dei minori, di ogni livello, il lavoro dei quali ha impatto sulle tematiche connesse alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, raccomandando peraltro il coordinamento delle attività svolte dalle diverse amministrazioni in materia.

Il secondo punto è relativo alla protezione e promozione dei diritti dei minori e fa espresso riferimento al diritto all'identità, alla famiglia e alla registrazione immediatamente dopo la nascita, alla salute e all'istruzione nonché al bisogno di contrastare la povertà che affligge un numero altissimo di bambini nei cinque continenti del globo.

La risoluzione prosegue, poi, ribadendo che i bambini sono titolari dei diritti civili, politici, economici e culturali senza discriminazione di alcun tipo e ricorda la ancora troppo diffusa discriminazione di genere. I diritti dei bambini che si trovano in situazioni particolarmente difficili, quali i bambini di strada, i bambini lavoratori, i bambini rifugiati e quelli non accompagnati sono oggetto delle raccomandazioni contenute nel punto quattro mentre il punto successivo affronta la questione della prevenzione e del contrasto del traffico di bambini, della prostituzione e della pornografia minorile. La Commissione, quindi, dedica la sua attenzione alla protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati invitando, tra l'altro, gli Stati membri a cessare il reclutamento di bambini o il loro uso nelle forze armate e a prevenire queste pratiche da parte di gruppi armati non regolari, anche adottando le misure necessarie per proibirle e criminalizzarle. La Commissione sollecita gli Stati a continuare il sostegno dei programmi nazionali e internazionali anti-mina, di sminamento e di assistenza e riabilitazione delle vittime.

Il settimo punto della risoluzione è dedicato al recupero delle vittime delle violazioni dei diritti dei bambini e al loro reinserimento sociale. A questo proposito, la Commissione esorta gli Stati membri a includere tale obiettivo nei progetti di cooperazione, sia con gli Stati sia con le organizzazioni internazionali.

I testi delle risoluzioni possono essere acquisiti dal sito Internet <http://www.unhchr.ch>

OHCHR-UNOG

8-14 Avenue de la Paix

1211 Ginevra 10, Svizzera

tel. 0041 22 917.9000

UNICEF Innocenti research centre

Registrazione delle nascite

Nel marzo 2002 il Centro di ricerca dell'UNICEF ha pubblicato il numero 9 della serie *Innocenti Digest* intitolato *Birth Registration: Right from the Start*. La pubblicazione tratta della situazione dei bambini non registrati alla nascita i quali, oltre a vedersi rifiutato un diritto civile fondamentale, entrano a far parte della schiera dei "non esistenti". In mancanza di un documento che possa dimostrare la loro identità e la loro età, i bambini non registrati vanno incontro all'impossibilità d'accedere ai servizi di base quali la sanità e l'istruzione e perdono il beneficio della protezione contro l'abuso e lo sfruttamento, riservata ai minori. Questi bambini sono, quasi inevitabilmente, i figli dei poveri e degli emarginati e l'assenza della loro registrazione accentua la loro povertà e la loro esclusione sociale rendendoli facili vittime di abusanti, trafficanti e, più in generale, di sfruttatori di bambini e adolescenti. La ricerca condotta dall'UNICEF Innocenti research centre ha perseguito un triplice obiettivo: innanzi tutto ha messo in piena luce le ragioni che rendono necessaria la registrazione delle nascite, quindi ha esaminato gli ostacoli che si oppongono a una registrazione universale e, infine, ha tentato di individuare le misure che le amministrazioni statali devono adottare per garantire la registrazione universale dei neonati.

UNICEF Innocenti research centre

Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze

tel. 055 20.330

fax 055 24.48.17

sito web: www.unicef-icdc.org

e-mail (per ordinare le pubblicazioni): florence.orders@unicef-icdc.it

The Second World Congress against the Commercial Sexual Exploitation of Children

Sfruttamento sessuale dei bambini

A distanza di cinque anni dal primo congresso di Stoccolma, il secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale a fini commerciali dei bambini si è svolto a Yokohama, Giappone, dal 17 al 20 dicembre 2001. Oltre ad attrarre l'attenzione internazionale su questo terribile tema, il congresso ha inteso realizzare quattro obiettivi fondamentali:

- una revisione dei progressi fatti nell'applicazione del Piano d'azione di Stoccolma;
- un rafforzato impegno politico nell'applicazione del Piano d'azione di Stoccolma e un intensificato follow up;
- l'identificazione delle maggiori aree problematiche nella protezione dei bambini dallo sfruttamento sessuale;
- la condivisione delle esperienze e delle buone pratiche nel settore.

Per maggiori informazioni su questa iniziativa e per reperire gli atti del congresso si può consultare la pagina web predisposta dal Centro nazionale al seguente indirizzo: <http://www.minori.it/news/appuntamenti/yokohama/yokohama.htm>.

Euronet

Povert  ed esclusione sociale

Il 23 gennaio Euronet, nel corso di una conferenza presso il Parlamento europeo, ha presentato il suo rapporto dal titolo *Including children: developing a coherent approach to child poverty and social exclusion across Europe*. Il rapporto esamina l'impatto della povert  e dell'esclusione sociale su bambini e adolescenti nell'Unione europea e analizza le politiche che li riguardano indirettamente partendo per  dall'ottica dei minori stessi. Uno degli obiettivi sottesi al rapporto, infatti,   quello di mettere in luce l'importanza di contrastare la povert  e l'esclusione sociale dei bambini europei tenendo conto della loro opinione. Il rapporto   disponibile in inglese, francese e spagnolo presso gli uffici delle organizzazioni che compongono la coalizione. Per l'Italia,   possibile rivolgersi a Save the Children Italia, via Gaeta 19, 00185 Roma, tel.: 06 4740354, e-mail: info@savethechildren.it.

Euronet

Rue Montoyer 39

1000 Bruxelles

Belgio

tel. +32 2 512.45.00

fax +32 2 513.49.03

e-mail: europeanchildrennetwork@skynet.be

sito web: <http://europeanchildrensnetwork.gla.ac.uk>

Unione europea (ottobre 2001 - giugno 2002)

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

Atti comuni

Emarginazione sociale

La Comunità conformemente all'art. 2 del suo Trattato istitutivo, ha il compito di promuovere, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale e il miglioramento del tenore della qualità della vita, nonché la coesione economica e sociale.

Il Consiglio europeo di Lisbona, del 23 e 24 marzo 2000, ritenendo inaccettabile il numero di persone che nell'Unione europea vivono al di sotto della soglia di povertà e in condizioni di emarginazione sociale, ha reputato necessaria l'adozione di iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati. Ha inoltre stabilito che le politiche volte a combattere l'emarginazione sociale dovrebbero essere basate su un metodo di coordinamento aperto che combini i piani d'azione nazionali e un'iniziativa della Commissione per favorire la cooperazione. Poiché gli obiettivi dell'azione proposta, concernente il contributo della Comunità alla lotta contro l'emarginazione sociale, non possono essere sufficientemente conseguiti dai singoli Stati, il Parlamento e il Consiglio europeo, con decisione del 7 dicembre 2001¹, hanno adottato un programma d'azione comunitaria volto a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri.

Il programma si prefigge di combattere il fenomeno tramite:

- a) il miglioramento della comprensione del fenomeno dell'emarginazione sociale e della povertà, in particolare attraverso indicatori comparabili;
- b) l'organizzazione di scambi in materia di politiche seguite e la promozione del reciproco apprendimento, nel contesto tra l'altro di piani d'azione nazionali;
- c) lo sviluppo della capacità degli attori di affrontare il problema dell'emarginazione sociale e della povertà in modo efficace, e di promuovere approcci innovativi, in particolare tramite la costituzione di reti a livello europeo e la promozione del dialogo con tutti i soggetti coinvolti, anche a livello nazionale.

¹ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 dicembre 2001 che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso a incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale, in GUCE L10 del 12 gennaio 2002.

Al fine di conseguire tali obiettivi, si prevede la possibilità di attuare numerose azioni comunitarie tra le quali, ad esempio, l'analisi delle caratteristiche, delle cause e delle tendenze dell'emarginazione sociale con il supporto della Commissione, la quale in cooperazione con gli Stati membri adotta i provvedimenti necessari per promuovere la partecipazione di tutte le parti in causa. Ci si propone, inoltre, di garantire la divulgazione dei risultati delle azioni comunitarie intraprese nel quadro del programma, di fornire informazioni, pubblicità e seguito adeguati, relativamente alle azioni comunitarie sostenute dal programma.

L'accesso al programma è aperto a tutte le istituzioni e organismi, attori pubblici e/o privati che intervengono nella lotta all'emarginazione sociale e in particolare: agli Stati membri, agli enti locali e regionali, agli organismi incaricati di combattere l'emarginazione sociale, alle parti sociali, agli organismi fornitori di servizi sociali, alle organizzazioni non governative, alle università e studi di ricerca, agli istituti statistici e ai mezzi d'informazione.

Consiglio dell'Unione europea

Videogiochi

Il Consiglio dell'Unione europea, appurata l'ampia e crescente disponibilità di videogiochi e giochi per computer in vendita o a noleggio nei negozi o distribuiti via Internet, nonché l'eterogeneità dei contenuti destinati a consumatori di età diverse, con la risoluzione del 1° marzo 2002², sottolinea la fondamentale importanza che i consumatori dispongano di informazioni chiare, circa la valutazione del contenuto e la conseguente classificazione per gruppi di età.

Ritiene, infatti, troppo elevato il rischio che certi prodotti non adatti a minori, per mancanza di regolamentazioni adeguate, finiscano di fatto per essere utilizzati anche dai bambini. Tale rischio può senza dubbio ridursi fornendo i prodotti commercializzati di un'adeguata etichettatura, onde consentire una scelta consapevole dei prodotti, e proteggere i giovani da contenuti potenzialmente nocivi.

Molti degli Stati membri dell'Unione europea dispongono già di sistemi di classificazione in base all'età, fondati su criteri diversi perché diverse sono le culture e le sensibilità nazionali e locali.

Il Consiglio, per garantire un'effettiva protezione di bambini e adolescenti, reputa pertanto indispensabile incoraggiare in tutti gli Stati membri lo sviluppo di sistemi di classificazione chiari e semplici, che consentano di valutare il contenuto di detti prodotti e a tal fine invita sia gli Stati membri, sia la Commissione, a intensificare la cooperazione con tutte le parti interessate - quali l'industria, i creatori di contenuti, i consumatori e i giovani - per quanto riguarda lo scambio di informazioni e di esperienze, al fine di individuare le migliori prassi in ordine alla classificazione e all'etichettatura dei videogiochi e dei giochi per

² Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 1o marzo 2002 sulla protezione dei consumatori, in particolare dei giovani, mediante l'etichettatura di taluni videogiochi e giochi per computer per gruppi di età, pubblicata in GUCE C 65 del 14 marzo 2002.

Bambini scomparsi e sfruttamento sessuale

computer, per gruppi di età, tenendo conto della diversità culturale e delle differenti sensibilità nazionali e locali.

Il Consiglio invita altresì la Commissione, a seguire gli sviluppi nella concezione e utilizzazione dei metodi di valutazione del contenuto dei videogiochi e dei giochi per computer, nonché di classificazione ed etichettatura, presentando eventualmente una relazione al Consiglio.

Considerato che per l'Unione europea la lotta contro la scomparsa e lo sfruttamento sessuale dei bambini costituisce una priorità, il Consiglio adotta una risoluzione³ nell'intento di sollecitare gli Stati membri a favorire la cooperazione tra le autorità competenti e la società civile – in particolare gli organismi della società civile – per la ricerca dei bambini scomparsi (bambini fuggiti da casa, rapiti da terzi o scomparsi in modo inspiegabile) o sessualmente sfruttati (tratta dei bambini, prostituzione e pornografia infantile, reti pedofile su Internet, abuso sessuale extrafamiliare non organizzato).

Il Consiglio suggerisce le seguenti forme di cooperazione:

- mettere a disposizione, ove non sia già istituita, una linea telefonica d'emergenza, gratuita, accessibile 24 ore su 24, destinata alla raccolta di informazioni e di testimonianze relative ai bambini;
- sostenere gli organismi della società civile nella ricerca dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, attraverso la diffusione di informazioni, la collaborazione di volontari per azioni di ricerca organizzate nel quadro delle indagini, il sostegno ai familiari dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, di volontari e di consulenti specializzati.

Con la risoluzione si invitano gli Stati membri a prevedere norme adeguate, conformemente alle rispettive legislazioni, in materia di indagini e azioni penali per la reciproca comunicazione tra organismi della società civile e autorità competenti, delle informazioni relative alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati.

Al contempo, la Commissione, con l'apporto delle informazioni raccolte da ciascuno degli Stati membri, è invitata a predisporre uno studio mirato a definire l'ampiezza del fenomeno in questione e le questioni giuridiche connesse all'intervento degli organismi della società civile, a verificare il ruolo degli organismi della società civile che negli Stati membri contribuiscono attivamente alla ricerca dei bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, nonché le modalità del loro intervento e della cooperazione con le autorità competenti, e a riferire i risultati di detto studio entro un anno dall'adozione della risoluzione, al Consiglio, il quale definirà le misure da adottare sul piano dell'Unione europea.

³ Risoluzione del Consiglio sull'apporto della società civile alla ricerca di bambini scomparsi o sessualmente sfruttati, pubblicata in GUCE C 283 del 9 ottobre 2001.

*Dimensione etica
del turismo*

Il turismo è uno dei principali settori dell'economia europea; è un settore di carattere trasversale, implicato in numerose politiche dell'Unione europea, per il quale non esiste ancora una politica europea comune. Molte politiche e misure comunitarie in settori quali i trasporti, l'ambiente, le nuove tecnologie dell'informazione, l'igiene alimentare, l'energia e la fiscalità, hanno comunque effetti diretti sul settore del turismo.

In considerazione di questo, il Consiglio dell'Unione europea reputa indispensabile una risoluzione⁴ che si ponga come obiettivo principale un ampio quadro di coordinamento tra queste politiche e azioni.

Tra le molte indicazioni volte a migliorare il turismo in Europa, di particolare rilievo è l'invito rivolto a ciascuno Stato membro di promuovere la "dimensione etica" del turismo.

Tale dimensione può essere raggiunta:

- 1) attraverso l'introduzione di strumenti idonei a combattere tutte le forme di sfruttamento di donne e bambini;
- 2) individuando nel turismo uno strumento di lotta contro la povertà nei Paesi in via di sviluppo;
- 3) incoraggiando iniziative volte a sensibilizzare l'industria del turismo, le autorità pubbliche e la società civile circa l'importanza di questi problemi.

Parlamento europeo

*Giornata mondiale
per l'eliminazione
della povertà*

In occasione della Giornata mondiale per l'eliminazione della povertà proclamata per la prima volta dall'Assemblea generale dell'ONU con la risoluzione 47/197 del 22 dicembre 1992, il Parlamento europeo adotta una risoluzione⁵ domandando all'Unione europea di dichiarare solennemente il 17 ottobre Giornata europea per l'eliminazione della povertà.

In questa prospettiva sono state invitate le istituzioni europee a manifestare il loro sostegno a favore di un partenariato con le associazioni per la lotta alla povertà e di attribuire alle politiche sociali una priorità pari a quella attribuita alle politiche economiche.

Il Parlamento ha inoltre chiesto alla Commissione, al Consiglio, al CES e alla sua Commissione per l'occupazione e gli affari sociali di effettuare, il 17 ottobre di ogni anno, una valutazione pubblica delle politiche comunitarie in materia di lotta alla grande povertà e all'esclusione sociale, in cooperazione con gli operatori sociali, in particolare con quelli che rappresentano i più poveri.

Infine, è stata sottolineata l'importanza che gli Stati membri dell'Unione europea sviluppino, nell'ambito del loro piano nazionale per l'inserimento socia-

⁴ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 21 maggio 2002 sul futuro del turismo europeo, pubblicata in GUCE C 135 del 6 giugno 2002.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sulla giornata mondiale delle Nazioni unite per l'eliminazione della povertà, pubblicata in GUCE C 87 E, dell'11 novembre 2002.

le, strategie effettive volte a garantire a tutti l'accesso a diritti fondamentali quali l'istruzione, l'alloggio, le cure sanitarie, nonché la cultura e un'occupazione duratura, attribuendo la priorità alle persone più vulnerabili.

Commissione europea

Potestà genitoriale

La Commissione, alla luce dei principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in particolare nel rispetto dei diritti fondamentali del bambino indicati all'art. 24, il 6 settembre 2001 ha proposto l'adozione di un regolamento relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di potestà dei genitori⁶.

Obiettivo prioritario dell'azione comunitaria è quello di tutelare l'interesse superiore del bambino e in particolare di rendere concreto il suo diritto di mantenere relazioni personali e contatti diretti con i due genitori. Per garantire condizioni di parità per tutti i bambini e gli adolescenti, la proposta prevede l'applicazione delle norme regolamentari a tutti i procedimenti civili relativi alla potestà dei genitori, inclusi i diritti di visita, a esclusione degli obblighi alimentari che rientrano nel campo di applicazione del regolamento CE n. 44/2001.

I criteri di competenza sono elaborati in funzione dell'interesse superiore del fanciullo e ciò significa che devono essere competenti, in primo luogo, i giudici dello Stato membro in cui il minore ha la residenza abituale, a eccezione di alcuni casi di cambiamento della residenza abituale del bambino o di accordi fra i titolari della potestà genitoriale.

La Commissione propone che, in caso di illecito trasferimento o mancato ritorno del minore, i giudici dello Stato membro in cui il minore è stato trasferito o viene trattenuto, devono poter adottare i provvedimenti necessari per tutelarlo, ma devono poi rinviare il caso ai giudici competenti a emettere la decisione nel merito.

Le disposizioni relative alla competenza dunque, non devono precludere la possibilità per i giudici dello Stato membro in cui si trova il bambino di adottare misure per tutelarlo in casi di urgenza o per organizzare l'esercizio della potestà genitoriale, ma spetterà ai giudici dello Stato membro competente a conoscere del merito emettere una decisione, con possibilità di annullamento delle misure precedentemente adottate. Si indica, inoltre, che le decisioni sono riconosciute ed eseguite conformemente al regime disposto dal regolamento CE n. 1347/2000.

La proposta di regolamento indica specificamente che la Danimarca non partecipa all'eventuale adozione del regolamento e che, pertanto, in tal caso non è vincolata da esso né soggetta alla sua applicazione.

⁶ Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di potestà dei genitori, presentata dalla Commissione il 6 settembre 2001, pubblicata in GUCE C 332 E del 27 novembre 2001.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea con decisione n. 1031/2000 hanno istituito il programma d'azione comunitaria *Gioventù*, relativo alla politica di cooperazione in questo settore riguardante anche il servizio volontario europeo e gli scambi di giovani all'interno della Comunità con Paesi terzi.

Il programma attivato per il periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2006, contribuisce alla promozione di un'Europa della conoscenza mediante lo sviluppo di uno spazio di cooperazione nel settore della politica della gioventù basato sull'istruzione e sulla formazione informale. Esso promuove l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e lo sviluppo di conoscenze, attitudini e competenze atte a favorire la cittadinanza attiva e l'idoneità all'occupazione, attraverso la realizzazione delle seguenti azioni comunitarie:

- gioventù per l'Europa;
- servizio volontario europeo;
- iniziative per i giovani;
- azioni congiunte;
- misure di accompagnamento.

Col bando pubblicato il 16 maggio 2002⁷ la Commissione invita i promotori di progetti a presentare entro il 1° ottobre 2002, progetti europei su larga scala nel quadro dell'azione 5 (misure di accompagnamento) del Programma gioventù. Tali misure hanno due obiettivi fondamentali: fornire assistenza allo sviluppo delle tre azioni principali del programma *Gioventù*, tramite il sostegno di progetti di formazione, cooperazione e informazione; contribuire alla realizzazione degli obiettivi del programma nonché promuovere e rafforzare la cooperazione europea su questioni giovanili.

Con questo bando, la Commissione invita a presentare progetti europei su larga scala, che abbiano un valore aggiunto chiaramente definito per il programma *Gioventù* e la cooperazione giovanile.

La Commissione ha fissato alcuni temi prioritari da sviluppare attraverso i progetti selezionati (per esempio progetti mirati a promuovere la cittadinanza attiva e la partecipazione dei giovani con minori opportunità alla vita sociale, progetti mirati a combattere la discriminazione, il razzismo e la xenofobia, con particolare attenzione per l'integrazione dei giovani che fanno parte di minoranze); inoltre, sono state fissate alcune priorità in linea con i metodi di lavoro da adottare per l'attuazione dei progetti.

Il bando prevede altresì, i criteri delle selezioni formali, i criteri di valutazione, le condizioni finanziarie, le procedure di selezione, e le modalità delle presentazioni delle domande.

⁷ Invito della Commissione a presentare progetti di cooperazione, formazione e informazione su larga scala, Azione 5 - misure di accompagnamento, pubblicato in GUCE C 115 del 16 maggio 2002.

*Lotta alle malattie
infettive nei Paesi
in via di sviluppo*

La Commissione, con la proposta di regolamento del 4 marzo 2002⁸, invita il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea a prendere in considerazione il problema dell'altissima mortalità nei Paesi in via di sviluppo, per le tre principali malattie trasmissibili (HIV/AIDS, malaria e tubercolosi), e le sue ripercussioni sul tasso di morbidità e sull'aspettativa di vita in tali Paesi.

Combattere queste malattie non è obiettivo perseguibile dai singoli Stati membri perché presuppone un'azione strutturale adeguata, globale e coerente, che richiede l'impiego di forze finanziarie e umane di portata sovranazionale e un coordinamento degli aiuti a livello europeo.

La proposta di regolamento è volta a disciplinare un'azione della Comunità che preveda la fornitura di assistenza finanziaria, di assistenza tecnica, di materiale medico, di prodotti di base e di missioni di valutazione per svolgere attività che mirino a ottimizzare l'impatto degli interventi attuali, a combattere le principali malattie trasmissibili che colpiscono le fasce più povere della popolazione, a migliorare l'accessibilità economica ai farmaci e a promuovere la ricerca e lo sviluppo.

La Commissione propone che i finanziamenti comunitari siano destinati in particolare a quei progetti specifici volti a:

- rendere più efficaci gli interventi in un sistema sanitario globale;
- migliorare le politiche farmaceutiche;
- fornire aiuti ai Paesi in via di sviluppo, per produrre localmente i farmaci essenziali non brevettati e oggetto di licenza;
- promuovere l'introduzione di un sistema globale di prezzi differenziati per i farmaci essenziali a favore dei Paesi in via di sviluppo;
- analizzare l'impatto dei fattori economicamente rilevanti, sul prezzo al consumo dei farmaci nei Paesi in via di sviluppo;
- fornire assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo per quanto riguarda questioni di sanità pubblica;
- realizzare incentivi per incrementare gli investimenti privati nella ricerca dei nuovi farmaci;
- potenziare le capacità dei Paesi in via di sviluppo di cooperare nella ricerca;
- sostenere le iniziative globali di lotta contro le malattie in questione.

La proposta di regolamento indica anche i potenziali partner delle azioni di cooperazione e attribuisce alla Commissione poteri di controllo, di coordinamento e di programmazione strategica degli interventi. Il finanziamento stanziato assume la forma dell'aiuto non rimborsabile.

⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul contributo alla lotta contro le malattie legate alla povertà (HIV/AIDS, malaria e tubercolosi) nei Paesi in via di sviluppo, presentata dalla Commissione il 4 marzo 2002, pubblicata in GUCE C 151 E, del 25 giugno 2002.

La Commissione, con proposta del 7 marzo 2002⁹, intende richiamare l'attenzione della Comunità sul problema della salute riproduttiva e sessuale delle donne e degli uomini di età compresa fra i 15 e i 49 anni che vivono nei Paesi in via di sviluppo.

I tassi di elevata mortalità e di morbidità tra le donne madri, a cui si aggiunge la mancanza dei servizi necessari a garantire un'igiene riproduttiva e sessuale sicura, continuano a compromettere i tentativi di promozione dello sviluppo economico e di aumento delle possibilità di garantire la sussistenza in questi Paesi. Requisito fondamentale per una libertà di scelta individuale di uomini, donne e adolescenti in questa materia è usufruire di un accesso adeguato all'informazione e ai servizi.

La Commissione sostiene con forza il diritto di ogni individuo di scegliere liberamente quanti figli avere e con quale frequenza; invita la Comunità e gli Stati membri a condannare rigorosamente tutte le forme di violazione dei diritti umani volte ad arginare la crescita demografica quali: l'aborto coatto, la sterilizzazione obbligatoria, l'infanticidio, il rifiuto, il maltrattamento o l'abbandono dei bambini non desiderati.

Al fine di assicurare un alto livello di protezione della salute umana, la Commissione propone che il Parlamento e il Consiglio congiuntamente adottino un regolamento per promuovere il miglioramento della salute riproduttiva e sessuale nei Paesi in via di sviluppo e per raggiungere un livello adeguato di tutela dei diritti connessi.

Si prevede, pertanto, che la Comunità fornisca assistenza finanziaria, assistenza tecnica, materiale medico, prodotti di base e missioni di valutazione, con lo scopo di svolgere attività che mirino a garantire il diritto a una buona igiene riproduttiva e sessuale, a garantire l'accesso a tutti i servizi e i prodotti necessari, a ridurre la mortalità tra le donne madri.

In particolare i finanziamenti comunitari saranno destinati a quei progetti specifici volti a:

- agevolare l'accesso dei poveri a validi servizi, relativamente alla scelta degli anticoncezionali e alla prevenzione e diagnosi delle infezioni a trasmissione sessuale;
- fornire agli adolescenti le informazioni, i servizi e le consulenze necessarie per tutelare la loro igiene riproduttiva e sessuale ed evitare le gravidanze indesiderate;
- combattere la pratica delle mutilazioni genitali femminili;
- mettere a disposizione metodi più efficaci, accessibili e accettabili di contraccezione e di protezione dalle infezioni a trasmissione sessuale;
- promuovere programmi sanitari globali per le donne madri.

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno alle politiche e alle azioni riguardanti l'igiene riproduttiva e sessuale e i diritti connessi nei Paesi in via di sviluppo, presentata dalla Commissione il 7 marzo 2002, pubblicata in GUCE C 151 E, del 25 giugno 2002.

Obiettivo principe della proposta di regolamento è potenziare i sistemi sanitari nei Paesi in via di sviluppo, nella convinzione che la stabilità futura dei miglioramenti sia garantita solamente da forti investimenti nel settore sociale, dall'istruzione e dal benessere economico, dalla tutela dell'ambiente e dalla sicurezza alimentare.

I soggetti beneficiari dell'assistenza finanziaria e delle consulenze, sono identificati nei Paesi più poveri e meno sviluppati e nelle fasce più sfavorite della popolazione. Gli interventi devono finalizzarsi a completare e rafforzare le politiche e le capacità dei Paesi in via di sviluppo. Alla Commissione sono attribuiti poteri di controllo, di coordinamento e di programmazione strategica degli interventi. Per i finanziamenti stanziati è prevista la forma dell'aiuto non rimborsabile.

Libro bianco sulla gioventù

Su proposta di Viviane Reding, commissario responsabile dell'Istruzione e della cultura, il 21 novembre la Commissione europea ha adottato un Libro bianco sulla gioventù¹⁰ rivolgendosi alla fascia di età che va dai 15 ai 25 anni. Esso intende contribuire alla riconciliazione dei giovani con la vita cittadina e politica ed è il risultato, da un lato, di una vastissima consultazione di numerose decine di migliaia di giovani europei e, dall'altro, di una concertazione con gli Stati membri, le organizzazioni giovanili e gli esperti nel campo della gioventù. L'Europa allargata a 27 Paesi conterà 75 milioni di ragazzi fra i 15 e i 25 anni, perciò la Commissione ha sentito la necessità di trovare delle risposte alla profonda disaffezione dei giovani verso le forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica e, in particolare, di mobilitarli maggiormente a favore della costruzione europea, nell'ottica del Libro bianco sulla *governance*.

Le risposte fornite dal Libro bianco si situano su due livelli. Il primo consiste nel rafforzamento della cooperazione fra gli Stati membri mentre il secondo mira a una più forte considerazione dei giovani nelle politiche settoriali.

La cooperazione fra gli Stati membri è riferita all'adozione da parte dei ministri che si occupano di infanzia, adolescenza e politiche per la gioventù, con l'impulso e l'assistenza della Commissione stessa, del metodo di lavoro già applicato in relazione alla politica dell'educazione sul piano comunitario. Il metodo, definito "metodo aperto di coordinamento", permette di trarre profitto dalle migliori pratiche, dalle esperienze che hanno avuto successo in Europa e di stabilire degli obiettivi quantitativi e/o qualitativi comuni da raggiungere a breve, medio e lungo termine. Il metodo prevede, inoltre, le apposite procedure di controllo.

Fra i temi prioritari proposti dalla Commissione nel quadro del nuovo metodo di lavoro figurano: il rinnovo delle forme di partecipazione dei giovani alla vita pubblica, partendo dalle esperienze positive dei consigli nazionali e regionali giovanili; l'informazione dei giovani sulle questioni europee e la promo-

¹⁰ Il testo dell'European Commission White Paper, COM (2001) 681 del 21 novembre 2001, è consultabile sul sito www.europa.eu.int

zione del volontariato, eliminando gli ostacoli nazionali alla mobilità dei giovani volontari.

Per il corretto funzionamento del metodo aperto di coordinamento anche nell'ambito delle politiche per gli adolescenti e i giovani, il Libro bianco invita ogni stato membro a designare un coordinatore nazionale.

Il secondo livello di risposte individuate dal Libro bianco consiste in una migliore valutazione dei bisogni specifici dei giovani nelle politiche comunitarie e nelle politiche nazionali. Le politiche particolarmente interessate sono l'occupazione e l'integrazione sociale, l'istruzione e la formazione, le questioni sociali, e in particolare la lotta contro il razzismo, l'immigrazione, la tutela dei consumatori, la salute e l'ambiente.

La Commissione mette in evidenza, infine, che questo quadro di coordinamento non comporta una nuova ripartizione delle competenze fra i livelli di responsabilità. Il finanziamento delle nuove iniziative previste a livello comunitario dal Libro bianco sarà principalmente assicurato dal programma *Gioventù* che dispone di una dotazione di bilancio pari a 520 milioni di euro per il periodo 2000-2006.

Sostanze pericolose

La Commissione con decisione del 19 febbraio 2002¹¹, proroga per la nona volta e per ulteriori tre mesi, la validità della sua precedente decisione 1999/815/CE volta a vietare l'immissione sul mercato di giocattoli destinati a essere messi in bocca da bambini d'età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati.

Tale provvedimento è adottato per consentire ulteriori lavori per risolvere alcune difficoltà di importanza cruciale relative alle sostanze in questione, nonostante alcuni recenti sviluppi riguardo alla convalida dei test sui rischi delle stesse.

Di conseguenza occorre garantire la validità delle misure di divieto adottate dagli Stati membri che hanno recepito la decisione del 1999.

Comitato economico e sociale

Protezione dei minori su Internet

Negli ultimi anni l'uso di Internet, in molti Paesi d'Europa, ha registrato un forte sviluppo; tuttavia, con la sua progressiva diffusione, i problemi già riscontrati negli USA hanno cominciato a emergere anche in tutto il territorio della Unione europea. Appare indispensabile, pertanto, garantire un'efficace protezione ai minori che si servono della rete a scopo di comunicazione, divertimento, istruzione e informazione, evitando loro il rischio di essere esposti a

¹¹ Decisione della Commissione del 19 febbraio 2002 che proroga per la nona volta la validità della decisione 1999/815/CE riguardante provvedimenti che vietano l'immissione sul mercato di giocattoli e articoli di puericultura destinati a essere messi in bocca da bambini d'età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati, pubblicata in GUCE L 50 del 21 febbraio 2002.

contenuti nocivi. Oltre all'uso illegale di Internet per la diffusione della pornografia infantile, sono emersi i primi casi di tentato rapimento, o rapimento vero e proprio, perpetrati da pedofili che si servono di Internet per i loro approcci.

Il Comitato economico e sociale (CES) emana un parere¹² che illustra la sua iniziativa di protezione dei minori su Internet per completare e potenziare il piano d'azione Internet dell'Unione europea e per aumentarne la visibilità tra i gruppi costitutivi del Comitato stesso, e più precisamente tra i gruppi di interesse socioeconomici.

In passato, il Comitato aveva già manifestato il convincimento che la regolamentazione di Internet dovesse essere attenta, equilibrata, non discriminatoria e violare il meno possibile i principi della privacy e della libertà di parola. Allo stesso tempo, però, il Comitato evidenziava l'opportunità di tutelare i minori dai contenuti illegali e nocivi presenti in rete, proponendo l'uso di sistemi di codificazione e di programmi informatici di filtraggio, l'elaborazione di iniziative di formazione e sensibilizzazione, nonché di un quadro europeo di codici di condotta.

L'Unione europea, sulla base dei suggerimenti del CES, il 25 gennaio 1999 aveva adottato un piano d'azione per l'uso sicuro di Internet, recependo fondamentalmente le proposte del CES che comprendevano quattro linee d'azione.

- Garantire un ambiente più sicuro, attraverso la creazione di una rete europea di hot line che consenta ai consumatori di denunciare eventuali sospetti di pornografia infantile, e attraverso la promozione dell'autoregolamentazione e dei codici di condotta.
- Elaborare sistemi di filtraggio e di codificazione.
- Incoraggiare le azioni di sensibilizzazione.
- Promuovere le azioni di sostegno.

Nonostante i grandi sforzi effettuati sino a oggi dalle istituzioni per regolamentare Internet, e salvaguardare in particolare bambini e adolescenti da informazioni e materiali che possano nuocere al loro benessere, il Comitato ha rilevato che la percentuale di contenuto dei siti Internet già catalogato è molto scarsa: i tentativi di catalogazione su base volontaria, infatti, si sono rivelati insufficienti. Secondo il CES, l'Unione europea dovrebbe compiere un lavoro prolungato e pubblico per far sì che tutti i fornitori di contenuti cataloghino il loro materiale, pena l'esclusione dal mercato. Il Comitato ha verificato, altresì, che le forze di polizia riescono a rintracciare solo una minima parte delle migliaia di minori maltrattati le cui immagini appaiono sui siti Internet e che l'attesa per i processi agli imputati di pornografia infantile è troppo lunga.

Poiché Internet non può costituire uno spazio che sfugge alle regole del diritto, le incriminazioni penali e le sanzioni devono essere precise e loro defini-

¹² Parere del Comitato economico e sociale del 28 novembre 2002 sul programma di protezione dei minori su Internet pubblicato in GUCE C 48 del 21 febbraio 2002.

zione deve essere comunemente accolta a livello europeo e nella misura del possibile, mondiale. Per raggiungere tale obiettivo il Comitato invita gli Stati membri a predisporre leggi sempre più adeguate a tali necessità, a potenziare e istituire nuovi organi, ove occorre.

Ritiene indispensabile che gli Stati membri promuovano programmi di sensibilizzazione: le imprese, i sindacati, le organizzazioni d'insegnanti, consumatori e famiglie possono contribuire alla formazione di bambini e genitori per combattere la predominanza di contenuti pericolosi e garantire un uso sicuro di Internet.

Il Comitato esprime preoccupazione per l'incapacità delle forze di polizia di individuare la maggior parte di bambini e adolescenti maltrattati on line, e incoraggia il progetto della Commissione di potenziare la cooperazione nel settore specie per quanto concerne l'attività dell'Europol e dell'Interpol. Appoggia il piano d'azione per l'uso sicuro di Internet e auspica il suo potenziamento con ulteriori risorse.

Consiglio d'Europa (ottobre 2001 - giugno 2002)

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

Assemblea parlamentare

Bambini urbani

Le giovani generazioni che vivono nelle metropoli e nelle città europee hanno sviluppato diffusi comportamenti antisociali in reazione ai contesti urbani e sub-urbani sempre meno accoglienti nei quali essi si trovano a dover sviluppare le loro relazioni sociali. Disoccupazione, povertà, disgregazione familiare, violenza e, più in generale, la mancanza di un adeguato spirito comunitario alimentano il comportamento disaggregante e deviante dei ragazzi. La risposta a tali condotte risiede nella prevenzione, piuttosto che nella repressione o punizione, e in una politica sociale dinamica e multidisciplinare rivolta a tutti i minori e non solo a quelli devianti o a rischio. In quest'ottica, l'Assemblea parlamentare raccomanda¹ al Comitato dei ministri di dare priorità alle politiche sociali rivolte ai bambini e agli adolescenti che vivono in città e di sviluppare apposite linee guida sulla base di un'informazione paneuropea sulle esperienze di vita dei minori nelle città. Si raccomanda, inoltre, di sollecitare gli Stati membri a garantire ai cittadini di minore età i diritti previsti dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del bambino e di impegnarsi in uno scambio di esperienze a livello europeo che coinvolga anche i poteri locali, i quali spesso hanno competenza diretta a trattare la condizione di vita dei ragazzi nel contesto urbano. Sulla base di questi presupposti, gli Stati membri si devono sentire impegnati a sviluppare una politica sociale dinamica indirizzata ai bambini e agli adolescenti che vivono in città la quale faciliti lo sviluppo del senso di appartenenza alla comunità e contrasti i fattori di emarginazione o esclusione sociale.

Tratta delle donne

La tratta delle donne in Europa è un fenomeno che sta progressivamente aumentando, tanto da porsi al terzo posto nelle attività criminali dopo il traffico di droga e quello d'armi. Essa, quale nuova forma di schiavitù, va contro i principi base del diritto e della democrazia costituendo una grave violazione dei diritti umani e quindi dovrebbe essere considerata un crimine contro l'umanità. Il fenomeno, che prevede nel 78% dei casi sfruttamento sessuale, interessa an-

¹ Raccomandazione 1532 (2001), del 24 settembre 2001, *A dynamic social policy for children and adolescents in towns and cities*.

che donne molto giovani ed è strettamente collegato con la prostituzione e con altre forme più nascoste di sfruttamento, come i matrimoni su catalogo promossi su Internet o il turismo sessuale. Le donne oggetto di traffico provengono soprattutto dai Paesi del Centro e dell'Est europeo, infatti la causa principale della tratta risiede nella povertà, effetto diretto della transizione di questi Paesi verso l'economia di mercato. Tuttavia, tale forma di sfruttamento delle donne ha subito un sensibile incremento anche nelle aree di conflitto o dove si sono svolti conflitti bellici, ad esempio i Balcani, dove la povertà è strettamente legata alla instabilità della società civile e all'indebolimento del sistema normativo. La vasta presenza di militari in tali regioni ha sollecitato la domanda e ha indotto i trafficanti a trarre vantaggio da questa situazione.

L'Assemblea parlamentare² ha deliberato perciò di sollecitare i governi degli Stati membri a mettere in atto, tra le numerose altre, le seguenti misure, rivolte a punire il reato, a prevenirlo e a soccorrere le vittime:

- rendere il traffico di donne penalmente punibile e introdurre sanzioni per i trafficanti simili a quelle adottate per i trafficanti di droga e di armi; penalizzare il turismo sessuale e le altre forme di sfruttamento; rendere punibile il reato commesso all'estero e stabilire regole di giurisdizione extraterritoriale; introdurre sanzioni penali per coloro che usano i servizi di una donna vittima della tratta;
- non restringere la libertà di movimento delle donne dirette nell'Occidente europeo per studiare o lavorare negando loro il visto ma instaurare accordi con i Paesi di provenienza per mettere a fuoco le ragioni profonde di questo problema come l'assenza di parità tra i due sessi nel mondo del lavoro e la derivante povertà soprattutto femminile; creare speciali servizi di polizia, sorvegliare permanentemente le reti per svelare i traffici illegali di esseri umani;
- proteggere le vittime, i testimoni e le famiglie delle vittime nei Paesi di origine; organizzare sistemi di accoglienza per le donne che sono state vittime del traffico, sul modello di quelli già funzionanti in Italia, Belgio e Austria;
- riabilitare tali donne.

Infine, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei ministri di creare un osservatorio europeo sul traffico di esseri umani avvalendosi anche dei nuovi mezzi tecnologici di informazione in cooperazione con altre organizzazioni internazionali e di elaborare una convenzione europea sulla tratta delle donne da aprire alla firma anche degli Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa.

Congedi parentali

Il congedo di maternità fu per la prima volta introdotto in Europa oltre un secolo fa. Il suo scopo era di proteggere la salute delle madri e di permettere loro di occuparsi dei loro neonati. Recentemente l'istituto si è evoluto, trasfor-

² Raccomandazione 1545 (2002), del 21 gennaio 2002, *Campaign against trafficking in women*.

mandosi in congedo di maternità e di paternità, e si è adattato ai bisogni degli uomini che desiderano bilanciarsi fra il lavoro e la vita di famiglia e assicurare il benessere dei loro bambini. Questa forma dell'istituto permette anche ai padri di accudire i figli nei primi mesi dopo la nascita ed è strettamente collegata al nuovo ruolo dell'uomo nella famiglia e alla condivisione delle responsabilità tra uomini e donne nella sfera privata e in quella pubblica. Ciononostante, detta evoluzione non è conosciuta allo stesso modo in tutti i Paesi membri del Consiglio d'Europa e perciò l'Assemblea³ rinvia alla sua risoluzione numero 1018 del 1994 sull'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna, dove si invitano gli Stati membri a introdurre nella loro legislazione l'istituto del congedo parentale e il concetto di congedo retribuito per uno dei genitori allo scopo di occuparsi del bambino. L'Assemblea lamenta che, malgrado l'impegno profuso da molti governi nella presa d'atto della predetta risoluzione, il congedo parentale non è applicato ugualmente negli Stati membri e la maternità è ancora un ostacolo alla carriera delle donne in molti Paesi. Per questo motivo, l'Assemblea sollecita i governi degli Stati membri a prendere i passi necessari perché la legislazione riconosca i diversi tipi di struttura familiare oggi esistenti e, coerentemente, introduca il congedo parentale retribuito, anche per i casi di filiazione adottiva. Parallelamente, l'Assemblea raccomanda la creazione di un sistema di sostegno e facilitazione di siffatto istituto sollecitando gli Stati membri a promuovere il lavoro part-time, con orario flessibile o da svolgersi a casa e di considerare come una necessità primaria la creazione di scuole materne.

*Una strategia
europea
per i bambini*

Alla luce dei lavori preparatori per la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite convocata per il mese di maggio 2002 e nella prospettiva di un'attuazione quanto più estesa possibile della Convenzione di New York del 1989, il Consiglio d'Europa ha inteso dare seguito alla propria raccomandazione numero 1286 del 1996 *An European Strategy for Children*. In quest'ottica, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei ministri⁴ di elaborare il testo di una convenzione che vincoli gli Stati aderenti a:

- adottare una legislazione interna coerente con le norme della Convenzione di New York del 1989 e predisporre una politica nazionale per l'infanzia e l'adolescenza mirata alla sua piena attuazione;
- individuare a livello ministeriale, e non inferiore, la responsabilità per la formulazione delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza e assicurare che i diritti, i bisogni e gli interessi dei minori siano sempre presi in considerazione nell'adozione delle decisioni politiche, soprattutto applicando il modello di valutazione dell'impatto sui bambini (*child impact evaluations*);

³ Risoluzione 1274 (2002) *Parental leave*, adottata dal Comitato permanente a nome dell'Assemblea il 26 marzo 2002.

⁴ Raccomandazione 1551 (2002) *Building a twenty-first century society with and for children: follow-up to the European strategy for children, Recommendation 1286 (1996)*, adottata dal Comitato permanente a nome dell'Assemblea il 26 marzo 2002.

- istituire un organismo nazionale interministeriale permanente che abbia la competenza di coordinare e mettere in collegamento tutte le questioni afferenti ai diritti dei minori;
- istituire un tutore nazionale dell'infanzia o altro organismo simile;
- istituire un osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che raccolga e diffonda alle amministrazioni interessate tutte le informazioni, i dati e le analisi relativi alla condizione dell'infanzia e l'adolescenza nel Paese;
- incoraggiare la partecipazione dei ragazzi al processo decisionale relativo alle questioni che li riguardano.

L'Assemblea richiede inoltre al Comitato dei ministri di prestare maggiore considerazione alla redazione di una convenzione europea sui diritti del bambino in sintonia con le realtà esistenti nei Paesi europei e di includere i diritti del bambino nella Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950.

Sottrazione internazionale di minori

I casi di sottrazione internazionale di bambini da parte di uno dei genitori sono sempre più in aumento, soprattutto quando i genitori sono di differente nazionalità e si separano. Come afferma la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del bambino, tutti i bambini hanno il diritto di mantenere rapporti personali con ambedue i genitori e il rapimento da parte di uno di essi comporta una violazione di tale diritto. La sottrazione internazionale priva il minore non solo di un genitore ma dell'intera sua famiglia, della sua lingua e del suo retroterra culturale. Il genitore affidatario si trova spesso a fronteggiare senza aiuto complesse formalità e procedure per ottenere il rientro del figlio a casa e anche qualora i bambini riescano a tornare, rimarranno segnati da questa esperienza per il resto della loro vita. Per questi motivi, l'Assemblea⁵ sollecita la ratifica da parte degli Stati membri degli opportuni strumenti internazionali non ancora ratificati come, in particolare, la Convenzione de L'Aja del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori. Gli Stati membri vengono inoltre sollecitati a:

- rendere punibile in quanto reato la sottrazione da parte di un genitore di un minore sotto i 16 anni;
- ad assicurare un supporto legale gratuito alle famiglie e a promuovere la mediazione nell'ambito della famiglia allo scopo di prevenire il rapimento;
- a formare le persone che lavorano in questo settore (giudici, polizia ecc.);
- a provvedere a fornire informazioni alle coppie di diverse nazionalità sui diritti e doveri nei confronti dei figli;

⁵ Risoluzione 1291 (2002), del 26 giugno 2002, *International abduction of children by one of their parents*.

- a riconoscere l'importanza delle organizzazioni non governative, che svolgono questa attività di supporto e informazione, dando loro aiuti finanziari;
- organizzare a livello nazionale ed europeo dei centri di raccolta dati sui minori scomparsi che si tengano in stretto contatto con le forze di polizia e gli uffici giudiziari.

Comitato dei ministri

Sfruttamento sessuale

Nella considerazione che il benessere dei bambini è un valore fondamentale per tutti gli Stati membri e che lo sfruttamento sessuale dei minori, attraverso le forme della pornografia, prostituzione, schiavitù sessuale, turismo sessuale e traffico, è distruttivo della salute e dello sviluppo psicologico di un bambino, il Comitato dei ministri ha inteso adottare una raccomandazione⁶ che richiama i governi degli Stati membri a garantire l'adozione delle effettive misure volte al contrasto del fenomeno. In particolare, attraverso questa raccomandazione il Comitato mira a sollecitare la pianificazione e l'attuazione di politiche, di misure e di pratiche di contrasto dello sfruttamento sessuale che però tengano in debita considerazione il punto di vista e le esperienze dei bambini stessi. Oltre a ciò il Comitato è convinto che gli Stati membri possono far fronte in modo più efficace ai diversi aspetti del fenomeno se cooperano tra loro su tutti i livelli. La raccomandazione pone quindi in luce gli elementi che definiscono le diverse forme di sfruttamento sessuale dei minori e mette a punto l'esatta definizione dei termini più comunemente usati (bambino, sfruttamento sessuale, pornografia infantile, prostituzione minorile, traffico) allo scopo di chiarire il loro significato concettuale. Il Comitato individua, infine, delle linee guida rispondenti alla necessità di fornire misure generali e particolari per la prevenzione e la tutela. Tra queste si menzionano:

- inclusione nei programmi educativi scolastici dell'informazione sugli eventuali pericoli;
- promozione della cooperazione internazionale nello scambio delle informazioni;
- coinvolgimento dei mezzi di comunicazione circa la responsabilità dell'informazione con particolare protezione della privacy e della dignità dei fanciulli;
- responsabilizzazione dei providers del servizio di Internet circa i rischi che possono derivare dal suo uso e sollecitazione a darsi un codice per prevenirli e fornire ai genitori le informazioni utili circa i rischi dello sfruttamento sessuale via Internet;
- creazione di linee dedicate e incoraggiamento a denunciare ogni caso;

⁶ Raccomandazione (2001) 16, del 31 ottobre 2001, *Recommendation on the protection of children against sexual exploitation*.

- creazione di appropriate misure di informazione e repressione circa la pornografia minorile e assicurazione ai bambini coinvolti in episodi di prostituzione appropriata assistenza psicologica;
- organizzazione di campagne d'informazione anche tra i rappresentanti diplomatici, con promozione di studi sul fenomeno sia a livello nazionale che internazionale.

Ricongiungimento familiare

Il ricongiungimento familiare rappresenta una delle cause principali dell'immigrazione nella maggior parte dei Paesi europei e lo *status* di residente o gli altri diritti riconosciuti ai membri della famiglia ammessi al ricongiungimento sono elementi essenziali di sostegno all'integrazione degli immigrati nella società ospite. Tenuto conto di questi presupposti, coerentemente con i contenuti degli altri atti emanati dal Consiglio d'Europa in materia di unità della famiglia e di diritto al ricongiungimento familiare dei lavoratori stranieri, il Comitato dei ministri raccomanda⁷ ai governi dei Paesi membri di applicare nelle loro legislazioni e nelle loro pratiche amministrative una serie di principi, volti ad assicurare la preservazione dell'unità familiare. Tra tali principi si menzionano i seguenti.

- Dopo l'ammissione al ricongiungimento, il permesso di soggiorno o la residenza a termine del congiunto dovrebbe avere durata pari a quelli del capo famiglia e, comunque, la durata di tali permessi deve essere stabilita tenendo conto dell'interesse primario dei congiunti di minore età e del loro benessere.
- Trascorso un periodo di quattro anni di regolare residenza, i membri adulti congiunti devono maturare il diritto a un permesso di soggiorno indipendente da quello del membro al quale si sono ricongiunti. Inoltre, in caso di divorzio, separazione legale o morte del membro in relazione al quale il ricongiungimento è avvenuto, gli altri membri della famiglia che sono regolarmente residenti da almeno un anno devono avere il diritto di richiedere un permesso di soggiorno autonomo. Nella valutazione di tali richieste, le amministrazioni devono sempre privilegiare l'interesse supremo dei figli minori.
- Nelle ipotesi di ritiro o rifiuto del permesso di soggiorno di un membro della famiglia ricongiunta e della sua espulsione, gli Stati membri dovrebbero prendere in debita considerazione criteri quali l'età alla quale ha fatto il suo ingresso nel territorio, la durata della permanenza, le sue relazioni familiari, l'esistenza di legami familiari nel Paese d'origine e la solidità dei legami sociali e culturali con il Paese d'origine. Di nuovo, l'interesse del minore merita considerazione prioritaria.
- I membri della famiglia, una volta ammessi al ricongiungimento, devo-

⁷ Raccomandazione (2002) 4 del 26 marzo 2002, *Recommendation to member States on the legal status of persons admitted for family reunification*.

no poter godere di pari opportunità di accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e ai diritti sociali rispetto ai cittadini del Paese ospite.

- Dopo cinque anni di regolare residenza, i membri della famiglia ricongiunta dovrebbero godere dei diritti di elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative e comunque avere pari accesso alla libertà di associazione e di espressione.
- infine, i Paesi membri dovrebbero facilitare l'acquisto della nazionalità da parte dei familiari ammessi al ricongiungimento degli immigrati da lungo tempo.

Violenza contro le donne

È responsabilità e interesse degli Stati, nonché priorità delle politiche nazionali, salvaguardare il diritto delle donne a non essere oggetto di alcun tipo di violenza da parte di nessuno, neppure dei familiari. A questo scopo, i Paesi non possono invocare precetti religiosi, regole di costume o tradizioni per eludere tale responsabilità e il Comitato dei ministri si è rivolto agli Stati membri raccomandando loro di adeguare la legislazione e le politiche nazionali alla necessità di garantire la completa protezione delle donne dalla violenza⁸. Infatti, siffatta violenza è il risultato di uno sbilanciamento del potere tra uomo e donna e conduce a una seria discriminazione di genere sia nella famiglia che nella società. Considerato che le donne vittime della violenza sono spesso giovani o addirittura di minore età e che tale violenza viene sovente condotta all'interno della famiglia, il Comitato osserva preliminarmente che il fenomeno mina alla base lo sviluppo della parità tra i sessi e di una relazione equilibrata tra loro costituendo uno degli ostacoli principali alla sicurezza dei cittadini e alla democrazia in Europa. A corredo delle raccomandazioni indirizzate ai Paesi membri, le quali si orientano principalmente a richiedere la cooperazione tra le forze di polizia e tra i centri di raccolta dati o di accoglienza delle vittime, il Comitato pone un'appendice nella quale descrive le misure di prevenzione e contrasto del fenomeno che gli Stati dovrebbero adottare. L'appendice si occupa di fornire le definizioni dei termini più usati e, in particolare, specifica che con "violenza contro le donne" deve intendersi ogni atto di violenza basato sul genere compiuto nella sfera pubblica o privata dal quale consegua, o possa conseguire, un danno fisico, sessuale o psicologico oppure una sofferenza per la vittima, incluso le minacce di tali atti o la privazione arbitraria della libertà.

Relazioni familiari tra minori e genitori non conviventi

Con la continua internazionalizzazione dei rapporti familiari in Europa, la questione del diritto al mantenimento delle relazioni familiari tra genitori, o altri parenti, e figli minori che si trovano in Paesi diversi diviene sempre più importante. Per questa ragione, il Consiglio d'Europa ha prestato un'attenzione

⁸ Raccomandazione Rec (2002) 5 del 30 aprile 2002, *Recommendation to member States on the protection of women against violence*.

particolare al tema allo scopo di migliorare i meccanismi di cooperazione internazionale con riferimento alla possibilità di entrare in contatto con i figli non conviventi e residenti all'estero e visitarli. Uno degli obiettivi perseguiti, peraltro, consiste nell'individuare opportune garanzie per il ritorno dei figli alla propria residenza dopo l'incontro con il genitore non convivente. A questo fine, nel 1996 il Comitato di esperti di diritto di famiglia (CJ-FA), posto sotto l'autorità del Comitato europeo per la cooperazione legale (CDCJ) del Comitato dei ministri, è stato incaricato di elaborare il testo di una convenzione che predisponesse gli strumenti di tutela del diritto dei figli minori a mantenere rapporti personali regolari e diretto contatto con entrambi i genitori, anche se non conviventi, e i criteri di cooperazione internazionale che permettano l'attuazione di tale diritto. Il CJ-FA e il CDCJ hanno licenziato il testo della bozza di Convenzione sul mantenimento dei rapporti familiari (*Convention on Contact concerning Children*) rispettivamente il 14 settembre e il 6 dicembre 2001. Il Comitato dei ministri ha infine deciso⁹ di aprire tale strumento alla firma degli Stati il 14 ottobre 2002 a Strasburgo in occasione della Sesta conferenza europea sul diritto di famiglia. Tra gli elementi salienti della convenzione si pone in evidenza l'introduzione della nozione di *contact concerning children*, che potremmo intendere come diritto al mantenimento della relazione tra genitori e figli, in sostituzione della più tradizionale nozione di *access to children*, che potremmo individuare come corrispondente al diritto di visita dei genitori rispetto ai figli. Appare infatti più appropriato fare riferimento alle relazioni tra minori e genitori o altri adulti della famiglia (*contact*) piuttosto che al diritto dei genitori o di altri adulti della famiglia ad avere "accesso" ai minori. La nuova nozione è infatti in linea con il moderno concetto di responsabilità parentale e con la linea giurisprudenziale sviluppata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, la quale fa abituale riferimento al diritto dei genitori e dei figli a mantenere contatto tra loro. Inoltre, essa corrisponde alla normativa internazionale e, in particolare, alla Convenzione sui diritti del bambino di New York che menziona espressamente il diritto del bambino separato dai genitori o da uno di essi a «intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del bambino» (articolo 9) e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 secondo la quale «ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare» (articolo 8). Il Comitato parte, infine, dalla convinzione che un sistema sviluppato e corretto di mantenimento dei contatti aiuterebbe i bambini a rimanere in regolare rapporto con i loro genitori, inclusi coloro che hanno l'affidamento congiunto, e con le altre persone della famiglia. Un simile sistema potrebbe, inoltre, ridurre sensibilmente i problemi interni e transfrontalieri relativi all'affidamento o al mantenimento dei contatti tra genitori e figli, inclusa la sottrazione, anche internazionale, dei minori.

⁹ CM (2002) 67, del 3 maggio 2002, *Convention on Contact concerning Children*.

Legislazione italiana (aprile - giugno 2002)

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

Protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo

Nella volontà di raggiungere gli scopi già fissati nella Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989, e in particolare di estendere le misure di tutela contro il preoccupante incremento del traffico internazionale di bambini per la vendita, la prostituzione e la pornografia, con la legge 11 marzo 2002 n. 46¹ l'Italia ha provveduto alla ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatti a New York il 6 settembre 2000, concernenti rispettivamente la vendita, la prostituzione e la pornografia rappresentante bambini e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

Ratificando e dando esecuzione a questi protocolli opzionali l'Italia conferma la propria condanna allo sfruttamento dei minori e all'impiego di fanciulli nelle guerre, fenomeno che nel mondo riguarda diverse formazioni militari nelle aree più povere e depresse.

¹ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2002, n. 77 supplemento ordinario n. 65. Il testo integrale dei protocolli opzionali, nella versione italiana non ufficiale, è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 2-3/2000 di questa stessa rivista.

Parlamento italiano (aprile - giugno 2002)

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

Attività delle aule

Senato della Repubblica

Sistema dell'istruzione

Oggetto della seduta del 30 maggio è la discussione sulla mozione n. 65 relativa al sistema scolastico, presentata in modo unitario dalle forze di opposizione con l'obiettivo di restituire priorità strategica e finanziaria alla scuola in considerazione della prossima discussione del documento di programmazione economico-finanziaria, e per ottenere dal Governo risposte certe che contribuiscano ad alleviare la situazione di disagio e di incertezza esistente nella scuola. La discussione ha inizio con le osservazioni presentate dall'opposizione. In particolare si lamenta l'assenza nell'aula del Senato del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, quale sintomo di scarsa sensibilità nei confronti del Parlamento e dell'opposizione. Dopo l'intervento della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, si procede alla votazione. Il Senato con votazione seguita dalla controprova richiesta dalla senatrice Maria Grazia Pagano (Democratici di sinistra - l'Ulivo) respinge la mozione.

Camera dei deputati

Procreazione assistita

Nella seduta del giorno 11 giugno 2002, l'assemblea esamina il testo unificato risultante dalle proposte di legge in tema di procreazione medicalmente assistita. Il testo in esame ha la finalità di porre le premesse per lo statuto dell'embrione umano e stabilire a quali condizioni è lecita la procreazione medicalmente assistita, basandosi su tre concetti fondamentali: 1) l'embrione umano è soggetto umano in atto fin dalla fecondazione dell'ovulo; 2) la difesa dell'istituto familiare, quale cellula fondamentale della società e centro vitale per la continuità della specie; 3) la difesa del diritto del nascituro ad avere un padre e una madre che lo allevino, lo amino, lo educino e gli assicurino il necessario sostentamento fino alla maggiore età. Inoltre, è consentita la procreazione medicalmente assistita solo dopo avere effettuato tutti i preventivi accertamenti dell'impossibilità di superare la sterilità e l'infertilità dei coniugi con altre tecniche,

cioè solo se tale mezzo tecnico si configura come una facilitazione e un aiuto per raggiungere lo scopo naturale, e vi possono ricorrere solo coppie di sesso diverso, viventi, regolarmente sposate da almeno tre anni e che non abbiano superato certi limiti di età. I gameti usati per la procreazione assistita devono essere ambedue della coppia di coniugi, cioè è ammessa solo la fecondazione omologa, mentre sono proibiti la fecondazione eterologa (gameti provenienti da donatori), la maternità surrogata, il prelievo e la crioconservazione di gameti ed embrioni e la fecondazione *post mortem*. Sono dichiarate lecite soltanto la tecnica di fecondazione *artificial insemination husband* (AIH) e la tecnica di fecondazione *gamets into Fallopio's tubes* (GIFT), mentre viene dichiarata illegittima la fecondazione *in vitro and embryo transfer* (FIVET) (fecondazione in vitro).

Il Presidente, dopo aver ricordato che la discussione sulle linee generali si è già conclusa nelle sedute precedenti, avverte che la Presidenza non ritiene ammissibili, in quanto del tutto estranei al contenuto del provvedimento, alcuni articoli aggiuntivi proposti dalla deputata Laura Cima (Verdi - l'Ulivo) relativi, rispettivamente, a interventi di modifica dell'informazione genetica umana, al divieto di brevettabilità di geni, nonché al divieto di inserimento di geni umani negli animali. Si procede, quindi, all'esame dell'articolo 1 e delle proposte emendative presentate. Vengono, inoltre, ascoltati i pareri sulle proposte emendative espressi dal presidente della Commissione affari sociali Giuseppe Palumbo (Forza Italia) e quelli del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Giuseppe Vegas, nonché quello del sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi.

Attività ispettiva

I resoconti sintetici degli atti di controllo e d'indirizzo politico del Parlamento sull'attività di Governo (mozioni, interpellanze, interrogazioni, risoluzioni) e delle relative risposte date, sono suddivisi per ambito tematico. I primi sono relativi al periodo indicato; le risposte del governo, invece, possono riferirsi ad atti antecedenti. Sono stati presi in considerazione gli interventi d'interesse generale, omettendo le interpellanze e le interrogazioni relative a casi specifici inerenti all'interesse di singoli soggetti o piccoli gruppi.

Alimentazione

Interrogazione a risposta scritta, presentata il 18 giugno dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) al Ministro della salute per chiedere se, in seguito al caso verificatosi in Belgio di un neonato deceduto per meningite causata da un battere contenuto nel latte in polvere e considerato che la FDA (Food and Drug Administration) ha confermato che tale prodotto è commercialmente sterile, intenda adottare le seguenti misure: promuovere il controllo a campione del latte in polvere; informare della situazione operatori sanitari e

*Anonimato
della partoriente*

consumatori; informarsi con la ditta imputata per conoscere le misure preventive adottate; ribadire la maggiore sicurezza del latte materno e quindi l'opportunità di sceglierlo dove possibile.

Interrogazione a risposta orale, presentata il 4 giugno dagli onorevoli Luca Volonté e Giuseppe Gianni (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro della salute per chiedere se, alla luce dei recenti episodi di abbandono di neonati conclusisi in alcuni casi tragicamente, non ritenga opportuna una campagna di informazione per diffondere la conoscenza della possibilità di effettuare il parto in anonimato, prevista dall'art. 30 del DPR del 3 novembre 2000, n. 396, *Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile*.

**Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi
5 giugno 2002**

Il Ministro ritiene che il problema dell'abbandono di neonati possa essere seriamente affrontato solo con un'azione politica interdisciplinare, configurandosi esso come problema etico, umano e sociale di grande drammaticità. Le campagne informative, anche rispetto al parto in anonimato, possono essere un utile strumento nella politica di prevenzione di scelte così gravi come l'abbandono ma prima ancora dovrebbero contribuire a prevenire le condizioni che portano a maturare tali scelte.

Istruzione

Interrogazione a risposta scritta, presentata il 28 maggio, dall'onorevole Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per avere chiarimenti sull'effettiva garanzia del diritto all'istruzione alla luce di un episodio, simile a molti altri, verificatosi nel Comune di Greve in Chianti dove numerose famiglie non hanno potuto iscrivere i loro figli alla scuola pubblica dell'infanzia a causa di un sovrannumero rispetto alle sezioni previste. L'interrogante chiede di conoscere se non si ravvisi una violazione del dettato costituzionale (articoli 33 e 34) sia in simili situazioni, sia nelle disposizioni del disegno di legge S1306 che vincolano l'accesso alla scuola dell'infanzia, inserita nell'organizzazione dei cicli scolastici, alle disponibilità finanziarie dei Comuni. Infine, l'onorevole Passigli chiede al Ministro se non ritenga che le restrizioni per l'accesso alla scuola pubblica dell'infanzia poste dal ddl S1306 non favoriscano, di fatto, le scuole private alle quali le famiglie dovranno rivolgersi.

**Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università
e la ricerca Valentina Aprea
28 agosto 2002**

La sottosegretaria riferisce sul caso specifico della scuola per l'infanzia di Greve in Chianti, alla quale sarà garantito un ulteriore posto rispetto all'organi-

co di diritto già assegnatole, su impegno del direttore dell'ufficio scolastico regionale della Toscana.

Lavoro minorile

Diverse mozioni sono state presentate alle aule nella seconda metà di maggio per impegnare il Governo, in vista dei prossimi campionati di calcio in Giappone e Corea, a un'operazione congiunta di lotta allo sfruttamento dei minori impiegati nella produzione di articoli sportivi – il 15 maggio mozione presentata alla Camera dei deputati dall'onorevole Ramon Mantovani (Rifondazione comunista) e altri (Democratici di sinistra e Margherita DL - l'Ulivo; Rifondazione comunista, Gruppo misto, Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega Nord Padania); il 28 maggio mozione presentata al Senato dall'onorevole Luigi Malabarba (Rifondazione comunista, Gruppo misto) e altri; il 30 maggio mozione presentata al Senato dall'onorevole Mauro Cutrufo (Unione democristiana e di centro) e altri (Unione democristiana e di centro, Margherita DL - l'Ulivo). Le mozioni chiamano in causa soggetti diversi – quali la FIGC e la Lega calcio, le aziende italiane e le multinazionali operanti in Italia, i dirigenti competenti della nazionale italiana e le società dei club italiani, la rappresentanza diplomatica italiana in seno all'UNICEF – e per ognuno di essi prevedono azioni di intervento specifiche ma tra loro coordinate.

Mozione presentata alla Camera il 12 giugno dall'onorevole Pierluigi Castagnetti e altri (Margherita DL - l'Ulivo) per impegnare il Governo: a dotarsi di strumenti adeguati per il monitoraggio del fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile in Italia, riferendo annualmente alle competenti commissioni parlamentari; a promuovere un sistema di certificazione di conformità sociale per le imprese che non ricorrono al lavoro minorile; a promuovere e finanziare progetti di contrasto in Italia; a incentivare il raccordo tra le parti sociali coinvolte sia a livello nazionale che internazionale; a sostenere l'Unione europea nella produzione di una Carta comune contro lo sfruttamento e l'Organizzazione internazionale del lavoro nell'istituzione di un sistema di etichettatura con il relativo meccanismo di ispezione internazionale.

Linee telefoniche erotiche

Interrogazione a risposta scritta presentata il 17 giugno dall'onorevole Antonio Serena (Alleanza nazionale) al Ministro delle telecomunicazioni per chiedere un'attività di controllo a opera di un nucleo *ad hoc* finalizzata a individuare linee telefoniche erotiche che risultano essere tuttora accessibili anche ai minori, con l'aggravante che alcune di queste offrono la possibilità di incontri a pagamento, fatto che rappresenta un vero e proprio favoreggiamento della prostituzione.

Mezzi di comunicazione

Risoluzioni su TV e minori presentate in Commissione il 20 e il 24 giugno, rispettivamente dalla senatrice Rossana Lidia Boldi (Lega Nord Padania) e al-

tri, e dalle onorevoli Maria Burani Procaccini (Forza Italia) e Carla Castellani (Alleanza nazionale). Con riferimento al rapporto del minore con la televisione e gli audiovisivi in genere (compresi quelli multimediali e Internet) e alle oramai note esigenze di tutela, entrambe le risoluzioni - molto simili tra loro - dovrebbero essere adottate dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e impegnerebbero il Governo a: promuovere l'elaborazione di un testo unico della normativa a tutela dei minori nei vari settori della comunicazione; prevedere una clausola sul rispetto dei diritti dei minori per ogni convenzione, licenza, contratto di servizio o autorizzazione all'esercizio di attività televisive e l'obbligo di rispettare il Codice di autoregolamentazione TV e minori, la Carta di Treviso e il Codice di autoregolamentazione pubblicitaria; predisporre misure amministrative e legislative a tutela dei minori; armonizzare le azioni di prevenzione e di tutela messe in campo; promuovere l'istituzione di un osservatorio per la classificazione delle opere specificamente rivolte ai minori; permettere all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Consiglio nazionale degli utenti di poter richiedere dati sulla programmazione a ogni emittente; effettuare campagne di sensibilizzazione ed educative; favorire nella scuola lo sviluppo delle capacità critiche e l'educazione ai linguaggi mediali e multimediali, curando anche l'aggiornamento del corpo docente; istituire corsi di formazione e di aggiornamento sulle realtà e sugli effetti della comunicazione sui minori, in facoltà universitarie attinenti; promuovere e incentivare la produzione di programmi e di opere rivolte specificamente ai minori; predisporre idonei incentivi economici per portare ai livelli medi europei la quota di produzione nazionale di cartoni animati di qualità; stabilire nuovi e precisi criteri per l'ammissibilità dei minori alla visione di un programma; modificare la normativa vigente per una regolamentazione delle interruzioni pubblicitarie; prevedere nel contratto di servizio tra Stato e RAI l'obbligo di evitare discriminazioni qualitative fra le trasmissioni a pagamento e quelle gratuite, nonché un forte impegno per il miglioramento dei livelli qualitativi dell'offerta televisiva per i minori; promuovere a livello nazionale e di istituzioni europee la creazione di osservatori sulla TV e la generalità degli audiovisivi, compresi quelli multimediali e di Internet; relazionare annualmente al Parlamento sull'attuazione della normativa vigente in materia. La risoluzione presentata da Boldi e altri chiede inoltre: che siano fissate fasce orarie idonee in cui inserire i programmi per i bambini e quelli dedicati alla sensibilizzazione e all'educazione ai mezzi di comunicazione; che sia rapidamente attivato il sistema di monitoraggio delle trasmissioni televisive, stabilito con disposizione di cinque anni fa e non ancora messo in funzione da parte dell'Autorità competente e dei CORECOM.

Ordine del giorno del 3 giugno 2002

*Minori stranieri
detenuti*

Ordine del giorno presentato in assemblea alla Camera il 3 giugno dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) e altri (Forza Italia, Alleanza nazionale, Unione democraticocristiana e di centro) che, con riferimento al problema della popolazione carceraria minorile straniera, impegna il Governo

a realizzare una mappatura delle strutture adibite in Italia a carcere minorile, a individuare tre carceri minorili (uno al Nord, uno al Centro e uno al Sud) per organizzare delle esperienze pilota di recupero basate su progetti culturali interdisciplinari che prevedano una gestione della pena per livelli: attività di studio, attività terapeutica di recupero, attività di lavoro, laboratori creativi e attività di effettiva riparazione del danno con il coinvolgimento delle famiglie e delle vittime dei reati.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano

3 giugno 2002

Il Governo accoglie l'ordine del giorno a eccezione degli ultimi due punti e l'onorevole Burani Procaccini accetta di ritirarli.

Mutilazioni genitali

Interpellanza presentata il 6 maggio dall'onorevole Laura Cima e altri (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro per le pari opportunità e al Ministro della salute, sul problema delle mutilazioni genitali femminili, sottolineato anche dal Parlamento europeo con l'approvazione il 13 marzo 2002 della risoluzione *Donne e fondamentalismo* e con l'invito agli Stati membri di adottare una legislazione di contrasto al fenomeno. L'onorevole Cima fa il punto sulla situazione in Italia, dove le mutilazioni genitali femminili, comprese da un punto di vista normativo nelle lesioni personali (articoli 582 e 583 del codice penale), sono praticate da stranieri, in casa e in condizioni igienico sanitarie molto precarie, anche se in alcuni casi è sospettata la partecipazione di cliniche private. Colpisce, inoltre, l'assenza di denuncia da parte di medici, pediatri, operatori scolastici e dei servizi, che potrebbe essere legata a una scarsa conoscenza del fenomeno, a una sua accettazione passiva e alla mancanza nella nostra legislazione di un'autonomia fattispecie di reato. Alla luce di tali considerazioni, l'interpellante chiede al Governo se non ritenga di promuovere una campagna di informazione e prevenzione per le donne immigrate sui danni causati dalle mutilazioni genitali e di istituire nuovamente una commissione, che prosegua il lavoro di quella soppressa dall'attuale Governo, al fine di elaborare un adeguato progetto di intervento.

Nel riassumere l'interpellanza in Parlamento, l'onorevole Cima richiama più espressamente i contenuti della risoluzione del Parlamento europeo che ritiene fondamentale riportare all'attenzione del Governo in quanto riguarda in generale i problemi di violazione delle libertà e dei diritti fondamentali nei Paesi dove viene applicato il fondamentalismo religioso, soprattutto nei confronti delle donne. Ribadisce, quindi, il duplice impegno cui l'Italia è chiamata da tale risoluzione: sul piano internazionale relativamente agli accordi, sottoscritti con Paesi che non rispettano i diritti fondamentali delle donne, che potrebbero essere usati come strumento di pressione; sul piano interno, con riferimento alle mutilazioni genitali che vengono ignorate, pur essendo praticate, e sulle quali è necessario intervenire.

**Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo
23 maggio 2002**

Il Ministro ritiene che il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili debba essere affrontato nel nostro Paese a diversi livelli: con la prevenzione, il contrasto e la repressione. Il Governo ha accolto l'invito del Parlamento europeo di adottare un'efficace legislazione nazionale. Attualmente la Commissione giustizia del Senato sta discutendo il disegno di legge presentato dall'onorevole Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) che propone di modificare il codice penale con l'introduzione di una specifica ipotesi di reato per le lesioni agli organi genitali. Ciò permetterebbe non solo di prevedere pene più gravi rispetto alle generiche lesioni personali previste dagli articoli 582 e 583 del cp, ma anche di trasmettere più chiaramente alle comunità di immigrati il carattere di reato delle pratiche in oggetto. Alle iniziative legislative va comunque affiancata una campagna di prevenzione e di informazione che richiede attenzione e sensibilità poiché si tratta di conciliare due esigenze diverse: il rispetto delle tradizioni e il rispetto dei diritti umani e dei valori fondamentali della cultura occidentale. L'attività di sensibilizzazione va affrontata a diversi livelli: quello del personale medico, soprattutto con riferimento a donne adulte già mutilate che entrano in contatto con le strutture sanitarie (a tal proposito il Ministro richiama il "percorso nascita" del Progetto obiettivo materno-infantile); il livello del servizio sanitario scolastico per un'opera di prevenzione nei confronti delle bambine esposte a rischio. Viene esclusa la possibilità di istituire una nuova commissione a sostituzione di quella sciolta nella primavera del 2001, nell'ambito della riorganizzazione generale avvenuta con l'insediamento del nuovo Governo. Il suo lavoro verrà portato avanti dal nuovo Gruppo di studio sulla salute della donna e dalla Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, presieduta dallo stesso Ministro su delega del Presidente del consiglio dei ministri. Infine, per quanto concerne un intervento del Governo in politica estera, il Ministro invita l'interpellante a rivolgersi direttamente al Ministero degli affari esteri.

Nella sua replica l'onorevole Laura Cima si dichiara non soddisfatta della risposta del ministro Prestigiacomo per diversi aspetti. Critica l'invito a rivolgersi al Ministero degli affari esteri perché già inutilmente interrogato sul problema e perché l'attuale interpellanza chiedeva una risposta anche del Presidente del consiglio dei ministri, in qualità di Ministro degli affari esteri *ad interim*. Non condivide il modo in cui il Ministro intende il suo ruolo, giudicandolo poco incisivo sulle politiche di Governo e poco propenso a ricordare le politiche degli altri Ministeri sulla questione delle pari opportunità, in base al principio del *mainstreaming* sancito nella Conferenza di Pechino del 1995. Infine, giudica inadeguati gli strumenti che il Ministro intende mettere in campo per la scarsa attenzione al lavoro di monitoraggio e di raccordo con le Regioni, per la mancanza di collaborazione con il mondo delle organizzazioni non governative impegnate su questa problematica e per la decisione di inglobare in un generico gruppo di studio sulla salute il lavoro già avviato di una commissione specifica.

*Pornografia infantile
su Internet*

Interrogazione a risposta scritta, presentata il 1° febbraio dall'onorevole Antonio Gentile (Forza Italia) al Ministro dell'interno e al Ministro delle comunicazioni per sapere se intendono procedere a una verifica della liceità delle espressioni usate nei numerosi siti Internet pedopornografici di origine satanista e se, nel frattempo, non ritengano di segnalare alle autorità giudiziarie la necessità di un'indagine per il perseguimento di cui alla legge 269/98.

**Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano
4 aprile 2002**

Il Sottosegretario per l'interno riporta i risultati dell'attività di monitoraggio della rete Internet svolta dal Dipartimento della pubblica sicurezza dall'entrata in vigore della legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale, in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù*. Dall'attività di controllo è emerso che i siti con contenuti pedopornografici utilizzano per lo più server locati all'estero, più specificamente americani e canadesi. Le autorità investigative di tali Paesi sono state informate, ma quelle statunitensi hanno comunicato che l'accesso ai siti in questione non è consentito dall'ordinamento nazionale, mentre le autorità canadesi hanno riscontrato che i siti segnalati appartenevano a organizzazioni incensurate e non condannabili in base al diritto canadese.

L'attività investigativa svolta in Italia fino a febbraio 2002 è così riassumibile: 73 indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi, 729 persone sottoposte a indagini, 621 perquisizioni, 4.081 segnalazioni, 39.830 siti web monitorati. Più specificamente, sono in corso accertamenti sulle pagine web contenenti testimonianze dei pedofili William Andreghetti e Luther Blisset e un procedimento penale per la pubblicazione in Internet di un fumetto usato dalla setta *Bambini di Satana*.

*Ricongiungimento
familiare*

Interrogazione a risposta orale presentata il 28 maggio dagli onorevoli Dario Rivolta (Forza Italia) e Gennaro Malgari (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri, al Ministro dell'interno, al Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, per sapere se il Governo abbia promesso, anche informalmente, ai tre palestinesi accolti in Italia dopo le trattative per la liberazione della chiesa della Natività a Betlemme, un possibile incontro con i loro familiari, cosa che contrasterebbe con quanto previsto dalla normativa italiana circa il loro *status*, che è stato equiparato a quello concesso ai collaboratori di giustizia.

Ordine del giorno del 3 giugno 2002

Ordine del giorno presentato in assemblea alla Camera il 3 giugno dall'onorevole Antonio Rusconi (Margherita DL - l'Ulivo) che impegna il Governo a proporre e ad approvare provvedimenti, anche in sede europea, per contrasta-

re la precarietà e la marginalità sociale del lavoratore straniero in Italia, conseguenti alla nuova normativa in materia di immigrazione e asilo, con specifico riferimento alle disposizioni sul ricongiungimento familiare.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano

3 giugno 2002

Il Governo non accoglie l'ordine del giorno che, messo ai voti su richiesta del proponente, viene respinto dalla Camera.

Salute

Interrogazione a risposta in commissione, presentata l'8 maggio dall'onorevole Silvana Pisa e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della difesa per cercare di ottenere maggiore chiarezza circa gli effetti prodotti dal contatto con l'uranio impoverito. In particolare l'interrogante chiede se sia intenzione delle autorità italiane reperire informazioni sulle popolazioni balcaniche delle aree contaminate dalla sostanza per studiarne gli effetti. Con riferimento ai militari italiani che hanno operato in Somalia e nei Balcani, l'onorevole chiede di avere informazioni sui casi di bambini nati con malformazioni, invitando a considerare l'opportunità di garantire analisi specifiche gratuite per individuare possibili o concrete patologie con effetti sul processo riproduttivo. Più in generale, chiede al Ministro di rendere noti i risultati della ricerca condotta dalla Commissione Mandelli, istituita per valutare la condizione dei militari italiani che hanno operato in zone a rischio. Infine, chiede di sapere se nei poligoni di Perdasdefogu e di Capo Teulada sia stato fatto uso di armi all'uranio impoverito.

Risposta del sottosegretario di Stato alla Difesa Salvatore Cicu

8 maggio 2002

Con riferimento alla ricerca, la Commissione difesa afferma che, non avendo l'Italia alcuna competenza sulla popolazione dei Balcani, l'azione sarebbe illegittima e quindi non è proponibile. Dichiara, inoltre, di non essere in possesso di dati certi circa bambini nati con malformazioni, figli di militari italiani impegnati nelle zone imputate. Con riferimento ai citati poligoni militari, non risulta alcun impiego di armi all'uranio impoverito. Infine, per quanto riguarda il lavoro della Commissione Mandelli, rende noto che la terza relazione è in via di conclusione.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 9 maggio dal senatore Luigi Malabarba e altri (Rifondazione comunista, Gruppo misto) al Ministro della difesa per conoscere quali indagini siano state disposte sui casi di bambini nati con malformazioni, figli di militari che hanno operato in zone dove sono state impiegate armi all'uranio impoverito; chi abbia ordinato le pericolose operazioni di brillamento e quali provvedimenti siano stati presi nei confronti di tali persone; quali risarcimenti saranno stabiliti per i militari e i civili esposti alle nubi tossiche e, infine, quali provvedimenti siano stati adottati per il lotto di armi all'uranio impoverito che risulta essere impiegato nel poligono di Nettuno.

Interpellanza presentata il 14 maggio dal senatore Luigi Malabarba e altri (Rifondazione comunista, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro della difesa sulle conseguenze dell'utilizzo di armi all'uranio impoverito in Bosnia, Kosovo e nel poligono di tiro di Perdasdefogu (Oristano) che avrebbe causato neoplasie maligne nei militari italiani impiegati nei citati Paesi e negli abitanti del territorio circostante al poligono italiano e malformazioni genetiche nei loro figli. Gli interpellanti chiedono se il Governo intenda impegnarsi nel richiedere alla NATO la messa al bando delle armi all'uranio impoverito e vietarne l'uso e l'ammassamento in territorio italiano; se intenda coprire le spese mediche dei militari e dei volontari civili che si sono ammalati in Bosnia, Kosovo e nei poligoni e riconoscere un indennizzo alle loro famiglie; se intenda bonificare le aree contaminate e adottare misure di protezione sanitaria per le popolazioni interessate.

Tossicodipendenze

Interrogazione a risposta orale, presentata il 9 aprile dall'onorevole Luca Volonté e altri (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali per sapere se il Governo stia dando seguito agli impegni contenuti nella risoluzione parlamentare 6-00015 riguardante la lotta alle tossicodipendenze e per conoscere i tempi di emanazione dell'annunciato piano triennale governativo di lotta alla diffusione degli stupefacenti.

Risposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni 10 aprile 2002

Il Ministro ricorda che il 14 febbraio 2002 il Consiglio dei ministri ha approvato il piano triennale di contrasto alla diffusione del fenomeno della droga predisposto dal Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, istituito il 15 novembre del 2001 sotto il coordinamento di un commissario straordinario nominato dal Governo. Il piano contempla le linee della risoluzione parlamentare citata dall'interrogante. Il Ministro riporta anche altre iniziative: l'elaborazione ancora in corso, da parte del Governo, di un atto di indirizzo per le Regioni contenente i criteri per la valutazione e il finanziamento dei progetti triennali in materia, presentati dai soggetti pubblici e privati; l'elaborazione, già completata, di linee guida per la predisposizione di progetti triennali per la prevenzione e il recupero, da finanziare con il fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga; la nomina di un comitato scientifico con funzione di supporto all'osservatorio permanente del fenomeno droga; l'istituzione della Commissione per l'esame dei progetti, di cui all'art. 127 del DPR n. 309/90.

Tratta degli esseri umani

Interrogazione a risposta orale, presentata il 20 novembre 2001 dall'onorevole Emanuela Baio Dossi e altri (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) al Ministro degli affari esteri per sapere a che punto sia l'iter di ratifica della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata e del

Protocollo aggiuntivo sulla tratta degli esseri umani, atti che l'Italia ha firmato nel dicembre del 2000 e che necessitano di almeno 40 ratifiche per entrare in vigore.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica
11 aprile 2002**

Il Sottosegretario riferisce che il Dipartimento per gli affari di giustizia sta analizzando le considerazioni della Commissione Lattanzi, istituita presso il Ministero della giustizia con lo scopo di predisporre il disegno di legge di ratifica della Convenzione e del Protocollo; assicura, inoltre, che il Governo è consapevole della necessità di arrivare rapidamente a una ratifica, considerata l'importanza della lotta alla criminalità organizzata, all'immigrazione clandestina e al traffico di donne e bambini.

L'onorevole Emanuele Baio Dossi nella sua replica sottolinea l'importante ruolo di stimolo che l'Italia può svolgere dal momento che possiede una delle legislazioni più avanzate in tema di lotta contro la tratta degli esseri umani. Suggerisce, inoltre, un recepimento nel codice penale italiano della definizione del reato di tratta degli esseri umani, contenuta nel Protocollo.

*Tutela della maternità
e della paternità*

Risoluzione presentata in Commissione parlamentare per l'infanzia il 28 maggio dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) in materia di congedi parentali nei casi di adozione e affidamento. La risoluzione rileva le incertezze e le contraddizioni della normativa vigente che vengono a determinare disparità di trattamento rispetto all'astensione obbligatoria e facoltativa di genitori affidatari e adottivi di bambini italiani o stranieri e a seconda dell'età. In base a quanto esposto: non possono usufruire dei congedi obbligatori i genitori adottivi di un bambino italiano e forse gli affidatari di un minore di età superiore a sei anni; non possono usufruire di congedi facoltativi i genitori adottivi e forse gli affidatari di minori di età dai dodici anni ai quindici anni; infine, i genitori adottivi di un minore straniero hanno solo il diritto al congedo obbligatorio, indipendentemente dal limite di età del figlio al momento dell'entrata in famiglia e di quello facoltativo fino ai dodici anni di età del minore. Per questo il documento impegna il Governo ad attivarsi perché la normativa sia resa applicabile ai genitori adottivi e affidatari dei minori senza alcun limite di età e di provenienza.

Commissione parlamentare per l'infanzia

*Riforma della giustizia
minorile*

La Commissione si riunisce il 10 aprile per svolgere, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento di minori, l'audizione della dottoressa Livia Pomodoro, presidente del Tribunale dei minorenni di Milano. L'audizione mira a ottenere informazioni e pareri in merito ai due progetti di

legge governativi relativi alla riforma del tribunale penale per i minorenni e all'istituzione di sezioni speciali per la famiglia presso il tribunale ordinario. L'esponente premette la necessità di alcune riflessioni sul versante della riforma in materia penale e si dichiara contraria ad alcune modifiche al codice di procedura penale minorile, contenute nel disegno di legge governativo. In particolare si sofferma dapprima sulla questione della presenza dei genitori nei processi penali minorili, peraltro già prevista dall'attuale normativa, poi sulla riduzione dei tempi di pena prevista dal disegno di legge in modo differenziato per fasce di età e sulla pena da scontare dopo il diciottesimo anno di età negli istituti per adulti, asserendo che sarebbe opportuno adottare un sistema di carcerazione differenziato all'interno dei sistemi di rieducazione per minori che tenga conto del tipo di reato e dell'età del detenuto. Infine, sempre in materia penale, richiama l'istituto della messa alla prova e afferma che il problema non sta nell'istituto in sé bensì nelle modalità del suo utilizzo e nell'inadeguatezza dei progetti rieducativi, infatti ciò che non funziona riguarda la parte attinente all'intervento dei servizi e quella attinente alla capacità di proposizione di progetti rieducativi accettabili per i ragazzi. Rispetto al disegno di legge in materia civile, l'oratrice, invece, ritiene che esso sovrapponga due ordini di problemi, che in realtà dovrebbero essere affrontati in modo autonomo: i problemi di carattere processuale-civilistico, collegati all'articolo 111 della Costituzione e riguardanti le competenze, e quelli di carattere ordinamentale. Rispetto ai primi l'esponente si sofferma sull'introduzione del difensore d'ufficio previsto dalla legge 149 del 2001 anche se non ancora in vigore per colmare il vuoto del contraddittorio reso obbligatorio dal principio del giusto processo recentemente introdotto nella Costituzione, nonché sulla parcellizzazione delle competenze per l'assegnazione delle materie civile e penale asserenti ai minori ad autorità giudiziarie diverse. Mentre sui problemi di carattere ordinamentale si sofferma sulla riduzioni del numero dei giudici onorari e sulla loro sostituzione con giudici togati cosiddetti "specializzati" e con consulenti tecnici d'ufficio, questi ultimi considerati molto onerosi per lo Stato.

Seguono gli interventi del senatore Piero Pellicini (Alleanza nazionale) e della deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra-l'Ulivo) diretti a concordare sull'impossibilità di sovrapporre i diversi piani (procedurali e ordinamentali) e a scoraggiare una riforma animata da furie innovative, che non tenga conto degli strumenti già esistenti suscettibili di miglioramenti.

Infine, l'intervento del deputato Flavio Tredese (Forza Italia) mira a ottenere chiarimenti sui settori più trascurati della legge vigente, sulla tipologia di reati più frequenti e sull'impatto che hanno sui ragazzi. A tal proposito l'esponente spiega la differenza tra reati commessi da minori affiliati alla criminalità organizzata e quelli commessi dalle cosiddette baby gang, operanti soprattutto nel Nord Italia. L'esponente ritiene, infine, un errore guardare alla modifica legislativa come all'unica soluzione possibile per un determinato problema, ritenendo più opportuno procedere ad aggiustamenti idonei a rendere funzionanti le norme già esistenti nel codice.

Il 18 aprile la Commissione procede all'audizione del consigliere della Corte di cassazione, Giuseppe Magno, sulle riforme in materia di giustizia minorile. L'intervento del consigliere è diretto ad approfondire la distinzione, non tanto tra ambito civile e penale, questione affrontata ripetutamente nelle precedenti audizioni svolte in Commissione, quanto la distinzione interna all'ambito civile, ossia fra competenze civili minorili e competenze civili ordinarie, distinzione considerata nociva per i minori. Successivamente l'esponente si sofferma a spiegare come il tribunale per i minorenni oltre alle competenze civili e penali abbia anche una competenza amministrativa avente a oggetto interventi operanti nei confronti di minorenni che non hanno commesso un reato ma che manifestano devianze nella condotta. Nella seconda parte del suo intervento l'esponente si occupa dell'importanza rivestita dalla prevenzione. Egli spiega come spesso l'intervento del tribunale per i minorenni, controllando l'esercizio della potestà dei genitori, si proponga di evitare che il cattivo esercizio di tale potestà perduri con il rischio di creare una personalità deviata che all'età di 14 anni diventa imputabile. Sulla base di indagini statistiche, l'esponente ricorda che il 60 per cento dei minorenni soggetti a procedimento penale ha avuto in passato dei provvedimenti di carattere civile. Questa parte si conclude con la messa in luce dei tre problemi nascenti dalla riforma in esame diretta ad accorpare il settore civile minorile presso i tribunali ordinari. Il primo problema riguarda l'abolizione totale del civile minorile provocata dalla separazione della materia penale dalla civile, il secondo è rappresentato dalla difficoltà per i tribunali ordinari di ricevere completamente la competenza minorile, senza avere gli strumenti necessari, il terzo è di natura economica e riguarda la creazione di nuove strutture, aule e cancellerie. Il relatore richiama poi due testi normativi a suo avviso di estrema importanza: la Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti dei bambini (firmata dall'Italia ma non ancora ratificata), la quale tra l'altro permette di stabilire in quali casi il minore possa o debba essere ascoltato nel processo, quando possa assumere la qualità di parte, nonché quali debbano essere gli organismi che devono assistere, rappresentare e tutelare il minore davanti al giudice; la legge 216 del 1991 sui primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose, la quale ebbe il pregio di sovvenzionare iniziative sorte localmente per venire incontro ai bisogni specifici del territorio con finanziamenti di dieci miliardi all'anno per otto anni, fino all'entrata in vigore della legge 285 del 1997 in cui confluirono tali finanziamenti. Nella terza parte del suo intervento l'oratore, dopo aver sottolineato l'importanza dello strumento della mediazione sia in ambito civile che in quello penale, nonché di istituti quali il gratuito patrocinio e il garante per l'infanzia, focalizza l'attenzione sulla assoluta necessità di creare una scala di priorità al fine di verificare quale posto occupi in essa il provvedimento in esame diretto a sostituire al tribunale per i minorenni alcune sezioni specializzate di quello ordinario.

Seguono alcuni interventi. L'intervento del deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra-l'Ulivo) è diretto a sottolineare i costi estremamente elevati della sostituzione dei giudici onorari con consulenti tecnici, nonché a ottenere chiarimenti sull'istituto della messa alla prova, mentre quello di Marida Bolo-

gnesi (Democratici di sinistra-l'Ulivo) è volto a sottolineare da una parte la necessità di una specializzazione in campo di giustizia minorile che non sussiste nei disegni di legge del Governo, dall'altra la necessità di recuperare il ruolo di terzietà del giudice minorile dotando il nostro ordinamento di nuovi strumenti che garantiscano la difesa degli interessi del minore, liberando così il giudice da questo compito a lui estraneo.

L'intervento della senatrice Rossana Lidia Boldi (Lega nord Padania) contiene alcune osservazioni in merito alla situazione in cui si trovano attualmente i tribunali per i minorenni, richiamando la pubblicizzazione dei casi di grave disfunzionamento.

Infine, la replica del consigliere della Corte di cassazione Giuseppe Magno affronta in modo particolare due delle questioni sollevate nel dibattito, quella dell'istituto della messa alla prova e quella della specializzazione del giudice nelle sezioni presso il tribunale ordinario. Rispetto a quest'ultimo punto, l'esponente ritiene che si potrebbe creare un organo che accorpi tutte le competenze civili, minorili e di famiglia, senza una separazione assoluta dal penale minorile e condivide le proposte della collega Pomodoro, relative alla costituzione di sezioni distaccate che siano più vicine alla gente o alla creazione di altri tribunali per la famiglia e per i minorenni.

Sessione speciale ONU sull'infanzia

Il 29 maggio la presidente Maria Burani Procaccini (Forza Italia) presenta la relazione sulla missione svolta alla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia (UNGASS), a New York dall'8 al 10 maggio 2002, da una delegazione di osservatori parlamentari, ricordando come tale relazione costituisca la sintesi del documento conclusivo approvato in tale sede. Apre il dibattito la deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale manifesta alcune considerazioni critiche sia sui lavori dell'ONU sia sulla delegazione del Parlamento italiano che ad essi ha partecipato, sia pure con il ruolo di osservatrice. La deputata ritiene che l'ONU abbia dato anche in tale occasione dimostrazione della sua inadeguatezza a trattare i problemi mondiali, anche per quanto riguarda l'infanzia. Ritiene, in particolare, che a New York non si sia posta la base giuridica per trattare questioni come lo sfruttamento del lavoro minorile, né per cercare soluzione al problema dei bambini soldato. La critica maggiore riguarda lo scarsa presa di posizione da parte dell'esecutivo italiano in tema di sfruttamento sessuale minorile; secondo l'esponente la presenza italiana avrebbe potuto essere più vivace se vi fosse stato un maggior coordinamento tra i vari Ministeri interessati e la Commissione parlamentare.

Segue l'intervento della deputata Carla Castellani (Alleanza nazionale) la quale ritiene che l'Italia si ponga, nel campo della tutela ai minori, certamente all'avanguardia anche rispetto ad altri Paesi industrializzati del mondo occidentale. Ritiene, quindi, che vi sia stato un forte divario tra l'aspettativa dei parlamentari italiani e il livello di impegno assunto da parte degli altri Paesi presenti a New York, ridotto a un'elencazione di problematiche e di buone intenzioni

operative. Della stessa opinione è il senatore Flavio Tredese (Forza Italia) il quale ricorda come già a Yokohama fosse emerso chiaramente il divario tra Paesi già impegnati nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e Paesi ancora molto lontani dall'assumere tale impegno.

Il senatore Gaetano Fasolino (Forza Italia) indica nel suo intervento due direzioni di azione, a suo avviso necessarie per poter combattere lo sfruttamento sessuale. In primo luogo, rinnova la richiesta di acquisire le statistiche relative alle azioni giudiziarie promosse contro i pedofili per conoscere i tempi della giustizia italiana in questo settore e poter dare gli opportuni *input* al Ministero della giustizia e agli organi competenti. In secondo luogo, si riferisce al mercato dell'oppio proveniente dall'Afghanistan, mercato che vede nei bambini le vittime più indifese. In conclusione l'esponente sollecita la predisposizione di un documento in questa materia da parte della Commissione parlamentare.

Senato della Repubblica

Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Cognome dei figli

Il 28 maggio la Commissione si riunisce in sede referente per l'esame del disegno di legge recante disposizioni in materia di cognome dei figli. Interviene il sottosegretario di Stato per la Giustizia Giuseppe Valentino. La relatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) si sofferma sulla novità più rilevante che il disegno di legge in esame si propone di introdurre: essa consiste nel far sì che la possibilità che il figlio legittimato o riconosciuto ha di assumere il cognome della madre, sia rafforzata dalla circostanza che alla cura del figlio abbia provveduto prevalentemente o esclusivamente la madre. La relatrice esprime il personale avviso che i tempi siano maturi, sul piano sociale e culturale, in virtù del mutamento dei costumi che sono intervenuti anche all'interno della famiglia e nelle relazioni fra i coniugi, per affrontare la questione in termini più ampi, prevedendo la possibilità di assegnare o adottare il cognome della madre, da solo o in combinazione con quello del marito, come norma del nostro codice civile. La relatrice passa, quindi, a una rapida illustrazione delle diverse soluzioni normative adottate nelle legislazioni europee. Su richiesta del Presidente, il prosieguo dell'esame viene rinviato ad altra seduta onde approfondire ulteriormente la tematica.

Diritto del minore a una famiglia

Il 28 maggio la Commissione si riunisce per l'esame del disegno di legge recante modifiche all'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*. Il relatore Franco Mugnai (Alleanza nazionale) riferisce alla Commissione sul provvedimento in esame, facendo presente che esso ha come scopo precipuo quello di modificare la normativa vigente, dando priorità assoluta alla tutela degli interessi del minore privo di un proprio am-

biente familiare idoneo, ponendo in particolare l'accento sul dovere primario da parte della collettività di garantire – attraverso l'affidamento a una famiglia o a un istituto pubblico o privato – che l'infanzia riceva affetto, educazione, istruzione e cure. Nel concreto il disegno di legge si propone, quindi, di eliminare il concetto di temporaneità, reinserendo la possibilità di affidamento a un istituto privato o pubblico, nonché il termine ultimativo per il ricovero in istituto del 31 dicembre 2006 – previsto dall'attuale testo della legge 184/83 – onde dare agli istituti di assistenza pubblici e privati la possibilità di proseguire nell'opera educativa intrapresa. Il relatore, infine, esprime il proprio orientamento favorevole sul disegno di legge in esame in quanto assicura il contributo delle famiglie affidatarie o in alternativa degli istituti al fine di meglio tutelare l'interesse del minore. Il Presidente, premesso che da taluni studi condotti anche di recente emerge una situazione delle strutture assistenziali diversificata tra Nord e Sud e comunque non soddisfacente, propone di rinviare il seguito dell'esame del disegno di legge, in modo da approfondire adeguatamente la tematica.

Commissione affari costituzionali

Tratta di esseri umani

La Sottocommissione per i pareri si riunisce il 9 aprile per l'esame di diversi disegni di legge in materia di misure contro la tratta di persone: un testo approvato dalla Camera dei deputati – risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa dei deputati Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e di un disegno di legge di iniziativa governativa – con annessi due disegni di legge a firma, l'uno, di Tana de Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e l'altro a firma Patrizia Toia (Margherita Democrazia è libertà (DL) - l'Ulivo). Il relatore Alessandro Battisti (Margherita DL - l'Ulivo) illustra i provvedimenti in titolo, soffermandosi in particolare sulla riformulazione dell'articolo 600 del codice penale prevista dal testo unificato approvato dalla Camera dei deputati e basata su una distinzione fra la nozione di schiavitù e quella di servitù che non appare adeguatamente differenziata, non risultando sufficientemente preciso, per quanto concerne la definizione della prima, il riferimento alla condizione di una persona sottoposta a poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà. L'oratore ritiene altresì opportuno un migliore coordinamento delle disposizioni sulle circostanze aggravanti o attenuanti relative a reati che coinvolgono minori, e osserva che alcune delle pene contemplate appaiono sproporzionate rispetto alla fattispecie dei reati disciplinati. Propone, infine, di invitare la Commissione giustizia a verificare se le modifiche agli articoli 601 e 602 del codice penale, previste sia dal testo unificato sia dal ddl Toia e altri, non comportino la non perseguibilità del reato di tratta ove questo sia commesso fuori dal territorio nazionale, nonché dell'acquisto o dell'alienazione di persone ridotte in stato di servitù. La Sottocommissione conferisce mandato al relatore di redigere un **parere favorevole** sul disegno di legge De Zulueta e altri, e **favorevole con osservazioni** sulle altre proposte di legge.

La Commissione si riunisce il 19 giugno in sede consultiva per l'esame del disegno di legge recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Interviene la sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Il relatore Giuseppe Valditarà (Alleanza nazionale) dopo aver illustrato dettagliatamente l'articolato, ricorda che l'articolo 117 della Costituzione, al secondo comma, riserva al legislatore statale la competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali sull'istruzione. Ricorda, inoltre, che in base al terzo comma dello stesso articolo 117, lo Stato è competente per la determinazione dei principi fondamentali in riferimento ai quali si estrinseca la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione. Il relatore conclude che non essendoci ostacoli circa l'attribuzione alle Regioni della determinazione di una parte dei programmi scolastici – purché tale attribuzione avvenga nel rispetto dei principi fissati dallo Stato – è possibile esprimere, per quanto di competenza, un parere non ostativo sul testo del disegno di legge e sui relativi emendamenti.

Seguono gli interventi del senatore Nicola Mancino (Margherita DL - l'Ulivo), del senatore Walter Vitali (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e del senatore Franco Bassanini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretti a esprimere dubbi di costituzionalità sulle disposizioni del disegno di legge in esame e la loro contrarietà sulla delega al Governo sia per l'assoluta genericità dei criteri e principi direttivi indicati, sia perché essa concerne anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente che, data la loro natura, a loro parere non possono in alcun caso essere delegati all'esecutivo. Ritengono, inoltre, che alcune disposizioni si muovano in direzione opposta alle indicazioni della Conferenza Stato-Regioni e delle associazioni delle autonomie locali che avevano espressamente richiesto l'esclusione della delega al Governo, nonché alle indicazioni condivise in sede europea. Infine, richiedono l'intervento della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Intervenendo in replica, il relatore fa presente che in sede europea non sono stati definiti orientamenti vincolanti. Quanto alla presunta carenza di principi e criteri direttivi, evidenzia come le disposizioni contenute nel disegno di legge siano molto più dettagliate di quelle introdotte dalla legge 30/00. Ricorda che lo strumento della delega serve soprattutto a consentire di scandire nel tempo una riforma che, considerata la sua articolazione, non può entrare in vigore se non gradualmente. La sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, dopo aver affermato che molte delle questioni sollevate nella discussione sono state approfonditamente esaminate nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni, si sofferma a spiegare analiticamente i motivi per cui è stato scelto lo strumento della delega.

La Commissione approva la proposta di **parere non ostativo** avanzata dal relatore.

Cognome dei figli

La sottocommissione per i pareri si riunisce il 26 giugno per l'esame congiunto di due disegni di legge recanti modifiche all'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*, concernenti il cognome dei figli e il diritto del minore a una famiglia. Intervengono il sottosegretario di Stato agli Affari regionali Alberto Gagliardi e il sottosegretario di Stato per le Politiche agricole e forestali Gianpaolo Dozzo. La sottocommissione, a seguito dell'intervento del relatore Gabriele Boschetto (Forza Italia) esprime un **parere non ostativo** sul disegno di legge Antonio Griffati (Forza Italia) e altri. Esprime invece un **parere contrario** sul disegno di legge Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) in quanto in alcune disposizioni appare contrastare con gli articoli 3, 29 e 31 della Costituzione, determinando un possibile pregiudizio rispettivamente per la figura del padre della persona di cui si richiede di cambiare il cognome, e per i diritti del minore.

Commissione bilancio*Tratta di esseri umani*

La Commissione si riunisce il 5 giugno per l'esame del disegno di legge recante misure contro la tratta di persone, già approvato dalla Camera dei deputati. Il relatore Alberto Pietro Maria Zorzoli (Forza Italia) rileva che, per quanto di competenza della Commissione non vi sono osservazioni sul testo. La Sottocommissione esprime quindi **parere di nulla osta**.

Commissione giustizia*Tratta di esseri umani*

L'8 maggio la Commissione riprende, in sede referente, l'esame congiunto dei disegni di legge concernenti misure contro la tratta di persone. La seduta si apre con l'illustrazione degli emendamenti proposti all'articolo 1 del disegno di legge assunto come testo base ossia il testo congiunto approvato dalla Camera dei deputati. Illustrano i loro emendamenti i senatori Elvio Fassone (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Marina Magistrelli (Margherita DL - l'Ulivo), Roberto Centaro (Forza Italia) e la sottosegretaria di Stato alla Giustizia Jole Santelli.

Intervenendo sugli emendamenti proposti all'articolo 1, il senatore Gianpaolo Zancan (Verdi - l'Ulivo) si dichiara sfavorevole a modifiche ricorrenti del diritto penale sostanziale. A suo avviso, già le novelle apportate nel 1998 alla sezione I, capo III, titolo XII, del libro II del codice penale, appaiono abbastanza articolate e sufficienti a risolvere le questioni sottese al disegno di legge in titolo. Il senatore Zancan si dichiara contrario su tutti gli emendamenti volti a introdurre una definizione di servitù.

La relatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) giudica necessario riformulare l'articolo 1 nel testo approvato dalla Camera. Per questo motivo prefigura la possibilità di un emendamento che, recependo le istanze dei diversi emendamenti, potrebbe essere presentato dal relatore anche immediatamente.

Alla luce delle dichiarazioni della relatrice, il senatore Roberto Centaro (Forza Italia) propone la definizione di un testo il più possibile concordato, mediante la costituzione di un comitato ristretto. Concordano con tale proposta i senatori Luigi Bobbio (Alleanza nazionale), Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro) e Giuseppe Maria Ayala (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Anche il presidente Antonino Caruso (Alleanza nazionale) si adegua alla decisione che, non facendosi osservazioni ulteriori, si intende adottata. Segue la designazione dei rappresentanti dei gruppi che faranno parte del Comitato ristretto.

L'esame riprende il 15 maggio. In tale sede il presidente Caruso dà atto che il Comitato ristretto istituito per i disegni di legge in oggetto, ha convenuto di non proseguire nei propri lavori e informa pertanto la Commissione che l'esame congiunto proseguirà nella sede plenaria.

Nella seduta del 29, alla presenza del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo si prosegue l'esame degli emendamenti relativi all'articolo 1. La relatrice Alberti Casellati esprime parere contrario sugli emendamenti dell'opposizione, sottolineando come parte di questi sia assorbita nell'emendamento da lei stessa presentato, mentre rispetto agli altri appaiono preferibili le soluzioni prospettate proprio con quest'ultimo. La relatrice osserva, in particolare, che l'argomento previsto dagli emendamenti dell'opposizione - ossia la punibilità del cliente di persona costretta a prostituirsi in quanto in condizione di servitù e di schiavitù - deve considerarsi sostanzialmente estraneo all'oggetto del disegno di legge come risultante dal testo trasmesso dalla Camera dei deputati.

Il senatore Zancan non condivide le considerazioni della relatrice circa l'asserita estraneità delle proposte emendanti rispetto all'oggetto del disegno di legge. Il presidente Caruso dichiara invece di condividere la posizione della relatrice Alberti Casellati sulla questione e ricorda, peraltro, di aver prestato particolare attenzione proprio al ruolo della figura del cliente in occasione dell'esame parlamentare di quella che in seguito divenne la legge n. 269/98, in materia di prostituzione minorile. In questo caso le ipotesi prese in considerazione dagli emendamenti in oggetto suscitano rilevanti perplessità perché configurano situazioni in cui ben difficilmente il cliente potrebbe comprendere di trovarsi di fronte a persona in condizione di schiavitù o di servitù. Posto ai voti, è approvato l'emendamento della relatrice e restano pertanto preclusi gli altri emendamenti dell'opposizione sempre relativi all'articolo 1, il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

Nella seduta del 30 maggio si passa all'esame degli emendamenti volti a introdurre articoli aggiuntivi dopo l'articolo 1, relativi alla definizione delle nuove fattispecie di reato e alle previsioni sanzionatorie. Il presidente Caruso rinvia il seguito dell'esame.

L'esame degli emendamenti posti agli articoli 2 e 3 avviene nelle sedute del 4 e del 5 giugno, alla presenza del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo e del sottosegretario di Stato per la Giustizia Giuseppe Valentino. Durante tali sedute il dibattito verte in particolar modo sul regime sanzionatorio previsto dalle nuove fattispecie di reato, sugli strumenti investigativi necessari per combattere la tratta e, infine, sul trattamento delle vittime. La Commissione conferisce mandato alla relatrice di **riferire in senso favorevole** sul disegno di legge, con le modificazioni a esso apportate, autorizzandola a proporre in esso l'assorbimento dei disegni di legge Tana De Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e Patrizia Toia (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, aventi lo stesso contenuto, effettuando gli interventi di coordinamento formale eventualmente necessari e richiedendo lo svolgimento della relazione orale.

Commissione igiene e sanità

Mortalità fetale e neonatale

Il 20 giugno la Commissione si riunisce in sede referente per l'esame del disegno di legge relativo alla morte improvvisa del lattante (SIDS) e alla morte inaspettata del feto. La senatrice Rossana Boldi (Lega Nord Padania), relatrice sul provvedimento, dopo aver rilevato che la sindrome della morte improvvisa del lattante rappresenta uno dei maggiori problemi sociosanitari e scientifici della medicina moderna, spiega come allo stato attuale la possibilità di prevenire la morte in culla si basi su criteri di ordine igienico ambientale e sulla migliore conoscenza delle alterazioni nei vari organi. La relatrice passa, quindi, all'illustrazione dei singoli articoli facenti parte del disegno di legge, diretti a introdurre una disciplina molto dettagliata dell'attività diagnostica sui bambini vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante e sui feti deceduti per morte inaspettata dopo la venticinquesima settimana di gestazione. La relatrice raccomanda l'approvazione del provvedimento e, infine, il seguito dell'esame è rinviato.

Commissione istruzione

Sistema dell'istruzione

La Commissione si riunisce il 9 aprile in sede referente per l'esame congiunto di due disegni di legge. Il primo è di iniziativa del senatore Fiorello Cortiana (Verdi - l'Ulivo) e altri, il secondo di iniziativa governativa, mira a delegare al Governo la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale. Intervengono il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, nonché le sottosegretarie di Stato per lo stesso dicastero Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini.

Aprire la seduta il presidente relatore Franco Asciutti (Forza Italia), che compie preliminarmente un *excursus* storico sulle riforme dell'ordinamento

scolastico partendo dalla legge Casati del 1859 fino ai giorni nostri. Illustra, poi, il disegno di legge presentato dal Governo soffermandosi a evidenziare i presupposti essenziali che esso intende perseguire: il rispetto della Costituzione, che sancisce il diritto allo studio per tutti; il rispetto della più recente normativa di riordino delle specifiche competenze legislative sulla materia, ripartite tra Stato e Regioni (come chiarito dall'articolo 1); il rispetto del diritto dei giovani a formarsi sia attraverso l'istruzione, sia attraverso la formazione professionale col presupposto, anch'esso sancito per legge, che entrambi i canali costituiscono due diverse modalità per giungere al medesimo obiettivo di crescita e formazione di una precisa individualità culturale e sociale. Descrive il contenuto dei singoli articoli, soffermandosi in particolare sull'articolo 2 inerente la disciplina del percorso di formazione scolastica attraverso due cicli: uno primario, costituito dalla scuola primaria e da quella secondaria di primo grado; uno secondario, costituito dal sistema dei licei e da quello parallelo dell'istruzione e della formazione professionale. Vengono illustrati gli articoli 3, per ciò che concerne le verifiche del sistema educativo, e l'articolo 5 per quanto riguarda la formazione degli insegnanti. Nella seconda parte il Presidente relatore si sofferma sul disegno di legge di iniziativa del senatore Cortiana, evidenziando come esso da un lato disponga l'abrogazione della legge n. 30/00 di riordino dei cicli dell'istruzione, ma dall'altro ne confermi l'impostazione prospettando l'adozione di un sistema fondato su due cicli, primario e secondario, rispettivamente di sette e cinque anni, il secondo dei quali articolato nelle stesse aree previste dal testo elaborato dall'allora ministro Luigi Berlinguer (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Vengono poi segnalati i punti in cui il provvedimento si discosta dalla legge attualmente in vigore sui cicli scolastici.

Il seguito dell'esame viene rinviato alla seduta del 10 aprile. Anche in questa sede intervengono entrambe le sottosegretarie di Stato per l'Istruzione, l'Università e la ricerca Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini. Si apre la discussione generale. Il senatore Guido Brignone (Lega Nord Padania) solleva il problema relativo all'insegnamento della religione cattolica e, entrando nel merito dei disegni di legge in esame, il senatore si dichiara concorde con il testo presentato dal Governo e si discosta invece dal contenuto della proposta di legge proveniente dal senatore Cortiana.

Segue l'intervento del senatore Cortiana, il quale prende spunto dall'*excursus* storico ripercorso dal relatore, per riportare la visione della scuola degli anni Trenta con la filosofia che sottende alla riforma proposta dal ministro Moratti. Dichiara di concepire un'idea della scuola del tutto opposta a quella prospettata dal Governo. In particolare, critica l'ipotesi della cosiddetta "canalizzazione" che considera paralleli i percorsi dell'istruzione e della formazione. L'altro elemento su cui dichiara la propria decisa contrarietà è afferente all'anticipazione di un anno per l'entrata nel sistema scolastico formativo. L'oratore si sofferma, quindi, sul disegno di legge che lo vede primo firmatario e che si propone di sviluppare e arricchire quanto già realizzato grazie

alla riforma dei cicli varata dal Governo dell'Ulivo nella XIII legislatura. Ritenendo arduo trovare un terreno di confronto che consenta di apportare miglioramenti al testo presentato dal Governo, in considerazione della rilevante difformità tra i due provvedimenti, anticipa che nell'eventualità che i tentativi di dialogo non dovessero portare a esiti positivi, il suo partito sarà costretto a scegliere la via dell'ostruzionismo.

La seduta dell'11 aprile, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Maria Grazia Siliquini, è aperta dal senatore Giuseppe Gaburro (Unione democristiana e di centro) il quale esprime apprezzamento sul disegno di legge presentato dal Governo. Entrando più nel dettaglio egli ritiene che siano particolarmente apprezzabili: il riferimento alla valorizzazione della formazione professionale; la previsione di otto diversi tipi di liceo; la flessibilità che attraverso il sistema dei crediti consente il passaggio da un liceo all'altro e dal sistema dell'istruzione a quello della formazione professionale; il nuovo rapporto con le imprese fondato sulla valutazione degli stage aziendali e infine il nuovo sistema di valutazione.

Interviene il senatore Mauro Betta (Per le autonomie) che si sofferma, invece, sugli aspetti più critici del provvedimento. Sottolinea in primo luogo il rapporto fra Stato e Regioni in tema di istruzione e formazione professionale. Al riguardo, egli ritiene che il disegno di legge governativo, delegando al Governo la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, si ponga in un'ottica errata, atteso che la materia attiene assai più alla sfera di competenza del Parlamento che a quella del Governo. In secondo luogo si dichiara nettamente contrario a una riforma scolastica che non assicuri un'omogenea preparazione di base a tutti gli studenti, ma anzi li induca a scelte precoci. La terza critica riguarda l'ampiezza della delega richiesta dal Governo.

Successivamente il senatore Fulvio Tessitore (Democratici di sinistra - l'Ulivo), senza soffermarsi sui singoli punti del disegno di legge in esame, affronta in particolare il tema della formazione degli insegnanti ritenendo un fallimento la creazione delle scuole di specializzazione. Egli propone, pertanto, un sistema alternativo che preveda un periodo di tirocinio successivo alla laurea, organizzato sotto la responsabilità delle università ma da tenersi presso le strutture scolastiche. Esprime, in conclusione, un giudizio negativo sul provvedimento.

Il senatore Gian Pietro Favaro (Forza Italia) si sofferma su alcuni aspetti particolarmente significativi del progetto governativo, a partire dall'affiancamento della formazione professionale al sistema dei licei, con la possibilità di passaggi reciproci fra l'uno e l'altro canale. Affronta, poi, la questione dell'alternanza scuola-lavoro, di cui all'articolo 4 del provvedimento e svolge un'analitica disamina del nuovo meccanismo di valutazione, che contempla anche il cosiddetto voto in condotta e che assume, a suo avviso, un'importanza particolare in una scuola che persegue una didattica fondata sulla pari dignità formativa di tutte le discipline.

La seduta del 16 aprile alla quale intervengono il ministro per l'Istruzione, l'università e la ricerca Letizia Moratti e le sottosegretarie di Stato per lo stesso dicastero Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini, si apre con l'intervento del senatore Luigi Berlinguer (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale ricorda le numerose innovazioni introdotte dalla riforma avviata con la legge n. 30/00 e bloccate con la nuova riforma. Ricorda, tra esse, l'introduzione della lingua straniera nella scuola elementare, il potenziamento dell'educazione fisica, alcune importanti novità curriculari in campo matematico e scientifico, l'avvio dell'istruzione e formazione tecnica superiore, la strutturazione dell'ultimo anno dell'obbligo scolastico, il consolidamento dell'obbligo formativo a 18 anni e il rafforzamento dei centri di educazione per adulti. Quanto, poi, ai contenuti del disegno di legge governativo, si sofferma criticamente su alcuni aspetti specifici della riforma, quali l'anticipo dell'età scolare a cinque anni e mezzo, i piani di studio, l'attribuzione alle Regioni di competenza curricolare. Lamenta, altresì, la confusione operata nel disegno di legge governativo fra obbligo formativo e obbligo scolastico, deplorando che quest'ultimo scompaia in favore del diritto all'istruzione. Dichiarando di non voler entrare nel dettaglio delle questioni legate ai docenti, si sofferma infine sugli aspetti finanziari del provvedimento, criticando la scelta di rinviare a un decreto successivo il piano degli interventi finanziari. Ritiene, infatti, che la copertura del provvedimento debba essere assicurata contestualmente a esso, pena l'incorrere nella violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Il senatore Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale) dopo aver messo in evidenza i punti di forza e quelli di debolezza della riforma Berlinguer, si sofferma sui punti qualificanti della riforma del Governo attuale.

Interviene, poi, il senatore Alberto Adalgisio Monticane (Margherita DL - l'Ulivo) che illustra i due punti di maggiore criticità presenti a suo avviso nel progetto avanzato dal ministro Letizia Moratti: anzitutto, l'anticipazione della scelta fra i due canali formativi a 14 anni; in secondo luogo, l'anticipo dell'età scolare, sia pure in termini di mera possibilità.

Anche alla seduta del 17 aprile intervengono le sottosegretarie di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea e Maria Grazia Siliquini. Nel dibattito interviene la senatrice Maria Chiara Acciarini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale, dopo essersi soffermata anzitutto sul preoccupante silenzio relativo alle norme sull'obbligo scolastico, sottolinea i gravi effetti di disarticolazione del sistema di istruzione inevitabilmente conseguenti al progetto del Governo.

Il senatore Francesco Bevilacqua (Alleanza nazionale) si dichiara d'accordo in linea di principio con il disegno di legge governativo pur interrogandosi su alcuni questioni quali l'effettiva flessibilità fra i due canali previsti nell'articolazione del percorso formativo. L'intervento del senatore Livio Togni (Rifondazione comunista, Gruppo misto) è diretto a mettere in luce alcuni profili critici del progetto Moratti quali la riduzione dell'insegnamento a 25 ore settimanali, l'abolizione di alcune discipline, la distinzione fra

istruzione liceale e istruzione e formazione professionale, cui sarebbe preferibile un quadriennio unico, seguito da un anno integrativo per l'accesso all'università.

La senatrice Albertina Soliani (Margherita DL - l'Ulivo) si sofferma invece sugli aspetti di maggior debolezza del provvedimento governativo, in termini di autonomia, evidenziando come il curriculum delle istituzioni scolastiche autonome risulti inopinatamente sostituito dai piani di studio.

Il senatore Mariano Delogu (Alleanza nazionale) premettendo di apprezzare i contenuti del disegno di legge, soprattutto per quanto riguarda la centralità assicurata agli studenti, si sofferma sulla separazione fra istruzione liceale e istruzione e formazione professionale, convenendo al riguardo con le osservazioni del senatore Bevilacqua in ordine alle difficoltà di un'effettiva fluidità fra i due canali. Sollecita, pertanto, una riflessione sull'opportunità di assicurare reali possibilità di passaggio fra un canale e l'altro.

Interviene, poi, la senatrice Maria Rosaria Manieri (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) che dichiara di condividere in linea di principio l'intento di riformare il sistema dell'istruzione del Paese. Nega, tuttavia, che il disegno di legge Moratti possa considerarsi il primo progetto di ampio respiro dopo la riforma Gentile. Quanto ai contenuti del provvedimento, critica che la riforma riapra un dibattito che per anni ha ostacolato qualunque cambiamento: quello sulla distinzione tra istruzione liceale da un lato e istruzione e formazione professionale dall'altro.

Il 7 maggio la seduta si apre con l'intervento della senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale riconosce che il disegno di legge governativo si ispira ad alcuni principi condivisibili, con i quali tuttavia si pongono in contrasto sia certi passaggi della medesima proposta legislativa, sia altre misure adottate dal Governo in relazione al comparto dell'istruzione; fra queste ultime cita, in particolare, la riduzione delle risorse complessive destinate alla scuola e degli organici funzionali, scelte che avranno un'incidenza negativa sulle possibilità di realizzazione del tempo pieno. La senatrice Laura Bianconi (Forza Italia) ritiene che il vero nodo da sciogliere sia rappresentato dalla formazione degli insegnanti, non solo sotto il profilo della loro preparazione ma anche relativamente alla loro tradizione culturale e alla loro capacità di fornire un'interpretazione e un significato alle nozioni che essi impartiscono agli studenti. Ella delinea, quindi, le caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere i docenti. Richiama, poi, alcuni punti del provvedimento d'iniziativa governativa che considera particolarmente salienti, soffermandosi sulla scelta di caratterizzare il cambiamento in atto in senso graduale.

Interviene il senatore Giampaolo Vittorio D'Andrea (Margherita DL - l'Ulivo) il quale, dopo aver rapidamente enumerato i punti maggiormente criticabili del provvedimento, dichiara che sarebbe stato più saggio dare corso alla riforma dei cicli scolastici introdotta nella XIII legislatura per poi correggerla in corso d'opera, risparmiando così incertezze e dubbi a tutti i soggetti interessati al settore scolastico.

Il senatore Luigi Compagna (Unione democristiana e di centro) entrando nel merito delle scelte operate dal Governo, esprime apprezzamento per il ritorno alla tradizionale suddivisione fra i cinque anni dell'insegnamento elementare e i tre anni della scuola media, ritenendolo rispettoso dello spirito con cui il centro-destra – e in particolare gli esponenti del Gruppo unione democristiana e di centro – si era opposto alla legge 30/00 e quindi rispettoso del programma dell'attuale Governo.

La seduta del 14 maggio è aperta dal senatore Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che tra gli aspetti negativi di questa riforma si ferma a illustrare l'utilizzo della delega legislativa che non garantisce, a suo avviso, lo sviluppo di un dibattito ampio e approfondito. L'intervento del senatore Giorgio Tonini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) è diretto a porre a confronto la riforma attuale con quella dell'ex ministro Berlinguer, a suo avviso più convincente. Prende infine la parola la senatrice Maria Grazia Pagano (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che invita il Governo a riconoscere che su alcuni aspetti si registrano difficoltà oggettive, peraltro rilevate anche da autorevoli esponenti della maggioranza, che trovano riscontro nelle audizioni delle associazioni di categoria svoltesi dinanzi all'Ufficio di presidenza della Commissione. L'oratrice rivolge, poi, alcune critiche al disegno di legge governativo. Con questo intervento il presidente dichiara chiusa la discussione generale.

Nella seduta successiva sempre del 14 maggio, alla presenza del ministro Moratti e della sottosegretaria di Stato Valentina Aprea, il Presidente relatore, entrando nel merito delle obiezioni sollevate sui contenuti della riforma, si sofferma su alcune delle perplessità manifestate nel corso della discussione generale. Conclusivamente, egli fa presente di non aver voluto rispondere a ogni singolo intervento reso in discussione generale ma di aver inteso fornire chiarimenti di ordine generale alle osservazioni più ricorrenti e significative. Prende quindi la parola il ministro Letizia Moratti, la quale incentra il suo intervento soffermandosi sui motivi per cui era indispensabile rivedere la legge 30/00, rilevando in particolare come quel provvedimento non considerasse sufficientemente la cornice europea entro cui l'Italia è tenuta a muoversi e non garantisce la mobilità internazionale attraverso la spendibilità dei titoli. In particolare, rispetto alle questioni più frequentemente sollevate durante la discussione generale, il Ministro affronta le problematiche riguardanti l'articolazione del doppio canale di istruzione, il sistema di valutazione, la formazione degli insegnanti, il ruolo dei centri di formazione professionale nell'ambito del sistema educativo. Il seguito della discussione viene rinviato.

Commissione lavoro e previdenza sociale

Sistema dell'istruzione

La Commissione si riunisce l'11 giugno per l'esame del disegno di legge che conferisce una delega al Governo per adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi aventi a oggetto la defini-

zione delle norme generali sull'istruzione e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Il relatore Luigi Fabbri (Forza Italia) spiega come i decreti dovranno disciplinare le suddette materie nel rispetto delle competenze costituzionali di Regioni, Comuni e Province, nonché dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il relatore procede all'illustrazione dettagliata dei singoli articoli del disegno di legge di iniziativa governativa. Passa, poi, a esaminare il disegno di legge di iniziativa del senatore Fiorello Cortiana (Verdi - l'Ulivo) e di altri senatori, che delinea un modello a due cicli, primario e secondario, di sette e cinque anni, che, secondo i proponenti presenterebbe il vantaggio di superare l'attuale frammentazione dei percorsi scolastici.

Il dibattito si apre nella seduta del 19 giugno. Prende la parola per primo il senatore Piero Di Siena (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che, a nome del proprio gruppo esprime una valutazione nettamente contraria sul disegno di legge delega proposto dal Governo. Segue l'intervento del senatore Giovanni Vittorio Battafarano (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale si associa alle osservazioni critiche avanzate dal senatore Di Siena, sottolineando come la decisione del Governo di non dare attuazione alla legge 30/00 abbia impedito di portare a compimento una serie di significative innovazioni del sistema scolastico già avviate nel corso della precedente legislatura.

Nella seduta del 20 giugno la Commissione conviene di conferire mandato al relatore Fabbri di predisporre uno schema di parere sui disegni di legge in esame.

La seduta del 25 giugno si apre con l'illustrazione da parte del relatore dello schema di parere favorevole con osservazioni volte ad ampliare il contenuto dei disegni di legge in esame con riferimento al nesso da stabilire tra il sistema della formazione professionale continua e il sistema dei centri per l'impiego, al fine di realizzare un'offerta formativa idonea a realizzare migliori condizioni di occupabilità. Poiché non vi sono richieste di intervenire, il Presidente rinvia il seguito dell'esame congiunto alla seduta del 27 giugno.

In tale sede interviene il senatore Luigi Viviani (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che condivide le opinioni espresse dal suo gruppo di appartenenza.

Segue l'intervento del senatore Vincenzo Demasi (Alleanza nazionale) diretto a esprimere apprezzamento per lo schema di parere predisposto dal relatore e ad annunciare il voto favorevole del proprio gruppo. Poiché non vi sono altri interventi per la dichiarazione di voto, dopo che il Presidente ha accertato la sussistenza del numero legale, la Commissione approva il **parere favorevole con osservazioni** predisposto dal relatore Fabbri.

Camera dei deputati

Commissione affari costituzionali

Il 12 aprile la Commissione si riunisce per svolgere un'indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti la normativa in materia di immigrazione e di asilo. A tale scopo sono stati ascoltati alcuni membri del Comitato per i minori stranieri del Dipartimento per l'immigrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alcuni rappresentanti dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (ACNUR), dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), di Amnesty International, del Consorzio italiano di solidarietà (ICS), di Medici senza frontiere (MSF) e del Forum del terzo settore. Quest'ultimo raccoglie un centinaio di organismi, tra federazioni o coordinamenti del mondo del volontariato, dell'associazionismo di promozione sociale, delle organizzazioni non governative impegnate nell'attività di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, oltre a mutue, fondazioni e altre forme di auto-organizzazione della società civile. Durante le audizioni è stato approfondito l'iter del minore straniero che si trova in Italia privo di familiari ed è emersa l'esigenza di colmare la lacuna della normativa italiana in materia di asilo.

Alla seduta del 18 aprile intervengono i sottosegretari di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano, per la Funzione pubblica Learco Saporito e per le Riforme istituzionali Aldo Brancher. Si procede anzitutto allo svolgimento di alcuni interventi di carattere generale, a cui fa seguito l'intervento del sottosegretario di Stato Mantovano, diretto a chiarire alcune perplessità e critiche emerse dall'opposizione, oltre che a esprimere l'intenzione di affrontare alcuni problemi come quello dei minori stranieri. Su tale ultimo argomento dello stesso avviso è la relatrice Isabella Bertolini (Forza Italia) che sottolinea altresì la necessità di un ulteriore approfondimento per delineare un modello organizzativo in tema di immigrazione che veda il coinvolgimento delle diverse amministrazioni interessate nonché l'opportunità di coinvolgere l'Europa in un fenomeno che per la sua natura non può essere affrontato unicamente a livello nazionale. La Commissione delibera di adottare come testo base il disegno di legge approvato dal Senato. Il seguito dell'esame è rinviato.

Procreazione assistita

Il 22 aprile il Comitato per i pareri prosegue, in sede consultiva, l'esame della proposta di legge in materia di procreazione medicalmente assistita, che disciplina organicamente la materia della procreazione medicalmente assistita intesa come risposta ai problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dall'infertilità. Il relatore presidente Pierantonio Zanettin (Forza Italia) dopo aver ricordato che nella seduta del 21 marzo 2002 la Commissione ha espresso sul provvedimento un parere favorevole con tre condizioni, volte alla riformulazione di alcune disposizioni, dichiara parere di nulla osta sugli emendamenti raccolti in

un primo fascicolo non presentando essi profili problematici che investano questioni di competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di **parere di nulla osta** del relatore.

L'esame degli emendamenti prosegue nella sedute del 28 maggio e dell'11 giugno. In tali sedi vengono approvate dal Comitato le proposte di **parere di nulla osta** del relatore sugli emendamenti raccolti in altri due fascicoli.

Oratori

Il 26 giugno il Comitato permanente per i pareri procede all'esame del nuovo testo della proposta di legge, risultante dagli emendamenti approvati in sede referente dalla Commissione affari sociali, recante disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e dagli enti che svolgono attività simili. Il Comitato, prendendo atto delle modifiche apportate dalla Commissione affari sociali al testo, ritiene che le disposizioni contenute nell'articolo 1 possano essere interpretate come chiarificatrici della normativa di cui alla legge n. 328/00, *Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, al fine di definire l'apporto a tale sistema degli oratori parrocchiali, soggetti non espressamente menzionati dalla legge. Il Comitato approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Commissione affari sociali

Oratori

La Commissione prosegue il 9 aprile l'esame della proposta di legge in materia di oratori parrocchiali alla presenza della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. Preliminarmente il presidente e relatore Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) ricorda come la Commissione affari costituzionali abbia espresso sul provvedimento in esame parere favorevole a condizione che alcuni articoli siano soppressi ovvero riformulati in modo tale da garantire il rispetto delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni e agli enti locali, dato che la proposta di legge è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, e che pertanto la stessa è stata redatta in riferimento a un assetto delle competenze tra Stato e Regioni profondamente diverso da quello attuale. Il Presidente ritiene, pertanto, opportuno procedere alla nomina di un Comitato ristretto nel cui ambito svolgere le audizioni dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza episcopale italiana, nonché di altri soggetti che si ritengano rilevanti. Segue un breve dibattito concernente alcune questioni quali: l'opportunità o meno di ascoltare rappresentanti di confessioni religiose diverse da quella cattolica al fine di favorire l'integrazione e il confronto; la scelta della sede di svolgimento delle audizioni; l'opportunità o meno di

ascoltare rappresentanti delle associazioni di ispirazione laica oltre che cristiana, che svolgono attività, anche sportive, all'interno degli oratori, nonché rappresentanti di oratori di ordini religiosi che esulano dall'ambito parrocchiale, quali i rappresentanti dell'Unione superiori maggiori d'Italia (USMI) e della Conferenza italiana dei superiori maggiori (CISM). La Commissione delibera di nominare un Comitato ristretto.

Il 24 aprile e l'8 e 15 maggio il Comitato ristretto si riunisce per procedere alle audizioni informali e vengono ascoltati i rappresentanti della CEI, della CISM, del Forum oratori italiani (FOI), delle Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, delle Assemblee di Dio in Italia, dell'Unione delle comunità ebraiche italiane, dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia, della Chiesa evangelica luterana in Italia e i rappresentanti dell'Azione cattolica italiana.

La Commissione il 30 maggio prosegue l'esame in sede referente. Il relatore Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) fa presente di aver predisposto un nuovo testo della proposta di legge, che tiene conto delle risultanze delle audizioni svolte in sede di Comitato ristretto, dei rilievi formulati dai membri della Commissione e, infine, della condizione contenuta nel parere espresso dalla Commissione affari costituzionali e propone di adottarlo quale testo base per il seguito dell'esame. La Commissione approva l'adozione del testo riformulato.

Si dissocia dall'approvazione la deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) la quale, richiamando la legge 328/00 - di riforma nel settore dei servizi sociali diretta ad assicurare pari opportunità a tutti i giovani sotto il profilo della loro crescita e formazione, anche per contrastare fenomeni di disagio non solo di quanti frequentino parrocchie od organizzazioni di altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa - ha ricordato che esiste una pluralità di luoghi di aggregazione giovanile laici e autogestiti, e pertanto ritiene inaccettabile una discriminazione fondata su scelte di carattere religioso.

Il relatore fa presente che il provvedimento non è diretto a privilegiare taluni soggetti, ma a riconoscerne la funzione. Il Presidente pone in votazione, e la Commissione approva la proposta di adottare come testo base per il seguito dell'esame il nuovo testo della proposta di legge elaborato dal relatore.

Nella seduta del 13 giugno vengono illustrati e posti ai voti emendamenti e articoli aggiuntivi presentati dai vari membri della Commissione.

Il dibattito si concentra su alcuni emendamenti presentati dalla deputata Tiziana Valpiana, che spiega come questi ultimi, in conformità alla Dichiarazione dell'Onu sulla libertà religiosa del 1981 e all'Atto finale della conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, siano volti a ricondurre le credenze non religiose o atee sullo stesso piano delle confessioni teistiche.

Il relatore Francesco Paolo Lucchese, facendo peraltro presente che il

provvedimento in esame non riguarda la libertà religiosa ma è volto a disciplinare strutture gestite da organizzazioni cattoliche e da confessioni religiose con le quali lo Stato italiano ha stipulato intese, pone ai voti gli emendamenti Valpiana. La Commissione, con distinte votazioni, li respinge.

Dopo aver concluso la votazione sugli altri emendamenti presentati e in parte approvati, il presidente Giuseppe Palumbo (Forza Italia) avverte che il testo risultante dagli emendamenti approvati sarà trasmesso alle competenti commissioni per l'espressione del prescritto parere. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame alla seduta del 27 giugno.

In tal sede il Presidente avverte che il 17 giugno 2002 è stata assegnata alla Commissione, in sede referente, la proposta di legge Pierpaolo Cento e Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo) concernenti norme in materia di oratori parrocchiali. Data l'identità di materia tra la suddetta proposta di legge e quella già all'esame della Commissione ne dispone l'abbinamento d'ufficio. Il Presidente avverte, inoltre, che le Commissioni affari costituzionali, bilancio e cultura hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in esame. Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di conferire mandato al relatore Lucchese a **riferire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento in esame.

Immigrazione e asilo

La Commissione il 7 maggio inizia, in sede consultiva, l'esame del disegno di legge comportante modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo. Apre la seduta il relatore Cesare Ercole (Lega Nord Padania) il quale procede a una lunga illustrazione dei motivi che hanno reso necessario il disegno di legge in esame nonché delle finalità che esso si propone di perseguire. L'esponente spiega come la linea guida seguita dal provvedimento sia quella di giustificare l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per soggiorni duraturi solo in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa sicura e lecita, di carattere temporaneo o anche di lunga durata. In questo ambito sono garantite adeguate condizioni di lavoro e di alloggio, collegando il contratto di lavoro a un impegno del datore di lavoro nei confronti del lavoratore e dello Stato e rendendo sempre possibile il rientro volontario nel Paese di origine, mediante la garanzia dei mezzi necessari. Il relatore illustra, quindi, gli aspetti più importanti del disegno in esame: l'orientamento della cooperazione internazionale e degli aiuti a favorire l'adozione, da parte degli Stati non appartenenti all'Unione europea, di politiche di effettivo contrasto dello sfruttamento criminale dell'immigrazione clandestina; l'integrazione del cittadino extracomunitario fondata sul reale inserimento nel mondo del lavoro; la durata del permesso di soggiorno per lavoro; la determinazione delle quote di ingresso per motivi di lavoro; la soppressione dell'istituto dello sponsor; l'immediata operatività dell'espulsione dell'irregolare; la razionalizzazione dei ricongiungimenti familiari; una procedura semplificata per il riconoscimento del diritto di asilo, garantendo la tutela da discriminazioni di qualsiasi tipo, ma al tempo stesso evi-

tando che l'asilo sia impropriamente utilizzato per aggirare le disposizioni sull'immigrazione. Segue una breve illustrazione degli articoli che investono la competenza della Commissione, tra cui l'articolo 22 che consente il ricongiungimento dei figli, purché a carico dello straniero che chiede il ricongiungimento e a condizione che non possano provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale. Il provvedimento prevede, inoltre, una limitazione delle categorie di familiari per i quali si può chiedere il ricongiungimento: stabilisce, infatti, che per chiedere il ricongiungimento dei genitori a carico occorra che questi non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza. La seduta si conclude con la formulazione di parere favorevole da parte del relatore.

La Commissione prosegue l'esame nella seduta del 9 maggio. In questa sede il presidente Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) avverte che è stata presentata una proposta alternativa di parere.

Aprire il dibattito la deputata Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che, rilevato che il provvedimento in esame modifica radicalmente l'impianto della cosiddetta legge Turco-Napolitano che si ispirava ai principi dell'integrazione e dell'accoglienza e costituiva un punto di riferimento nel quadro della legislazione vigente, ritiene il testo del Governo limitativo dei diritti della persona immigrata e lesivo della sua dignità. Esprime, in particolar modo, accese critiche sull'istituto del contratto di soggiorno che pone, a suo avviso, l'immigrato stesso in balia del mercato del lavoro e lo confina a rango di mera risorsa, senza rispondere adeguatamente alla complessità del fenomeno migratorio. Replica, inoltre, un grave errore l'eliminazione della figura dello sponsor, la cui introduzione era stata suggerita dalle stesse organizzazioni operanti sul versante dell'immigrazione, rilevando come quell'istituto rappresentasse uno strumento volto a favorire l'integrazione e ad agevolare l'incontro tra immigrato e datore di lavoro.

Segue l'intervento del deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale esprime viva preoccupazione per il fatto che il provvedimento del Governo consideri l'immigrato mera forza lavoro, al di fuori di un processo di integrazione che l'istituto dello sponsor contribuiva a facilitare. Rilevata la mancata previsione di programmi specifici diretti ai minori che giungono in Italia non accompagnati, ribadisce l'opportunità di stralciare dal provvedimento le disposizioni in materia di asilo, al fine di affrontare adeguatamente la materia.

L'intervento di Augusto Battaglia (Democratici di sinistra - l'Ulivo) è diretto a richiamare le considerazioni già espresse dai rappresentanti dell'opposizione. L'esponente richiama alcuni aspetti positivi della legge Turco-Napolitano in grado di individuare un punto di equilibrio tra una politica di accoglienza e il necessario rigore volto ad assicurare trasparenza e regolarità ai flussi migratori. Con riferimento al disegno di legge in esame, l'esponente critica il fatto che il provvedimento non affronta la questione dei minori che giungono in Italia non accompagnati, né la situazione dei minori stranieri, nati in Italia, che al mo-

mento del raggiungimento della maggiore età sono costretti a chiedere il permesso di soggiorno alle stesse condizioni degli immigrati.

Interviene poi il deputato Gianni Mancuso (Alleanza nazionale) il quale nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo, ritiene condivisibile la scelta di legare l'ingresso nel territorio nazionale alla possibilità di svolgere un'attività lavorativa lecita e sicura. Con riferimento al diritto d'asilo osserva che il provvedimento prevede comunque procedure semplificate, senza però consentire che quell'istituto venga utilizzato impropriamente.

Seguono gli interventi di Grazia Labate (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e di Olga Di Serio D'Antona (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Labate invita a tenere conto nell'espressione del parere, degli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale in tema di immigrazione e di ricongiungimenti familiari, al fine di evitare in un prossimo futuro interventi di adeguamento alle direttive e alle risoluzioni comunitarie. Di Serio D'Antona mette invece in luce l'assenza nel disegno di legge in esame di misure adeguate in ordine ai minori immigrati, ricordando come la loro presenza nelle scuole italiane abbia in molti casi costituito una fonte di arricchimento culturale.

Interviene, infine, la deputata Francesca Martini (Lega Nord Padania), la quale dichiara di non condividere le valutazioni negative sull'istituto del contratto di lavoro.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore, risultando pertanto preclusa la proposta alternativa di parere.

Commissione bilancio

Procreazione assistita

Il Comitato permanente per i pareri inizia il 9 aprile l'esame della proposta di legge in materia di procreazione medicalmente assistita, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. Il relatore Alberto Giorgetti (Alleanza nazionale) soffermandosi sui profili di competenza della Commissione, sottolinea la necessità che il Governo fornisca chiarimenti sugli effetti finanziari derivanti dalla previsione del diritto ai «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all'articolo 1, rilevando che qualora tale formulazione comportasse il riconoscimento della procreazione medicalmente assistita tra i livelli essenziali di assistenza (LEA) ne potrebbe conseguire l'assunzione da parte del servizio sanitario nazionale dei costi delle metodologie in oggetto. Il relatore fa inoltre presente che tanto la previsione dell'articolo 6 - riguardante la possibilità di ricorrere a uno psicologo - quanto la previsione dell'articolo 10 - da cui appare discendere un obbligo per le Regioni di autorizzare le strutture sanitarie pubbliche a fornire le prestazioni in materia di procreazione medicalmente assistita - appaiono suscettibili di determinare effetti finanziari non quantificati e sprovvisti di idonea copertura. In conclusione, per quanto riguarda la copertura finanziaria, il relatore ritiene necessario, considerato che il provvedimento comporta oneri in merito alla cui quantificazione non si dispone di adeguati ele-

menti di valutazione, che il Governo predisponga la relazione tecnica sul provvedimento. Concordano con le osservazioni del relatore, il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi e il deputato Antonio Boccia (Margherita DL - l'Ulivo). Il Comitato approva la proposta del relatore di richiedere la predisposizione della relazione tecnica.

Durante la seduta del 18 aprile il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi comunica che la relazione tecnica, predisposta dal Ministero della salute a seguito della deliberazione del Comitato pareri della Commissione bilancio, è stata verificata non positivamente dal Ministero dell'economia.

Il relatore Giorgetti, preso atto della dichiarazione del Governo, ritiene che il Comitato dovrebbe esprimere parere contrario sulle norme suscettibili di determinare maggiori oneri per il bilancio dello Stato. Sottolinea, in particolare, che l'articolo 1 dovrebbe essere modificato nel senso di evitare che la procreazione medicalmente assistita sia ricondotta nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza. Suggerisce, inoltre, la soppressione di due articoli (2 e 17) in quanto la relazione tecnica non dà conto di quali interventi potrebbero essere adottati dal Ministero della salute contro l'infertilità e la sterilità in funzione delle risorse ivi previste. Poiché non è stato quantificato dalla relazione tecnica il costo a carico delle strutture pubbliche per l'assistenza di uno psicologo, ritiene che anche la previsione di tale assistenza debba essere soppressa. Rileva, infine, che l'articolo 10 dovrebbe essere riformulato sia al fine di escludere che il costo delle prestazioni - non quantificato dalla relazione tecnica - gravi sulle strutture pubbliche, anche nella forma indiretta di sovvenzione alle strutture private autorizzate; sia per evitare che le strutture pubbliche attualmente non in possesso dei prescritti requisiti tecnici debbano necessariamente adeguarsi, con conseguenti maggiori oneri non quantificati dalla relazione tecnica. In conclusione, sostiene che la norma di copertura dovrebbe indicare l'ammontare dei soli oneri derivanti dall'istituzione del registro nazionale delle strutture autorizzate, assumendo a riferimento la quantificazione contenuta nella relazione tecnica, asseverata dalla Ragioneria generale dello Stato.

Interviene quindi il deputato Michele Ventura (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il quale pur sostenendo che un parere contrario sull'intero testo sarebbe efficacemente rappresentativo dell'esigenza di un migliore coordinamento fra il Ministero della salute e il Ministero dell'economia, si rimette tuttavia all'orientamento del Presidente. Quest'ultimo, a sua volta, ritenendo che un parere contrario su tutti gli articoli del testo unificato implicherebbe un giudizio negativo su parti della disciplina che non comportano necessariamente conseguenze finanziarie, condivide la proposta illustrata dal relatore.

In conclusione, il Comitato approva la proposta di parere favorevole con sei condizioni volte ad assicurare la copertura finanziaria del provvedimento in esame ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Il contenuto di tali condizioni risulta, poi, letteralmente trasfuso nel testo di altrettante proposte emendative inserite nel primo fascicolo degli emendamen-

ti per l'Assemblea, al cui esame è dedicata la seduta del 22 aprile. La Commissione, per i profili di sua competenza, esprime parere contrario su una serie di proposte suscettibili di determinare maggiori oneri non quantificati né coperti. Il relatore ritiene, inoltre, necessario acquisire l'avviso del Governo su alcune proposte emendative. Si riferisce in particolare all'emendamento Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) che prevede che le banche del seme e le banche degli ovociti siano gestite «solo ed esclusivamente» da istituti pubblici. Analoga richiesta di chiarimento formula in relazione all'articolo aggiuntivo proposto da Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in base al quale la donazione dei gameti dovrebbe essere effettuata esclusivamente presso centri pubblici di raccolta e conservazione appositamente autorizzati dalle Regioni, con l'istituzione - presso la Commissione nazionale per la procreazione medicalmente assistita - di un registro dei centri autorizzati alla raccolta e alla conservazione dei gameti. Osserva, inoltre, che l'obbligo di tenuta dei registri relativi alla conservazione del materiale genetico, di cui all'articolo aggiuntivo presentato da Laura Cima (Verdi - l'Ulivo) potrebbe determinare nuovi oneri per le strutture sanitarie pubbliche. Per quanto riguarda i restanti emendamenti trasmessi dall'Assemblea, il relatore afferma che essi non presentano profili problematici dal punto di vista finanziario.

Il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi esprime parere contrario sugli emendamenti Valpiana, Bolognesi e Cima appena citati, precisando che l'orientamento contrario del Governo si basa sul parere tecnico formulato dalla Ragioneria generale dello Stato, dal quale si desume l'onerosità delle proposte richiamate; il Sottosegretario concorda, quanto al resto, con il parere espresso dal relatore.

Infine, il Comitato approva la proposta di **parere contrario** su tutti gli emendamenti suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di quantificazione o copertura; **parere di nulla osta** sui restanti emendamenti contenuti nel primo fascicolo.

Oratori

Il Comitato permanente per i pareri si riunisce il 25 giugno, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Vito Tanzi, per l'esame della proposta di legge in materia di valorizzazione della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali. Il relatore Gioacchino Alfano (Forza Italia) si sofferma sui primi due articoli della proposta di legge recanti, rispettivamente, disposizioni di principio per il riconoscimento della funzione educativa e sociale svolta mediante le attività di oratorio e similari dagli istituti religiosi cattolici e dalle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa, e la concessione in comodato da parte dello Stato di beni mobili e immobili di sua pertinenza ai soggetti che gestiscono le attività oratoriali senza oneri a carico del bilancio dello Stato. Per quanto riguarda i profili di competenza della Commissione bilancio, fa presente che il provvedimento non appare presentare aspetti problematici sotto il profilo delle conseguenze finanziarie. Il sottosegretario di Stato Tanzi concorda con il relatore, esprimendo tuttavia perplessità per quan-

to concerne la possibilità di concedere in comodato beni immobili, per le implicazioni che ciò potrebbe comportare per le finalità della società Patrimonio spa recentemente costituita ai sensi delle legge 15 giugno 2002, n. 112. La seduta si chiude con l'approvazione da parte del Comitato della proposta di **parere favorevole** formulata dal relatore.

Commissione cultura

Oratori

La Commissione inizia il 18 giugno l'esame della proposta di legge in materia di oratori parrocchiali. Il relatore Michele Ranieli (Unione democraticocristiana e di centro) nel sottolineare che la proposta in esame risponde pienamente alle esigenze di valorizzare la funzione sociale degli oratori e degli enti che svolgono attività simili nella formazione dei giovani, formula una proposta di parere favorevole sul nuovo testo della proposta di legge modificato dalla Commissione affari sociali.

Interviene il deputato Giacomo Baiamonte (Forza Italia) il quale evidenzia la propria preoccupazione, peraltro già espressa in altra sede, riguardo al fenomeno dei preti pedofili, sottolineando l'opportunità di prevedere controlli non solo di carattere culturale, ma anche di tipo morale.

Non condivide questa posizione il deputato Domenico Volpini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il quale nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo sul nuovo testo della proposta richiama le origini secolari degli oratori. Esprime la preoccupazione del suo gruppo in merito alla proposta di inserimento nel testo del provvedimento di appositi controlli per prevenire il fenomeno della pedofilia: ritiene, infatti, che una previsione di tal genere renderebbe implicita la convinzione dell'esistenza del problema all'interno di queste istituzioni. Richiama, poi, l'importante funzione di contrasto alla droga svolta dagli oratori. In conclusione, evidenzia la rilevanza della proposta di legge anche con riferimento al fatto che questi ultimi, essendo distribuiti sull'intero territorio nazionale, hanno la possibilità di realizzare un'efficace interazione con lo Stato e le regioni.

La seduta si chiude con l'intervento del relatore, il quale sottolinea la rilevanza del provvedimento che istituzionalizza tali organismi e conferisce loro un riconoscimento giuridico. Ritiene, peraltro, che le legittime preoccupazioni espresse dal deputato Baiamonte coinvolgano in realtà l'intero mondo giovanile.

L'esame riprende nella seduta del 19 giugno. In tal sede si procede alle dichiarazioni di voto sulla proposta di parere favorevole espressa dal relatore. Il deputato Antonio Rusconi (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), dichiara il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore, pur esprimendo perplessità in merito alla previsione dell'intervento statale in tale settore. Richiama l'esperienza della regione Lombardia in materia di oratori che considera positiva dal punto di vista dei principi e deludente dal punto di vista dei risultati.

A sua volta il deputato Fabio Garagnani (Forza Italia) nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo, esprime perplessità in ordine al fatto che la materia oggetto del provvedimento rientri tra quelle di competenza dello Stato e richiama l'esperienza della regione Emilia-Romagna in materia. Anche il deputato Flavio Rodeghiero (Lega Nord Padania), pur ritenendo che la materia in questione rientri prevalentemente tra le competenze delle Regioni, dichiara il voto favorevole del suo gruppo. Nessuno altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Commissione giustizia

Pedofilia

Il 9 aprile la Commissione si riunisce per proseguire l'esame delle proposte di legge inerenti alle misure contro la pedofilia. La relatrice Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in considerazione dell'elevato numero di proposte di legge propone di proseguirne l'esame in sede di Comitato ristretto, ferma restando la possibilità di effettuare audizioni di esperti e di utilizzare la documentazione fornita dalla Commissione speciale per l'infanzia. La Commissione delibera di costituire un Comitato ristretto.

Procreazione assistita

Il 9 aprile la Commissione, in sede consultiva, inizia l'esame del testo unificato in tema di procreazione medicalmente assistita. Apre la seduta la relatrice Erminia Mazzoni (Unione democraticocristiana e di centro) che, dopo aver illustrato il testo unificato approvato dalla Commissione affari sociali, procede al dettagliato esame dei sette capi in cui è suddiviso il provvedimento. Essi hanno per oggetto rispettivamente i principi generali, l'accesso alle tecniche, la tutela del nascituro, la regolamentazione delle strutture, le sanzioni, la tutela dell'embrione e le disposizioni transitorie e finali. Per quanto riguarda l'articolo 1, la relatrice sottolinea come, per la prima volta in una norma di legge e sia pure in riferimento solo alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, sia affermato il diritto a nascere del concepito. Questa affermazione pone due problemi di coordinamento: l'uno in relazione alla legge 194/78, sull'interruzione volontaria di gravidanza, il cui presupposto è il venir meno di tale diritto in relazione alla tutela di beni di rango costituzionale; l'altro con il nostro codice civile che subordina l'acquisto della capacità giuridica all'evento della nascita. Gli articoli 2 e 3 stabiliscono i compiti delle varie istituzioni competenti, dal Ministero della salute alle Regioni e ai consultori familiari, mentre l'articolo 4 stabilisce i principi da seguire nell'applicazione delle tecniche di procreazione assistita e tra l'altro vieta espressamente il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo. La relatrice si sofferma, poi, sul contenuto dell'articolo 5 secondo il quale la procreazione assistita può essere effettuata solo da coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o legate da convivenza, in età potenzialmente fertile. Commentando questa norma, l'oratore fa presente che la fattispecie non sembra essere descritta in ma-

niera adeguata sotto il profilo della determinatezza, lasciando margini interpretativi non accettabili per le norme penali. Si ricordano fra gli articoli che seguono, l'8 e il 9 relativi alla tutela del nascituro, al quale si riconosce lo *status* di figlio legittimo o riconosciuto della madre o della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche di procreazione. L'esponente ritiene che il riferimento alla madre sia rilevante nel caso in cui ella abbia deciso da sola di ricorrere a tali tecniche, in violazione di quanto previsto dall'articolo 5 circa i requisiti soggettivi. Si prevede, poi, il divieto di disconoscimento di paternità e di esercitare, da parte della madre, la facoltà di rimanere anonima. In particolare, qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo – sebbene vietate – il coniuge o il convivente il cui consenso è ricavabile da atti concludenti non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità, né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità. Si tratta, spiega la relatrice, di un divieto che traduce in legge la giurisprudenza della Corte di cassazione che da ultimo si è consolidata in tale materia, sulla base del concetto che la fecondazione artificiale non solo non è adulterio della moglie ma esprime «un progetto di maternità basato sul rifiuto di ricorrere alla infedeltà coniugale per procreare». Una volta manifestato il consenso alla fecondazione assistita eterologa della moglie, si rinuncia, pertanto, all'azione di disconoscimento. Gli articoli successivi disciplinano le strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche di procreazione assistita e l'istituzione di un apposito registro. Per quanto riguarda le sanzioni penali e amministrative in caso di violazioni delle norme contenute nel provvedimento, esse sono disciplinate dall'articolo 12 che punisce tra le altre anche la commercializzazione o l'importazione e l'esportazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità o il prelievo o il trasferimento in utero di un gamete dopo la morte di uno dei soggetti di cui all'articolo 5. Sono inoltre punite la sperimentazione sugli embrioni umani e la clonazione umana di essere vivo o morto. I rimanenti articoli prevedono l'obbligo per il Ministero della salute di presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attuazione della legge, disciplinano l'obiezione di coscienza e, infine, stabiliscono le disposizioni transitorie e la copertura finanziaria.

Al dibattito successivo interviene il deputato Luigi Vitali (Forza Italia) il quale dopo aver sottolineato la delicatezza del tema, preannuncia la presentazione di emendamenti finalizzati ad alleggerire le sanzioni previste. Ritiene, infatti, che le sanzioni introdotte dal provvedimento in esame siano sproporzionate e in contrasto con la tendenza alla depenalizzazione e all'applicazione di un diritto penale minimo; sarebbe a suo avviso preferibile introdurre sanzioni amministrative, come la sospensione dalla professione o la radiazione dall'albo, oppure di tipo pecuniario.

Si associano ai rilievi critici formulati in ordine all'entità delle pene il deputato Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) nonché il deputato Francesco Bonito (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Quest'ultimo, inoltre, si dichiara fortemente critico in ordine all'atteggiamento di integralismo culturale e religioso relativo ai diritti sia dell'embrione sia della donna non sposata, attecchia-

mento contrastante con una visione laica dello Stato. Ritiene, inoltre, opportuno un chiarimento sul concetto di sterilità.

Interviene quindi la deputata Carolina Lussana (Lega Nord Padania) la quale esprime invece l'adesione del suo gruppo alla normativa in esame, che colma a suo avviso un grande vuoto legislativo che finora ha consentito, senza alcuna forma di controllo, sperimentazioni oltre ogni limite dell'etica.

Da ultimo il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia) ricorda che, oltre ai profili attinenti all'entità delle sanzioni, vi è la questione della flessibilità delle fattispecie e in particolare la necessità di riflettere sull'eventualità di un collegamento tra il diritto alla nascita e la reintroduzione del reato d'aborto.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 18 aprile che si apre con la presentazione da parte del relatore Mazzoni, di una proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni formulate sulla base degli elementi di riflessione e di dubbio emersi nel corso del dibattito. La prima condizione è volta a modificare l'articolo 5 al fine di assicurare certezza alla dimensione della convivenza e prevenire fenomeni elusivi se non fraudolenti, prevedendo un periodo minimo di convivenza – in base al quale si possa presumere il carattere di stabilità della stessa – e un limite di età massima oltre il quale non possa essere fatto ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, al fine di evitare qualsiasi dubbio interpretativo rispetto a quelle fasce di età che rappresentano una sorta di zona grigia dell'età potenzialmente fertile. La seconda condizione è diretta a far sì che l'apparato sanzionatorio del provvedimento sia formulato non attraverso le tecniche del rinvio a norme di natura non penale, bensì attraverso la descrizione dettagliata di ciascuna delle fattispecie illecite, come, ad esempio, quelle relative al consenso informato, prevedendo quindi sanzioni penali proporzionate alla gravità di ciascun fatto vietato. Alcune osservazioni sono dirette a valutare l'opportunità di introdurre sanzioni amministrative di carattere pecuniario a carico delle coppie che accedano a tecniche di fecondazione medicalmente assistita in violazione delle disposizioni della presente legge; si osserva anche la necessità di individuare termini scientifici che non siano suscettibili di interpretazioni discrezionali. Dopo un breve dibattito sulle condizioni e sulle osservazioni esposte dal relatore, la Commissione decide di approvare la proposta di parere del relatore così come riformulata sulla base delle considerazioni emerse nel dibattito. La novità più rilevante attiene alla necessità di chiarire in maniera puntuale che il diritto a nascere del concepito, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento e della normativa vigente, ha riferimento esclusivo all'uso delle tecniche di procreazione medicalmente assistita previste dalla presente legge e non implica l'insorgere di posizioni soggettive giuridicamente rilevanti. In altri termini il diritto a nascere del concepito non deve essere inteso come un vero e proprio diritto soggettivo, al fine di non contrastare con i principi espressi dal nostro codice civile che subordina il riconoscimento di diritti all'evento della nascita.

Il 18 aprile la Commissione si riunisce per l'esame del disegno di legge recante modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni. Interviene il sottosegretario di Stato alla giustizia Jole Santelli.

Il presidente e relatore Gaetano Pecorella (Forza Italia) procede con l'illustrazione del disegno di legge presentato dal Governo, originato dal succedersi di gravi episodi di criminalità minorile che hanno imposto la necessità di intervenire su più aspetti: ordinamentale, sanzionatorio, procedurale e del trattamento. Con riguardo al profilo ordinamentale, il relatore fa notare come sia stato mantenuto il tribunale penale per i minorenni, attribuendo tuttavia prevalenza al profilo giurisdizionale dell'organo giudicante con la riduzione a uno dei componenti laici. Sotto il profilo sanzionatorio, il disegno di legge del Governo opera una distinzione tra i soggetti minori di sedici anni, per i quali è prevista una riduzione di pena pari a un terzo, e i soggetti compresi fra i sedici e i diciotto anni, per i quali la riduzione è fino a un quarto della pena. Il relatore illustra, inoltre, per quanto attiene agli aspetti procedurali, la previsione di un aumento della durata della custodia cautelare e l'introduzione di forme di automatismo attraverso la sostituzione dell'espressione «il giudice può» con l'espressione «il giudice dispone». Risulta ampliata da due a quattro mesi la durata prevista delle forme custodiali, con una proroga fino a due volte per motivi di carattere probatorio; pertanto in futuro tali prescrizioni potranno avere la durata complessiva di un anno. È altresì previsto un aumento dei casi di custodia cautelare in carcere e un ampliamento dei presupposti per l'applicabilità di tale istituto con particolare riferimento al pericolo di fuga. Per quanto riguarda, infine, il trattamento dei minori, i punti di novità del disegno di legge concernono l'esclusione della messa alla prova per i reati di violenza sessuale e per quelli di mafia, e il trasferimento, al compimento del diciottesimo anno di età, nel carcere per i maggiorenni. L'esponente prospetta conclusivamente la necessità di procedere a varie audizioni con esperti e operatori del settore della giustizia minorile, al fine di acquisire dati e orientamenti sotto il profilo ordinamentale e del trattamento dei minori.

Interviene il deputato Luigi Vitali (Forza Italia) il quale, nel concordare sulla richiesta del Presidente, vi aggiunge la richiesta di dati statistici, con particolare riguardo al numero di minori che hanno subito denunce anche prima dei 14 anni, al fine di chiarire, sotto il profilo della recidività, se sia necessario abbassare la soglia dell'imputabilità per prevenire fenomeni di devianza. Manifesta, inoltre, perplessità sull'utilità della detenzione in casa per i casi più gravi, ed esprime il timore che lo svuotamento di competenze del tribunale per i minorenni, al quale verrebbero mantenute solo quelle penali, possa risolversi in un appesantimento della giustizia civile ordinaria.

L'intervento del deputato Francesco Bonito (Democratici di sinistra - l'Ulivo) è, invece, diretto a esprimere un giudizio politico negativo e fortemente preoccupato in ordine al disegno di legge del Governo. Pur riconoscendo la necessità di un intervento riformatore in materia, si dichiara, infatti, contrario a una risposta puramente repressiva per fronteggiare la situazione emergenziale in atto soprattutto nelle regioni meridionali, ritenendo altresì insufficien-

te e improduttivo affrontare la questione dal punto di vista dell'imputabilità dei minori.

Prende la parola la sottosegretaria di Stato alla giustizia Jole Santelli, che nel respingere ogni intento repressivo da parte del Governo, ricorda che il disegno di legge è finalizzato a offrire ai magistrati sia strumenti di intervento per la prevenzione e il recupero dei minori devianti, sia misure dissuasive nei confronti dell'impiego di minori extracomunitari, reclutati dalla malavita proprio in virtù delle particolari condizioni di favore che la nostra legislazione prevede in materia di giustizia minorile. Infine, pur riconoscendo la necessità di una riflessione sul delicato tema dell'abbassamento della soglia di imputabilità dei minori, osserva che la sua riduzione a 12 anni condurrebbe a un radicale mutamento dell'impostazione della nostra giustizia minorile, ragione per la quale il Governo non ha ritenuto opportuno intervenire in proposito.

Infine, segue l'intervento del deputato Giancarlo Pittelli (Forza Italia) il quale dissente sul mantenimento delle sole competenze penali del tribunale per i minorenni, ritenendo preferibile, nell'ottica di evitare la parcellizzazione dei processi, affidare il diritto di famiglia nel suo complesso a una sezione specializzata del tribunale ordinario, prevedendo eventualmente l'intervento di esperti incaricati di definire gli aspetti del trattamento dei minori. Nel condividere il fatto che il minore deviante sfugge al controllo della famiglia, ritiene preferibile prevedere, al posto della detenzione in casa, interventi di sostegno da parte di servizi sociali adeguatamente riqualificati. Condivide, infine, l'ipotesi di creare istituti differenziati per la custodia cautelare dei soggetti che abbiano raggiunto la maggiore età, allo scopo di evitare che vengano reclutati dalla criminalità presente nelle carceri per maggiorenni. La seduta si chiude con l'invito da parte del Presidente a procedere all'abbinamento dei progetti di legge in materia di giustizia minorile e in particolare di quelli sull'imputabilità.

Diritto di famiglia e dei minori

La Commissione inizia il 18 aprile l'esame del disegno di legge che prevede la delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori. Il relatore Carolina Lussana (Lega Nord Padania) procedendo a una rapida illustrazione dei singoli articoli del disegno di legge ricorda che la finalità principale di questo provvedimento consiste nell'attribuire a un unico organo giudiziario la cognizione di tutte le tematiche della famiglia e dei minori, abolendo il vecchio tribunale per i minorenni, ottenendo procedure più snelle, un maggior contraddittorio e, nei casi di separazioni o divorzi, il coinvolgimento di entrambi i genitori nell'affidamento dei figli. Al momento, infatti, tale competenza è ripartita tra una pluralità di organi giurisdizionali (tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e giudice tutelare) con una conseguente farraginosità dei procedimenti riguardanti i minori e una spesso non adeguata conoscenza specialistica della materia in esame. Nel disegno di legge viene proposta l'istituzione presso i tribunali e le corti d'appello di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori con competenza non esclusiva per tutte le controversie in materia civile, attualmente attribuite alla competenza del tribunale per i minorenni, del

giudice tutelare e del tribunale ordinario in materia di diritto di famiglia e di minori. Tali sezioni specializzate sono dotate di un minimo di quattro giudici togati.

La Commissione il 23 aprile, per ragioni di economia procedurale, decide di procedere all'esame congiunto dei progetti di legge recanti modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni, e dei progetti di legge in materia di diritto di famiglia e dei minori, in quanto si tratta di provvedimenti vertenti su materie affini.

Interviene, dapprima, il deputato Domenico Benedetti Valentini (Alleanza nazionale) il quale nel condividere le osservazioni relative alle ipotesi di una più precoce capacità giuridica dei minori, si dichiara favorevole a una maggiore severità rispetto a comportamenti antiggiuridici o delittuosi, ma non concorda sugli strumenti previsti, basati sul ricorso a opinabili automatismi. Condivide poi la necessità di tutelare i giovani tra i 18 e i 21 anni rispetto alla possibilità che scontino una parte della detenzione nel carcere per maggiorenni e, sempre nell'ottica delle finalità rieducative, esprime perplessità sulla misura della custodia cautelare in famiglia, non essendo quest'ultima in grado di esercitare un controllo sui minorenni devianti. Si sofferma, inoltre, sul contenuto del secondo disegno di legge di cui - pur condividendo taluni spunti come la riforma del collegio giudicante nel senso di una prevalenza dei membri togati rispetto a quelli laici - critica fortemente il percorso di iperspecializzazione dei magistrati che vi è sotteso. Condivide l'ipotesi di creare istituti differenziati per la custodia cautelare dei soggetti che abbiano raggiunto la maggiore età, allo scopo di evitare che vengano reclutati dalla criminalità presente nelle carceri per maggiorenni.

Prende la parola il deputato Giuseppe Francesco Maria Marinello (Forza Italia) il quale preannuncia la presentazione di emendamenti ad alcuni articoli del disegno di legge del Governo, non condividendo l'obiettivo di concentrare nei capoluoghi di provincia la maggior parte dell'attività giurisdizionale, cosa che, a suo avviso, non corrisponde agli interessi né dei cittadini né dell'amministrazione della giustizia. Condivide la finalità di dare risalto ai membri togati del collegio giudicante, ma non l'esasperata specializzazione settoriale della magistratura che è sottesa al provvedimento; questa, oltre al rischio di creare tribunali di serie A e di serie B, comporterà un sovraccarico di lavoro per molti tribunali e lo svuotamento di contenuto dell'attività delle sedi periferiche.

Riconoscimento del figlio naturale

La Commissione il 4 giugno inizia l'esame della proposta di legge in materia di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità. Il relatore Gaetano Pecorella (Forza Italia), entrando nel merito della questione affrontata dalla proposta di legge, ricorda che per decidere in materia di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità, il giudice deve tenere conto dell'interesse del figlio a mantenere o meno

lo *status* derivante dal riconoscimento contestato. Spiega, inoltre, le differenze tra l'attuale disciplina e quella contenuta nella riforma in esame. La disciplina vigente, ispirandosi esclusivamente al *favor veritatis* secondo cui l'impugnazione del riconoscimento può essere fatta da chiunque vi abbia interesse, non cura in alcun modo gli interessi del minore, i quali sono del tutto irrilevanti ai fini della decisione del giudice. La proposta di legge in esame non sostituisce al *favor veritatis* il *favor minoris*, poiché non si prevede la necessaria prevalenza del secondo sul primo, bensì si conferisce rilevanza giuridica all'interesse del minore, che deve essere comunque valutato dal giudice. Il relatore spiega come il principio di rilevanza dell'interesse del minore, che rende cedevole lo stesso principio del *favor veritatis*, troverebbe la sua legittimazione nell'articolo 30 della Costituzione che, al terzo comma, prevede che la legge assicuri ai figli nati fuori dal matrimonio ogni tutela giuridica e sociale e, al quarto comma, attribuisce al legislatore ordinario il compito di dettare le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

Interviene, quindi, il deputato Niccolò Ghedini (Forza Italia) il quale manifesta perplessità sul secondo comma della nuova formulazione dell'articolo 263 del codice civile introdotta dalla proposta di legge in esame, in quanto la norma sembrerebbe attribuire al giudice, anche in presenza di un esito negativo dell'accertamento, la facoltà di far venir meno gli effetti del disconoscimento di paternità. Si associano ai rilievi del deputato Ghedini i deputati Giuliano Pisapia (Rifondazione comunista) e Giuseppe Fanfani (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo).

L'esame prosegue nella seduta del 25 giugno, con l'intervento della sottosegretaria di Stato alla giustizia Jole Santelli diretto a condividere quanto osservato dai deputati intervenuti nel corso dell'esame preliminare, in ordine alla nuova formulazione dell'articolo 263 del codice civile introdotta dalla proposta in esame. Le perplessità della sottosegretaria riguardano in particolare l'impossibilità di prevedere per legge la prevalenza dell'interesse del figlio di fronte a una manifesta dichiarazione di non volontà del padre di esercitare la potestà genitoriale. La seduta si chiude con la fissazione da parte del Presidente del termine per la presentazione di emendamenti.

Giustizia civile minorile

Il Comitato permanente per la giustizia dei minori si riunisce nelle sedute dell'8, 15 e 29 maggio per procedere ad audizioni informali di esperti relativamente alla competenza di diritto civile del tribunale per i minorenni. In particolare sono stati ascoltati: l'8 maggio rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, di Telefono azzurro e il professore Gaetano De Leo; il 15 maggio rappresentanti del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo unitario dell'avvocatura e il professore Francesco Carrieri; il 29 maggio rappresentanti dell'Associazione italiana di psicologia giuridica e l'avvocato Antonio Forza.

Commissione politiche dell'Unione europea

La Commissione in data 8 maggio procede all'esame, in sede consultiva, del disegno di legge in materia di immigrazione e asilo. Interviene il sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano. Il relatore Guido Rossi (Lega Nord Padania) ricorda in premessa che il testo in esame fu approvato in prima lettura dal Senato il 28 febbraio 2002 e che esso riguarda integrazioni e modificazioni al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in attuazione della legge 6 marzo 1998, n. 40, la cosiddetta legge Turco-Napolitano. Segue una breve illustrazione delle principali innovazioni introdotte dal disegno di legge in tema di permesso di soggiorno, di abolizione della figura dello sponsor, di sanzioni previste per l'immigrazione illegale. In materia di ricongiungimento familiare, il relatore evidenzia che il provvedimento ne limita la portata al coniuge e ai figli minori. I genitori a carico potranno, invece, ricongiungersi ai figli solo nel caso in cui non abbiano alcun sostituto da parte di altri figli nel Paese di origine. Il relatore formula, infine, una proposta di parere favorevole.

Dopo alcuni brevi interventi dell'opposizione la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Proposte e disegni di legge (settembre 2002)

Rappresentazione e tutela dell'interesse e dei diritti dell'infanzia

Rassegna tematica delle proposte e dei disegni di legge presentati al Parlamento italiano fino a settembre 2002, in relazione alla tutela del nucleo familiare. L'elenco dettagliato di proposte e disegni di legge trattati è riportato alla fine della rassegna

Nel corso della XIV legislatura sono stati presentati alla Camera dei deputati alcuni disegni di legge (ddl) aventi a oggetto l'istituzione del tutore o difensore dei minori e del garante per l'infanzia. Il dibattito su questo terreno aveva già caratterizzato la precedente legislatura con la presentazione di alcuni ddl già commentati in questa rivista (*Cittadini in crescita*, anno I, n. 2-3, 2000, p. 105).

Negli ultimi anni l'interesse per la condizione dei minori è notevolmente cresciuto, così come è aumentata l'attenzione istituzionale per la tutela dei loro diritti, come dimostrato dall'intensa e importante attività legislativa che ha caratterizzato gli anni dal 1997 in poi. Questa sensibilità per il mondo dell'infanzia è maturata anche sull'onda emotiva provocata dai numerosi fatti di cronaca che portano continuamente alla luce storie di abusi, maltrattamenti e violazioni.

In questo contesto si inserisce il dibattito parlamentare sull'istituzione di una figura che contribuisca a colmare le carenze di tutela dell'ordinamento giuridico italiano. A differenza di molti altri Paesi – come l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Finlandia, la Germania, l'Irlanda, l'Islanda, il Lussemburgo, la Norvegia e la Spagna – l'Italia non ha ancora concretamente accolto l'invito che già nel 1992 il Parlamento europeo aveva rivolto agli Stati membri affinché designassero «un difensore dei diritti dell'infanzia allo scopo di tutelarne a livello nazionale i diritti e gli interessi, di riceverne le richieste, e le lamentele e di vigilare sull'applicazione delle leggi che la proteggono, nonché di informare e orientare l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciulli» (risoluzione A3-0172/92). In realtà, anche in assenza di un quadro normativo nazionale, l'Italia ha sperimentato l'istituto della tutela pubblica dell'infanzia con l'esperienza di due Regioni, il Veneto dal 1988 e il Friuli-Venezia Giulia dal 1993, dove una legge regionale ha istituito il tutore dei minori.

I ddl qui in oggetto – il disegno di legge dell'on. Carla Mazzuca Poggiolini (C315), i progetti, quasi uguali, dell'on. Livia Turco (C695) e dell'on. Giuseppe Molinari (C818), quello dell'on. Alfonso Pecoraro Scanio (C1228), tutti presentati nel settembre del 2001, e il progetto dell'on. Pino Pisicchio (C1999) presentato nel febbraio del 2002 – propongono figure di difensori civici per l'infanzia che si differenziano per le funzioni e i poteri loro riconosciuti e per la competenza territoriale loro assegnata.

Il disegno dell'on. Turco, poi presentato con piccole varianti dall'on. Molinari, è il più articolato e complesso. In tali proposte il difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza è istituito dalle Regioni e dalle Province autonome secondo modalità da esse stabilite e dura in carica quattro anni. La definizione dei requisiti per la nomina rientra nella competenza delle Regioni e delle Province autonome, mentre la legge nazionale ne stabilisce le incompatibilità e ne riconosce la piena indipendenza e la non subordinazione gerarchica. La scelta di non creare un organo statale rientra nella logica del decentramento delle funzioni della Repubblica e risponde meglio all'esigenza di dar vita a figure radicate nel territorio e quindi più capaci di interpretarne i bisogni. Gli obiettivi e i poteri del nuovo organo, così come le forme di coordinamento tra le figure regionali, sono invece stabiliti con legge nazionale per garantire l'omogeneità della figura nel Paese. Infine, spetta alle Regioni la cura dell'aspetto organizzativo: la definizione dell'articolazione territoriale delle sedi e delle modalità di funzionamento degli uffici, la loro organizzazione, la scelta e la formazione del personale addetto. Anche la determinazione delle risorse rientra nelle decisioni delle Regioni che devono sostenere tutte le spese per il funzionamento dell'organo di tutela.

Senza dubbio l'aspetto che più caratterizza questi due ddl è l'articolata e puntuale definizione delle funzioni del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, al quale sono dedicati diversi articoli. Innanzi tutto gli vengono riconosciute l'attività di promozione della conoscenza dei diritti dei minori e delle modalità di tutela e di esercizio, e la rappresentanza del minore presso tutte le isti-

tuzioni. Il difensore civico deve anche collaborare per la raccolta di dati e informazioni sulla condizione dei minori e predisporre una relazione annuale per il consiglio regionale o provinciale specificamente sulle condizioni dei minori nel territorio di sua competenza. È prevista anche la realizzazione di attività informative rivolte all'infanzia e all'adolescenza come, ad esempio, la predisposizione di un servizio di ascolto telefonico.

Gli articoli 5 e 6 dei ddl definiscono i poteri riconosciuti al difensore civico al fine di garantire, rispettivamente, la tutela degli interessi diffusi e la tutela degli interessi e dei diritti individuali.

È interessante questo riconoscimento forte dell'esistenza, accanto ai diritti dei singoli soggetti di minore età, di interessi diffusi, specchio di bisogni collettivi che anche i minori hanno. Se si guarda la realtà dal punto di vista di un minore, è facile scorgere come le politiche territoriali, ambientali, urbanistiche, le campagne pubblicitarie violino spesso gli interessi dei bambini e degli adolescenti in genere, intesi come categoria. Nell'idea degli onorevoli proponenti, è questa una delle carenze di tutela che il difensore civico può contribuire a colmare e a tal fine gli sono attribuiti i poteri di segnalazione e raccomandazione all'amministrazione pubblica, di intervento nei procedimenti amministrativi ed eventualmente di impugnazione degli atti con ricorso gerarchico o presso la giustizia amministrativa.

Per la tutela dei diritti e degli interessi dei singoli minori (art. 6) sono invece riconosciuti al difensore civico i poteri di segnalazione e sollecitazione della pubblica amministrazione, anche con la promozione di modifiche o riforme di atti ritenuti pregiudizievoli. Egli può, inoltre, fornire informazioni e documentazioni al giudice di processi che coinvolgono minori, pur senza costituirsi in giudizio, e chiedere la nomina di un curatore speciale qualora vi siano da tutelare interessi e diritti di un singolo minore.

I poteri sopra elencati consentono al difensore civico di intervenire in altri due vuoti di tutela dell'ordinamento: da un lato introducono la possibilità di proteggere il minore da situazioni di pregiudizio messe in atto da soggetti pubblici e privati, comunque distinti dai familiari, caso in cui può intervenire il giudice minorile; dall'altro permettono di garantire una rappresentanza degli interessi dei minori in termini processuali, in ottemperanza a quanto disposto dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e sottoscritta anche dall'Italia.

L'art. 6 stabilisce, infine, l'intervento del difensore civico a tutela della personalità dei minori impiegati nel settore dello spettacolo, prevedendo la necessità di una sua autorizzazione preventiva alla luce di una valutazione dell'eventuale pregiudizio che l'esperienza potrebbe arrecare al minore. Tale intervento è giustificato di fronte a un fenomeno in crescita e alla constatazione che non sempre il genitore, cui attualmente è richiesto il consenso, è in grado di valutare quale sia effettivamente l'interesse del figlio.

L'art. 7 si occupa dell'istituto della tutela di minori che oggi versa in una situazione di grave carenza di sostegno e controllo, essendo in genere ridotta a un fatto meramente burocratico. L'intento dei due ddl è quello di ridare significa-

to alla tutela valorizzandone l'aspetto relazionale. A tal fine è necessario che la funzione del tutore sia rivestita da persone idonee per attitudine e competenze e al difensore civico è riconosciuto il compito di individuare tali persone, formarle e sostenerle. Sarà quindi istituito presso il suo ufficio un elenco dei tutori e dei curatori da trasmettere al giudice tutelare. È inoltre prevista la possibilità che lo stesso difensore civico sia nominato tutore nel caso in cui il minore non abbia parenti che possano esercitare la tutela, o tutore provvisorio, in attesa della nomina del tutore. Per quanto riguarda l'istituto della curatela, è previsto che il curatore possa avere la facoltà di stare personalmente in giudizio, eventualmente anche avvalendosi di un difensore, a garanzia della tutela degli interessi o diritti del minore.

Le differenze tra i ddl C695 e C818 si riscontrano nell'art. 8 che prevede il trasferimento al difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza di alcune funzioni amministrative in materia di adozioni, trasferimento che risulta più consistente nella proposta dell'on. Turco.

L'analisi delle funzioni e dei poteri lascia intendere come questo nuovo organo di tutela e di garanzia non sia un doppiopione dei servizi già esistenti ma si ponga, invece, come un loro interlocutore e strumento, in grado di intervenire, in via giurisdizionale, in situazioni che sarebbero altrimenti prive di tutela.

Le due proposte prevedono, infine, una Conferenza dei difensori istituiti, da tenersi almeno una volta all'anno, che assicuri coordinamento e omogeneità di indirizzo e un continuo collegamento con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza attraverso tre difensori nominati.

Molto diversa l'idea di difensore civico dei minori dell'on. Pecoraro Scanio, che propone un organo monocratico, nominato d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. All'impianto regionale è dunque preferito un unico difensore che esercita le sue attività su tutto il territorio nazionale. È contraddistinto da piena libertà e indipendenza e non è sottoposto a controlli gerarchici o funzionali.

Anche dall'analisi delle funzioni attribuite al difensore dei minori emerge una figura alquanto diversa da quella proposta nei due ddl precedentemente analizzati. All'art. 2 si parla di tutela dei diritti e degli interessi del minore, una formula che lascia intendere un'attività calibrata sui singoli minori e non aperta agli interessi diffusi di tutta l'infanzia. Ritroviamo anche qui un'attenzione per la rappresentanza processuale degli interessi del minore con il conferimento al difensore civico della possibilità di intervenire nei procedimenti, anche costituendosi parte civile in quelli penali. Viene dato particolare rilievo alla cooperazione con gli altri organi e istituti di tutela dei minori che già operano sia in Italia sia all'estero, con uno specifico riferimento per le attività di prevenzione delle varie forme di abuso sul minore. Una funzione che non abbiamo trovato nelle altre proposte riguarda specificamente i minori stranieri, rispetto ai quali spetta al difensore civico la verifica delle condizioni e degli interventi di accoglienza e di inserimento. Infine, è compito del difensore civico, segnalare al Governo gli opportuni interventi, anche legislativi, che ritiene opportuni in ri-

ferimento all'evolversi della situazione sul piano internazionale per il settore che gli compete.

Per l'espletamento delle sue funzioni, al difensore civico è riconosciuto il potere di indagine con la facoltà di accedere alla documentazione che ritenga necessaria, e il potere di ispezione presso gli istituti o i luoghi dove il minore svolge la sua attività.

Rispetto alle proposte più sopra analizzate, la figura di difensore civico dei minori qui delineata appare più debole sia sotto l'aspetto del radicamento nel territorio, in quanto priva dell'appoggio di una rete di difensori locali, sia per i suoi effettivi poteri di azione, poiché non gli è riconosciuto il fondamentale potere di impugnazione con ricorso in via gerarchica o giurisdizionale.

Il radicamento nel territorio è invece il principio fondamentale del sistema di tutela dei minori presentato dall'on. Pisicchio. Sembra corretto parlare di sistema poiché la figura proposta del tutore pubblico dell'infanzia è legata all'istituzione di "centri per la tutela dell'infanzia". Mentre per il tutore l'ambito territoriale di riferimento è quello della circoscrizione provinciale, i centri di tutela dovrebbero sorgere in ogni distretto scolastico. Composti da un'équipe di operatori scolastici, psicopedagoghi, esperti di diritto familiare e assistenti sociali, svolgono la funzione di monitorare i comportamenti degli studenti della scuola dell'obbligo, riferendo mensilmente al tutore pubblico dell'infanzia; su incarico del tutore stesso intervengono, laddove sia necessario, agendo come suoi strumenti operativi. Il ddl riconosce quindi nella scuola dell'obbligo, quale principale luogo di aggregazione giovanile, un luogo di osservazione privilegiato, in grado di permettere sia un'efficace azione di prevenzione, sia tempestivi interventi di tutela.

Oltre a fungere da collettore delle informazioni provenienti dai vari centri, il tutore può accogliere anche segnalazioni di cittadini, enti e associazioni. Ha facoltà di segnalare e raccomandare agli organi istituzionali e di presentare denuncia presso l'autorità giudiziaria. Cura, infine, l'aspetto informativo, inviando relazioni sulla sua attività agli organi locali e comunicando gli esiti degli interventi effettuati a quanti avevano presentato istanza.

Anche il ddl dell'on. Carla Mazzuca Poggiolini propone, come già nel 1996, una figura di tutela del minore o meglio del suo interesse, pensata però per rispondere a un bisogno specifico e con facoltà d'azione limitatamente al caso per cui è stata nominata. Si tratta del garante per i minori, che dovrebbe essere una persona vicina al minore e per questo capace di percepirne e rappresentarne le esigenze. Il garante è nominato dal giudice «nei casi di accertata e persistente conflittualità tra i genitori» e interviene nel caso di sua competenza per rappresentare, in modo autonomo, l'interesse del minore quando sia in contrasto con quello di uno o di entrambi i genitori e garantirne così la tutela. La rappresentanza legale rimane ai genitori, se conservano la loro potestà, mentre il garante svolge le funzioni di vigilanza sull'adempimento delle disposizioni del giudice, di mediazione del conflitto, di raccordo tra i soggetti coinvolti. Il ddl

prevede anche che, in assenza di un garante, qualora vi sia in sede giurisdizionale l'interesse di un minore da tutelare, il giudice possa nominare, anche al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, un curatore speciale che affianchi il minore in tutte le fasi del giudizio. Si tratta quindi di una forma di tutela del tutto diversa da quelle proposte nei ddl riassunti sopra, ma che ha con essi in comune l'obiettivo di colmare alcune lacune dell'ordinamento nella tutela dei minori con l'istituzione di nuove figure.

**Proposte e disegni di legge presentati alla Camera
(settembre 2002)**

- N. 695 *Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza*, presentato dall'on. Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), il 12 giugno 2001
- N. 1228 *Istituzione del difensore civico dei minori*, presentato dall'on. Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi - l'Ulivo), il 5 luglio 2001
- N. 818 *Istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza*, presentato dall'on. Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo), il 13 giugno 2001
- N. 1999 *Istituzione del tutore pubblico per l'infanzia*, presentato dall'on. Pino Pisicchio (Margherita DL - l'Ulivo), il 20 novembre 2001
- N. 315 *Istituzione del Garante del minore*, presentato dall'on. Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita DL - l'Ulivo), il 30 maggio 2001

Governo italiano (aprile - giugno 2002)

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

Consiglio dei ministri

*Tribunale per i
minorenni*

Il Consiglio dei ministri in data 28 giugno ha approvato, su proposta del presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e del ministro della Giustizia Roberto Castelli, un decreto legge che conferma l'efficacia della disciplina processuale vigente in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, fino all'entrata in vigore della nuova normativa e comunque non oltre il 30 giugno 2003.

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

Ambiente e salute

In data 18 e 19 aprile si è svolto a Lucca un workshop dal titolo *Il futuro dei nostri figli* organizzato dal Comitato europeo ambiente e salute in vista della conferenza su ambiente e salute che avrà luogo a Budapest nel 2004. È intervenuto il ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio Altero Matteoli, per parlare del rapporto ambiente e salute nei bambini. Il Ministro ha spiegato come rumore, smog e inquinamento dell'aria siano gli ingredienti principali del malessere urbano che colpisce i bambini. Ha poi illustrato i motivi per cui le conseguenze più frequenti dell'inquinamento acustico per i bambini siano una diminuzione dell'apprendimento e una difficoltà di linguaggio.

*Città amiche delle
bambine e dei
bambini*

In data 30 maggio il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, per il 4° anno consecutivo, ha attribuito i premi *Miglior progetto per una città sostenibile delle bambine e dei bambini* e *Iniziativa più significativa per migliorare l'ambiente urbano per e con i bambini*. I premi sono finalizzati a segnalare i Comuni italiani maggiormente impegnati a migliorare l'ambiente urbano a misura di bambini. I vincitori del premio sono risultati: tra i Comuni più grandi, le città di Torino, Genova e Ferrara, mentre per i Comuni con meno di 50.000 abitanti i premi sono stati assegnati a San Giuliano Milanese, Ivrea e Pomigliano d'Arco.

Ministero delle comunicazioni

Mezzi di comunicazione

In data 15 aprile si è tenuto a Montecitorio un convegno dal titolo *Il bambino virtuale*. Il convegno realizzato in vista della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia ha visto l'intervento del ministro per le comunicazioni Maurizio Gasparri. L'intervento è stato diretto ad approfondire la disciplina del rapporto tra media e minori, anche al fine di orientare positivamente i media, *in primis* la televisione, a svolgere una funzione costruttiva nella formazione del minore. Il Ministro ha spiegato come il problema della tutela dei minori dalle trasmissioni televisive inidonee debba comunque essere affrontato in un'ottica di potenziamento degli strumenti già esistenti e di introduzione di nuovi meccanismi di protezione. Per quanto riguarda il primo punto si è soffermato sulla necessità di un maggiore controllo sul rispetto dei codici di autoregolamentazione, che disciplinano la materia, la cui concreta attuazione è però attualmente rimessa alla sola buona volontà dei firmatari. Per quanto riguarda il secondo punto il Ministro ha segnalato, tra le iniziative che sono attualmente allo studio del Ministero delle comunicazioni, la proposta di introdurre, direttamente negli atti di concessione delle frequenze per l'esercizio radiotelevisivo, obblighi inerenti al rispetto delle normative pubbliche o convenzionali sulla tutela dei minori. In conclusione, ad avviso del Ministro, il problema dell'influenza dei mezzi di comunicazione nei processi educativi, che riguardano i minori, deve essere affrontato con la piena consapevolezza dell'importanza che un'adeguata formazione, anche tecnologica, delle nuove generazioni riveste per il futuro del nostro Paese.

Internet

In data 14 maggio il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri interviene al convegno *I mali di Internet: dal terrorismo alla pedofilia - Come difendere il tuo computer dai siti canaglia* organizzato dalla Adnkronos con il patrocinio della Presidenza del consiglio dei ministri e la partecipazione, tra gli altri, della presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia. L'intervento del Ministro è diretto a spiegare il funzionamento e le differenze esistenti tra i vari strumenti finalizzati a inibire la navigazione di siti Internet dal contenuto inadatto.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Formazione professionale

Il 18 aprile presso la sala conferenze del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, alla presenza del sottosegretario di Stato Mariagrazia Siliquini, è stato presentato il progetto europeo *Professionnalisation durable*. Il progetto, nato su iniziativa francese, cui l'Italia partecipa attivamente, punta alla realizzazione di diplomi professionali che potranno essere, in prospettiva, riconosciuti a livello europeo. Si tratta, in sostanza, di individuare qualifiche pro-

fessionali reciprocamente riconoscibili sulla base di percorsi formativi costruiti consensualmente. L'iniziativa si inserisce nel rinnovato processo di cooperazione dell'unione nei settori dell'istruzione e della formazione e, in particolare, nel quadro degli obiettivi della recente comunicazione della commissione sulla realizzazione di uno spazio europeo per la formazione permanente.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Libro bianco

In data 24 giugno a Roma, nell'aula Marconi del CNR è stato presentato il libro bianco della commissione europea *Un nuovo impulso per la gioventù d'Europa*. L'illustrazione del documento è avvenuta durante un seminario promosso dalla Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Lo scopo del libro bianco è quello di assegnare particolare visibilità alle politiche giovanili europee, nazionali e regionali e sottolineare l'importanza dei giovani nella costruzione dell'Europa del futuro, attraverso azioni e obiettivi quali la partecipazione, la cittadinanza attiva e responsabile, l'informazione e l'istruzione, il volontariato giovanile, l'occupazione e l'integrazione sociale, la lotta contro le discriminazioni, la promozione della cooperazione.

Protocolli facoltativi alla Convenzione di New York

Il 9 maggio il ministro del lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, ha depositato presso il Servizio trattati delle Nazioni Unite di New York, gli strumenti di ratifica dei due protocolli facoltativi alla Convenzione di New York sui diritti del bambino, relativi rispettivamente al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e alla vendita di bambini, la prostituzione infantile e pornografia infantile. Tali strumenti entrano in vigore in Italia il 9 giugno 2002.

Altre istituzioni centrali

(aprile - giugno 2002)

Resoconto sintetico delle attività in materia di infanzia, adolescenza e famiglia svolte da istituzioni centrali nel periodo indicato

Garante per la protezione dei dati personali

Tutela della privacy

In un comunicato stampa del 17 aprile il Garante per la protezione dei dati personali interviene nuovamente sui fatti di Cogne. La pronuncia è diretta anche a dare una risposta ai numerosi cittadini che si erano rivolti al Garante per segnalare l'intrusione di stampa e TV nella vita della famiglia protagonista del fatto di cronaca e di altre persone coinvolte, anche indirettamente, nella vicenda. In particolare, il Garante sostiene in quest'occasione la necessità di tutelare la personalità del piccolo fratello della vittima. Secondo il Garante la speciale protezione accordata ai minori trova fondamento soprattutto nel codice deontologico che regola l'attività giornalistica, il quale espressamente riconosce la prevalenza del diritto del minore alla riservatezza rispetto al diritto di cronaca. Un invito particolare è stato rivolto dal Garante alla RAI, richiamata al rispetto dei principi sanciti nella *Carta dell'informazione e della programmazione a garanzia degli utenti e degli operatori del servizio pubblico*, adottata dalla RAI nel dicembre 1995, dove si richiama tra l'altro l'impegno del giornalista ad astenersi dal gusto morboso o cinico della rappresentazione del dolore nonché a rispettare la discrezione e la riservatezza della persona e ciò, soprattutto, quando nelle vicende narrate siano coinvolti minori.

INPS

Tutela della maternità

In data 29 luglio l'INPS emana una circolare inerente alla tutela della maternità e all'assegno al nucleo familiare per i soggetti iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi. In particolare, per le lavoratrici "parasubordinate" viene istituita una indennità di maternità, per la durata di cinque mesi, pari all'80% del reddito medio giornaliero degli ultimi dodici mesi. L'indennità è prevista anche per i casi di adozione e affidamento ed è estesa pure ai padri. In materia di assegni per il nucleo familiare sono state rimosse le limitazioni relative alla composizione del nucleo e i limiti di reddito procapite, è stata anche prevista la possibilità di considerare realizzato il requisito del 70%, per i nuclei a composizione reddituale mista.

Polizia di Stato

Si è conclusa nella seconda settimana di maggio, nelle città di Mantova e Siena, il progetto *Icaro*, la campagna di promozione della cultura sulla sicurezza stradale rivolta agli studenti delle scuole medie superiori, realizzata in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'istruzione. Attraverso l'informazione si intende creare nei giovani una coscienza del rischio, insegnando comportamenti di autotutela e di rispetto per la vita propria e degli altri. La campagna ha toccato in due anni 46 città di tutte le regioni italiane, con una carovana itinerante composta dal pullman azzurro e da veicoli storici della Polizia di Stato, e ha incontrato oltre 10.000 giovani.

Regioni

(aprile - giugno 2002)

Attività normativa

Resoconto sintetico della legislazione regionale in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia, pubblicata sui bollettini regionali nel periodo indicato

Regione Basilicata

Alimentazione

Con legge del 20 maggio 2002, n. 18, *Disposizioni per la precauzione in materia alimentare e per la coltivazione, l'allevamento, la sperimentazione e la commercializzazione di organismi modificati e di prodotti da essi derivati. Norme per la produzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche*¹, la Regione attua una regolamentazione completa ed efficace della materia in oggetto. Pone, come criterio portante del suo intervento legislativo, il principio di precauzione, fino al raggiungimento della dimostrazione scientifica attendibile dell'assenza di eventi dannosi per la salute umana, anche solo potenziali, nell'utilizzo o nell'assunzione di prodotti alimentari. Per garantire la sicurezza alimentare dei propri cittadini disciplina rigorosamente l'uso, per qualunque fine, degli organismi geneticamente modificati (OGM) e dei prodotti da essi derivati. Nell'ottica di realizzare ogni azione utile a prevenire possibili rischi, vieta la coltivazione e l'allevamento di piante o di animali geneticamente modificati su tutto il territorio regionale. Ne vieta la somministrazione nelle attività di ristorazione collettiva, con particolare attenzione alle mense di asili, scuole, ospedali e luoghi di cura presenti sul territorio, obbligando i soggetti gestori a verificarne e dichiararne l'assenza, a informare in modo adeguato gli utenti della provenienza degli alimenti somministrati. Per contro, tutti gli esercizi commerciali che vendono prodotti che li contengono devono essere etichettati per evidenziarne il contenuto e devono essere identificabili in modo chiaro e inequivocabile. La Regione riconosce titolo preferenziale alle ricerche che sviluppano l'agronomia tradizionale soprattutto locale, a quelle che verificano i rischi connessi agli OGM ed esclude dai finanziamenti quelle che utilizzano tecniche di manipolazione genetica. Inoltre promuove il consumo, nelle attività di ristorazione sopra indicate, di prodotti biologici e tipici, erogando contributi in favore degli enti gestori che li utilizzino e che attuino iniziative di educazione alimentare degli utenti, di aggiornamento professionale del personale scolastico e addetto ai servizi di mensa. Promuove e incentiva la stessa produ-

¹ Pubblicata in BUR del 24 maggio 2002, n. 35.

zione biologica e integrata sul territorio regionale, realizza e sostiene campagne di informazione ed educazione sui rischi derivanti dall'utilizzo di OGM. Per garantire la corretta attuazione della presente legge è istituito un organismo di controllo dagli ampi poteri che prevedono anche l'utilizzo delle forze di pubblica sicurezza e, infine, sono previste sanzioni per la violazione dei divieti stabiliti.

Regione Emilia-Romagna

*Cooperazione
e solidarietà
internazionale*

Con la legge del 24 giugno 2002, n. 12, *Interventi regionali per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo e i paesi in via di transizione, la solidarietà internazionale e la promozione di una cultura della pace*², la Regione intende contribuire al conseguimento della piena realizzazione dei diritti umani, utilizzando anche proprie risorse umane e finanziarie. Tra le iniziative sono qui da sottolineare quelle finalizzate a soddisfare i bisogni primari, l'autosufficienza alimentare, la salvaguardia della vita umana, a valorizzare le risorse umane, il patrimonio ambientale, ad attuare e consolidare la crescita democratica economica sociale e culturale dei Paesi interessati, a migliorare la condizione femminile e dell'infanzia, alla lotta contro lo sfruttamento minorile e alla realizzazione delle pari opportunità. L'azione regionale è volta a privilegiare i rapporti diretti con le popolazioni di riferimento realizzando progetti adeguati. A tal fine la legge individua i vari soggetti della cooperazione internazionale e stabilisce le modalità operative in precisi ambiti di intervento quali:

- la cooperazione internazionale;
- gli interventi di emergenza;
- le iniziative di educazione allo sviluppo, culturali, di ricerca e di sensibilizzazione ai principi della pace e dell'interculturalità;
- le iniziative di formazione nel campo della cooperazione internazionale.

Il Consiglio regionale approva, su proposta della Giunta, un documento di indirizzo programmatico triennale per l'attuazione della legge che individuerà per ogni ambito gli obiettivi da conseguire, i criteri per l'individuazione dei soggetti con cui collaborare, i limiti dei finanziamenti, le forme di monitoraggio e di coordinamento. È prevista la creazione di un organismo gestionale, l'istituzione di Tavoli-Paese interessati agli interventi in una determinata area geografica o area tematica. La Regione stessa svolgerà una funzione di osservatorio che comprenderà il reperimento delle informazioni necessarie per l'attuazione di una banca dati regionale delle attività di cooperazione internazionale e decentrata e attraverso questa funzione, diventerà il polo informativo e divulgativo e il luogo di promozione delle iniziative in atto.

² Pubblicata in BUR del 25 giugno 2002, n. 88.

Regione Friuli-Venezia Giulia

Politiche sociali

Con la legge del 15 maggio 2002, n. 13, *Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2002*³, la Regione adotta alcune disposizioni in materia di politiche sociali e di immigrazione. Nel primo ambito, al fine di promuovere il miglioramento qualitativo dei servizi di asili nido, e in via sperimentale, la Regione concede contributi a soggetti privati senza finalità di lucro. La Giunta regionale gestirà la dinamica dell'operazione, stabilendo i requisiti pedagogici, organizzativi e strutturali, i criteri di assegnazione e le modalità di richiesta, concessione, erogazione, verifica e controllo. Questa misura è adottata in attesa di una normativa organica in tema di servizi per la prima infanzia e, proprio al fine di raccogliere i dati necessari per la sua predisposizione, l'amministrazione regionale promuove iniziative per rilevare e monitorare le strutture operanti in ambito pubblico e privato e analizzare le caratteristiche dei servizi offerti. Nel secondo ambito, si prevede che il Servizio autonomo per l'immigrazione possa convenzionarsi con associazioni territoriali per svolgere servizi in settori quali l'inserimento nelle strutture abitative scolastiche occupazionali e la consulenza giuridico-legale. Inoltre, la Regione attua iniziative di osservazione permanente dei fenomeni migratori, e il Servizio autonomo studi e ricerche anche avvalendosi di istituti di ricerca pubblici e privati.

Regione Lazio

Interventi a sostegno della famiglia

Con legge del 22 aprile 2002, n. 10, *Interventi a sostegno della famiglia per l'accesso alle pari opportunità educative nella scuola e dell'infanzia*⁴, la Regione si fa carico di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e di contribuire a creare le condizioni per conciliare le esigenze lavorative con quelle familiari. L'accesso alla scuola dell'infanzia è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico che concorre con la famiglia alla crescita e alla formazione dei minori, nel rispetto dell'identità individuale, culturale e religiosa. In questo quadro di principi di rilievo costituzionale, la Regione promuove il pluralismo delle offerte educative e il diritto di scelta del genitore, con particolare riguardo ai minori le cui famiglie versino in condizioni di disagio economico o di svantaggio socioculturale. Lo strumento è quello dell'erogazione di un contributo per ogni figlio, finalizzato a concorrere al pagamento delle rette o dei servizi per la frequenza delle scuole dell'infanzia, sia statali sia paritarie. Destinatari sono le madri lavoratrici disoccupate o inoccupate di lunga durata, o in reinserimento lavorativo. Sono stabilite, quali priorità, l'agevolazione dell'inserimento dei bambini disabili o con difficoltà di adattamento o di integrazione, di bambini in situazione di svantaggio economico, di bambini in situazione di svantaggio socioculturale.

³ Pubblicata in BUR del 16 maggio 2002, Supplemento straordinario.

⁴ Pubblicata in BUR del 20 maggio 2002, n. 14.

Regione Liguria

Con la legge del 20 marzo 2002, n. 14, *Interventi regionali a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie*⁵, la Regione - a integrazione e complemento della propria legislazione e di quella statale - favorisce la libertà di educazione e di istruzione aiutando la famiglia nella scelta dei percorsi formativi per i propri figli. A questo scopo sono istituiti assegni di studio per coprire le spese documentate per l'iscrizione e la frequenza dei figli alle scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado. Sono stabiliti i limiti di reddito per le famiglie che ne possono usufruire, la percentuale massima di spese copribili e l'ammontare minimo e massimo dell'assegno.

Regione Marche

Cooperazione
e solidarietà
internazionale

Con legge del 18 giugno 2002, n. 9, *Attività regionali per la promozione dei diritti umani, della cultura di pace, della cooperazione allo sviluppo e della solidarietà internazionale*⁶, la Regione promuove la cultura della pace in conformità ai principi costituzionali e alle dichiarazioni internazionali. Con tale legge la Regione sostiene:

- le attività di collaborazione e partenariato internazionale (iniziative e progetti volti a favorire lo sviluppo sociale, economico, e culturale delle comunità locali mediante l'interazione tra istituzioni di Stati diversi, accordi di collaborazione e protocolli di intesa);
- le attività di cooperazione internazionale (indirizzate al rafforzamento dei diritti civili, politici e del lavoro, allo sviluppo sostenibile, al rispetto dei diritti fondamentali della persona e della vita);
- le attività per la promozione della cultura della pace e dei diritti umani (azioni progettuali riguardanti seminari di studio e di formazione, ricerche, programmi di educazione sul tema della pace);
- gli interventi di emergenza e di solidarietà internazionale (programmazione e coordinamento di interventi cui la Regione destina una parte delle risorse regionali).

Per la programmazione delle attività, la Regione predispone il piano triennale, sentito il Comitato per la cooperazione e la solidarietà internazionale (organo consultivo composto dal Presidente della Giunta o un suo delegato e da esperti di comprovata esperienza in materia), che è approvato con deliberazione del Consiglio regionale; la sua attuazione avviene tramite il piano annuale delle attività approvato dalla Giunta regionale. La Regione riconosce e sostiene quali organi promotori di tali attività gli enti locali singoli o associati, le organiz-

⁵ Pubblicata in BUR del 3 aprile 2002, n. 6.

⁶ Pubblicata in BUR del 27 giugno 2002, n. 75.

zazioni non governative, le associazioni iscritte nel registro regionale delle associazioni operanti per la pace, le università, le istituzioni scolastiche, gli enti pubblici e privati, gli istituti di ricerca, le organizzazioni sindacali, le imprese e le cooperative aventi sede nella Regione. Al fine di favorire la massima partecipazione al processo di programmazione degli interventi di cui alla presente legge, la Regione organizza ogni tre anni, in occasione della giornata per la pace – individuata per le Marche nel 10 dicembre, anniversario dell'approvazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo – la Conferenza regionale sulla solidarietà e la cooperazione internazionale in collaborazione con gli enti locali, con il Comitato e con tutti i soggetti interessati alle attività. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge è prevista, altresì, la costituzione dell'associazione senza scopo di lucro Università per la pace con sede in Ascoli Piceno, per favorire azioni di sostegno e della cultura della pace.

Regione Piemonte

Tutela della salute

Con la legge 3 giugno 2002, n. 14, *Regolamentazione sull'applicazione della terapia elettroconvulsivante, la lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia*⁷, la Regione prende posizione relativamente alla pratica di queste terapie mediche molto invasive e invalidanti. L'ottica normativa è quella del rispetto dei diritti umani, del perseguimento di obiettivi di progresso civile e democratico nello sviluppo sociale della Regione e di intervento efficace nella tutela della salute dei cittadini. Quanto alla terapia elettroconvulsivante, è necessario il consenso libero, consapevole, attuale e manifesto, a ogni sua applicazione; è obbligatorio per lo psichiatra fornire, anche in forma scritta, tutte le informazioni sui vantaggi attesi, gli effetti collaterali eventuali, i possibili trattamenti alternativi, le modalità di somministrazione; infine la sua pratica è controllata, monitorata e valutata sul territorio. È fatto espresso divieto di utilizzarla, in tutte le strutture regionali, sui bambini e gli anziani; per le donne in gravidanza è ugualmente vietata, eccetto espressa richiesta della paziente, autorizzazione del coniuge e dei familiari diretti. Quanto invece alla lobotomia prefrontale e transorbitale e agli altri simili interventi di psicoturgia, sono vietati in assoluto.

Regione Toscana

Alimentazione

Con la legge del 27 maggio 2002, n. 18, *Norme per l'introduzione dei prodotti biologici, tipici e tradizionali nelle mense pubbliche e programmi di educazione alimentare nella regione Toscana*⁸ la Regione si preoccupa di tutelare la salute dei cittadini e di diffondere una conseguente cultura agroalimentare.

⁷ Pubblicata in BUR del 6 giugno 2002, n. 23.

⁸ Pubblicata in BUR del 6 giugno 2001, n. 12.

Definisce i prodotti da produzione biologica, quelli da produzione integrata, quelli tipici e quelli tradizionali e la cosiddetta “certificazione etica”. Eroga contributi per sostenere il costo aggiuntivo di questi prodotti nelle mense scolastiche, universitarie e ospedaliere, e per finanziare programmi di educazione alimentare e di formazione e aggiornamento professionale in questa materia. All’inizio di ogni anno la Giunta propone al Consiglio un dettagliato piano di finanziamento, e alla fine di ogni anno trasmette una relazione riassuntiva degli interventi realizzati e finanziati. Entro sessanta giorni dall’entrata in vigore della legge la Giunta deve emanare un regolamento per definire le procedure di gestione della stessa e individuare, all’interno dei dipartimenti interessati, una struttura incaricata di effettuare un’attività di consulenza agli enti che ne usufruiscono, anche con la fornitura di materiale informativo a livello tecnico e culturale.

Giurisprudenza

(aprile - giugno 2002)

Resoconto sintetico di alcuni provvedimenti in materia di infanzia, adolescenza e famiglia pubblicati in riviste nel periodo indicato

*Diritto di visita
del genitore
non affidatario*

La pronuncia del 13 giugno 2000 del Tribunale di Roma, (in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 1/2002, p. 60) ha per oggetto la vicenda di un coniuge separato e poi divorziato, al quale l'ex moglie, affidataria del figlio minore ha ostacolato ogni rapporto tra quest'ultimo e il padre. I Giudici della separazione e del divorzio, nell'affidare il figlio alla madre, avevano previsto un regime di visita e di permanenza del figlio presso il padre, ma nonostante le frequenti richieste di questo, la madre aveva sempre rifiutato di ottemperare alle statuizioni dei giudici. Il padre del minore decideva allora di promuovere una causa autonoma di risarcimento, indipendentemente da quella di separazione, divorzio o di eventuali modifiche alle condizioni previste, nella quale lamentava gravi e irreversibili danni derivanti dal comportamento dell'ex moglie, volto a impedire il suo diritto/dovere di visita del figlio. Secondo il padre tale comportamento avrebbe comportato un danno biologico oltre che morale, sia per se stesso sia per il figlio, incidendo sulle loro proiezioni di vita, sul loro inserimento sociale, sui loro rapporti affettivi sulla tutela e conservazione della famiglia.

Il Tribunale di Milano, dopo aver precisato che il comportamento della madre del minore integrerebbe l'ipotesi di reato prevista dall'art. 388, comma 2, del codice penale - rifiuto di esecuzione di sentenza civile - ha ritenuto che il comportamento doloso del genitore che impedisce costantemente e per lungo tempo i contatti dell'altro genitore con il figlio comune, sia censurabile anche sotto il profilo civilistico e comporti per il coniuge che lo ha subito, il diritto al risarcimento del danno permanente sia biologico sia morale. Il Tribunale ha ritenuto il comportamento della madre, certamente doloso, non lecito e ingiustificato, ben capace di provocare effettivi danni alla salute fisiopsichica, oltre che morali, laddove il genitore, nonostante abbia esperito ogni mezzo per instaurare e mantenere con il figlio il necessario doveroso rapporto parentale, non possa assolvere i predetti suoi importanti doveri verso il figlio.

Questa pronuncia, molto importante, da un lato costituisce un ampliamento notevolissimo del danno alla salute - quasi una *factio* - che è portata alle estreme conseguenze in sede di quantificazione del danno, laddove fa riferimento alle tabelle di invalidità, e dall'altro è una vera novità, poiché estende l'area della responsabilità civile all'istituto della famiglia.

Le associazioni Movimento della vita italiano e Forum delle associazioni familiari, premessa la loro larga base rappresentativa e il perseguimento, come principale fine istituzionale, della tutela dell'individuo fin dal momento del concepimento, hanno proposto impugnativa al Tribunale amministrativo regionale del Lazio avverso il decreto n. 178/1991 del Ministero della sanità, con il quale è stata autorizzata l'immissione in commercio del medicinale Norlevo, cosiddetta "pillola del giorno dopo". Le associazioni hanno dedotto, a sostegno dell'illegittimità del provvedimento impugnato, le seguenti argomentazioni:

- gli effetti terapeutici del prodotto impediscono lo sviluppo del concepito e pertanto contrastano con il diritto costituzionalmente garantito all'esistenza della vita umana fin dalla fecondazione;
- detto effetto si determina senza osservare le disposizioni e le cautele stabilite dalla legge del 22 maggio 1978 n. 194;
- il farmaco può essere utilizzato oltre le ipotesi di stretta emergenza cui fa riferimento l'autorizzazione ministeriale;
- le informazioni di presentazione del prodotto hanno carattere ingannevole.

Le due associazioni hanno sostenuto con particolare forza le argomentazioni tese a qualificare il Norlevo – per gli specifici effetti di impedire l'impianto dell'ovulo fertilizzato – non nella categoria dei metodi di contraccezione ma come farmaco con effetti sostanzialmente abortivi, in contrasto con la disciplina per l'interruzione volontaria della gravidanza dettata dalla legge 194/78.

Chiamato a pronunciarsi sul difficile tema della contraccezione d'emergenza, considerata un rimedio *extremis* volto a evitare gli effetti della fecondazione, una sorta di contraccezione ritardata, il TAR del Lazio, con sentenza n. 8465 del 12 ottobre 2001 (in *Giurisprudenza di merito*, n. 2/2002, parte III, p. 525), ha reso evidente come la normativa vigente, anche quella di grado costituzionale, non stabilisca con certezza il momento dell'effettiva nascita della vita, e quindi l'inizio della gravidanza, anche se pare improntata all'idea che l'inizio della gravidanza sia da considerare non la fecondazione dell'ovulo ma il suo annidamento nell'utero. Ciò premesso, il TAR del Lazio ha escluso l'illegittimità della "pillola del giorno dopo", affermando di conseguenza che il decreto che autorizza la commercializzazione del Norlevo non contrasta con la legge 194/78, poiché il farmaco autorizzato agisce con effetti contraccettivi, in un momento anteriore all'innesto dell'ovulo fecondato nell'utero materno, come altri usuali metodi contraccettivi di prevenzione della gestazione. Ha precisato, inoltre, che la decisione di commercializzare tale tipo di medicinale, è affidata al prudente apprezzamento discrezionale tecnico della pubblica amministrazione – secondo i principi e le regole del decreto n. 178/91 – la quale deve, in virtù di differenziati orientamenti etici e religiosi dei consumatori circa il momento iniziale della vita umana, verificare che il foglio illustrativo che accompagna il farmaco sia esauriente sia sotto il profilo delle informazioni relative alle caratteristiche del farmaco, sia nelle indicazioni terapeutiche circa l'azione del farmaco sull'ovulo già fecondato.

Affidamento

La Corte d'appello di Milano, con sentenza del 30 marzo 2001, (in *Famiglia e diritto*, n. 2/2002 p. 178) ha dato applicazione alla disposizione contenuta nel sesto comma dell'art. 155 del codice civile – provvedimenti riguardo ai figli – il quale recita «in ogni caso il giudice può per gravi motivi ordinare che la prole sia collocata presso una terza persona o nell'impossibilità, in un istituto di educazione». Nel caso di specie, dalla lettura dello svolgimento del processo, è emersa una situazione molto critica per la minore: la relazione finale dell'assistente sociale ha confermato le difficoltà, le incertezze, il disagio della minore bisognosa di un rapporto psicologico, mostrando l'inadeguatezza dei genitori, ancora coinvolti emotivamente nel loro conflitto di coppia e incapaci di responsabilizzarsi nell'interesse della minore; questi stessi, nonostante l'impegnata attività di sostegno degli operatori sociali e degli psicologi, non avevano acquisito una consapevole cognizione dell'importanza del ruolo genitoriale. L'affidamento esclusivo a uno dei genitori non è pertanto parso proficuo per una serena evoluzione della minore, in quanto sarebbe rimasta esposta alle ripercussioni di conflitti non risolti che entrambi i genitori hanno dimostrato di non avere ancora elaborato e superato. Tale situazione ha portato i giudici milanesi a decidere di affidare la minore al Comune, ponendo i genitori in una posizione paritetica di riflessione e di autocritica.

Alla presenza di intensi conflitti tra i genitori separati e al fine di garantire una sana ed equilibrata crescita alla figlia minorenni, nonché la riduzione al minimo del danno sempre insito nella disgregazione familiare, in mancanza di parenti e altre persone disponibili e idonee, i giudici milanesi hanno ravvisato la soluzione più opportuna nell'affidamento del minore stesso al Comune di residenza. La tipologia di affidamento presso un istituto di educazione è adottata raramente, e la giurisprudenza stessa ha indicato più volte il carattere eccezionale di tale soluzione, che deve essere assunta quale *extrema ratio* quando in pratica sia impossibile provvedere al collocamento presso una terza persona.

Ricongiungimento familiare

Prima dell'entrata in vigore della legge "Bossi Fini" sull'immigrazione (legge del 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*), la Corte di cassazione, è stata chiamata a decidere su un caso di minori di cittadinanza albanese per i quali i genitori avevano chiesto al Tribunale per i minorenni di Ancona, sulla base dall'art. 31, terzo comma, del TU n. 286 del 1998, l'autorizzazione a rimanere in Italia per gravi motivi, in deroga alle disposizioni generali sull'immigrazione. Il Tribunale per i minorenni aveva accolto il ricorso presentato dai genitori albanesi, autorizzando la loro permanenza in Italia per esigenze di tutela dei figli, in virtù del fatto che i minori stessi frequentavano in Italia la scuola dell'obbligo.

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale proponeva reclamo alla Corte d'appello di Ancona, la quale ritenendo, contrariamente a quanto stabilito dal Tribunale, non sussistenti i gravi motivi che giustificano il rilascio dell'autorizzazione alla permanenza in Italia dei familiari del minore, accoglieva il reclamo.

La Suprema corte, chiamata a pronunciarsi sull'unico motivo dalla violazione e falsa applicazione del citato art. 31 comma 3, TU n. 286/98, con sentenza n. 3991 del 19 marzo 2001, (in *La settimana giuridica*, n. 18, parte II, p. 599) confermava l'interpretazione della Corte d'appello, ritenendo che i gravi motivi richiesti dalla legge non possano essere ravvisati nel semplice fatto che il minore straniero goda in Italia di migliori opportunità di sviluppo psicofisico rispetto a quelle di cui gode nel proprio Paese di origine, né nella necessità di garantire l'unità del nucleo familiare. Secondo la norma dell'art. 31, comma 3, l'ingresso o la permanenza del familiare del minore straniero, può essere consentita nonostante non sia regolare, soltanto con la presenza di gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore, in relazione alla sua età e alle sue condizioni di salute, e non possono essere riconosciuti in rapporto a situazioni con carattere di normalità o stabilità.

Di conseguenza, nel caso di specie, detta autorizzazione non poteva essere rilasciata al familiare per il solo fatto che i minori presenti sul territorio italiano fossero stati inseriti in un progetto di alfabetizzazione scolastica, atteso che la scolarizzazione del minore fino al compimento dell'istruzione obbligatoria rappresenta un'esigenza ordinaria, ricollegandosi al normale processo educativo formativo del minore, e non abilita perciò il nucleo familiare di cui il minore fa parte a ottenere un permesso di soggiorno in deroga alla disciplina sull'immigrazione poiché ciò produrrebbe l'effetto anomalo di eludere tale disciplina.

Adozione

La Corte d'Appello di Palermo il 16 maggio 2000 eccipeva l'illegittimità costituzionale del primo e secondo comma dell'art. 299 del codice civile, nella parte in cui prevedono che l'adottato anteponga il cognome adottivo a quello originario e che, qualora il medesimo figlio sia naturale e non riconosciuto dai propri genitori, egli assuma solo il cognome dell'adottante perdendo perciò quello originariamente imposto dall'ufficiale di stato civile. Secondo la Corte d'appello tale previsione deve considerarsi lesiva degli articoli 2, 3 e 30 della Costituzione innanzi tutto perché, trattandosi di adottato maggiorenne, il cognome originario ha ormai acquisito per lui il carattere di segno distintivo dell'identità personale avendolo l'interessato trasmesso ai propri figli ed essendo egli comunque identificato in tal modo nel contesto familiare e sociale di appartenenza e, in secondo luogo, perché il figlio naturale non riconosciuto ha lo stesso diritto del figlio legittimo di tutelare il proprio cognome, mentre la norma impugnata determina un'ingiustificata disparità di trattamento tra figli non riconosciuti (e non riconoscibili) e figli legittimi.

La riforma dell'istituto dell'adozione ha inaugurato un criterio interpretativo nuovo della normativa esistente, basato in primo luogo sulla differenza tra la condizione di adottato minorenni e adottato maggiorenne; in quest'ultima circostanza, la dismissione del primo cognome appare non solo priva di razionale giustificazione ma addirittura lesiva del principio che concede a ciascuno di essere compiutamente se stesso.

La Corte costituzionale, ha ritenuto fondata la questione di legittimità sollevata dalla Corte d'appello in ordine all'art. 299 cc che nello spirito originario si proponeva di salvaguardare la personalità dei figli nati fuori dal matrimonio, ma che appare oggi superato da una rinnovata coscienza sociale. Con sentenza n. 120 dell'11 maggio 2001 (in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 1/2002, p. 5) la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, secondo comma, del codice civile nella parte in cui non prevede che l'adottato qualora sia figlio naturale non riconosciuto dai propri genitori, possa aggiungere al cognome dell'adottante anche quello originariamente attribuitogli; ha invece dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma, in riferimento agli articoli 2, 3 e 30 della Costituzione. In virtù di tale pronuncia, in sostanza, è consentito anche al figlio naturale non riconosciuto, di aggiungere al cognome dell'adottante quello di fantasia originariamente attribuitogli dall'ufficiale giudiziario.

Violenza sessuale su minori

La Corte di cassazione, con sentenza n. 21406 del 25 maggio 2001, è tornata a occuparsi della tematica della violenza sessuale posta in essere a danno dei bambini. Il procedimento penale *de quo* è nato per le segnalazioni effettuate da una psichiatra infantile della usl di Milano, alla quale i genitori si erano rivolti spaventati dagli strani comportamenti della figlia quali insonnia e difficoltà alimentari. In particolare la madre prima e la bambina poi, le avevano riferito di certi comportamenti tenuti dal padre. Una perizia medico legale di lì a poco, aveva accertato lesioni perfettamente compatibili con le dichiarazioni rese, dopo qualche resistenza, dalla bambina. Il Tribunale di Milano, e successivamente la Corte d'appello avevano ritenuto il padre colpevole del reato previsto e punito dall'art. 609 *quater* del codice penale. La sentenza della Corte d'appello era impugnata dal reo di fronte alla Suprema corte, adducendo quale primo motivo di doglianza, la carenza di motivazione in relazione all'interpretazione del materiale probatorio acquisito. In sostanza si domandava alla Corte di esaminare il materiale probatorio, costituito quasi esclusivamente dalle dichiarazioni dell'offesa - all'epoca dei fatti una bambina di poco più di due anni - avvalorate da una perizia medico legale e di interpretare la valenza probatoria di tali dichiarazioni, tenuto conto della tematica in esame e della tenerissima età della persona offesa.

La Corte suprema dopo un'attenta lettura dei principi contenuti nelle proprie decisioni e dei giudizi di merito in materia, ha affermato che la valutazione delle dichiarazioni del minore, persona offesa del reato di violenza sessuale, in considerazione delle complesse valutazioni che la materia stessa comporta, deve contenere un esame dell'attitudine del bambino a raccontare la vicenda in modo utile ed esatto, supportata da un'indagine psicologica che deve attestarne la credibilità. Alla luce di tali valutazioni, ha ritenuto che il materiale probatorio acquisito - e quindi specificamente le ripetute dichiarazioni della bambina - debba essere valutato complessivamente ai fini della convergenza degli elementi di accusa e non certo in modo frammentario, atomistico tale da eviden-

ziarne le contraddizioni, come invece sostenuto dal ricorrente. Da una corretta applicazione dei presupposti sopra esposti, al caso discende che le dichiarazioni della bambina più volte ripetute nello scorrere del tempo, non possono essere il frutto di pura invenzione e fantasia ma sono, purtroppo, il racconto di fatti realmente accaduti e quindi hanno evidente valenza probatoria.

La Corte di cassazione, attraverso il richiamo ai suddetti principi, nel caso di specie ha statuito, quindi, che i bambini vittime di abusi sessuali possono essere credibili nel raccontare le violenze subite, tanto più che di regola il dato anagrafico (la loro tenerissima età come nella specie e quindi la mancanza totale di conoscenze di carattere erotico sessuale) esclude la possibilità che si tratti di racconti fantasiosi o menzogneri.

*Obbligo
di mantenimento
del figlio*

La Corte di cassazione, respingendo il ricorso di un padre separato stanco di corrispondere l'assegno di mantenimento alla ex moglie di un milione e mezzo di lire in favore del figlio trentenne, con sentenza n. 4765 del 3 aprile 2002, (in *La Settimana giuridica*, n. 19, parte II, p. 667) ha stabilito che l'obbligo di mantenimento dei genitori può sussistere anche nei confronti del figlio maggiorenne.

Nel caso specifico, il figlio era un ragazzo laureato in giurisprudenza con una specializzazione *post* laurea, il quale aveva rifiutato una serie di proposte di lavoro ritenendole non adeguate al proprio livello di preparazione. Secondo la Suprema corte, l'obbligo dei genitori di concorrere al mantenimento di figli, secondo le regole dell'art. 148 del codice civile, non cessa *ipso facto* con il raggiungimento della maggiore età da parte di quest'ultimi, ma perdura immutato finché il genitore interessato alla declaratoria della cessazione dell'obbligo stesso, non fornisca la prova che il figlio ha raggiunto l'indipendenza economica, in altre parole, che il mancato svolgimento di un'attività economica dipende da un atteggiamento di inerzia, o di rifiuto ingiustificato dello stesso. Tale accertamento, spiega la Suprema corte non può che ispirarsi a criteri di relatività, in quanto necessariamente ancorato alle aspirazioni, al percorso scolastico, universitario, e *post* universitario del soggetto e alla situazione attuale del mercato del lavoro, con specifico riguardo al settore al quale il soggetto abbia indirizzato la propria formazione e la propria specializzazione.

Secondo la Suprema Corte, deve pertanto escludersi che siano ravvisabili profili di colpa nella condotta del figlio che rifiuti una sistemazione lavorativa non adeguata rispetto a quella cui la sua specifica preparazione, le sue attitudini, e i suoi effettivi interessi siano rivolti, almeno nei limiti temporali in cui dette aspirazioni abbiano una ragionevole possibilità di essere realizzate, e sempre che tale atteggiamento di rifiuto sia compatibile con le condizioni economiche della famiglia.

Stampa quotidiana e periodica (aprile - giugno 2002)

Rassegna delle principali tematiche affrontate dai quotidiani e dalle riviste italiane nel periodo indicato

Uno sguardo d'insieme

È stato un periodo molto impegnativo per tutti gli organi di stampa che si sono trovati a dover fronteggiare non soltanto la normale, e non certo esaltante, cronaca quotidiana (solo a giugno sono stati individuati ben 1.146 pedofili "insospettabili", mentre aumentano gli infanticidi), ma anche avvenimenti di portata mondiale quali la Sessione speciale ONU per la tutela dell'infanzia (che era stata rinviata l'anno passato a causa della tragedia delle Torri gemelle), il vertice romano della FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), i disastri in Israele. Lavoro impegnativo perché né all'ONU né alla FAO sono mancati momenti di forte tensione soprattutto tra Europa, USA e Paesi africani, anche in considerazione di una serie di bilanci consuntivi - rispetto ai programmi - molto inferiori alle aspettative. I temi affrontati, poi, sono di una portata e di una gravità tale da richiedere ai professionisti dell'informazione la massima coscienziosità per equilibrio, precisione e obiettività.

La situazione italiana non è stata da meno perché diversi e delicati problemi pesano sull'ordine del giorno: situazione economica, sociale e politica non sono delle più semplici. Le riforme in via di contrastata attuazione e i temi sul tappeto affrontano problemi di fondo (uno per tutti: la riforma della giustizia minorile) che, investendo plurime competenze, suscitano tali e tante prese di posizione che il dovere di cronaca mette a dura prova il lavoro giornalistico.

Ma se la stampa italiana, come al solito, mostra di saper far bene fronte ai suoi compiti - con qualche eccezione portata a un poco professionale scandalismo - corre l'obbligo di segnalare che, nel panorama generale, i settimanali cosiddetti "femminili" (tra gli altri, *Anna*, *Gioia*, *Donna Moderna*, *Io Donna* del *Corriere della Sera*, *Donna di la Repubblica*) spiccano quanto a qualità e completezza dell'informazione, brillantezza di esposizione, originalità dei servizi, non meno che per l'impegno civile nella promozione di numerose iniziative a tutela e a sostegno diretto dell'infanzia meno fortunata. E non solo.

Adozioni

Alcuni scandali, le riforme e soprattutto l'impegno messo in atto fin qui da organizzazioni nazionali e internazionali cominciano a dare frutti. La Commissione per le adozioni internazionali (*l'Unità*, 6 aprile) ha messo a punto le condizioni perché possano riprendere le adozioni dalla Bielorussia dopo che, due anni or sono, erano state bloccate. Tutto fermato, invece, in Romania (*Il Tem-*

po, *Avvenire*, *Il Giornale*, 13 giugno) dove è stato bloccato ogni procedimento di adozione in attesa del varo di una nuova legge specifica. La Romania finora era considerato il "serbatoio" per eccellenza dei più squalidi mercati clandestini di orfani.

Ancora più soddisfacente l'attenzione che le istituzioni italiane mostrano nei confronti del fenomeno. Il giudice del lavoro di Milano, Amedeo Santuosso, nel considerare come «per un bambino adottato l'ingresso nella famiglia adottiva rappresenti una seconda nascita» (*Corriere della Sera*, *la Repubblica*, *Avvenire*, *l'Unità*, 12 giugno) ha sentenziato che la madre deve poter usufruire dei permessi giornalieri retribuiti (previsti per il primo anno di vita del bambino), non a partire dalla sua età anagrafica, ma dal momento del suo arrivo in famiglia.

Scuola

La scuola italiana sembra attraversare un momento di difficoltà mentre per tutto il trimestre preso in esame le polemiche sono molte, ma pochi i fatti concreti. I ragazzi tra i 15 e i 19 anni iscritti nelle scuole italiane (*Avvenire*, *Il Sole 24 Ore*, 9 maggio) sono il 71% contro la media dell'Unione europea che è dell'81%. Anche per i diplomati e i laureati la media italiana è notevolmente al di sotto di quella europea. Per le competenze funzionali di lettura, gli studenti italiani sono al ventesimo posto. In compenso, mentre dal 1959 al 1999 l'Europa ha raddoppiato i suoi diplomati, l'Italia ha triplicato tale percentuale, seconda solo alla Spagna che la ha quintuplicata.

Nelle aule intanto - mentre si continua a lamentare gli scarsi stipendi dei tanti insegnanti - aumentano le presenze di stranieri. Nel corso del convegno *Il bambino sconfinato* che si è tenuto a Castiglioncello (Livorno) (*Donna Moderna*, 15 maggio) è emerso che gli studenti stranieri (che provengono da ben 184 Paesi diversi) in Italia sono il 5% della popolazione scolastica. Vinicio Ongini, esperto del Ministero dell'istruzione, ha confermato che in molti istituti ormai si usano abitualmente prestampati plurilingue di iscrizione e per le comunicazioni con le famiglie. Altre scuole hanno adottato la figura del mediatore culturale che fa da tramite tra alunni e insegnanti per far comprendere meglio le reciproche esigenze.

Volontariato

Nell'anno che l'ONU ha voluto dedicare al volontariato, trenta iniziative di altrettante organizzazioni a favore dell'infanzia saranno finanziate dalla Procter and Gamble (*Corriere della Sera*, 4 aprile) con il progetto *Un aiuto per crescere* che gode dell'alto patrocinio della Presidenza della Repubblica e dell'UNICEF e che mette a disposizione un miliardo e mezzo di vecchie lire. Sul tavolo della Commissione esaminatrice sono arrivate 240 proposte.

Ma i volontari, nel frattempo, non se ne stanno con le mani in mano. Una ricerca della Fondazione Censis (*Avvenire*, *Italia Oggi*, *Il Gazzettino*, *Il Popolo*, 5 aprile) basata sui dati della FIVOL (Fondazione per il volontariato) valuta in 1.850 le associazioni che si occupano dell'infanzia su un totale di 10.156 associazioni di volontariato in genere. Percentualmente tale attività si sviluppa di più

nelle zone in cui il disagio minorile è più acuto: 34% in Calabria, 27% in Campania, 24% nel Lazio e 26% in Sicilia. Il 71% delle associazioni opera sul disagio sociale (minori in attesa di affido o figli di detenuti, fanciulli maltrattati), il 19% su portatori di handicap e il 10% su entrambi i fronti.

Il Ministro del *welfare*, Roberto Maroni, ha intanto provveduto alla nomina dei 16 nuovi componenti dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza che ha lo scopo di monitorare il piano nazionale di interventi per la tutela dei diritti dell'età evolutiva. I membri eletti sono: Rossella Angiolini, Lucio Babolin, don Oreste Benzi, Ernesto Caffo, Daniela Calzoni, Claudia Colombo, Marina D'Amato, Mario Dupuis, don Paolo Giulietti, Marco Griffini, Daniela Lucangeli, Anna Lucchelli, Aurora Lusardi, Marinella Malacrea, Franco Occhiogrosso, Daniela Piscitelli e Alfrida Tonizzo.

Salute

Ancora una battaglia vinta nel complicato universo dell'industria farmaceutica. Per disposizione ministeriale, infatti, entro il 30 giugno del prossimo anno (*Corriere della Sera*, 2 aprile) dai vaccini dovrà scomparire il tiomersale, famigerato antimicrobico al mercurio, ritenuto responsabile di aver provocato alcuni casi di autismo in Inghilterra. Il tiomersale, negli USA e in altri Paesi europei, è già bandito dal 2001 e l'attuale decreto ministeriale anticipa di 4 anni un precedente provvedimento dopo le proteste dell'Associazione VacciNetwork che aveva presentato esposti in 40 procure italiane.

L'importanza delle vaccinazioni, d'altra parte, è oggetto di un appello della Federazione pediatri (*Il Messaggero*, *La Stampa*, *La Nazione*, 7 giugno) soprattutto dopo il tragico decesso di due fanciulli in Campania dove un'epidemia di morbillo ha fatto scattare una vera e propria emergenza. In generale, un bambino su quattro non sarebbe protetto. Secondo un sondaggio la metà dei genitori non sarebbe informata sui pericoli della malattia, mentre un genitore su dieci ritiene che sia preferibile contrarla direttamente, forse nell'illusoria convinzione di crearsi una sorta di autoimmunizzazione.

Secondo una ricerca dell'ALA, associazione milanese per la lotta all'AIDS, effettuata tra più di mille giovani tra i 14 e i 30 anni (*Corriere della Sera*, 18 aprile) i giovanissimi non considerano più un rischio l'uso della droga. Il dato è confermato da una crescente diffusione dell'uso di cocaina che, secondo alcuni esperti, "ormai si trova dovunque". Riccardo Gatti, responsabile del servizio tossicodipendenze della ASL di Milano afferma «In realtà il consumo aumenta anche tra gli adulti e sta diventando una cosa "normale"».

Comunque gli allarmi di carattere sanitario si moltiplicano nei confronti dei giovanissimi anche per le cattive abitudini alimentari, l'abuso di alcol come vino, whisky, birra e del fumo di sigaretta che va diffondendosi sempre più tra le adolescenti di sesso femminile. Dalla terza campagna *Una questione di cuore: alla scoperta del corpo umano*, promossa da quattro società scientifiche con il patrocinio del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, (*La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Corriere della Sera*, *la Repubblica*, *Il Messaggero*, 14 e 25 maggio) su un campione di oltre 10 mila studentesse e studenti tra i 13 e i 19 anni,

emerge che il 60% dei ragazzi al di sotto dei 16 anni sono a rischio cardiaco per l'abuso di alcol e delle cosiddette merendine. Non conoscono il proprio corpo, temono solo cancro e AIDS e non si pongono il problema di un regime di vita sano ed equilibrato. Secondo il professor Giorgio Centelli Forti, presidente della Società italiana di tossicologia, stili di vita pericolosi e una cattiva informazione sanitaria (veicolata quasi esclusivamente dalla TV) sono responsabili dei gravi squilibri che questa fascia d'età evidenzierà in età adulta. Ha definito inoltre l'alcool una vera e propria droga sociale correlata a numerose patologie cardiache e intestinali che sono le prime cause di morte al mondo.

A proposito del fumo, il farmacologo Silvio Garattini (*la Repubblica*, 22 maggio) lancia un'accusa forte contro una *lobby* di parlamentari e di produttori di sigarette che impedirebbe l'approvazione di due disegni di legge contro il tabacco: uno dell'ex ministro della sanità Veronesi e uno dell'attuale ministro della salute Girolamo Sirchia. Pure il fumo potrebbe anche essere causa non ultima della SIDA, la sindrome della "morte in culla" (*Corriere Salute*, 4 aprile).

Intanto (*Il Tempo*, 11 aprile), in base alle ultime stime disponibili nei Paesi più sviluppati, l'asma è in costante aumento e secondo l'Istat, percentualmente, i più colpiti sono i bambini. Quel che è più grave, secondo l'Associazione italiana di medicina respiratoria, tale patologia viene sottovalutata da buona parte dei medici e dei pazienti i quali o non si curano o lo fanno in modo inadeguato. Il dato è più o meno direttamente confermato da un rapporto (*Liberò, La Gazzetta del Mezzogiorno, il manifesto*, 19 aprile) dell'Agenzia europea dell'ambiente e dell'OMS (Organizzazione mondiale della sanità) che denuncia come l'ambiente urbano sia alla base, nel mondo, delle malattie attribuibili a 700 milioni di minori. Secondo Roberto Bertollini, direttore tecnico dell'OMS per l'Europa, un terzo di queste malattie coinvolge minori di 5 anni. Tali dati sono emersi dal Convegno *Il futuro dei nostri bambini* organizzato a Lucca dall'OMS e dal Ministero per l'Ambiente. Responsabili più diretti, il fumo passivo e l'inquinamento atmosferico (elettrosmog compreso) che coinvolge cibi e acqua.

Aumentano, inoltre - come ha sottolineato il professor Roberto Rigardetto della Sezione neuropsichiatria del Dipartimento di scienze pediatriche e dell'adolescenza dell'Università di Torino - i tentativi di suicidio con la modalità prevalente di ingestione di farmaci. Il dato, in Italia, è ancora più inquietante considerando che molto spesso incidenti fortuiti occultano veri tentativi di togliersi la vita. Solo a Bologna, per esempio, su 7.900 interventi effettuati dal pronto soccorso dell'Ospedale Maggiore, almeno 943 erano probabili casi di tentato suicidio. Sembrerebbe prendere corpo, quindi, una nuova forma di "inquinamento" se, secondo l'OMS, sempre più bambini (*Corriere della Sera*, 8 maggio) cominciano ad aver bisogno dello psicologo: l'OMS parla dell'8%, ma secondo esperti italiani - che si avvalgono della letteratura specifica internazionale - questa cifra andrebbe rivalutata almeno fino al 20%. Giovanni Bollea, pioniere in Italia della psichiatria infantile ha promosso una petizione (che ha già raccolto oltre 40 mila firme) da inviare a Camera e Senato perché, visti gli alti costi degli specialisti privati, si istituzionalizzino forme di psicoterapia convenzionata. Le

cause di molti dei nuovi disturbi psichiatrici infantili sono molteplici, ma quasi tutte riconducibili a una società sempre più ansiogena e con adulti sempre meno in grado di offrire e garantire sicurezza. Il ministro Sirchia (*Corriere della Sera*, 9 maggio) ha dichiarato di approvare i contenuti della petizione lanciata da Bollea, condividendo l'idea di garantire queste cure ai fanciulli. Si è augurato, quindi, che le Regioni vogliano intervenire in tal senso.

Sono circa 50 mila (*Corriere della Sera*, *L'Espresso*, 7 e 25 aprile), di cui almeno 11 mila sotto i 14 anni, le persone con sindrome di Down, affetti da Trisomia 21, che negli ultimi anni il progresso sociale e scientifico e soprattutto l'individuazione di cure migliori ha contribuito a far uscire da un'emarginazione quasi totale. Il professor Alberto Rasore Quartino - coordinatore del Comitato scientifico dell'Associazione europea sindrome di Down - nel ricordare come oggi nella quasi totalità dei casi vengano corrette le malformazioni cardiache, ha affermato che oggi l'età media di una persona Down può arrivare tra i 60 e i 68 anni. Soprattutto, però, ha messo l'accento sulla vera e propria rivoluzione culturale che si è verificata nei loro confronti; una volta le famiglie se ne vergognavano, mentre oggi si inseriscono a scuola e non pochi di loro riescono anche a entrare nel mondo del lavoro. Anche a questa circostanza si devono molti progressi. Aldo Moretti, direttore scientifico del Centro italiano Down con sede a Genova, sostiene che molti riescono particolarmente bene (oltre che nel mondo dello spettacolo, che ha avuto tra i primi il merito della loro valorizzazione) nella grande distribuzione, nei magazzini, nella grande ristorazione alla McDonald's, nella gestione del verde. Diligenti e precisi sono al centro di molti progetti mirati per agevolarne l'inserimento.

Decisamente meno soddisfacente e molto allarmante la situazione di un paese sardo in provincia di Nuoro dove si è registrata una fortissima percentuale di bimbi nati con gravissime malformazioni genetiche (*la Repubblica*, 27 e 28 aprile, *La Nazione*, 30 aprile). Gli abitanti hanno denunciato l'uso di armi e attrezzature all'uranio nella base militare di Perdasdefogu. Il Ministero della difesa nega l'uso di simili materiali, ma - secondo alcune fonti - già dal 1985 armi simili erano in dotazione all'Italia. Tra i militari del poligono, poi, ci sono stati almeno sei decessi per linfomi e tumori; quelle patologie, cioè, che hanno colpito molti reduci americani dalla guerra con l'Iraq e molti italiani dislocati nella ex Jugoslavia e nel Kosovo. Il paese sardo ha appena 2.500 abitanti, si trova a 4 chilometri dal poligono che fra l'altro sperimenta armi NATO, ma già nel 1988 il 20% dei suoi neonati era venuto alla luce con malformazioni gravi come ermafroditismo, mancanza dell'apparato digerente, del cervello, di arti o delle dita. Per questa, che ormai viene definita "sindrome dei Balcani" per similitudine con quella dei militari, si stanno aprendo accertamenti paralleli e ha cominciato a indagare anche la Procura di Roma.

*Mezzi di
comunicazione*

Il piccolo schermo della televisione o dei personal computer, con particolare riferimento ai video game e a Internet, continua a essere al centro degli allarmi di psicologi ed educatori. La critica maggiore, comunque, è quella di un

uso distorto o esagerato di questi strumenti, soprattutto nella disinteressata assenza degli adulti: padri, madri, nonni. Sintetico e significativo, il giudizio di Pietro Citati (*L'Espresso*, 25 maggio) che in un articolo intitolato *Piccoli schiavi della TV* evidenzia come i genitori non si divertano più a trascorrere un po' di tempo con i figli che pure potrebbero essere ancora affascinati e interessati da racconti antichi (cita ad esempio l'Odissea) che trovano fantasiosa almeno quanto Henry Potter.

Antonio Marziale, sociologo ed esperto delle dinamiche della comunicazione (*Italia Oggi*, 4 aprile) chiede addirittura misure più severe per chi, anche nel campo della pubblicità, non rispetta i limiti a tutela dei più piccoli. «La negatività di certe pubblicità - sostiene - è legata al modo in cui essa è inserita nei programmi. Per questo, a essere più precisi, le maggiori responsabilità sono quelle dei gestori dei palinsesti in quanto i più piccoli non sono evidentemente ancora in grado di esercitare riflessioni critiche né dispongono di filtri per distinguere bene tra realtà e immaginazione». Visto che le motivazioni principali delle varie emittenti risiedono nel mercato pubblicitario, Marziale vedrebbe di buon occhio addirittura temporanee sospensioni per chi trasgredisce, in modo da minarne la credibilità e quindi anche l'affidabilità commerciale.

Nel corso del convegno *Il bambino virtuale* (*Il Giornale*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, *l'Unità*, 15 aprile) la psicologa infantile Maria Rita Parsi si concentra sui disturbi da dipendenza da Internet che, sebbene si manifesti al riparo nella propria casa, può far regredire fino a livelli da "simbiosi da allattamento". Senza negare le formidabili risorse del computer, anche la psicologa punta il dito sull'abuso del mezzo che inoltre - tramite le famigerate "chat" - espone i piccoli al pericoloso contatto con sconosciuti, specie in considerazione di una sorta di "analfabetismo informatico" della maggior parte degli adulti responsabili. Parsi suggerisce la realizzazione di guide al corretto uso di TV e di Internet da distribuire tramite Regioni, Province e Comuni alle scuole e alle famiglie.

Anche il segretario della Commissione parlamentare per l'infanzia, Luigi Giacco, nel sostenere che «il bambino "virtuale" in realtà cerca mamma e papà» afferma anche che le nuove tecnologie impongono agli adulti uno sforzo in più per conoscere e spiegare e per garantire ai figli quella sicurezza e quei punti di riferimento protettivo di cui necessitano.

A conferma di queste preoccupazioni, una ricerca sulla televisione svoltasi negli Stati Uniti (*Corriere Salute*, 14 aprile) e protrattasi per vent'anni su soggetti presi in esame dai 5 fino ai 22 anni di età, conferma che i programmi violenti rendono violenti. Lo studio ha coinvolto 700 famiglie con fanciulli e fanciulle di etnia bianca. I risultati sono tanto drammatici quanto allarmanti: maschi e femmine, sia pure in età diverse, manifestano preoccupanti forme di aggressività. La ricerca evidenzia anche che l'aggressività di un programma non è data solo dal contenuto ma anche dal tipo di realizzazione, dal montaggio e dagli effetti sonori. In Italia, il Comitato nazionale per la bioetica denuncia anche un "effetto cumulativo" nel tempo degli stimoli aggressivi televisivi ed è per questo motivo che i minori più a rischio sono quelli che passano costantemente un certo numero di ore davanti al piccolo schermo.

Il Ministero per l'innovazione e le tecnologie (*Il Sole 24 Ore*, 7 giugno) ha istituito un Comitato tecnico interministeriale per l'uso consapevole di Internet; tale organismo dovrà definire, monitorare e valutare i risultati di una strategia unitaria di intervento per garantire a tutti gli utenti di usufruire delle comunicazioni elettroniche proteggendo nello stesso tempo alcune categorie più deboli ed esposte ai rischi di suggestioni ingannevoli. Tipico esempio: i fanciulli insidiati via Internet dai pedofili. Ernesto Caffo, in occasione del quindicesimo anniversario della fondazione di Telefono azzurro (*Donna Moderna*, 19 giugno) sottolinea, infatti, come non si debba abbassare la guardia.

Pedofilia

Il Papa definisce la pedofilia un crimine e un peccato scandaloso. Nessuna tolleranza per i sacerdoti che si sono macchiati di tale colpa (*la Repubblica*, 24 aprile). Negli Stati Uniti sono stati già rimossi più di cento preti colpevoli di tale reato come è emerso (*Avvenire*, *Sole 24 Ore*, *Corriere della Sera*, 23 aprile) dal summit con i cardinali americani sulla pedofilia, svoltosi alla presenza dei Giovanni Paolo II. Già l'anno passato il Papa aveva riservato alla Congregazione per la dottrina della fede la competenza su una serie di gravi delitti contro la santità dei sacramenti, pedofilia compresa. L'Arcidiocesi cattolica di New York (*la Repubblica*, *Il Giornale*, 5 aprile) ha consegnato alla magistratura una lista di sacerdoti accusati di abusi sessuali nei confronti di minori tra i 5 e i 15 anni. Il Vaticano viene citato in giudizio per almeno due casi che si sarebbero verificati in Florida e nell'Oregon perché secondo l'accusa, per evitare che i sacerdoti fossero sottoposti a processo, venivano trasferiti di Stato in Stato o addirittura all'estero.

Don Fortunato Di Noto, fondatore di Telefono arcobaleno, che da anni si batte contro la pedofilia su Internet (*Vita*, 26 aprile) insiste sulla necessità che le istituzioni si impegnino sempre di più perché «il crimine tecnologico è molto veloce». Difatti, il periodico in questione è riuscito a infiltrarsi, per un'inchiesta, in una rete di siti pedofili che cambiano continuamente sede e intermediari finanziari, ma che muovono milioni di dollari e altrettante immagini oscene; l'infiltrazione è stata così semplice (purché si pagasse) che l'iscrizione al sito è stata fatta con il nome di fantasia di Pippo Peppo, della città di Panino. Quel che interessa sono solo i pagamenti con carte di credito sulle quali si chiudono facilmente gli occhi a causa delle più che forti tangenti che si percepiscono.

Con un'operazione iniziata a dicembre e che ha interessato 16 nazioni (e che ha visto per adesso tre italiani coinvolti) FBI e Carabinieri (*Corriere della Sera*, 11 maggio) sono riusciti a identificare circa 200 pedofili. Citando le vicende di alcuni "insospettabili" (*L'Espresso*, 23 maggio) si sottolinea che lo scambio gratuito di materiale pedopornografico, in Italia, è punito con un massimo di tre anni e non prevede l'arresto.

Razzismo

Fra i diversi episodi di razzismo riportati dalla stampa in questi mesi, alcuni toccano più da vicino i bambini e gli adolescenti di origini non italiane. Il 29

aprile del 2001, a Salandra, una folla di 500 persone si raduna nottetempo sotto un orfanotrofio che ospita 31 minori albanesi. I carabinieri li salvano a stento dal linciaggio. Alla scuola multietnica Sandro Pertini di Roma, il 7 maggio del 2001, un gruppo di ragazzi sequestra e minaccia con calci, pugni e un coltello un bambino cingalese. Il 25 maggio del 2001 a Rizza (Varese) un senegalese denuncia il caso di un'azienda di Verona che ha fatto costruire bagni separati per i dipendenti extracomunitari. Altri casi di inequivocabile razzismo si verificano nel mondo dello sport specialmente nelle regioni del Nord, ma quando una bambina indiana di 9 anni viene insultata e malmenata dai compagni di classe, all'Istituto privato Zaccaria di Milano, il rettore definisce l'episodio come "una ragazzata".

Secondo un sondaggio condotto da Renato Manheimer, il 33,6% degli interpellati ritiene la presenza di extracomunitari una minaccia per la qualità dell'istruzione dei propri figli e il 42% li considera un costo per la società perché «sfruttano il nostro welfare».

A Firenze (*La Nazione*, *la Repubblica*, 3 aprile, e *Avvenire*, *l'Unità*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Il Giornale di Sicilia*, *Il Tempo*, 4 aprile) un indiano sedicenne, adottato, si suicida lasciando scritto di sentirsi continuamente deriso per la sua pelle scura. «Solo a casa stavo bene - continua - fuori era l'inferno. A scuola non mi hanno mai accettato; per strada mi prendevano in giro. Per me sono stati nove anni di infelicità. Non prendetevela con i miei genitori: loro sono stati meravigliosi. Ma qui in Italia tutti mi hanno sempre guardato come un diverso». Fonti scolastiche hanno sostenuto che nessuno aveva mai sospettato nel ragazzo una simile tensione né un tale disagio. Michele Paradisi, direttore generale dell'Ufficio scolastico regionale per la Toscana, con una lettera al giornale (*La Nazione*, 5 aprile) ribatte che "la scuola si deve sentire responsabile di questa triste storia" e chiede di intensificare i già notevoli sforzi, per altro riconosciuti, ai docenti.

Famiglia

Per aiutare le giovani coppie, il ministro per il Welfare, Roberto Maroni (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, 5 aprile) ha preannunciato la presentazione di un disegno di legge che prevede sgravi e agevolazioni fiscali con particolare riferimento all'acquisto dell'abitazione. Il sostegno non è estensibile alle coppie di fatto anche se con prole; alle accuse di discriminazione si risponde che comunque i soggetti deboli come i minori saranno sempre garantiti. «D'altra parte - sostiene Francesca Martini, responsabile della Lega Nord per la famiglia - quando si parla di risorse comunitarie bisogna per forza fare riferimento a soggetti giuridici». Requisito che manca alle coppie non sposate.

Intanto, la Regione autonoma Valle d'Aosta (*Insieme*, 26 giugno) è la prima regione italiana a riconoscere le coppie di fatto. Il provvedimento, approvato dal Consiglio regionale, prevede la concessione di mutui a tasso agevolato per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione della prima casa.

«Sulla difesa della famiglia, Maroni è sulla strada giusta» sostiene Ernesto Caffo il quale aggiunge, però, che è necessario impegnarsi ancora di più (*La Pa-*

dania, 7 aprile) soprattutto in considerazione di tutto quello che non è stato fatto negli anni trascorsi. Della famiglia, che secondo Caffo è molto vicina al disfacimento, molto si parla a livello teorico ma poco si fa in termini concreti. La soluzione di molti problemi sarebbe quella di dare risposte reali agli adulti in difficoltà, ma fino a ora la famiglia è sempre stata considerata una struttura nella quale tutto funziona “nonostante tutto” e sulla quale dal dopoguerra in poi sono stati fatti gravare tutti i problemi dei suoi singoli membri. In realtà, nella società attuale la famiglia risulta sempre più un nucleo isolato e privo di solidarietà; per questo servono servizi e risorse perché «una famiglia che funziona bene riesce anche».

Alla mancanza di sostegni sarebbe dovuta anche la scarsa natalità nazionale (*Salute de la Repubblica*, 11 aprile) secondo i dati del Censis e dell'Eurispes. «Non possiamo continuare a lamentare la mancanza di bambini – sostiene Giuseppe Roma, direttore del Censis – e contemporaneamente non fare nulla per sostenere la maternità razionalizzando i servizi offerti alle famiglie e sostenendole con concreti sussidi come avviene in altri Paesi». Per Chiara Saraceno, docente all'Università di Torino, «i lavori flessibili non sono certo un passo verso la stabilità e in queste condizioni è difficile che si possa pensare a procreare. Per questo è importante che i sostegni alle donne che decidono di avere figli facciano parte di un pacchetto più vasto e significativo».

Difatti (*Il Messaggero*, 28 aprile) sono estremamente positivi i risultati di una sperimentazione che dura da tre anni: grazie al reddito minimo di inserimento ben 1.700 famiglie sono uscite dalla povertà. La sperimentazione – che il ministro Maroni vuole estendere a tutta Italia – interessa 39 Comuni di cui 24 nel Mezzogiorno. Il Ministro del welfare, nel quadro della riforma federalista, vorrebbe inserire l'operazione già nella prossima legge finanziaria. Sulla base di questa sperimentazione, in diverse città è stata segnalata una riduzione della microcriminalità.

Proprio in occasione della prima celebrazione in Italia della Festa della famiglia (*La Padania*, 11 maggio) il ministro Maroni ha espresso il proprio impegno perché questa torni al centro della politica anche secondo il dettato costituzionale. «La famiglia – ha detto – è il più grande ammortizzatore sociale di cui disponiamo: perdita del lavoro, handicap, assistenza agli anziani. Tutto è a carico della famiglia la cui funzione di ammortizzatore non è mai stata considerata in maniera adeguata. Entro settembre sarà pronto un “libro bianco” sul welfare che avrà un intero capitolo dedicato alle soluzioni legislative che vogliamo adottare in proposito. Ci proponiamo di fare, insomma, quello che non è mai stato fatto da nessuno negli ultimi cinquant'anni».

Purtroppo, almeno per adesso, i dati (*La Stampa*, 26 maggio e 9 giugno) non sono confortanti: le famiglie povere, soprattutto quelle con bambini, sono in aumento e negli ultimi cinque anni sono cresciute di ben 600 mila unità. L'aumento di povertà più marcato si è verificato nell'Italia centrale dove la percentuale delle famiglie coinvolte nel fenomeno è passata dal 5,7 del 1996 al 9,7 del 2001. Per la sociologa Chiara Saraceno «il nostro settore assistenziale è lacunoso, pletorico e senza efficacia». Secondo un libro di prossima pubblicazio-

ne, comunque, il disinteresse verso “gli esclusi” non è una caratteristica degli ultimi anni di “rampantismo”. Il libro fa riferimento agli anni 1997-2001 e questo è il suo esordio: «La questione della povertà e dell'esclusione sociale fa ancora molta fatica a imporsi nelle agende della politica: non rappresenta né un'emergenza verso cui mobilitare risorse né una sfida nei confronti di assetti istituzionali consolidati né un'occasione per discutere a fondo e ridefinire il modello di cittadinanza sociale che si intende promuovere».

Più in generale, però, (*Il Messaggero*, 26 giugno) nel 2001 tutte le famiglie, secondo l'Istat, hanno tagliato le spese. L'indagine sui consumi rivela un calo del 2,7% al netto dell'inflazione e, secondo i sindacati dei consumatori, questo non è che l'inizio. Nel Mezzogiorno la spesa si è contratta del 2% e la forbice di spesa tra una famiglia media del Nord e una del Sud si allarga a ben 675 Euro. Sull'andamento generale avrebbe inciso la “batosta” sui mutui casa, il rincaro degli affitti e delle assicurazioni.

Pure, sono molte le proposte del Governo che ruotano intorno al sostegno familiare. Luisa Santolini, presidente del Forum delle associazioni familiari (un'organizzazione che raccoglie 36 associazioni di area cattolica), sostiene: «Non abbiamo niente da eccepire sulle proposte del Ministro per il Welfare, Roberto Maroni; ciò che gli chiediamo sono le applicazioni concrete». E Angela Nava, presidente del Coordinamento genitori democratici, aggiunge: «Della famiglia si è parlato molto, ma stiamo vedendo poco anche a livello di alcune annunciate iniziative regionali come quelle del Lazio. Di concreto è arrivato solo il decreto Tremonti, una deduzione fino a 2.000 Euro per ogni bambino ospitato in un asilo nido aziendale. Lo sconto, però, è riconosciuto solo per asili nido realizzati nei luoghi di lavoro e gestiti dai Comuni. A parte la scarsità di simili realizzazioni, non si capisce perché le deduzioni non si possono applicare anche per gli asili nido autorganizzati o gestiti da cooperative sociali».

Non sono, però, le sole condizioni economiche a rendere sempre più complicata la vita familiare che evidentemente risente dei nuovi assetti sociali, spesso pesanti e complicati. Sette bambini su dieci, infatti (*Il Messaggero*, 26 aprile) confessano di avere il nonno come unico punto di riferimento familiare. La figura del padre, in pratica, viene a mancare. Per una volta, bambini e pediatri condividono la stessa opinione: i padri moderni non superano l'esame di educazione. Eterni adolescenti o sergenti di ferro non riescono a proporsi come punto di riferimento. Uno studio dell'Associazione psicologi e pediatri (EAP) compiuto su circa 1.200 bambini conclude che i padri non piacciono soprattutto perché, incapaci di trovare una giusta misura al loro stesso modo di vivere, evidenziano tutti un atteggiamento che punta esclusivamente al successo sia pure nei diversi campi in cui si sentono più dotati: abbiamo così i papà “Peterpan” o “Mangiafuoco”, i manager, i cybernauti, i supersportivi e perfino i “Dongiovanni”. Tutti, comunque, inadeguati a instaurare un rapporto di affettuosa capacità educativa. Tanto è vero che i modelli di riferimento sono il presidente Azeglio Ciampi, Maurizio Costanzo e il mister della Nazionale, Trapattoni.

Fortunati, quindi, i piccoli che hanno ancora un nonno, la cui importanza è dimostrata dal fatto che, nelle famiglie in cui manca questa figura, i disagi edu-

cativi sono superiori al 53%. Ma non è tutto. Secondo il bilancio di Telefono azzurro per il 2001, sono decine (*La Padania*, 2 giugno) le telefonate dei genitori che temono di arrivare a uccidere i propri figli. Nel fare il punto su 15 anni di attività, Ernesto Caffo, presidente e fondatore dell'associazione, ha sottolineato che la maggiore difficoltà resta quella di individuare un punto a cui indirizzare le richieste di aiuto sia dei giovani sia degli adulti. Caffo ha anche rinnovato le critiche ad alcune trasmissioni televisive di cronaca sostenendo che l'insistenza morbosa su specifici particolari, oltre che indurre fenomeni imitativi, determina una vera e propria "tossicità informativa" molto destabilizzante sulla psiche di soggetti, non solo minori, più deboli.

Ma cosa succede nella famiglia italiana? (*Donna moderna*, 19 giugno) dove sembra essere entrata una ventata di violenza che sfocia nei numerosi infanticidi, parricidi e matricidi? Solo per l'anno 2000, l'EURES, istituto di ricerche economiche e sociali, ha contato 213 omicidi tra le mura domestiche; in 13 casi le vittime erano minori di 6 anni. Silvia Vegetti Finzi, docente di psicologia dinamica all'Università di Pavia, nel sottolineare come il preteso progresso civile non aiuta a superare certe pulsioni ancestrali ma anzi sembra esasperarle, sottolinea la sicura esistenza di un malessere diffuso. Secondo altri, la famiglia è lo specchio di una società plastificata dove tutto è - o dovrebbe essere - bello e perfetto, dove tutto si misura con il metro del successo. Delusioni e frustrazioni provocano depressioni capaci di esplodere in episodi di rabbia distruttiva. La psichiatra Federica Mormando sostiene che non ci sono da farsi troppe illusioni. Anche se le famiglie si accorgessero di situazioni di grave disagio non saprebbero a chi rivolgersi. «Da quando sono stati chiusi i manicomi - ha detto - lo Stato si disinteressa delle malattie mentali. Alcuni omicidi erano stati abbondantemente annunciati, ma nessuno se ne è curato».

Minori, disagio e società

Quali che ne siano le motivazioni (*Il Messaggero*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, *Liberò*, 18 e 19 aprile) gli adolescenti italiani, secondo numerosi psicologi, sociologi e pediatri, soffrono di una fragilità molto pericolosa perché cercano sempre più sostegno nell'alcol, nel fumo, nell'uso di droghe anche se leggere. Le conseguenze sono un crescente numero di patologie o di suicidio quando non nel suicidio vero e proprio. La conclusione è che necessiterebbero di molta più attenzione sia da parte delle famiglie sia da parte delle istituzioni.

Le paure dei giovani sono oggetto di un sondaggio (*Liberò*, 1 maggio) della Eta Meta Research svolto in una fascia di età che va dai 16 ai 32 anni. Anche in questa occasione il dito è puntato contro l'insicurezza e la paura della solitudine. Frutti evidenti di una società che, non solo a livello nazionale ma planetario, fa "letteralmente" paura.

Un progetto internazionale del Comitato italiano dell'UNICEF mette in luce che, in molti Paesi del mondo, l'essere femmina costituisce un rischio fin dalla nascita (*Anna*, 12 aprile); si propone, quindi, di diffondere la scolarizzazione femminile in Asia meridionale, in Africa, in Cina in modo che le donne siano più coscienti, quando sopravvivono all'infanzia, dei propri diritti. Lo

stesso settimanale cita il rapporto globale sui soldati bambini compilato da UNICEF e da Stop the Use of child soldier: 500 mila minori sono impiegati da decenni nelle guerre che imperversano ovunque sul pianeta. In Ruanda sarebbero almeno 15 mila, 10 mila in Sierra Leone, 14 mila nel Burundi, 7 mila in Mozambico, 14 mila in Colombia, almeno 6 mila in Kurdistan e altrettanti in Libano, 50 mila in Birmania. Napoleon Adok, sudanese, attuale ambasciatore ONU, è stato uno di loro e si dedica adesso al tentativo di porre rimedio a questa sciagura che coinvolge, sia pure in termini differenti, anche alcuni Stati europei.

Catherine Bertini, direttore uscente del World Food Program, agenzia dell'ONU con sede a Roma (*Il Messaggero*, 11 aprile) sostiene che «non potrà mai essere al sicuro un mondo pieno di gente priva di istruzione e disperata per la povertà».

Secondo il rapporto UNICEF nel «pianeta infanzia» un fanciullo su 12 muore prima dei 5 anni di età e per motivi in gran parte prevedibili (*Il Mattino*, 30 aprile); nello stesso documento si sottolinea che uno su quattro vive in condizioni di estrema povertà, in famiglie che hanno un reddito equivalente a meno di 1 dollaro al giorno. Secondo il documento preparatorio per la sessione ONU dedicata all'infanzia «Il periodo 1990-2000 è stato un decennio di grandi promesse e modeste realizzazioni degli impegni».

Soltanto nel 2001 (*La Stampa*, 30 aprile) almeno 12 mila bambini sono morti sul lavoro. È ancora ampiamente praticato, infatti, lo sfruttamento del lavoro minorile (*Famiglia Cristiana*, 14 aprile e 30 giugno); si calcola che i minori sfruttati - in molti casi in condizione di vera e propria schiavitù - siano almeno 250 milioni. Hanno dai 5 ai 14 anni e lavorano - molti sfruttati anche sessualmente - in condizioni fisiche e morali disastrose che infrangono palesemente la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre del 1948.

Il vertice della FAO (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *l'Unità*, *Il Messaggero*, 8 e 9 giugno) svoltosi a Roma ha affrontato il problema degli 800 milioni di persone che sperimentano sulla propria pelle in termini di fame, sete, malattie, schiavitù e guerre le tante disuguaglianze tra il Nord e il Sud del pianeta. Il presidente Berlusconi, nell'aprire i lavori, ha dichiarato che «ogni bambino che muore di fame è una sconfitta per l'umanità» e ha proposto di devolvere ai Paesi poveri fino all'1% del prodotto interno lordo dei Paesi industrializzati. Intanto il Governo italiano (*Avvenire*, 12 giugno) ha cancellato integralmente il debito estero del Mozambico.

Diouf Jacques, direttore generale della FAO (*La Stampa*, 20 aprile) si è rivolto al mondo perché ascolti un ultimo disperato appello: l'Africa muore. Non hanno di che mangiare almeno 815 milioni di persone. Di fronte ai deludenti risultati dei programmi è adesso indispensabile che i Paesi ricchi invertano la tendenza a ridurre gli aiuti agricoli a quelli poveri.

Il vice presidente della Banca mondiale, Jean Francois Richard (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *l'Unità*, 8 giugno) ha sostenuto: «Le nazioni del Terzo mondo perdono ogni anno 500 miliardi di dollari per le limitazioni imposte

dalla chiusura di alcuni mercati. I Paesi ricchi devono riaprire questi mercati». Sotto accusa (*Avvenire*, 12 giugno) anche la politica agricola degli Stati Uniti.

All'apertura della Conferenza dell'ONU sui diritti dell'infanzia, il segretario generale Kofi Annan (*Il Mattino*, *la Repubblica*, *Avvenire*, 9 maggio) ha affermato senza mezzi termini «Gli adulti hanno tradito i bambini»: schiavi, profughi, sfruttati sul lavoro o nei conflitti, uccisi dall'AIDS e da altre malattie dovute anche alla fame e alla sete, i fanciulli sarebbero vittime soprattutto dello scarso impegno dei Paesi più sviluppati. Nella stessa sessione ONU (*Corriere della Sera*, *La Stampa*, *l'Unità*, 10 maggio) il miliardario americano Bill Gates, fondatore della Microsoft, ha voluto costituire una Fondazione con 24 milioni di dollari e ha annunciato un programma che prevede una movimentazione di 50 milioni di dollari per una alimentazione sana e per la cura dell'infanzia soprattutto nei Paesi sottosviluppati. Gates, che non ha risparmiato critiche alla difesa a oltranza dei mercati del presidente Bush, ha dichiarato che «non vi è problema più urgente della salute dei nostri figli. Il vaccino contro il morbillo costa 25 centesimi, con 33 centesimi si può evitare la diarrea, le zanzariere costano poco di più. Sono costi minimi e è assurdo che non li sosteniamo. In Sud Africa e nello Zimbabwe metà dei quindicenni morirà di tubercolosi e di AIDS se non interverremo. E noi non siamo mai stati in una posizione migliore per garantire la salute globale». Per l'occasione anche il ministro italiano per il Welfare, Roberto Maroni, ha criticato gli Stati Uniti per aver fatto poco in questo campo e ha espressamente chiesto all'Unione europea di procedere da sola. Una certa tensione tra Europa e USA, insomma (*l'Unità*, 10 maggio) ha caratterizzato questa sessione ONU per la difesa dell'infanzia e ha raggiunto il suo apice quando gli Stati Uniti hanno insistito sulla legittimità di inviare anche i minorenni al patibolo.

Minori, legge e giustizia

È stata approvata in Olanda, sia pure con precise delimitazioni, (*Corriere della Sera*, *La Stampa*, *Avvenire*, 2 aprile) la prima più completa e articolata legge sull'eutanasia anche per i minori. La decisione ha suscitato, ovviamente, numerose critiche: a parte l'impegno del Consiglio d'Europa, preso nel 1999, per il divieto assoluto di tale pratica, è stata fatta rilevare la ipocrita contraddizione giuridico-legale che non abilita i minori alla firma di contratti, ma li autorizza a sottoscrivere un "libero consenso all'eutanasia".

Il rapporto annuale su *La condizione dei minori in Toscana* realizzato dall'Istituto degli Innocenti di Firenze (*La Nazione*, 16 maggio) per conto della Regione conferma un calo delle denunce a carico di minorenni; tali denunce riguardano per lo più ladruncoli anche se non mancano casi di bullismo o di violenza di "branco". Alta, invece, la percentuale delle denunce per uso di droga; nel 2000 ci sono stati due casi di morti per overdose. Secondo l'Istituto degli Innocenti, tuttavia, il rapporto mette in evidenza più luci che ombre.

Una panoramica generale del fenomeno della *baby* criminalità prescinde (*Avvenire*, 13 aprile) da caratteristiche geografiche e si estende abbastanza omogeneamente da Milano a Catania, da Cremona ad Amalfi. Mentre il criminologo

Duccio Scatolero sostiene che simili episodi non devono essere enfatizzati come fenomeno generalizzato ma visti solo come singoli casi isolati, il pedagogista Mario Pollo, docente dell'Università pontificia salesiana, afferma che «le baby gang sono la punta di un iceberg» sotteso da casi di bullismo di cui spesso non si viene neanche a sapere. La criminalità minorile, secondo Pollo, sarebbe responsabilità diretta - come in America - dei mezzi di comunicazione di massa.

«Ma inasprire le pene - sostengono in Lombardia (*Avvenire*, 16 aprile e *Vita*, 26 aprile) i cappellani delle carceri minorili - non serve», e insieme a quella parte di volontariato che si occupa di minori (Caritas ambrosiana, CNCA, Compagnia delle opere, Conferenza regionale volontariato e giustizia) dissentono dalla riforma proposta per i tribunali minorili dal ministro per la Giustizia, Roberto Castelli. Quello che più preoccupa è la premessa della relazione introduttiva alla proposta di legge dove si afferma che a 16 anni la capacità di delinquere di un adolescente è già pressoché adulta. I cappellani hanno firmato un documento secondo il quale la scienza e l'esperienza internazionale smentiscono tale ipotesi. «Se la legge va in porto - afferma don Gino Rigoldi, cappellano dell'Istituto penale Cesare Beccaria - la maggior parte dei progetti che stiamo curando e che ci permettono il recupero del 70% dei ragazzi, andrà a rotoli». «Gli irrecuperabili - continua (*Vita*, 10 maggio) - non esistono». «Senza contare - commenta Gloria Mazzucato, docente di legislazione minorile e diritto penale all'Università Cattolica di Milano - che già dal 1764 Cesare Beccaria insegnava che il continuo inasprimento delle pene è criminogenico e individua più una risposta a un bisogno emotivo di sicurezza che una reale soluzione del problema».

La controversa riforma del diritto penale per i minorenni (*L'Espresso*, 18 aprile) viene affrontata in modo molto critico in un reportage di Chiara Valentini che titola significativamente *Giustizia in tono minore*.

Ma è giusto (*Io donna*, 6 aprile) abolire il tribunale dei minori? Aurora Lusardi, avvocato esperto in diritto di famiglia (che insieme a Sonia Viale ha materialmente steso il disegno di legge che riforma la giustizia minorile) è ovviamente per il sì; l'ex ministro per gli Affari sociali Livia Turco, invece, è decisamente contraria. Mentre la Lusardi critica in modo particolare il ruolo dei servizi sociali che dovrebbero limitarsi a monitorare le situazioni astenendosi dall'esprimere giudizi drastici e definitivi, spesso recepiti acriticamente dai giudici, Livia Turco sostiene che questa riforma è espressione di una cultura fortemente repressiva. «Se al tribunale dei minori - dice - si lasciano solo competenze penali, se si eliminano i giudici non togati, lasciando quindi fuori dal collegio giudicante la società e il suo progetto educativo, se si considerano i reati tipici dell'età evolutiva alla stregua di quelli commessi dagli adulti, si distruggono settant'anni di cultura giuridica minorile. Sono convinta che anche nella maggioranza parlamentare circolino molte perplessità».

Anche il presidente dell'Ordine nazionale degli assistenti sociali, Paola Rossi si esprime peraltro (*Il Tempo*, 5 maggio) contro l'aggravamento delle pene previste dalla proposta di legge Castelli perché abolisce il concetto stesso di recupero. «Nel settore - dichiara - ci sono, piuttosto, grosse carenze come la

manca di strutture adeguate e di personale. Sono quindi indispensabili nuovi investimenti possibili grazie alla legge quadro varata due anni or sono dall'ex ministro degli Affari sociali Livia Turco».

La proposta di riforma della giustizia minorile viene addirittura definita un "pasticcio" (*La Gazzetta del Mezzogiorno*, 3 aprile) da uno dei più autorevoli osservatori e commentatori dei fenomeni minorili: il giudice Franco Occhiogrosso. Nella sua consueta rubrica *Educazione alla legalità*, Occhiogrosso scrive fra l'altro: «Quello che preoccupa non è tanto che alcune pene aumentino o che le competenze passino da un giudice all'altro, ma la cultura di fondo che non è dalla parte del minore, ma "contro Caino". E quindi contro quello che tutte le convenzioni internazionali proclamano. Nello stesso tempo, in materia di abuso, il Ministro più volte, in pubbliche occasioni, ha negato per principio l'attendibilità delle denunce fatte dai minori sostenendo che devono essere ragionevolmente fondate e introducendo, così, un potere discrezionale che la legge non consente; così si crea uno spazio di possibile impunità degli abusanti a danno delle vittime minori. Considerando, poi, causa di tutti i mali i giudici minorili onorari essi vengono soppressi o fortemente ridimensionati con l'argomento, pretestuoso e offensivo per i giudici togati, che essi sarebbero "condizionati" dai non togati. In realtà quello che così si cancella è la giurisdizione minorile *tout court* a favore di quella ordinaria».

Molto più sintetico (*Vita*, 10 maggio) Mario Nasone. «Diciottenni in carcere? - esclama - Un bel regalo per la criminalità!». Mario Nasone, 52 anni, conta su trent'anni di esperienza nel disagio giovanile, prima come volontario nell'associazione Agape di Reggio Calabria e assistente sociale, poi, da un anno, come dirigente del Centro servizi sociali per adulti del Dipartimento amministrazione penitenziaria di Reggio Calabria.

«Quello che deve allarmare (*Il Giorno*, 27 giugno) non è solo il disagio minorile, ma l'aumento della violenza contro i fanciulli»: così anche la Caritas attacca la riforma che «di fatto abolisce il tribunale per i minori sostituendolo con sezioni specializzate perché punta soprattutto sulla repressione e non sulla prevenzione». Alla presenza di Livia Pomodoro, presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, don Virginio Colmegna, direttore della Caritas ambrosiana, ha detto che è necessario difendere il diritto del minore in quanto persona, a essere sostenuto nella domanda di crescita educativa contro qualsiasi prassi che nasconda questo diritto «rendendo il minore soggetto-oggetto di violenza o strumento in mano a logiche adulte di potere».

CONTESTI E ATTIVITÀ

Bambini e adolescenti nel mondo

I bambini e il traffico della droga nelle favelas di Rio de Janeiro*

Introduzione

Di solito, quando si parla dei bambini delle favelas di Rio de Janeiro, si pensa ai bambini di strada. Certo, a Rio de Janeiro ci sono anche i bambini di strada, *meninos/meninas de rua*, circa 2.500, ma non vivono nelle favelas, sono bambini abbandonati, senza casa che vivono nella parte urbanizzata di Rio, che escogitano stratagemmi per sopravvivere e sniffano colla per allontanare la fame. Oppure i bambini delle favelas di Rio sono spesso associati al fenomeno della prostituzione minorile. Certamente anche a Rio la piaga della prostituzione minorile è presente, ma non nelle favelas, bensì nelle zone turistiche, quali il lungo mare di Copacabana.

I bambini del *morro*, cioè i bambini delle favelas – in quanto le favelas sono per la maggior parte costruite sulle colline, *morro* – vivono un altro dramma, sconosciuto al mondo occidentale e alla stampa internazionale e trascurato dal governo sia federale che regionale. Si tratta del coinvolgimento dei bambini nelle guerre per il controllo territoriale del traffico della droga conteso tra le diverse fazioni, quali il Comando Vermelho, Terceiro Comando e Amigos dos Amigos. Stiamo parlando di 5.500 bambini coinvolti in qualità di: *soldado*, *olheiro* (osservatori/guardiani), *fogueteiro* (sentinelle), *mensageiro*, *vapor* (venditori) e perfino *donos de boca* (capi banda)¹.

È sconcertante notare come a poche centinaia di metri dai quartieri benestanti di Rio, esista un altro mondo, dove gli adolescenti fanno la guerra con kalashnikov e bazooka. Due mondi che si sfiorano ma radicalmente diversi. Due realtà che si mischiano solamente, quando la ricca borghesia *carioca* (*carioca* è il termine con il quale si definiscono gli abitanti di Rio de Janeiro) si avventura nelle favelas per comprare una dose di “vita artificiale”: cocaina e marijuana,

* Massimo Toschi, Associate expert presso l'Ufficio del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati. Le opinioni espresse nell'articolo sono dell'autore e non riflettono necessariamente quelle delle Nazioni unite.

¹ Dati contenuti nello studio *Child combatants in organized armed violence. A study of children and adolescents involved in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro*, Luke Dowdney, Viva Rio, Rio de Janeiro, September 2002.

dietro il cui commercio si cela una guerra che dal 1987 a oggi ha sottratto la vita a 3.937 bambini². È una guerra giornaliera combattuta dagli adolescenti che uccide più bambini di quelli che muoiono nella maggior parte dei conflitti riportati nei notiziari televisivi; vittime delle guerre tra i vari *commando* della droga o con la polizia; uccisi per non avere rispettato gli ordini dei loro superiori, e in molti casi vittime innocenti colpite a morte da pallottole di rimbalzo o ammazzati durante le incursioni e le esecuzioni sommarie della polizia.

Tristemente trascurata dalla comunità internazionale e dalle istituzioni brasiliane, questa problematica fortunatamente non è stata dimenticata dalle organizzazioni non governative, in particolare dall'organizzazione Viva Rio, che da diversi anni lavora con questi bambini. Lo scorso settembre Viva Rio ha organizzato il primo seminario internazionale volto a identificare possibili soluzioni. Nell'ambito di questo seminario è stata presentata la ricerca *Child combatants in organised armed violence: children and adolescents involved in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro* (Bambini combattenti nella violenza armata organizzata: bambini e adolescenti coinvolti nelle guerre territoriali tra i gruppi che controllano il traffico della droga).

Questo articolo si propone, dunque, da una parte di presentare la problematica, basandosi sul dibattito promosso dal seminario, sui risultati dello studio, sulla definizione elaborata dai partecipanti, sulla visita dell'autore in prima persona alle favelas e ad alcuni progetti, dall'altra di presentare le iniziative e misure discusse per migliorare la protezione di bambini coinvolti in questa piaga.

Il seminario internazionale

Il seminario ha permesso di discutere per la prima volta la problematica a livello internazionale. Oltre a rappresentanti delle organizzazioni non governative brasiliane e di tribunali per i minori dello Stato di Rio de Janeiro, erano presenti anche rappresentanti dell'UNICEF, UNESCO, Ufficio delle Nazioni unite del Rappresentante speciale per bambini e conflitti armati, British Council, Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Ford Foundation, Human Rights Watch, International Alert, Save the Children Svezia, Save the Children Regno Unito e dell'Ufficio dei Quaker presso le Nazioni unite. Il seminario si proponeva i seguenti obiettivi:

- presentare i risultati della ricerca di Viva Rio e ISER: *Child combatants in organised armed violence: a study of children and adolescents in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro*;

² Dati contenuti nello studio *Child Combatants in Organized Armed Violence: A study of children and adolescents involved in territorial drug faction disputes in Rio de Janeiro*, Luke Dowdney, Viva Rio, Rio de Janeiro, September 2002.

- raggiungere un consenso tra i partecipanti internazionali su una definizione dei bambini coinvolti nella violenza armata organizzata (*organised armed violence*);
- promuovere un dibattito internazionale sul coinvolgimento dei bambini nella violenza armata organizzata in altre zone del mondo che, come Rio de Janeiro, non sono ritenute ufficialmente in guerra;
- proporre iniziative per ottenere il riconoscimento della comunità internazionale.

Definizione

Lo studio presentato analizza le conseguenze sui bambini del traffico della droga e dell'intenso livello di scontri armati delle fazioni – sia tra loro che con la polizia – che causa un numero di decessi per arma da fuoco paragonabili al numero di vittime nei conflitti armati. Non essendo Rio de Janeiro in una situazione di guerra, seppure ci siano molte similitudini, gli adolescenti coinvolti come soldati nel commercio illecito della droga non possono essere considerati come dei bambini coinvolti nei conflitti armati, e quindi beneficiare del diritto umanitario relativo. Conseguentemente, i bambini del traffico della droga sono stati fino a ora classificati con definizioni relative alla delinquenza giovanile: giovani criminali oppure bande (*gang*). Come lo studio dimostra, seppure esistano molte similitudini tra i bambini del traffico della droga nelle favelas di Rio e le bande giovanili di altre grandi città, tale definizione non rappresenta correttamente la realtà della situazione.

Gli autori della ricerca hanno perciò proposto la definizione: **bambini coinvolti nella violenza armata organizzata**, che è stata poi sviluppata durante il seminario in modo da permettere comparazioni fra situazioni analoghe in altre regioni del mondo. Con tale definizione si intende comprendere: «ogni persona di età inferiore ai 18 anni che è coinvolta o partecipa nella violenza organizzata armata dove esistono elementi di una struttura di comando e di potere sopra un determinato territorio, popolazione locale o risorse». È interessante evidenziare come secondo i risultati dello studio le bambine sembrano essere esentate dal coinvolgimento diretto nella guerra della droga.

Durante il seminario si è anche accennato alla possibilità di sviluppare delle sinergie tra le organizzazioni che lavorano con bambini coinvolti in problematiche simili in altre regioni del mondo. Per citare alcuni esempi: nel crimine e nel traffico della droga a Johannesburg; nel traffico legato alla prostituzione in Thailandia; nel traffico delle armi leggere in Paraguay e Nicaragua; nel traffico e sfruttamento illegale delle risorse naturali in Congo. Le guerre per il controllo di questi traffici illegali e dei relativi territori rappresentano veri e propri conflitti, che però non sono ascrivibili al concetto “classico di guerra” con il fine di rovesciare il controllo statale, ma rientrano in un nuovo concetto di guerra, esclusivamente economico e concernente i traffici illegali.

Testimonianza

Particolarmente significativo ed emozionante è stato l'intervento/testimonianza di Vitor Belo, 17 anni, Favela Marés, ex-combattente della guerra della droga delle favelas: «I bambini che crescono nella situazione di povertà delle favelas, hanno accesso a una istruzione e assistenza sociale di dubbia qualità, a limitatissime opportunità professionali, vivono in situazioni familiari difficilissime e soprattutto mancano loro modelli positivi». Come Vitor, un elevato numero di questi adolescenti è cresciuto senza la figura del padre, o perché il padre era prigioniero o in quanto figli di ragazze madri. «Nella maggior parte dei casi, la ragione per la quale si decide di essere coinvolti nel traffico della droga è dovuta alla mancanza di alternative. Non siamo obbligati, accettiamo e cerchiamo di essere coinvolti perché non disponiamo di altre opportunità professionali, di sviluppo sociale e di modelli da seguire. Sono i *donos de boca* (manager locali del traffico della droga) che ci fanno da esempio. Lavorare per loro vuol dire guadagnare facilmente e avere un arma in mano ti permette di ottenere il rispetto di tutta la comunità».

È importante far notare che i *donos* hanno anche un importantissimo ruolo nella favela nell'assicurare ordine e sicurezza. Nelle favelas, infatti, stupri e furti sono quasi inesistenti, grazie all'ordine garantito dai *donos*, in quanto rappresenterebbero un disturbo ai loro traffici. Allo stesso tempo sostengono anche la vita sociale delle loro comunità organizzando feste ed eventi goliardici. Tutto questo in cambio del loro silenzio.

«Essere coinvolti – continua Vitor – è semplice, incomincia con una offerta del tipo “ti do venti dollari se porti questa busta a quella persona laggiù”, oppure “ti do venti dollari se controlli se arrivano dei poliziotti e nel caso in cui li vedi arrivare, fai partire un fuoco d'artificio”. Si inizia a lavorare come *olheiro o fogueteiro* (sentinelle), in seguito si diventa *soldado* e in alcuni casi si può diventare addirittura *dono*. Si guadagna bene, permettendoci non solo di sfamare le nostre famiglie ma anche di poter comprare le “nike” e impressionare le ragazze quando si va ai *baile funk*». Stando alla ricerca condotta da Viva Rio il 50% dei ragazzi intervistati non vuole lasciare il proprio “lavoro”. Come Vitor, a 17 anni, un elevatissimo numero di adolescenti si trova ad avere già due bambini con due ragazze diverse. In alcuni casi concepiti “giocando al trenino” tanto di moda durante i *baile funk*, dove rapporti sessuali senza protezioni, si alternano alle danze e alle canzoni che invitano a stupri e lotte mortali.

Proprio nei giorni del seminario, in Brasile è uscito nelle sale cinematografiche *Cidade de Deus*, un film nel quale è trattata la problematica dei bambini coinvolti nella violenza armata organizzata. *Cidade de Deus*, prende il nome da una delle favelas di Rio e, a detta degli stessi bambini delle favelas, descrive in modo estremamente realistico la vita di questi ragazzi, il commercio della droga, la corruzione generalizzata della polizia, le esecuzioni sommarie, i combattimenti, la mancanza di alternative, e il rapporto particolare con la morte. Nel passato sono stati prodotti altri due film che toccano questa tematica: *Notícia de*

una guerra *particular* nel quale è descritta la storia del commercio della droga nelle favelas di Rio, dalla marijuana della fine degli anni Sessanta all'esplosione, a metà degli anni Settanta, del commercio della cocaina e della nascita del Comando Vermelho, delle altre fazioni concorrenti e le conseguenti guerre per il controllo dei territori. In un altro film, *Pixote*, questa realtà è vista attraverso gli occhi di un bambino di strada di dieci anni, interpretato da un vero *menino de rua*, Fernando Ramos da Silva, che nel 1987, sei anni dopo l'uscita del film, venne ucciso dalla polizia in circostanze non chiare. Come già detto, il rischio di morire per questi bambini è altissimo.

Tuttavia, come emerso dalla testimonianza di Vitor: «da quando sono padre di due bambini ho iniziato a pensare che non potevo rischiare di morire o essere messo in prigione – come è successo al padre – perché dovevo occuparmi di loro e non volevo che si ritrovassero nelle stesse condizioni nelle quali sono cresciuto, con il costante rischio della morte che ti cammina accanto. Ho quindi iniziato a cercare una alternativa a quella vita e trovare un lavoro legale». E Vitor l'alternativa l'ha trovata grazie a un progetto di Viva Rio. Al fine di arginare il fenomeno, occorre proprio questo: offrire ai bambini delle favelas un modello di vita e opzioni professionali alternative per farli uscire dal rischio di cadere nel traffico mortale della droga.

Progetti sociali di prevenzione e riabilitazione

Nel caso di Vitor, l'alternativa di vita è stata offerta dal progetto *Luta pela Paz* promosso da Viva Rio, nella favela Marés. Con l'autorizzazione del dono locale, Viva Rio ha promosso un programma nell'ambito del quale si combinano classi di cittadinanza, corsi di pugilato e si offre un'opportunità professionale a un gruppo di 45 ragazzi. Durante la visita del progetto, l'autore dell'articolo ha potuto osservare in prima persona la sconcertante immagine di una decina di adolescenti armati che stavano pattugliando un'entrata della favela, allarmati da una possibile incursione di un *commando* nemico. La visita del progetto per una persona esterna alla favela è stata possibile solamente grazie alla presenza di Vitor e del coordinatore del progetto, Luke Dowdney, nello stesso veicolo. Questo progetto funziona, al tempo stesso, come strumento di prevenzione e di reintegrazione per gli adolescenti del Marés. Grazie alle possibilità create da *Luta pela Paz*, Vitor sta lavorando presso un'organizzazione non governativa locale come manovale e ha ripreso gli studi. E come lui altri trenta ragazzi, grazie a questo progetto, stanno ricostruendo la fiducia in se stessi, imparando a interagire con i coetanei in maniera pacifica e ad acquisire un'attitudine positiva verso il mondo al di fuori della favelas.

Durante la seconda giornata del seminario, il dibattito si è concentrato sulle iniziative da promuovere a livello internazionale per la protezione dei diritti di questi bambini.

Iniziative internazionali

I partecipanti internazionali hanno concordato che gli strumenti del diritto internazionale a disposizione sono già molteplici e non si ritiene necessario promuovere un'ulteriore convenzione, ma utilizzare quelle esistenti. Le tre principali iniziative sulle quali concentrarsi sono le seguenti.

- Innanzi tutto, a questi bambini sono stati violati i diritti riconosciuti nella Convenzione dei diritti dell'infanzia ed è necessario informare il Comitato sui diritti dell'infanzia di Ginevra al riguardo, sia attraverso un rapporto alternativo delle ONG in occasione del prossimo rapporto del Governo brasiliano, sia inviando una copia dello studio di Viva Rio al Comitato, che attualmente tra i suoi dieci membri include la brasiliana Marília Sardenberg.
- La seconda iniziativa è ricollegata al programmato studio delle Nazioni unite sulla violenza contro i bambini. Al fine di integrare nello studio la tematica dei bambini coinvolti nella violenza armata organizzata occorre agire attraverso un'azione di *lobby* con le tre agenzie delle Nazioni unite che coordinano lo studio: UNICEF, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'ufficio dell'Alto commissariato per i diritti umani (HCHR), il cui neo-commissario per i diritti umani recentemente nominato è il brasiliano Sergio Vieira de Mello. Questo studio potrebbe rappresentare un importantissimo strumento per integrare la problematica dei bambini coinvolti nella guerra del traffico della droga di Rio nell'agenda delle Nazioni unite. È indicativo ricordare in merito che anche il processo di riconoscimento dei bambini coinvolti nei conflitti armati da parte della comunità e del diritto internazionale iniziò da uno studio simile, il famosissimo *Graca Machel Study*. La proposta originaria dello studio della violenza contro i bambini emerse dalle raccomandazioni del Comitato di Ginevra, poi riprese dalla Commissione per i diritti umani nella risoluzione *Child Resolution 2001/75* che ha condotto la terza commissione dell'Assemblea generale a richiedere al Segretario generale di preparare questo studio (Risoluzione A/RES/56/138).
- La terza strada da percorrere è nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), e più precisamente delle Convenzioni 138 e 182 che contengono disposizioni indirizzate allo sfruttamento del lavoro minorile. Di particolare rilievo sono le raccomandazioni collegate alla Convenzione 182, in quanto fanno riferimento specifico alle «attività illegali legate al traffico della droga e al possesso illegale di armi da fuoco». È stato suggerito agli organizzatori del seminario di inviare una copia dello studio all'ufficio dell'OIL in Brasile e di invitarlo a garantire un più efficace monitoraggio dell'applicazione delle convenzioni menzionate.

I partecipanti hanno indicato altre iniziative da promuovere a livello internazionale, e in particolare le seguenti.

- Considerando che la radice del problema dello sfruttamento di questi ragazzi risiede nel commercio della droga, è stata sottolineata la necessità di sollevare la questione con l'Ufficio delle Nazioni unite per il controllo della droga e per la prevenzione del crimine per esplorare la possibilità di azioni concrete per la protezione dei minori coinvolti. A livello regionale, una simile iniziativa potrebbe essere promossa con la Commissione interamericana per il controllo della droga (CICAD), nell'ambito dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA).
- Sempre a livello dell'OSA, sarebbe importante verificare la possibilità di coinvolgere la Commissione e la Corte interamericana per i diritti umani.
- Un'altra azione che merita dovuta attenzione è la campagna contro la produzione e il commercio illegale di armi leggere. Come evidenziato dai risultati dello studio di Viva Rio, le armi utilizzate dai bambini coinvolti nella violenza armata organizzata di Rio sono le stesse utilizzate nelle zone di guerra. Sono state menzionate le risoluzioni 1216 e 1379 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite indirizzate ai bambini coinvolti nei conflitti armati, ma delle quali potrebbero beneficiare anche i bambini del traffico della droga. In queste risoluzioni si riconosce l'impatto sui bambini della proliferazione delle armi leggere e si invitano tutti gli Stati membri delle Nazioni unite insieme alle aziende produttrici a limitare il commercio illegale. In particolare la Risoluzione 1379 invita gli Stati membri a scoraggiare le aziende produttrici a commerciare con le parti coinvolte nei conflitti armati e ad adottare misure contro le aziende coinvolte nel commercio illegale di armi leggere.

A tale riguardo, è stato menzionato che le stesse imprese brasiliane del settore militare producono armi leggere la cui vendita è vietata sul territorio federale, ma che vengono esportate al vicino Paraguay, dal quale poi rientrano illegalmente sul mercato nero brasiliano, fenomeno conosciuto come "effetto boomerang".

È evidente, quindi, il ruolo che il settore privato potrebbe avere nel limitare questo commercio. I partecipanti del seminario hanno suggerito di esplorare con UNDP il potenziale di sviluppare collaborazioni con il settore privato nell'ambito del *Global Compact*.

Un'iniziativa particolarmente significativa per fare capire le dimensioni del problema delle armi da fuoco leggere a Rio de Janeiro è il risultato della campagna promossa da Viva Rio *Arma nao! Ela ou eu*, grazie alla quale sono state raccolte 100 mila armi da fuoco leggere. Con questa iniziativa si invitavano le donne di Rio a minacciare gli uomini della propria famiglia in possesso di armi da fuoco "Arma no! o lei o io". Le 100 mila armi da fuoco raccolte sono state distrutte in un evento organizzato allo stadio Maracanà.

Conclusione

Il seminario organizzato da Viva Rio, ha permesso di far uscire dall'ombra questa drammatica ferita della *Cidade Maravilhosa*, i cui bambini sembrano essere dimenticati dall'abbraccio che la famosa statua del Cristo Redentore costruito sulla cima del Corcovado regala alla città. Rio de Janeiro è una metropoli piena di contraddizioni, così come il Brasile. Il Brasile è al nono posto mondiale per la ricchezza annua prodotta, ma allo stesso tempo al terzultimo posto per la distribuzione di ricchezza tra gli abitanti. E la situazione di Rio riflette appieno il dato nazionale. Mentre i *favelados* del *morro* guadagnano mensilmente non più di 200 reais, a Ipanema e Leblon ci sono ragazzi della "Rio bene", che sono i principali consumatori del mercato della droga. Durante il seminario è stato presentato il videoclip della canzone *Soldado do Morro* del cantante MVBill (originario di Cidade de Deus). Nel testo della canzone, MVBill - soprannominato *Mensageiro da Verdade* - si rivolge con il termine *desgraçados* ai ricchi *cariocas* che consumano cocaina e disprezzano i *favelados* e per i quali 200 reais significano la dose per un sabato sera. Una droga che tristemente uccide due volte: i ragazzi che la consumano e quelli che la commerciano.

Esperienze e progetti in Italia

Isola che non c'è*

Introduzione

Il campo delle politiche sociali, di promozione del benessere comunitario, degli interventi educativi è stato investito, negli ultimi anni, da processi di mutamento e innovazione tanto diffusi quanto profondi, che sono “sfociati” nel varo di provvedimenti legislativi nazionali (primo tra tutti la legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che, per la loro rilevanza, sono stati definiti epocali.

L'innovazione si è prodotta sul piano politico, dell'impianto e della stessa concezione dei sistemi di *welfare* ma, anche, su quello delle pratiche, dell'approccio alla lettura dei bisogni, all'organizzazione dei servizi, alle politiche di valutazione della qualità, alle forme di coinvolgimento dell'utenza nella gestione e nella valutazione.

Le cause dei processi di mutamento prodottisi sono note. Si trattava – da un lato – di contenere e razionalizzare la spesa e – dall'altro – di fare fronte a una domanda sempre più differenziata e consistente.

L'innovazione – prodottasi in centinaia di azioni – sembra aver fornito esiti positivi ma, in generale, i progetti non hanno avuto la capacità di dispiegare i propri effetti oltre l'ambito locale di attivazione.

La limitatezza e la parzialità delle azioni di “disseminazione” e “moltiplicazione” è stata così evidente da comportare un profondo ripensamento della struttura e della logica della programmazione comunitaria in campo sociale e della promozione del benessere comunitario; ma già nel precedente periodo di programmazione, alcuni progetti hanno effettivamente prodotto mutamenti rilevanti, sia nelle politiche di settore sia negli approcci alla concezione e all'organizzazione dei servizi e stanno a dimostrare che l'obiettivo di “impattare” i sistemi è, effettivamente, realizzabile.

* Paolo Peruzzi, direttore di Koinè cooperativa sociale di tipo A, per la quale, tra l'altro, si è sempre occupato di progettazione sociale e di direzione dei progetti di innovazione. Koinè, che ha sede ad Arezzo, è la prima impresa sociale ad aver conseguito la certificazione etica SA 8000, impiega stabilmente oltre 260 lavoratrici (gran parte delle quali socie), gestisce più di 30 servizi socioassistenziali ed educativi nel territorio aretino con oltre 700 utenti medi giornalieri. Maggiori informazioni sono reperibili nei siti www.koine.org e www.reteisola.it

Tra queste esperienze, un indubbio e particolare valore ha il caso *Isola che non c'è*, un'iniziativa di innovazione promossa dalla Regione Toscana nel settore dei servizi socioeducativi alla prima infanzia e nelle politiche attive del lavoro.

Le note che seguono espongono analiticamente i risultati conseguiti in questa iniziativa.

Il progetto

Il progetto *Isola che non c'è*, promosso dalla Regione Toscana, di cui è *project leader* la cooperativa sociale Koinè di Arezzo e alla cui attuazione hanno concorso anche altre cooperative sociali toscane, era stato concepito per conseguire due obiettivi fondamentali: concorrere a estendere e diversificare le reti dei servizi all'infanzia e creare nuova occupazione.

L'iniziativa – che si è svolta tra l'autunno 1998 e il marzo 2001 nell'ambito del PO Parco Progetti con un importante contributo finanziario dell'Unione europea e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – ha conseguito gli obiettivi attesi e per questo è stata segnalata – da commissioni di esperti nazionali, dalla Unione europea e dalla stessa Regione Toscana – come esempio di buona prassi nel campo della creazione di occupazione, dell'innovazione dei sistemi di *welfare*, delle azioni di sviluppo dell'economia sociale e solidale.

Ambiziosamente, *Isola che non c'è* si proponeva come laboratorio sperimentale e di validazione di una “terza via” alla riforma dei sistemi di *welfare*, come alternativa alla visione centralista e burocratica che aveva distinto la gestione totalmente pubblica dei decenni precedenti e, anche, come alternativa alla visione – neoliberista – secondo la quale tutto dovrebbe essere regolato applicando logiche di tipo *merchant*, ovvero con il mercato quale unico regolatore.

Logica e obiettivi

I principali obiettivi del progetto – coerenti con la *vision* richiamata – erano stati esplicitati come segue.

- a) Sperimentare – in contesti diversi del territorio toscano – un prototipo innovativo di servizio socioeducativo all'infanzia centrato sul compito e capace di ottimizzare la relazione costi-benefici, in funzione del generare un reale spazio di mercato per l'attività di nuove imprese sociali.
- b) Costruire un sistema di indicatori di qualità che prendano in esame tutti i fattori educativi, sociali e gestionali del modello funzionale a garantire alla committenza standard certi ed elevati di qualità educativa del servizio.
- c) Certificare la qualità del modello sperimentale e costruire e promuovere un marchio di qualità dei servizi socioeducativi alla prima infanzia che lo identifichi, avviando, di concerto con i soggetti istituzionali coinvolti nel partenariato, azioni di promozione e marketing volte a rafforzare le prospettive di diffusione del modello in tutto il territorio toscano.

Vediamo adesso il dettaglio di alcuni aspetti essenziali del progetto e della logica da cui esso muoveva.

Estendere le reti dei servizi

L'iniziativa ha preso origine dalla constatazione di un dato di fatto: l'insufficienza quantitativa e qualitativa delle reti di servizio esistenti.

Nonostante i risultati positivi prodotti dalle politiche regionali e degli enti locali toscani e pur in presenza del forte impulso alla ripresa di investimenti e iniziative nel settore che è seguito al varo della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, la rete dei servizi socioeducativi alla prima infanzia resta - in senso quantitativo - molto sottodimensionata rispetto alle effettive necessità.

In Toscana, che pure vanta una rete articolata e diversificata di servizi, solo 18 bambini su 100 possono fruire di un'opportunità educativa.

Accanto a problemi di carenza quantitativa, l'offerta è stata progressivamente condizionata dalla difficoltà di adeguarsi all'evoluzione della domanda, difficoltà cui solo in parte ha posto rimedio lo sforzo di promozione della diversificazione dei servizi e dell'innovazione promosso dalla Regione che, a proposito dell'offerta dei servizi di tipo tradizionale, aveva posto in luce l'esistenza di elementi di "distorsione nell'offerta e nell'uso del servizio".

Diversificare le reti dei servizi (per) sostenere le pari opportunità

Il progetto *Isola che non c'è* si proponeva, quindi, di concorrere alla diversificazione delle tipologie di servizio esistenti. Gli asili nido di tipo tradizionale, in effetti, pur garantendo - in molti casi - un'elevata qualità pedagogica non riuscivano, per le rigidità organizzative che ne caratterizzano il funzionamento, a sostenere la migliore conciliazione delle esigenze professionali e sociali con i doveri educativi. Obiettivamente, per le dinamiche che distinguono le relazioni tra uomo e donna nella famiglia italiana, la rigidità dei servizi sociali e socioeducativi finisce per penalizzare le prospettive di inserimento professionale delle donne e, quindi, per rappresentare un ostacolo allo sviluppo delle pari opportunità di genere.

Le caratteristiche qualitative del modello *Isola che non c'è* - sperimentato nel Comune di Terranuova Bracciolini già dal 1996 - sono brevemente rappresentabili in:

- estrema ampiezza dei regimi d'apertura annui, settimanali e giornalieri;
- possibilità di fruire in maniera differenziata del servizio, dunque la capacità di soddisfare più e diversi segmenti di domanda anche temporaneamente;
- forte flessibilità gestionale che assicura, in permanenza, il rispetto dei parametri educatori/bambini fissati dalla legislazione regionale ma, contestualmente, l'ottimizzazione dell'uso delle risorse umane, con ricorso a orari part-time, spezzati, assunzioni a tempo determinato ecc.;
- sviluppo di un modello sinergico di collaborazione tra pubblico e privato sociale che vede assegnate al secondo tutte le competenze gestionali men-

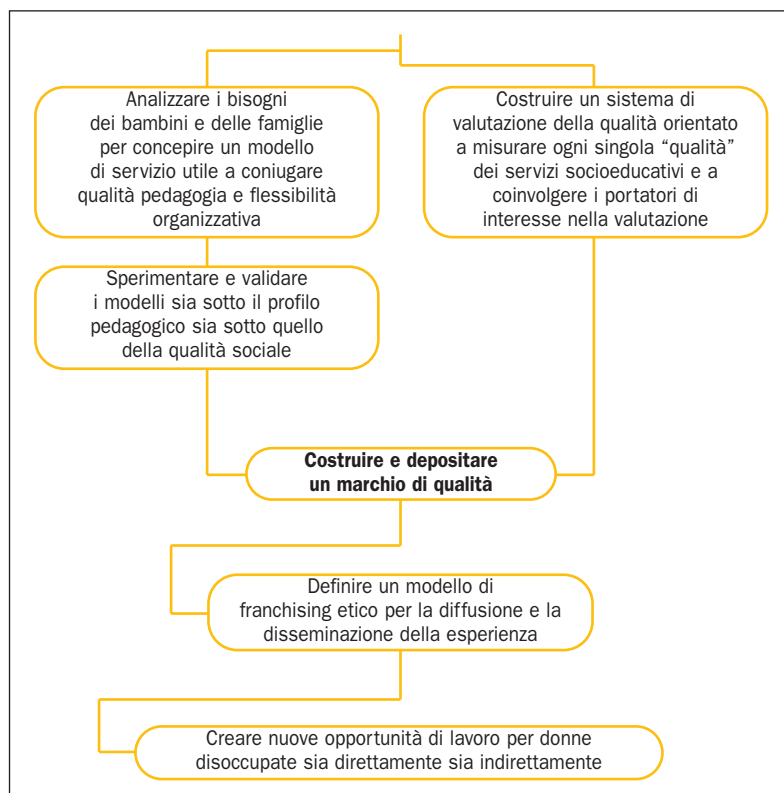
tre al primo è riservata l'intera area dell'indirizzo, della programmazione e del controllo.

Sin dall'inizio, il problema che Regione Toscana e Koinè si ponevano era quello di adeguare il funzionamento dei servizi socioeducativi all'infanzia alle mutate esigenze delle famiglie e, in particolare, delle madri che assai più dei padri assumono i carichi di cura connessi alla vita familiare.

Creare nuova occupazione

Un obiettivo connesso al primo - creare nuovi servizi, più flessibili e più aderenti alle esigenze delle famiglie - era quello di creare nuova occupazione, volendo con ciò concorrere a dimostrare che le politiche sociali e di promozione del benessere comunitario hanno un elevato potenziale di generazione di nuove forme di sviluppo oltre che di riparazione dei danni connessi dall'attuale sistema economico.

La *consecutio logica* del processo è schematicamente rappresentabile come si propone di seguito:



La progettazione dell'azione agiva precise logiche di *mainstreaming* orizzontale e verticale.

L'idea era di moltiplicare e disseminare una buona prassi progettuale (quella base, sperimentata in Terranuova Bracciolini dal 1996 al 1998) in altri contesti territoriali (*mainstreaming* orizzontale) e successivamente di determinare impatto sul sistema (*mainstreaming* verticale), producendo il ripensamento dei modelli di servizio, la valorizzazione della collaborazione tra enti locali e imprese sociali, una maggiore attenzione al tema della pari opportunità, una diversa concezione dei sistemi di valutazione e comunicazione della qualità per promuovere genitorialità attiva e la partecipazione dei cittadini utenti al governo dei servizi.

Implementare i sistemi di valutazione della qualità (per) promuovere imprenditoria sociale, genitorialità e cittadinanza attiva

Tra gli obiettivi fondamentali del progetto vi era anche quello di costruire e diffondere un sistema di valutazione e comunicazione della qualità specifico per le nuove tipologie di servizio socioeducativo.

Ci si ponevano essenzialmente tre diverse questioni: a) dare conto della qualità sociale e pedagogica dei nuovi servizi avviati; b) dotarsi di strumenti utili a valutare *on going* l'efficacia delle formule gestionali e della progettazione educativa dei servizi della rete *Isola*; e, in ultimo c) di promuovere la rottura delle asimmetrie informative tra produttori (noi) e clienti (gli utenti) dei nostri servizi.

Il più rilevante elemento di novità della riflessione avviata da Koinè riguardava la necessità di concepire la costruzione degli strumenti di valutazione e comunicazione della qualità come un processo finalizzato a fornire alle comunità locali e agli utenti una serie di strumenti di sviluppo di competenze, di possibilità di partecipazione alla valutazione e alla gestione dei servizi.

La valutazione e la (eventuale) certificazione, quindi, non erano concepite come pezzi di una strategia commerciale o di mero affinamento della qualità gestionale ma come gangli essenziali di una strategia politica di sviluppo di una nuova forma di sussidiarietà orizzontale tra enti locali e imprese sociali.

La costruzione di un sistema di valutazione e comunicazione della qualità era stato individuato come uno dei passaggi cruciali del progetto, perché mediante essa si riteneva di poter sfuggire ai rischi di crescere senza qualità, in un contesto autoreferenziale e, soprattutto, di dare luogo a processi privi di legami aperti e di scambio con le comunità locali, le associazioni, le famiglie, gli utenti.

Risultati conseguiti

Il progetto ha sostanzialmente centrato tutti gli obiettivi principali iniziali. Infatti:

- è stato **definito e validato il modello di servizio**, dimostrando che qualità pedagogica e flessibilità degli orari sono conciliabili e che si possono perseguire nello stesso tempo lo scopo di sostenere il bambino nel suo pro-

cesso di crescita e i genitori, in particolare le madri, nello sforzo di conciliare doveri genitoriali e progetti di vita personale e professionale;

- sono stati **creati 8 nuovi servizi** (7 con contributi all'occupazione del progetto), **46 posti di lavoro qualificati e stabili** (42 con contributi all'occupazione), dando risposta a oltre 180 famiglie toscane e ponendo in essere nuove, importanti sinergie tra le imprese sociali (Alice, Arca e Koinè), la Regione Toscana e una rete di Comuni toscani che investono 4 diverse province, con la dimostrazione evidente che la concertazione non solo è praticabile ma rappresenta il metodo migliore per agire innovazione e qualificazione dei servizi di *welfare*;
- è stato **depositato il marchio *Isola che non c'è***, che rappresenta oggi il primo (e forse unico) marchio italiano di identificazione di servizi e beni relazionali;
- è stato **costruito, validato e diffuso un sistema aperto e partecipato di valutazione** e comunicazione della qualità dei nuovi servizi socioeducativi alla prima infanzia;
- è stata **creata la società consortile per la diffusione del modello** e la rete di franchising, depositando il marchio "rete *Isola che non c'è*" e creando le premesse per un rapido e massivo sviluppo dell'occupazione e delle imprese sociali nel settore specifico (al momento di scrivere abbiamo ricevuto più di 550 richieste di informazioni, supporto e domande di ingresso nella rete);
- sono state progettate e già **avviate due importanti azioni di sviluppo e consolidamento** dell'esperienza *Isola che non c'è*, che daranno luogo a ulteriori nuovi servizi (18), a nuova occupazione (38) e che hanno già consentito di porre in essere una potente estensione della rete, che ora conta 18 Comuni, 4 imprese sociali, 2 consorzi nazionali, 2 istituti di ricerca, 1 agenzia formativa;
- si sono prodotti risultati rilevanti in termini di **mainstreaming verticale e orizzontale**, concorrendo a generare cambiamento nel sistema e nel modo di concepire i servizi.

Vediamo, adesso, il dettaglio delle principali realizzazioni del progetto.

Definizione del modello di servizio e della metodologia di impianto

Nel corso del progetto, il modello di servizio è stato definitivamente messo a fuoco e validato, producendo *mainstreaming* orizzontale.

Dalla buona prassi di Terranuova Bracciolini, sperimentata tra il 1996 e il 1998, si è giunti, in tre anni, a una rete di servizi flessibili che conta oggi nove nodi, tra cui la stessa Terranuova, le 7 strutture avviate nel progetto, il micronido Il Girotondo di Figline (nato senza contributi del Fondo sociale europeo ma dentro la logica *Isola che non c'è*).

Al di là di questi dati fisicamente rilevabili, il risultato principale è che il progetto ha consentito di asseverare che qualità pedagogica e flessibilità non solo so-

no coniugabili ma debbono e possono essere coniugate, tanto che adesso l'obiettivo di flessibilizzare i servizi è assunto da tutti i soggetti pubblici della Regione e investe anche le situazioni più tradizionali.

Essenzialmente, le strutture socioeducative alla prima infanzia della rete *Isola che non c'è* si distinguono dalle altre – di tipo tradizionale – per il fatto che esse non sono organizzate sulla base di formule predefinite o rigide ma in rapporto ai bisogni specifici dei bambini, dei genitori e del contesto locale ove si va a operare.

In buona sostanza, specifica del modello di servizio è che esso si adatta alle necessità e ai bisogni dell'utenza piuttosto che pretendere il contrario, ovvero sia che sia l'utenza ad adattarsi a modalità di funzionamento e organizzazione predefinite.

In concreto, i servizi *Isola che non c'è* si caratterizzano:

- per la personalizzazione dei piani educativi e delle forme di fruizione del servizio;
- perché garantiscono ai bambini continuità relazionale con gli educatori, con il gruppo dei coetanei e degli ambienti di riferimento;
- per l'ampiezza del regime del calendario e degli orari di apertura;
- per il fatto che garantiscono la possibilità di fruire del servizio in maniera differenziata;
- per l'ottimizzazione dei costi di gestione;
- per la flessibilità delle forme di impiego del personale, che sono concepite in funzione delle modalità di fruizione del servizio da parte dell'utenza;
- per il fatto che accanto al servizio base (servizio socioeducativo) possono essere presenti servizi integrativi quali centri per l'ascolto, attività di consulenza e informazione rivolte ai genitori, reti di baby sitting domiciliare, attività integrative tipo ludoteche, spazi gioco, laboratori giocattoli ecc.;
- per la forte attenzione al sostegno alla genitorialità.

Per queste specifiche caratteristiche, il modello *Isola che non c'è* è stato riconosciuto – da una commissione di esperti del Forum nazionale della pubblica amministrazione – come uno dei dieci casi eccellenti di innovazione nei sistemi di *welfare* e nella relazione tra enti locali e soggetti del terzo settore.

In breve, *Isola che non c'è* si configura come modello di servizio ma, anche, come formula di produzione e riproduzione di socialità nelle comunità locali ove agisce. Il processo non si esaurisce nell'erogazione di prestazioni, più o meno adeguate, ma nella ricerca della partecipazione delle famiglie e delle comunità locali alla lettura dei bisogni, alla definizione delle soluzioni, alla valutazione dei risultati conseguiti, alla generazione di una cultura attenta ai bisogni dei bambini, dei genitori, dei più deboli.

Un'esperienza quale quella che abbiamo posto in essere non avrebbe potuto, realisticamente, scaturire dall'applicazione di logiche di tipo *merchant* (perché inducono la conformazione del processo all'obiettivo del profitto piuttosto che a quello della riproduzione di socialità) o di pura competizione (perché l'inesco di processi competitivi postula che ci si orienti a ridurre le variabili economiche e gestionali e che sia chiaramente già stato definito il bene o la prestazione da produrre mentre, in questo caso, si trattava di porre in essere un processo aperto, di ricomprendere alcune variabili molto complesse – quali la definizione del sistema partecipato di valutazione della qualità, di definire, mediante il processo aperto e la definizione delle variabili, le specifiche dei servizi e del sistema da porre in essere).

L'esperienza *Isola che non c'è* ha reso (o dovrebbe aver reso) evidente che esperienze complesse, ricche e capaci di produrre relazioni attive e di scambio tra soggetti diversi (ente locale, imprese sociali, famiglie, associazioni) non possono che scaturire dalla pratica della concertazione, della coprogettazione e della collaborazione.

Le strutture attivate nel progetto sono 7 e, segnatamente:

- 1) Centro infanzia Isola che non c'è - Bagno a Ripoli (Firenze);
- 2) La Pimpa - Vaiano (Prato);
- 3) Pollicino - Cavriglia (Arezzo);
- 4) Piccolo Naviglio - Prato (Prato);
- 5) Peter Pan - Castiglion Fiorentino (Arezzo);
- 6) Lagomago - S. Casciano (Firenze);
- 7) Il Castello Magico - Portoferraio (Livorno).

In forza dei risultati del progetto, ma senza fruire di alcun finanziamento europeo, è stata attivata un'ottava struttura, il micronido Il Girotondo di Figline Valdarno, in stretta sinergia con la locale amministrazione comunale.

Ad oggi, i nuovi servizi danno risposta a oltre 180 bambini e famiglie e hanno – giornalmente – una media di 165 utenti.

Le tipologie di servizio poste in essere sono diverse: in sei casi la formula è quella del micronido, con orari di apertura variabili da situazione a situazione ma in cui, in ogni caso, le modalità di funzionamento tendono ad aderire alle esigenze espresse dalle famiglie con il solo limite delle ore massime di ospitalità giornaliera per utente, che sono nove; in un caso la formula è quella dello spazio gioco-ludoteca ma si sono già create le premesse per l'avvio di un'ulteriore esperienza, che sarà un micronido. Nell'ottavo, e ultimo caso, si è dato luogo a un sistema integrato di servizi, che vede in essere un micronido, uno spazio per l'ascolto, una rete di babysitteraggio domiciliare integrata, attività di atelier e gioco. Tutte le strutture sono "sature" o prossime alla saturazione e non esistono rilevanti fenomeni di sottoutilizzo.

La ricaduta occupazionale diretta connessa all'avvio delle otto esperienze (sette cofinanziate dal progetto, una, quella di Figline Valdarno, attivata senza

alcun cofinanziamento comunitario) è - a oggi - di 46 inserimenti lavorativi di donne disoccupate, di cui 42 cofinanziate dal Fondo sociale europeo e quattro (quelle del nido di Figline) inserite senza alcuna forma di cofinanziamento.

Le donne inserite erano tutte disoccupate, in massima parte laureate (70%) e diplomate (22%).

Tutti gli inserimenti lavorativi sono stati effettuati dando luogo all'integrale applicazione del CCNL e con orari di lavoro compresi entro i limiti previsti dal Contratto nazionale di lavoro delle cooperative sociali.

Sistema di valutazione e comunicazione della qualità

Con un complesso processo partecipato, che ha visto attivamente impegnati tutti i portatori di interessi (enti locali, cooperative, educatori, utenti, istituti di ricerca) si è concretamente definito il sistema di valutazione e comunicazione della qualità della rete *Isola che non c'è*, come si è detto in precedenza, strumento indispensabile per governare la crescita del sistema, dare luogo a una sussidiarietà responsabile, promuovere la cittadinanza e la genitorialità attiva.

Il sistema di valutazione messo a punto consta di tre strumenti diversi, che verranno utilizzati contestualmente e, nel tempo, in modo aperto e partecipato, aggiornati e rivisti e che vanno concettualmente oltre la pura logica dello standard quantitativo e fisico.

A proposito dei rischi impliciti nel concepire la valutazione della qualità dei beni relazionali solo sulla base di indicatori di tipo strutturale e quantitativo, vale ricordare, tra gli altri: a) il rischio, che la fissazione di standard quantitativi comporta, che l'organizzazione produttrice si concentri e si fermi al conseguimento di quelli; b) che la qualità sia concepita come un valore statico, che si acquisisce una volta per tutte; c) che per non uscire dallo standard si sfuggano le situazioni più complesse e a rischio; d) che non vengano colte tutte le dimensioni della qualità, in particolare quelle della qualità sociale e relazionale; e) che non si assuma a pieno il fatto che la qualità dei servizi relazionali è prettamente esperienziale (*experience good*), si acclara cioè solo dopo aver fruito del servizio; f) che non si colga il dato di fatto che la qualità dei beni relazionali non può essere misurata solo su indicatori di tipo quantitativo o di adesione a una procedura data perché a parità di condizioni o di procedure la qualità del bene relazionale è una diretta derivata delle caratteristiche specifiche degli operatori e degli utenti; g) che la qualità divenga autoreferenziale; h) in ultimo, che per migliorare la qualità percepita si dia luogo a comportamenti contraddittori o scorretti.

Gli strumenti predisposti e che costituiscono il sistema *Isola che non c'è* sono i seguenti.

- Una lista di indicatori di qualità pedagogica e sociale, organizzativa e strutturale dei servizi, per predisporre la quale si è attinto a piene mani al bel lavoro prodotto per la valutazione della qualità degli asili nido dalla Regione Toscana e dell'Istituto degli Innocenti e si sono identificate le qualità sociali da costruire e comunicare.
- Uno schema di carta del servizio, che mira a rendere trasparente la *mis-*

sion della rete e dei singoli servizi e quindi fissa le modalità organizzative e di funzionamento di ciascuno di essi, riconoscendo il diritto degli utenti al reclamo e al rimborso e a essere informati.

- Uno schema di rapporto sociale annuale della rete e dei servizi, che darà conto in modo strutturato e su precisi indicatori di valutazione qualitativa e quantitativa, dell'effettivo grado di conseguimento degli obiettivi tecnici, educativi e sociali dei singoli servizi e della rete *Isola che non c'è*.

Questi strumenti sono concepiti ricercando – il più possibile – la fruibilità e l'accessibilità a tutti gli operatori, agli utenti, ai portatori di interesse e sono quindi, allo stesso tempo, concepiti per governare lo sviluppo qualitativo delle attività della rete e per promuovere diffusione dei saperi, soprattutto nell'utenza.

Lavorare per la riduzione delle asimmetrie informative tra produttori e fruitori dei beni sociali è essenziale e per questa ragione si è dato luogo a un approccio aperto e partecipato, concependo la comunicazione non come strategia di marketing o di competizione ma, piuttosto, come obbligo funzionale a ridurre le asimmetrie informative.

Si tratta di innescare un processo molto complesso, che consideri la soddisfazione “del cliente” ma miri ad andare ben oltre questa, pur necessaria, dimensione per varie ragioni già esposte in letteratura e che sono, schematicamente, rappresentabili in: a) non coincidenza potenziale tra efficacia del servizio e soddisfazione del cliente; b) potenziale difficoltà del cliente di scomporre e interpretare i diversi fattori che generano soddisfazione-insoddisfazione; c) esistenza di stereotipi che definiscono le aspettative del servizio.

Per finire...

L'esperienza di *Isola che non c'è* ha consentito di conseguire importanti risultati sia sotto il profilo del concorso al rinnovamento delle politiche pubbliche (modellizzazione di nuovi servizi, modellizzazione di nuove formule per l'approccio alla valutazione e alla comunicazione della qualità, sperimentazione di formule nuove per la gestione delle relazioni tra Regione, enti locali e privato sociale) sia sotto quello – misurabile – delle ricadute economiche e sociali.

La qualità e la quantità dei risultati conseguiti sono stati tali da aver suscitato e legittimato riconoscimenti e attestazioni che hanno premiato l'impegno dell'attuatore Koinè ma anche, riteniamo, del promotore Regione Toscana, dei sette Comuni e delle tre cooperative sociali che hanno fattivamente concorso all'attuazione: il fatto che *Isola che non c'è* sia stato citato come “*best practice*” nel Piano regionale per l'occupazione del 1999, che sia stato premiato come “caso eccellente di innovazione” dal Forum della pubblica amministrazione 1998, che sia stato indicato come “esempio di spirito imprenditoriale” dalla Direzione generale impresa dell'Unione europea (Euro Info, novembre 1998), sottolineano in positivo la “anomalia di un progetto che è vissuto sui fatti concreti e gli impegni rispettati piuttosto che sulla politica degli annunci”. I risultati conse-

guiti non sarebbero stati neppure immaginabili senza l'apporto concreto di molte persone e di molte istituzioni. *Isola che non c'è* dimostra che l'"approccio *bottom up*" (basso alto) non è solo una parola difficile o un concetto da euro progettisti ma, davvero, una carta vincente per chiunque voglia, effettivamente, innescare processi di sviluppo locale in campo sociale. L'esperienza dimostra anche che la strada della coprogettazione, della concertazione e della collaborazione tra enti locali, imprese sociali e soggetti del terzo settore conduce a esiti molto più apprezzabili e sicuri rispetto a quella della pura mercatizzazione.

Convegni e seminari (aprile - giugno 2002)

Si segnalano di seguito i convegni e i seminari dei quali è stata data comunicazione al Centro nazionale nel periodo indicato

Soriano nel Cimino (Viterbo), 17 / 18 maggio 2002

Un impegno a favore dei cittadini in crescita

Convegno

Organizzato da: Comuni di Bassano in Teverina, Bomarzo, Canepina, Celleno, Soriano nel Cimino, Vallerano, Viterbo, Vitorchiano

Per informazioni: Laboratorio dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, tel. 0761.744.033, fax 0761.744.818, e-mail legge285@libero.it

Milano, 23 maggio 2002

Il primo triennio della L. 285/97: osservazione e monitoraggio degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza

Seminario interregionale

Organizzato da: Regione Lombardia, IRER (Istituto regionale di ricerca)

Per informazioni: IRER, signora Giuseppina Pulvirenti, tel. 02.673.830.200, fax 02.673.830.294

Montesilvano (Pesaro), 24 maggio 2002

Le nuove prospettive dell'adozione dei bambini

Enti autorizzati, servizi socio-sanitari, magistratura di fronte alle innovazioni legislative e metodologiche

Convegno

Organizzato da: Regione Abruzzo, Assessorato alle politiche sociali, Fondazione Maria Regina di Teramo

Per informazioni: Fondazione Maria Regina, via Oberdan 26 - 64020 Scerne di Pineto (TE), tel. e fax 085.94.63.098, e-mail centrostudi@ibambini.it, sito web www.ibambini.it

Torino, 24 / 25 maggio 2002

L'educazione al tempo della globalizzazione

Convegno internazionale

Organizzato da: CEMEA (Centri di esercitazione ai metodi dell'educazione attiva) del Piemonte

Con il patrocinio di: Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino

Con la collaborazione di: Federazione internazionale dei CEMEA, Federazione nazionale dei CEMEA, Consorzio agriturismo Piemonte, Legacoop Piemonte

Per informazioni: Segreteria dei CEMEA, via Avogadro 26 - 10121 Torino, tel. 011.541.225, fax 011.541.339, e-mail cemea@ipsnet.it, sito web www.piemonte.cemea.it

Napoli, 29 / 30 / 31 maggio 2002

La programmazione regionale e le collaborazioni fra i diversi soggetti nelle adozioni internazionali

Seminario di approfondimento organizzativo

Organizzato da: Presidenza del consiglio dei ministri, Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti di Firenze

Per informazioni: Istituto degli Innocenti, p.zza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze, tel. 055.20.37.366-357, fax 055.20.37.344, e-mail cherici@minori.it

Cecina (Livorno), 31 maggio / 1 giugno 2002

Motivi d'emozione

Giornate di formazione

Organizzato da: Ludoteca Fantasia, Comune di Cecina

Per informazioni: Centro di documentazione e ricerca educativa presso la Biblioteca comunale, via Corsini 7 - 57023 Cecina (LI), tel. 0586.680.145, fax 0586.680.107, e-mail biblioteca@comune.cecina.li.it

Roma, 8 giugno 2002

L'autogoverno: una educazione alla città

Convegno

Organizzato da: Istituto internazionale per lo studio dei problemi della gioventù contemporanea

Per informazioni: dott.ssa Sabrina Margaglione, tel. 06.656.652.62, fax 06.656.652.81, e-mail info@gioventuperdomani.it, sito web <http://www.gioventuperdomani.it>

Roma 3 / 9 giugno 2002

Tempi dei bambini, tempi dei genitori

7 settimana nazionale dell'infanzia

Organizzato da: IRAI IPAB per l'assistenza all'infanzia, Opera di San Vincenzo de' Paoli e Società degli asili d'infanzia, Scripta Manent Trading s.r.l. - Invito alla lettura

Per informazioni: Invito alla lettura, corso Vittorio Emanuele 283 - 00186 Roma, tel. 06.68.96.826, fax 06.68.64.832, e-mail settimanainfanzia@libero.it, settinfanzia@libero.it

Roma, 12 giugno 2002

Un futuro senza lavoro minorile

Giornata internazionale sul lavoro minorile

Organizzato da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ILO (International Labour Organization)

Per informazioni: Direzione generale per le tematiche familiari, sociali e la tutela dei diritti dei minori - servizio minori, Direzione generale per la comunicazione e l'informazione istituzionale, via Fornovo 8 - 00192 Roma, tel. 06.367.546.20, fax 06.367.547.55, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, p.zza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze, tel. 055.20.37.321, fax 055.20.37.344, e-mail cnda@minori.it

Pordenone, 13 / 14 giugno 2002

Lavorare per il benessere dei bambini

XXII seminario sulle nuove professionalità

Organizzato da: IRSE (Istituto regionale di studi europei del Friuli-Venezia Giulia)

Con la collaborazione di: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Comune di Pordenone, Fondazione Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone

Per informazioni: IRSE, via Concordia 7 - 33170 Pordenone, tel. 0434.36.53.26-36.53.87, fax 0434.36.45.84, e-mail irse@culturacdsn.it, sito web www.culturacdsn.it

Gaeta (Latina), 21 giugno 2002

Ioetè

Bambini e adolescenti che vivono in situazioni di disagio: dall'infanzia negata alla devianza

V edizione del meeting della solidarietà

Organizzato da: Comitato ONLUS Meeting della solidarietà Ioetè

Per informazioni: Comitato ONLUS Meeting della solidarietà Ioetè, p.zza delle Sirene 6 - 04024 Gaeta (LT), tel. 0771.450.026-462.963, cell. 328.32.42.420, e-mail ioeteonlus@libero.it, ioete@ioete.org, sito web www.ioete.org, coop. sociale Spazio Incontro, via Appia Km. 148 - 04023 Formia (LT), tel. 0771.73.68.38, cell. 338.17.17.05, cell. 347.74.00.347, e-mail cooperativa@spazioincontro.it, sito web www.spazioincontro.it

Corigliano Calabro, 21 / 22 giugno 2002

Dal piano al sistema

1° seminario sulla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali

Organizzato da: Città di Corigliano Calabro

Con il patrocinio di: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regione Calabria, Provincia di Cosenza, Università degli studi della Calabria

Per informazioni: Comune di Corigliano Calabro - Assessorato alle politiche sociali, tel. 0983.81.23.2, e-mail polisoc@comune.corigliano.it

Firenze, 27 / 28 giugno 2002

I diritti di cittadinanza sociale

Convegno

Organizzato da: Regione Toscana, Giunta regionale

Per informazioni: Regione Toscana, Giunta regionale, Dipartimento del diritto alla salute e delle politiche della solidarietà, Area sistema dei servizi e delle prestazioni socioassistenziali, Michele Mezzacappa, tel. 055.38.33.57, fax 055.43.83.002, Sara Cecchini, tel. 055.43.83.580, fax 055.43.83.002, e-mail toscanasociale@mail.regione.toscana.it

Pesaro, 5 luglio 2002

Quale futuro nelle politiche per l'infanzia e l'adolescenza

La legge 285/97 e la legge 328/00

Convegno

Organizzato da: Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, Regione Marche Assessorato servizi sociali, Comune di Pesaro, Lega delle autonomie locali

Per informazioni: Sede regionale della Lega delle autonomie locali, via Matteotti 85 - 60121 Ancona, dott. Roberto Piccinini, tel. 071.201.278, fax 071.206.808, cell. 335.37.68.30, Concetta Bartolucci, Floriana Moroni, Lara Polita, e-mail l.a.marche@libero.it

Roma, 11 / 12 luglio 2002

Il traffico di minori: piccoli schiavi senza frontiere

Convegno internazionale

Organizzato da: Fondazione Terre des hommes Italia, Fondazione internazionale Lelio Basso, PARSEC - Ricerca ed interventi sociali, Save the Children Italia

Con il patrocinio di: Presidenza della Repubblica, Ministero degli affari esteri, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Comune di Roma

Con il contributo di: Ministero degli affari esteri - Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

Per informazioni: Fondazione Terre des hommes Italia, tel. 02.289.704.18, fax 02.261.139.71, e-mail m.rini@tdhitaly.org

Denver (co usa), 7 / 10 luglio 2002

Charting Our Progress Toward Protection of Children Worldwide

The 14th International Congress on Child Abuse and Neglect

Organizzato da: The International Society for the Prevention of Child Abuse and Neglect (ISPCAN), Kempe Children's Foundation and Kempe Children's Center

Per informazioni: Kempe Children's Foundation, 1825 Marion Street, Denver, CO 80218 USA, e-mail 2002@kempecenter.org, sito web <http://kempe.org/ISPCAN/ISPCANhome.htm>

Livorno, settembre / novembre 2002

L'ascolto del disagio dei minori come relazione d'aiuto

Corso di formazione

Organizzato da: Comune di Livorno, CIAF Edda Fagni (Centro infanzia, adolescenza e famiglie), MIUR (Centro servizi amministrativi per la provincia di Livorno)

Con la collaborazione di: Circoscrizione 2 del Comune di Livorno

Per informazioni: CIAF Edda Fagni (Centro infanzia, adolescenza e famiglie), via Caduti del lavoro 26 - 57127 Livorno, tel. 0586.26.411, fax 0586.26.41.29, e-mail ciaf@comune.livorno.it

Firenze, 24 settembre 2002

La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete

Seminario nazionale

Organizzato da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, p.zza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze, Maria Bortolotto, Eleonora Nesi, tel. 055.203.73.95-348, fax 055.203.73.44, e-mail cnada@minori.it

Firenze, 28 settembre 2002

Ci vuole tutta una città per far crescere un bambino

Convegno sulle reti di famiglie accoglienti

Organizzato da: CNCA (Coordinamento nazionale comunità di accoglienza), Comune di Firenze

Per informazioni: Segreteria del gruppo minori del CNCA, c/o Comin via Padova 95 - 20127 Milano, tel. 02.28.91.454, e-mail comin@planet.it

Milano, 24 ottobre 2002

La famiglia prosociale

Giornata di studio

Organizzato da: Centro studi e ricerche sulla famiglia, Università cattolica del Sacro cuore

Per informazioni: Centro studi e ricerche sulla famiglia, tel. 02.723.423.47, fax 02.723.426.42, e-mail crfam@mi.unicatt.it

Roma, 30 / 31 ottobre - 1 novembre 2002

Inclusione o integrazione del bambino e dell'adolescente malato nella scuola e nella società?

Undicesimo Convegno italiano dei pedagoghi ospedalieri e Giornate europee di HOPE

Organizzato da: Regione Lazio, Assessorato alle politiche per la famiglia e per i servizi sociali, Provincia di Roma, Assessorato ai servizi sociali, Ufficio scolastico regionale del Lazio - MIUR, Dipartimento di scienze di sanità pubblica G. Sanarelli, Università La Sapienza

Per informazioni: M. Crespina, tel./fax 06.65.74.46.97, e-mail m.crespina@libero.it, ANPO, G. Fantone, tel. 06.61.53.22.94, tel./fax 06.62.43.246, e-mail assoanpo@libero.it, sito web www.anpo.org

Milano, 27 / 31 agosto 2003

Under the aegis of the European Society for Developmental Psychology

XIth European Conference on Developmental Psychology

Organizzato da: Università cattolica del Sacro cuore

Per informazioni su attività scientifiche e programma: CRTI (Centro di ricerca delle tecnologie dell'istruzione), Dipartimento di psicologia, Università cattolica del Sacro cuore, I.go Gemelli 1 - 20123 Milano, e-mail ccdp@mi.unicatt.it, tel. 02.72.34.23.32, 02.72.34.26.85, fax 02.72.34.29.34

Per altre informazioni: ICO (Italian Congress Organizer), via Lorenzo Marcello 32 - 30126, Lido di Venezia, tel. 041.59.06.911, fax 041.45.66.818, e-mail icointernational@inwind.it

Le altre pubblicazioni del Centro nazionale disponibili anche sul sito www.minori.it



Quaderni

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, edizione 1998, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000
- n. 17 *I numeri italiani*, dicembre 2000
- n. 18 *I progetti nel 2000*, gennaio 2001
- n. 19 *Le violenze sessuali sui bambini*, febbraio 2001
- n. 20 *Tras-formazioni in corso*, gennaio 2002
- n. 21 *I servizi educativi per la prima infanzia*, aprile 2002
- n. 22 *I numeri europei*, giugno 2002
- n. 23 *Pro-muovere il territorio*, giugno 2002
- n. 24 *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, agosto 2002
- n. 25 *I numeri italiani*, ottobre 2002
- n. 26 *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, ottobre 2002



Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzato dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.



biblio7

Settimanale bibliografico della documentazione acquisita dall'Istituto degli Innocenti, promosso dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana.



Non solo sfruttati o violenti. Relazione 2000 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia giugno 2001

Il Centro nazionale propone periodicamente studi e versioni preliminari di rapporti e relazioni sull'attuazione delle politiche a tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Paese. Anche la Relazione 2000 riflette su questioni aperte e problematiche emergenti, sottolineando risorse e positività delle giovani generazioni, nella prospettiva di miglioramento della vita dei "cittadini in crescita".



Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità aprile 1998

Il manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, individua gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge, le aree di intervento e gli strumenti per la progettazione. È disponibile su Cd-Rom.



Il calamaio e l'arcobaleno luglio 2000

La nuova pubblicazione, in continuità con il primo "manuale", si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione e della programmazione di un piano di intervento destinato all'infanzia e all'adolescenza pensato per il territorio. Le fasi di progettazione del piano territoriale sono arricchite da approfondimenti tematici e da un'esauritiva bibliografia.

www.minori.it

*Finito di stampare nel mese di ottobre 2002
presso la tipografia Biemmegraf - Piediripa di Macerata (MC)*

CITTADINI IN CRESCITA

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

Anno 3

Supplemento al numero 2/2002

**Istituto degli Innocenti
Firenze**

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

Comitato di redazione

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

Supplemento a Cittadini in crescita n. 2/2002

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

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

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

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

*Finito di stampare nel mese di maggio 2003
presso la tipografia Biemmegraf - Piediripa di Macerata (MC)*

Sommario

5 La famiglia, risorsa per le situazioni di difficoltà

Premessa - 1. Potenziare forme di aiuto tra famiglie - 2. Potenziare l'affidamento familiare - 3. Incentivare le comunità con la presenza di famiglie - 4. Individuare nuove forme di accoglienza e accompagnamento - 5. Anagrafe regionale - 6. Piano straordinario per assicurare la chiusura degli istituti entro il 2006

16 La partecipazione attiva dei soggetti in età evolutiva nella definizione degli interventi e i servizi per gli adolescenti

PROTAGONISMO DEGLI ADOLESCENTI E PARTECIPAZIONE ATTIVA

Premessa - Rafforzare le azioni di politica sociale rivolte alla fascia adolescenziale - Sostenere il protagonismo degli adolescenti e la loro partecipazione alla vita sociale come processi di formazione

SERVIZI TERRITORIALI PER ADOLESCENTI

Premessa - Definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti

I documenti qui presentati sono pubblicati a integrazione del numero 2/2002 della rivista *Cittadini in crescita*, nel quale sono stati raccolti i materiali prodotti dai gruppi di lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in preparazione del Piano d'azione e d'interventi per la tutela dei diritti e dello sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La famiglia, risorsa per le situazioni di difficoltà*

Premessa

In Italia sono 1.558 i presidi residenziali socioassistenziali che accolgono minori. Di questi, 710 pari al 45,6% del totale sono comunità educative per minori e 475 pari al 30,5% del totale sono istituti per minori. Proprio queste due tipologie di presidi, che insieme considerate corrispondono a oltre i tre quarti dei presidi residenziali socioassistenziali che accolgono i minori, dovranno provvedere alla chiusura o alla riconversione della ragione sociale entro l'anno 2006 in base alla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile*.

L'operazione di riconversione coinvolgerà, secondo i dati forniti dall'ISTAT, circa 28 mila bambini (approssimativamente 18.562 quelli in istituti espressamente per minori ossia: istituti per minori e comunità educative per minori), quanti cioè sono stati assistiti nei presidi residenziali socioassistenziali nell'anno 1999.

Al momento, tranne alcuni sporadici casi, non esistono registri regionali delle comunità per minori. Vi sono degli indirizzari regionali per i quali però non esiste un aggiornamento sistematico dei dati.

Dalla ricerca effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza emerge che, nell'anno 1999 ci sono stati 10.200 affidamenti familiari, dei quali 4.668 affidamenti eterofamiliari. Il 70% circa sono avvenuti nelle regioni del Centro-nord. Ciò mette in evidenza l'importanza di investire in termini economici, formativi e informativi sulla pratica dell'affidamento. Le azioni dovranno essere indirizzate soprattutto verso alcune zone d'Italia, come ad esempio il Mezzogiorno, dove le pratiche dell'affidamento e le pratiche dell'adozione sono molto al di sotto delle medie nazionali.

I presupposti di fondo da cui si parte per formulare progetti e proposte per rispondere al bisogno di minori coinvolti in situazione di disagio familiare sono i seguenti.

- 1) Trattare il bambino a partire dal suo desiderio, prima ancora che dal suo diritto, di appartenere a qualcuno: bambino come figlio. È fondamentale che il bambino "si senta" figlio di qualcuno.
- 2) Considerare la famiglia non solo come oggetto di bisogno ma come soggetto attivo, come risorsa. È fondamentale che la famiglia diventi sogget-

* Documento finale del gruppo di studio attinente all'area *La promozione del benessere del ragazzo che cresce*.

to attivo, titolare di diritti e doveri, anche nelle politiche di sostegno alla famiglia e alle responsabilità familiari.

- 3) Costituire una rete di servizi e una rete di solidarietà anche per le famiglie accoglienti.

Affinché la famiglia possa “educarsi” a essere, e vivere come, una risorsa capace di incrementare solidarietà e dunque servizi a sostegno di altre famiglie, è necessario che sia sostenuta da una rete di servizi e da una rete di solidarietà. Entrambe sono essenziali: il sussistere dell’una e dell’altra permette di scegliere e allo stesso tempo promuove una partecipazione attiva.

Nel caso, in particolare, in cui sia effettivamente necessario allontanare il minore dalla famiglia o dal contesto familiare di origine, è opportuno privilegiare per l’accoglienza ambiti educativi caratterizzati da significativi rapporti di reciprocità che solo una famiglia o una piccola comunità può garantire.

Tali opportunità, previste dalla legge 149/01, possono rispondere a situazioni di disagio molto diversificate e ciò necessita di alcune importanti specifiche.

Nel caso di minori coinvolti in situazioni di difficoltà familiari per cui è necessario l’allontanamento anche temporaneo dalla famiglia di origine, è importante mettere al centro la relazione affettiva ed educativa di cui una famiglia è portatrice, con l’attenzione di non richiedere la presenza di competenze professionali laddove non siano accompagnate da situazioni gravi di deficit psicofisico o disturbi psichiatrici è sufficiente (a meno di complicanze successive) un’accoglienza che potenzi e valorizzi l’aspetto educativo.

Rispetto a quanto definito, si individuano al momento le seguenti priorità:

- a) potenziare forme di aiuto tra famiglie;
- b) potenziare l’affidamento familiare;
- c) incentivare le comunità con la presenza di famiglie;
- d) individuare nuove forme di accoglienza e accompagnamento.

1. Potenziare forme di aiuto tra famiglie

Numerose indagini nazionali hanno rilevato l’esistenza di reti familiari tra parenti non conviventi, vicini di casa ecc. che costituiscono un primo aiuto reale alla famiglia.

La famiglia svolge una presenza insostituibile nel costruire il benessere e la salute dei suoi componenti, affronta una molteplicità di eventi, è capace di produrre autonomamente risorse di cura, di aiuti, di sostegno e si rivolge al mondo dei servizi quando i problemi della vita quotidiana assumono una dimensione patologica che eccede le capacità normali della famiglia stessa nell’affrontarli e risolverli.

C’è, infatti, un malessere in molte famiglie con minori che non è necessariamente disagio latente o inesplosivo ma un momento di difficoltà che rientra dentro il quotidiano vivere del rapporto genitori-figli (difficoltà a gestire gli am-

biti di autonomia, il percorso scolastico, l'insuccesso scolastico, l'incuria educativa dovuta a situazioni problematiche di malattia, precarietà lavorativa ecc.).

Se tale malessere, però, trova la famiglia sola e impotente, esso può sì degenerare in situazioni conflittuali gravi ed esasperate.

A tale malessere non si può rispondere prevalentemente e unicamente con modalità di tipo clinico o psicosociale, medicalizzando cioè esigenze legate alla vita quotidiana della famiglia, ma sollecitando risposte all'interno dell'ambito di mondo vitale a cui la famiglia appartiene.

La strada privilegiata, perciò, per raggiungere e aiutare tali situazioni sembra essere quella di favorire **forme naturali di aiuto** offerto da reti familiari di mutuo aiuto, da associazioni di famiglie o realtà che praticano l'assistenza domiciliare di tipo educativo e relazionale. Dentro tale contesto sono da prevedere forme di aiuto tra famiglie che contemplino anche il dispositivo dell'affido temporaneo diurno o semiresidenziale dentro un *clima parentale* in cui la famiglia di origine rimane soggetto di diritti-doveri nei confronti del figlio.

Tali progettualità, favorendo e incentivando forme di aiuto alla famiglia che rientrano nella **quotidianità**, hanno **forte carattere educativo e preventivo** e anche se sembrano non rispondere a una emergenza sociale rappresentano, invece, un investimento importante per la qualità del rapporto educativo tra genitori e minori.

Rappresentano, inoltre, un'esemplificazione chiara di cosa significa creare solidarietà sociale intesa come capacità autonoma di brani di società di diventare rete di sicurezza sociale, in cui cresce progressivamente la possibilità di affrontare e risolvere insieme i problemi educativi e relazionali rafforzando la famiglia prima che essa sia coinvolta in modo più problematico in situazioni di disagio e malessere con i propri figli.

Tutto ciò, inoltre, va a rafforzare la **piena attuazione della legge 149/01** che prevede che, innanzi tutto, siano predisposte forme di aiuto per tutelare la permanenza positiva del minore nel nucleo familiare di origine (data la necessità di ogni bambino di sentirsi figlio) valorizzando in tal senso anche la rete parentale adeguatamente sostenuta, anche attraverso quei mezzi economici che un ente locale spenderebbe per l'eventuale inserimento del minore in comunità.

Indicazioni operative

- Attivare un piano nazionale, d'intesa con Regioni ed enti locali, che preveda:
 - a) il sostegno a una genitorialità responsabile;
 - b) l'aiuto economico alle famiglie in difficoltà;
 - c) l'attivazione di progetti in cui famiglie fungono da "antenne sociali" rispetto alla rilevazione, alla segnalazione e alla creazione di forme di mutuo aiuto per situazioni di disagio familiare e a rischio di esclusione sociale;

e quanto altro risulti prioritario da una lettura attenta del bisogno del territorio.

2. Potenziare l'affidamento familiare

Secondo l'indagine realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza gli enti titolari di interventi nel settore dell'affidamento familiare che dal 1° gennaio al 30 giugno 1999 hanno avuto in carico almeno un progetto di affidamento familiare - in corso o concluso - risultano in termini assoluti 1.027.

La distribuzione per regione è tutt'altro che omogenea sul territorio: la Puglia è la regione che registra il maggior numero di unità (ovvero 163), cui seguono la Lombardia (con 120 servizi) e la Sicilia (con 112 servizi); sull'altro versante, invece, si distingue soprattutto il Molise con solamente 3 servizi.

L'attivazione di un centro specifico appositamente istituito per seguire gli affidamenti familiari all'interno degli enti si è determinata solo nel 21,4% dei casi. La maggioranza dei centri specifici si è costituita soprattutto negli anni 1997-1999.

Le figure professionali predominanti coinvolte dall'ente gestore nel processo di affidamento sono l'assistente sociale e lo psicologo.

Nell'insieme la presenza di un'équipe permanente finalizzata alla gestione del fenomeno risulta ampiamente limitata: interessa soltanto il 37,3% dei casi.

Nella stragrande maggioranza dei casi l'attività del servizio si esplica:

- nella valutazione dell'idoneità genitoriale del nucleo di origine (nel 91,3%);
- nell'analisi del rischio evolutivo del minore interessato (nell'89,6%);
- nella valutazione dell'idoneità della famiglia affidataria (nell'88,9% dei casi).

Le attività di preparazione dei protagonisti coinvolti nel progetto si realizzano per:

- la famiglia di origine nell'82,5% dei casi;
- il minore nell'80,6%;
- la famiglia affidataria nel 69,8%.

Nell'insieme l'attività più sacrificata risulta la promozione dell'esperienza di affidamento familiare. Il coordinamento e la gestione in rete del progetto impegna il 71,3% dei servizi; la verifica dell'andamento dell'affidamento ha luogo quasi nel 96,4% e la sua regolamentazione in quasi l'85%.

Occorre ricentrare **l'esperienza educativa e di positività di legami affettivi** nell'intervento di affido. Poiché è una famiglia che lo realizza, il compito principale della famiglia è quello educativo e di essere portatore di un'esperienza affettiva.

La legge 149/01, infatti, è ancora in gran parte sconosciuta e non sono ancora chiari e/o riconosciuti alcuni ruoli delle famiglie affidatarie introdotti dalla nuova legge. Sarebbe necessario ripartire dalla Conferenza nazionale di Reggio Calabria.

Le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo attivo nella ricerca di nuove disponibilità all'accoglienza dei minori in difficoltà familiare e nella prevenzione dell'abbandono. Presso ciascuna Regione è necessario che venga predispo-

sto uno specifico progetto incentrato sulla promozione dell'affidamento e sul sostegno alla famiglia d'origine, sulla base dello stanziamento di un fondo speciale a copertura delle attività previste.

Molti enti locali non hanno attivato un servizio affidato specifico. Il turnover degli operatori sociali determina una continua alternanza di figure che seguono gli affidi, creando notevoli problemi nell'attuazione del progetto.

All'interno del gruppo degli operatori che farebbero parte di questi servizi affidi, potrebbe trovare posto anche il "consulente per l'affido". È una figura nuova che raccoglie e indirizza il bisogno di vivere in un ambiente familiare per chi si trova in stato di bisogno. Non si tratta necessariamente di una professione a se stante, ma di una competenza specifica. Diventerebbe, infatti, lo "specialista" dell'affido, che verifica la fattibilità dell'intervento e lo segue in tutte le fasi di svolgimento del progetto (preparazione, pubblicizzazione, sostegno, verifica ecc.) in collaborazione con gli altri operatori. A esso potrebbe essere dato il compito di seguire un numero definito di famiglie affidatarie. E potrebbe essere anche una figura esterna del privato sociale.

È necessaria un'opera di sensibilizzazione tale da rendere l'accoglienza temporanea di un bambino privo di un ambiente familiare idoneo o in stato di abbandono e/o disagio sociale, la "normalità" per un numero sempre maggiore di famiglie. Per far questo è necessario che Regioni ed enti locali siano messi in grado di prevedere:

- a) la promozione e la sensibilizzazione sui temi dell'affidamento e dell'accoglienza;
- b) la ricerca sul territorio di nuove famiglie disponibili all'affidamento familiare nonché alla gestione di comunità di tipo familiare;
- c) la preparazione di tali famiglie, attraverso appositi percorsi formativi;
- d) il sostegno, anche economico, e la consulenza psicopedagogica alle famiglie che hanno dichiarato la loro disponibilità all'accoglienza;
- e) la promozione e l'attivazione sul territorio di reti di mutuo aiuto attraverso cui le famiglie possano trovare reciproco sostegno nell'affrontare i quotidiani problemi che il minore affidato propone.

Lo sviluppo delle forme di accoglienza che coinvolgono famiglie è legato non solo all'auspicabile crescente sensibilizzazione di singoli nuclei familiari, ma anche al potenziamento e alla valorizzazione delle associazioni di famiglie.

Ciò non solo alla luce di quanto indicato all'art. 5 comma 2 *ex lege* 149/01 che dispone che il servizio sociale nell'attuazione del progetto "affido" possa avvalersi dell'opera delle associazioni familiari indicate dagli affidatari, ma anche prevedendo la possibilità di disporre l'affidamento da parte dei servizi sociali alle associazioni, le quali siano garanti dell'inserimento presso famiglie loro associate, in accordo con i servizi sociali invianti e con la conoscenza delle famiglie individuate da parte dei medesimi.

Va ricordato, infine, che la legge 149/01 stabilisce che nessun bambino sotto i sei anni possa essere più collocato in un istituto e si dovrà pertanto favorire

il collocamento dei piccoli nelle famiglie affidatarie e nelle comunità veramente di tipo familiare.

È necessario rendere perciò obbligatorio il divieto di collocare il minore sotto i sei anni in istituto o comunità che non siano di tipo familiare.

Indicazioni operative

- Rilanciare su tutto il territorio nazionale un'azione di sensibilizzazione e di informazione sull'affido.
- Prevedere la possibilità di un unico ufficio regionale per i servizi alla famiglia che, anche in vista della chiusura degli istituti, si assuma la responsabilità di organizzare sul territorio le iniziative di prevenzione dell'abbandono e di sostegno dell'affido familiare, coordinando e monitorando il funzionamento di appositi "centri servizi alla famiglia" dislocati sul territorio che saranno, in applicazione del principio di sussidiarietà, gestiti e organizzati dalle associazioni del privato sociale impegnate sul campo della difesa del diritto del minore alla famiglia. In tale contesto dovrebbero essere attivati o incrementati anche i servizi affidi.
- Prevedere un fondo nazionale che incentivi esperienze innovative in tema di associazionismo familiare.

3. Incentivare le comunità con la presenza di famiglie

Nel contesto delle comunità per minori, particolare significato e valenza educativa hanno le comunità la cui coppia residente è effettivamente una famiglia che si assume la guida, la responsabilità educativa e la conduzione di una comunità (in molte regioni sono denominate come "casa-famiglia").

Tali esperienze non si devono confondere con un "affido allargato" in quanto prevedono spazi, ritmi di convivenza nonché modalità di concertazione del progetto con i servizi sociali che ricadono nella tipologia di servizi di comunità o non di affido.

Si tratta di una forma di accoglienza estremamente significativa perché i minori, specie nell'età adolescenziale in cui l'affido risulta spesso problematico, possono vivere in un ambito comunitario in cui è assicurato il coinvolgimento con un vissuto familiare, pur con regole e modalità che possono essere diverse da quelle tipiche dell'affido.

Sarà un dato di qualità e di pregnanza sociale se nel nostro Paese, nei prossimi anni, aumenteranno il numero di famiglie non solo disponibili all'affido ma anche a essere soggetto protagonista di un'opera e una struttura di accoglienza diurna e/o residenziale. Accanto a questa forma standardizzata, usufruendo della possibilità di sperimentazione prevista all'art. 11 comma 4 della legge 328/00, le Regioni potranno valorizzare altre forme innovative attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie o di un'associazione di famiglie: in questo ambito innovativo si pongono esperienze già esistenti di comunità con più famiglie, villaggi di fraternità ecc.

Indicazioni operative

- Prevedere un fondo nazionale che incentivi esperienze innovative di accoglienza nelle quali sia contemplata la presenza di famiglie (correlato con la proposta di fondo nazionale di cui al punto precedente).

4. Individuare nuove forme di accoglienza e accompagnamento

Nel contesto di una piena valorizzazione della pluralità di risposte che nascono dall'incontro con il bisogno e per soddisfare le quali si attivano nuovi servizi e iniziative, si indicano alcune esemplificazioni.

L'affidamento a una rete

La crescente complessità delle situazioni problematiche dei minori e delle loro famiglie, specie in età adolescenziale, obbliga a non fare conto solo sui servizi precostituiti che, soprattutto laddove hanno un carattere di rigidità, devono spesso accusare l'insuccesso del progetto di accoglienza o di sostegno educativo.

È positivo perciò che crescano realtà educative che hanno al loro interno (nella stessa città, ad esempio) una molteplicità di opportunità e servizi (affido, sostegno diurno, comunità, assistenza domiciliare ecc.) che permettono una "accoglienza diversificata", cioè una presa in carico del minore potenzialmente più stabile in quanto il servizio-progetto proposto può essere modulato e reso flessibile secondo l'evoluzione dell'esperienza, dei bisogni e delle esigenze del minore, evitando la frammentazione dell'intervento e il cambiamento delle figure di riferimento.

L'affiancamento familiare

Per affiancamento si potrebbe prevedere la possibilità di riconoscere ad alcune famiglie, opportunamente preparate, di poter entrare all'interno delle famiglie problematiche e svolgere un lavoro educativo nell'offrire alla famiglia di origine la possibilità di recuperare le proprie capacità genitoriali. Questo intervento dovrebbe essere previsto con disposizione del giudice e riconosciuto, anche economicamente dal servizio sociale. Questa figura lavorerebbe in collaborazione con altre figure quali l'assistente domiciliare, l'educatore e d'intesa con il servizio sociale che ha in carico la famiglia problematica.

L'affido dei neonati

L'affido dei neonati rende possibile evitare l'inserimento dei bambini neonati in strutture di accoglienza, offrendo da subito e per la durata necessaria delle famiglie accoglienti e case famiglie disponibili per il tempo occorrente alla definizione della loro situazione familiare e giuridica.

Indicazioni operative

- Prevedere nei piani locali la sperimentazione di forme di accoglienza e di accompagnamento che creano prassi e modalità nuove di incontro e risposta ai bisogni delle famiglie e dei loro figli.

5. Anagrafe regionale

Le cifre indicative, ma non certe, sui minori attualmente collocati in strutture di accoglienza, sommate ai minori in collocamento eterofamiliare, forniscono un dato di circa 40 mila minori che al momento non vivono stabilmente all'interno della propria famiglia.

Ogni programma di possibili interventi e azioni per l'aiuto alle famiglie di origine, per il rilancio e il sostegno dell'affido familiare e l'incentivazione di realtà di accoglienza di tipo familiare, richiede l'esigenza di avere un quadro aggiornato e costante dei minori che sono collocati in ambiente eterofamiliare.

Si rende pertanto necessaria l'istituzione in ogni Regione di un'anagrafe di tutti i minori fuori dalla famiglia che possa essere uno strumento di analisi costante e di *follow up* per una verifica delle politiche attuate.

Si ritiene necessario che l'anagrafe differenzi i diversi collocamenti censendo:

- gli affidamenti diurni;
- gli affidamenti residenziali a parenti e a terzi;
- i collocamenti in comunità di tipo familiare e case famiglia;
- i collocamenti in comunità alloggio educative;
- i collocamenti in istituti, convitti e strutture educative assistenziali;
- i collocamenti in istituti medico-pedagogici.

Le disposizioni previste dall'art. 9 della legge 149/01 – che assegnano alle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni il compito di ricevere gli elenchi semestrali dei minori collocati negli istituti di assistenza pubblici e privati e nelle comunità e di verificare eventuali stati di abbandono – renderebbero possibile e necessario un coordinamento con le Regioni per una valutazione anche qualitativa dei minori collocati presso le strutture di accoglienza.

Si rende, inoltre, necessario dare attuazione al disposto ex art. 40, legge 149/01 che dispone l'istituzione di una banca dati dei minori dichiarati adottabili.

Indicazioni operative

- Istituire in ogni Regione un'anagrafe di tutti i minori fuori dalla famiglia che possa essere uno strumento di analisi costante e di *follow up* per una verifica delle politiche attuate, con particolare riferimento alla banca dati dei minori dichiarati adottabili.

6. Piano straordinario per assicurare la chiusura degli istituti entro il 2006

Con l'approvazione della legge 149/01 il nostro legislatore ha compiuto una scelta rivoluzionaria e coraggiosa: la chiusura entro il 31 dicembre 2006 di tutti gli istituti per minori in stato di abbandono¹.

¹ Articolo 1, comma 4, legge 149/01.

Una svolta culturale epocale che rischia seriamente di trovare impreparati operatori ed esperti del settore. Vincere questa scommessa non sarà impresa facile: occorre lavorare nell'ottica di una progettualità chiara e ben definita nei contenuti. Ma che cosa ha spinto il nostro legislatore, sollecitato dalla società civile, a decidere per la chiusura degli istituti? In altri termini, qual è la condizione dei minori istituzionalizzati?

Il miglior clima psicologico per lo sviluppo del bambino è sicuramente la famiglia o le strutture di tipo familiare in quanto le carenze di rapporto con i familiari e l'inserimento in istituti assistenziali pregiudicano l'intero sviluppo della persona con influenze negative sull'autostima e sull'immagine di sé.

Anche nel caso in cui l'istituto sia ben organizzato e gestito in maniera attenta ai bisogni del bambino, offre un contesto unicamente educativo e socializzante protetto ma mancante di quella dimensione affettiva che risulta essere primaria per l'intero sviluppo, accompagnata, talvolta, da una pretesa di onnipotenza educativa.

Sono noti a riguardo gli studi e le ricerche condotti da René Arped Spitz e John Bowlby che sottolineano come la carenza di cure materne influisca sull'intero sviluppo personologico producendo conseguenti disturbi sull'attaccamento. Raramente qualcuno prende in braccio questi bambini, perciò non sono abituati a quel contatto fisico che è il primario veicolo di affetto e di amore. Il bisogno primario del bambino di avere una figura di riferimento costante diventa secondario rispetto alle esigenze organizzative di turnazione del personale.

I loro pianti non sono corrisposti, le loro richieste vengono raramente accolte. Il risultato è che il bambino non chiede più ed evita le relazioni vissute come frustranti. È un meccanismo di difesa inconscio utilizzato per la "sopravvivenza": distanziandosi dall'adulto si evitano le frustrazioni affettive.

Un tratto tipico dei bambini istituzionalizzati è la "ripetizione dei comportamenti" (stereotipie), come ad esempio il dondolio. La carenza di attenzioni e di cure affettive producono sui bambini "ritardo nello sviluppo globale": sono bambini che avranno difficoltà a esprimersi correttamente e a usare un linguaggio appropriato; bambini che, a causa delle scorse stimolazioni ricevute, avranno poca dimestichezza con le attività ludiche. Lo sviluppo psicomotorio non è sempre armonioso, la motricità globale e quella fine non sono adeguatamente sviluppate.

Le particolari condizioni di vita in istituto, in generale, producono difficoltà di relazione con le persone estranee: questi bambini sono restii ai nuovi legami o, al contrario, strutturano con gli adulti dei rapporti morbosi temendo sempre nuove separazioni o abbandoni.

Lo stato di sofferenza psichica del bambino è tanto maggiore quanto più protratto è il tempo di permanenza in istituto: lontani dal circuito genitoriale, non essendoci una madre e un padre pronti ad accogliere, interpretare e rispondere ai segnali del bambino viene a mancare quel contenitore insostituibile per l'instaurarsi di sicurezza e stabilità emotive e affettive. Al contrario, il collocamento in famiglia garantisce un immediato miglioramento delle condizioni di vita fisiche e materiali dei bambini: prima un bambino è calato in una sana relazione con l'adulto, prima strutturerà la possibilità di creare legami affettivi ed emotivi stabili e duraturi.

Una situazione familiare caratterizzata da equilibrio, stabilità e ruoli definiti incoraggia l'individuazione e l'espressione di comportamenti e desideri personali.

In famiglia i bambini cominciano a sentirsi accolti per quello che sono, sviluppano alcune fasi evolutive essenziali, recuperano in parte alcuni ritardi nello sviluppo psicomotorio, tornano a essere curiosi e attenti, desiderosi di esplorare l'ambiente intorno a sé, iniziano a percepire il proprio corpo e i propri bisogni. In una parola **si sentono figli**. Questa è, infatti, l'unica dimensione che permette lo sviluppo armonico del bambino.

La ricchezza emotiva della relazione filiale non può trovare assolutamente accoglimento all'interno dell'istituto. Un bambino in istituto è, quindi, da ritenersi abusato in quanto privato di quell'unica relazione filiale che gli garantisce lo sviluppo equilibrato della sua personalità. Se l'abuso è, infatti, «quell'insieme di atti e carenze che turbano gravemente il bambino attentando alla sua integrità corporea e al suo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale» (definizione del Consiglio d'Europa del 1981), la scelta dell'istituzionalizzazione provoca nel minore una condizione di vero e proprio abuso, in quanto gli viene sottratta la possibilità di fruire delle uniche cure necessarie al suo sviluppo: quelle familiari.

Nel monitorare l'evoluzione di servizi residenziali per minori che superino la struttura dell'istituto, occorrerà creare le condizioni per evitare il rischio di reintrodurre surrettiziamente e involontariamente forme organizzative prossime agli istituti ristrutturati.

Indicazioni operative

- Attivare, di concerto con le Regioni, un piano straordinario di interventi per la chiusura degli istituti entro il 2006, secondo le linee e le proposte individuate nel presente documento, costituendo all'interno dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza un gruppo permanente di monitoraggio.
- Promuovere in ogni Regione un registro dei presidi residenziali socioassistenziali che preveda un aggiornamento annuale dei dati allo scopo di seguire la loro evoluzione nel tempo e soprattutto lo stato di attuazione della legge 149/01.
- Compatibilmente con le dinamiche del bilancio statale, incentivare un riequilibrio della spesa sociale a favore di famiglie e bambini, per riportare il livello dell'indicatore nazionale a quello delle medie europee. Questo anche perché secondo l'ultimo studio sulla povertà in Italia (ISTAT dati al 2001), la povertà relativa² coinvolge soprattutto le famiglie numerose, in particolare quelle con tre o più figli, aggravandosi nel caso di nuclei monoparentali con figli a carico.

² Nel 2001 la spesa media pro capite per consumi è risultata pari a 814,55 euro; questo valore costituisce la linea di povertà relativa per una famiglia di due componenti che viene considerata povera in senso relativo se spende mensilmente per consumi un importo inferiore o uguale a tale cifra. Per le famiglie di diversa ampiezza il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

La partecipazione attiva dei soggetti in età evolutiva nella definizione degli interventi e i servizi per gli adolescenti*

PROTAGONISMO DEGLI ADOLESCENTI E PARTECIPAZIONE ATTIVA

Premessa

Allo scopo di elaborare proposte per il nuovo piano d'azione a tutela dei diritti sanciti dalla convenzione ONU sui diritti del fanciullo in materia di partecipazione attiva e cittadinanza, si è ritenuto importante conoscere i risultati prodotti dall'implementazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

Dei 1.341 progetti rivolti ad adolescenti, 1.176 riguardano l'attivazione di servizi, solo 85 hanno come finalità generale sostenere il protagonismo dei giovani e 80 mirano a promuovere l'istituzione del consiglio comunale dei ragazzi.

Non essendo ancora disponibili i dati relativi ai risultati ottenuti a conclusione degli interventi programmati, l'esame dei documenti esistenti consente di rilevare che la fascia adolescenziale è stata in parte assorbita nella fascia infantile e in parte in quella adulta. In quest'ottica non è possibile orientare adeguatamente gli interventi sui bisogni "reali" per favorire le diverse potenzialità e le molteplici risorse dell'adolescente. L'esame rileva, inoltre, che far partecipare le ragazze e i ragazzi attivamente alla vita sociale è ancora una "debole tendenza" nella logica degli adulti, che difficilmente dialogano con gli adolescenti. La forma di partecipazione alla vita sociale più diffusa risulta essere il consiglio comunale dei ragazzi.

Dalle schede dei progetti si rilevano una varietà di obiettivi. In una prima prospettiva emergono obiettivi pedagogici che definiscono percorsi di apprendimento del significato di cittadinanza attiva e di democrazia, altri che promuovono una maggiore consapevolezza e responsabilità nelle ragazze e nei ragazzi verso le problematiche sociali e altri ancora che perseguono l'acquisizione di conoscenze adeguate sul funzionamento del Comune e delle istituzioni. In una seconda prospettiva si evidenziano obiettivi che promuovono

* Documento del gruppo di studio attinente all'area *La promozione del benessere del soggetto che cresce*.

vono il protagonismo delle ragazze e dei ragazzi nelle strategie di cambiamento del territorio. In una terza prospettiva si rilevano obiettivi di prevenzione per promuovere una migliore qualità della vita individuale e collettiva.

Il livello più concreto di partecipazione è, però, rappresentato dalle Consulte provinciali degli studenti (DPR 567/96, DPR 249/98, modificati dal DPR 105/01) dove gli studenti eletti su base provinciale si riuniscono con frequenza regolare anche per decidere l'utilizzo dei fondi assegnati.

Per il Piano d'azione 2003-2004 si individuano le seguenti priorità:

- rafforzare le azioni di politica sociale rivolte alla fascia adolescenziale;
- sostenere il protagonismo degli adolescenti e la loro partecipazione alla vita sociale come processo di formazione.

Rafforzare le azioni di politica sociale rivolte alla fascia adolescenziale

L'adolescenza, periodo di vita che va orientativamente dai 10 ai 18 anni, fino a qualche tempo fa era considerata l'età di transito dalle certezze date dalle dipendenze familiari all'acquisizione di un'autonomia, di un'emancipazione e di una precisa identità; ha poi subito profonde trasformazioni in rapporto alla situazione sociale attuale, nella quale assume, invece, la connotazione di un insieme di storie molto diverse tra di loro, a volte contraddittorie, a volte uniche e a volte omologate, ma tutte contraddistinte da una negazione del passato come memoria storica di continuità. I rapporti generazionali declinano verso legami inter-azionali, condizionati dalla velocità e dall'insostenibilità temporale della comunicazione che, invece di promuovere forme di associazionismo culturale, sportivo o politico sfociano nell'isolamento.

Per gli adolescenti riconoscere la propria esistenza, il proprio modo di rapportarsi all'altro in un mondo pregnante di virtualità (dove i messaggi veicolati dai mass media propongono modelli assai lontani dalla concreta quotidianità), diventa un compito estremamente difficile, soprattutto perché l'adolescente non sa ancora cosa è o cosa dovrà essere di fronte al "supermarket" delle immagini proposte e tutte potenzialmente suggestive e attraenti.

Per sostenere e accompagnare l'adolescente nel suo processo di crescita e di strutturazione della personalità, è necessario vagliare attentamente tutte le sue problematiche creando, a differenza del passato, un settore specifico di interventi per mettere a disposizione delle famiglie tutti gli strumenti e i servizi necessari.

Indicazioni operative

- Definire una procedura per garantire la continuità degli interventi già avviati dagli enti locali, mediante un decreto che individui la sede per il coordinamento delle attività di programmazione, di monitoraggio, di verifica e di valutazione dei progetti e che preveda sanzioni per gli enti

che non documentino nei tempi previsti il modo di utilizzo dei fondi assegnati.

- Vincolare almeno il 20% del fondo della legge 285/97 per gli interventi della fascia adolescenziale, specificando anche una destinazione alle istituzioni scolastiche che favoriscono progetti finalizzati a sviluppare interesse negli studenti verso forme di solidarietà sociale e di volontariato.
- Incentivare le Regioni a istituire un proprio fondo, oltre a quello già previsto dalla legge 285/97 e dalla legge 328/00, indirizzato ad attività produttive e al risanamento degli ambienti sociali degradati e in particolare in quelli dove emergono fatti criminosi commessi da adolescenti.
- Sollecitare le Regioni a pianificare iniziative di formazione rivolte ai tutor e agli altri operatori impegnati in attività con gli adolescenti, che prevedano anche momenti formativi congiunti con le famiglie.
- Sostenere i genitori perché assumano un ruolo e una responsabilità primaria nel garantire il benessere dei figli adolescenti.
- Realizzare un sistema di incentivi con sgravi fiscali alle aziende produttrici di beni e servizi per adolescenti che fanno uso di messaggi, immagini e contenuti idonei a sensibilizzare e/o a promuovere il coinvolgimento dei ragazzi e delle ragazze in attività socialmente utili.

Sostenere il protagonismo degli adolescenti e la loro partecipazione alla vita sociale come processi di formazione

Sostenere la partecipazione attiva e il protagonismo degli adolescenti come processo di formazione significa rendere concreti i diritti di cittadinanza sanciti dalla convenzione ONU sui diritti del fanciullo (articoli 12, 13, 14 e 15) e dalle raccomandazioni della Comunità europea previsti dalla *Carta Europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale* del 1990 e dalla risoluzione A4-0100/99 su una politica della gioventù per tutta l'Europa, del 1999.

In occasione della recente Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, che si è svolta a New York nel maggio 2002, nella dichiarazione viene ribadita l'importanza di ascoltare i bambini e gli adolescenti, in quanto «sono una risorsa, sono cittadini in grado di contribuire alla costruzione di un futuro migliore per tutti. Noi dobbiamo rispettare il loro diritto di espressione e di partecipazione su tutte le questioni che li riguardano, in modo consona alla loro età e maturità.»

Per quanto poi concerne il Piano d'azione sottoscritto sempre in quella sede, i capi di Stato e di governo si sono impegnati a: «sviluppare e attuare programmi volti a promuovere una partecipazione significativa dei bambini e degli adolescenti ai processi decisionali, inclusi quelli relativi all'ambito familiare e scolastico e quelli che hanno carattere locale e nazionale.»

Indicazioni operative

- Sollecitare gli enti locali a offrire agli adolescenti l'opportunità di rappresentare le proprie istanze e i propri bisogni e a promuovere situazioni di consultazioni su determinati argomenti.
- Sollecitare gli enti locali a promuovere esperienze di coinvolgimento degli adolescenti in situazioni di gestione diretta di servizi a loro rivolti ed esperienze di corresponsabilità con gli adulti.
- Sollecitare gli enti locali a sostenere interventi a favore degli adolescenti svantaggiati e disabili che vivono situazioni di disagio familiare, sociale ed economico per garantire loro pari opportunità di protagonismo e partecipazione attiva.
- Promuovere e sostenere a livello normativo nazionale e locale l'associazionismo dei ragazzi.
- Rafforzare lo scarso legame tra scuola ed extrascuola.
- Istituire la conferenza nazionale degli adolescenti, quale struttura di rappresentanza delle ragazze e dei ragazzi delle varie regioni italiane, con un ruolo consultivo e propositivo per il governo in materia di politiche per le adolescenze.

SERVIZI TERRITORIALI PER ADOLESCENTI

Premessa

In quest'area, con il finanziamento della legge 285/97 si sono promossi i seguenti interventi che hanno coinvolto i ragazzi dagli 11 ai 17 anni:

area d'intervento	tipologia d'intervento	n. progetti
sostegno e disagio	ascolto e sostegno degli adolescenti	114
	educazione di strada	109
	istituzione di centri educativi	89
	prevenzione della dispersione scolastica	48
	sostegno agli adolescenti fragili	38
	istituzione di consultori per adolescenti	13
aggregazione	istituzione di centri di aggregazione	519
	servizi d'informazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	246
totale		1.176

L'analisi dei progetti fa emergere che, in linea generale, nelle regioni del Sud sono stati avviati più interventi per contrastare il disagio, mentre in quelle del Nord si riscontra un maggior numero di azioni volte a promuovere l'agio e il benessere.

Dall'indagine censuaria realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, nel corso del 2001, emerge un quadro complesso e articolato che riguarda diversi territori, diversi bisogni, diverse modalità di approccio e diverse normative regionali.

L'indagine ha riguardato i servizi per adolescenti in parte gestiti direttamente da enti pubblici o in convenzione con enti privati e, in parte, avviati con i progetti del primo triennio di applicazione della legge 285/97.

Su 4.097 servizi censiti, più di metà sono situati al Nord, mentre al Centro e al Sud la presenza dei servizi è pari a un quinto e nelle Isole la percentuale scende ancora.

Per quanto riguarda le aree d'intervento, l'indagine ha considerato i servizi di tipo socioassistenziale, animativo-educativo e informativo-culturale e ha escluso le altre tipologie. Dei servizi censiti il 52% risulta essere di tipo animativo-educativo, il 31% socioassistenziale e il rimanente 17% informativo-culturale.

I servizi risultano essere rivolti per il 34% a preadolescenti, per il 28% ad adolescenti e per il 38% a preadolescenti e adolescenti insieme.

Altro tipo di servizi da considerare sono i centri d'informazione e consulenza (CIC) istituiti nelle scuole secondarie di secondo grado ai sensi del DPR 309/91 e successive direttive dell'allora Ministero della pubblica istruzione.

Il numero dei CIC funzionanti è di 2.649, utilizzati in parte come strumento di analisi per accertare il bisogno formativo e rilevare il livello di disagio individuale e collettivo e, in parte, come servizi per promuovere nuovi atteggiamenti e stili di vita di singoli o gruppi di studenti e per realizzare interventi istituzionali su problemi di educazione alla salute. Gli operatori coinvolti in questi servizi sono: 1.176 degli enti locali, 1.710 dei SERT e 900 del volontariato e docenti referenti dell'educazione alla salute di ogni scuola.

In ambito sanitario i servizi per la promozione della salute degli adolescenti sono rappresentati dagli spazi giovani, dai consultori familiari e dalle strutture per la prevenzione, diagnosi e valutazione dei disagi e devianze adolescenziali (unità operative di pediatria, di neuropsichiatria infantile), così come riportato nel Progetto obiettivo materno-infantile di cui al DM 24 aprile 2000.

Da un'indagine effettuata dal Ministero della salute, nel 1997, secondo i dati forniti dalle Regioni e dalle Province autonome, risultavano funzionanti 44 servizi, denominati spazi giovani/adolescenti, su un totale di 2.206 consultori familiari.

Sulla base dei dati suesposti il gruppo rileva quanto segue.

- Negli ultimi anni vi è stata una forte evoluzione del sistema di servizi a favore dei cittadini adolescenti a carattere territoriale, ma che si evi-

denza l'inesistenza di livelli di integrazione e di scambio, la confusione di ruoli e di competenze e la difficoltà di stabilire strategie di comunicazione e di informazione utili al cittadino.

- Nei progetti di istituzione di tali servizi, nella maggioranza dei casi, non sono previsti strumenti e procedure di validazione degli interventi.
- Molti operatori e i professionisti che operano nei servizi non sono in possesso della certificazione professionale e la stessa localizzazione è spesso in strutture inadeguate e non rispondenti a requisiti di sicurezza.

Per il Piano d'azione 2003-2004 si individua la seguente azione:

- definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti.

Definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti

L'analisi di cui in premessa rileva una quantità sufficiente di servizi educativi e sottolinea la necessità di definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti al pari dei servizi sociosanitari per garantire il diritto al successo formativo di tutti e di ciascuno attraverso il sistema scolastico ed extrascolastico.

Per assicurare la qualità dei servizi occorre disegnare un sistema di regole e di controlli che sia rispondente alle esigenze locali, che semplifichi al massimo le procedure e che incentivi il miglioramento continuo dei soggetti pubblici e di quelli privati.

Definizione dei servizi

I servizi educativi territoriali sono luoghi di formazione, di cura, di socializzazione, di aggregazione e di rieducazione.

Hanno i seguenti obiettivi.

- a) Promuovere una pluralità di offerte educative e formative attraverso la realizzazione – anche in rete con altri organismi locali, nazionali e internazionali – di attività ludiche, fisiche, sportive, culturali, ricreative, musicali, di tempo libero, corsi didattici e prelaborativi, per rispondere ai bisogni di comunicazione, di esplorazione, di progettazione, di immaginazione, di movimento propri delle persone in formazione e necessarie per la costruzione di una compiuta identità personale e sociale.
- b) Favorire pari opportunità educative e formative alle persone con disagio, con emarginazione sociale, con difficoltà di apprendimento, con handicap e a rischio di devianza attraverso lo sviluppo delle loro potenzialità cognitive, affettive, sociali e fisiche e garantendo la permanenza in percorsi educativi o favorendo il rientro in cicli formativi.
- c) Promuovere il coinvolgimento attivo di ragazze e ragazzi volto a favorire l'assunzione di ruoli di protagonismo e il riconoscimento di competenze e funzioni sociali da parte dei soggetti istituzionali pubblici.

- d) Svolgere attività di orientamento in un'ottica formativa e realizzare percorsi di formazione al lavoro per superare le disuguaglianze e le differenze in educazione.
- e) Svolgere attività di educazione familiare per sostenere le famiglie nella cura e nell'educazione dei figli, anche mediante consulenze domiciliari.
- f) Accogliere, in regime di affidamento temporaneo o parziale, minori privi di ambiente familiare idoneo o che necessitano di accudimento sul piano materiale, educativo e affettivo.
- g) Promuovere nella comunità locale una cultura per l'infanzia e l'adolescenza.

Classificazione

I servizi educativi territoriali si classificano in:

- 1) servizi per la preadolescenza (10-14 anni);
- 2) servizi per adolescenti (15-19 anni).

Le tipologie sono le seguenti.

- a) Servizi socioeducativi: centri di aggregazione, servizi socioeducativi, centri di rieducazione, centri di accoglienza, case famiglia, comunità alloggio, gruppi appartamento, centri per le famiglie.
- b) Servizi informativi, culturali, di orientamento: informagiovani, servizi di orientamento scolastico e lavorativo, centri per la scoperta dell'interculturalità.
- c) Servizi animativo-ricreativi: spazi attrezzati, soggiorni vacanza, centri ricreativi, centri d'incontro per l'associazionismo e altri variamente denominati.
- d) Educativa territoriale: educazione di strada, servizi domiciliari, ludobus.

All'istituzione, programmazione, organizzazione e gestione provvedono gli enti locali e gli organismi di utilità sociale non lucrativi, gli organismi della cooperazione sociale, le associazioni studentesche e delle famiglie aventi i requisiti previsti dalle leggi regionali attuative del DPCM 308/01.

Accesso e modalità organizzative

L'accesso ai servizi educativi territoriali pubblici e a finanziamento pubblico, è aperto a ragazze, ragazzi e genitori senza distinzione alcuna.

In rapporto alle esigenze locali e in presenza di progetti pedagogici specifici, i servizi possono funzionare a tempo pieno o parziale in relazione al tempo libero delle ragazze e dei ragazzi e con modalità organizzative regolamentate dall'ente locale e sulla base ai criteri dettati dalle leggi regionali di riferimento.

Elementi di qualità

Sono elementi peculiari e unificanti del sistema integrato dei servizi educativi territoriali:

- a) la qualità del servizio attestata dall'impiego di metodologie appropriate di programmazione, di gestione, di monitoraggio e di valutazione;
- b) la qualità degli interventi erogati, dimostrata dai risultati conseguiti rispetto all'obiettivo prefissato e dal livello di soddisfazione del servizio offerto;
- c) l'integrazione tra le diverse tipologie di servizi e di destinatari;
- d) l'attività di rete in cui è presente la pluralità dei soggetti pubblici, del privato sociale e del volontariato;
- e) la presenza di un'équipe pluriprofessionale;
- f) i requisiti culturali e professionali del personale addetto;
- g) le attività di formazione permanente del personale in servizio;
- h) la centralità delle ragazze e dei ragazzi come protagonisti del proprio percorso formativo e delle loro famiglie;
- i) l'adeguato rapporto cittadini-operatori in riferimento alla tipologia del servizio.

Requisiti strutturali

Il funzionamento dei servizi educativi territoriali dev'essere assicurato, secondo i principi della metodologia del lavoro di gruppo e della collegialità, dal seguente personale:

- a) pedagoga;
- b) educatore professionale;
- c) tecnico esperto del settore;
- d) animatore.

I servizi educativi territoriali devono essere gestiti e diretti da un responsabile di struttura in possesso di idonei requisiti culturali (laurea almeno quadriennale in scienze dell'educazione o pedagogia) e adeguate competenze professionali, nonché prevedere la nomina di coordinatori di progetto.

I requisiti culturali e professionali degli addetti ai servizi educativi territoriali sono definiti in sede di contrattazione collettiva decentrata ai sensi della vigente normativa.

Tenuto conto delle dinamiche che possono scaturire dalla relazione tra gli operatori e i ragazzi, tra gli operatori stessi e tra gli operatori e le famiglie è utile la programmazione di momenti di elaborazione e analisi delle dinamiche di gruppo con la partecipazione di uno psicologo esterno all'équipe con funzione di analisi delle dinamiche relazionali.

Gli enti e i soggetti gestori dei servizi educativi territoriali valorizzano il ruolo attivo delle ragazze, dei ragazzi e delle famiglie, garantiscono la massima informazione sulla gestione e la più ampia partecipazione quale strumento di condivisione delle scelte educative e di verifica delle attività, anche attraverso l'istituzione di appositi organismi.

L'attivazione e la gestione dei servizi educativi territoriali da parte di soggetti privati che accolgono minori a fronte di un compenso economico o in regime di affidamento, necessitano di autorizzazione al funzionamento da parte dell'ente locale sul cui territorio sono ubicate le strutture.

I soggetti gestori dei servizi autorizzati possono ottenere l'accreditamento alle condizioni stabilite dalle leggi regionali di riferimento. L'accreditamento, che deve tener conto della qualità del Piano annuale dell'offerta formativa e dell'economicità della spesa, è titolo per l'accesso ai finanziamenti erogati dagli enti locali, dallo Stato e dal Fondo sociale europeo.

Indicazioni operative

- Adottare un decreto della Conferenza Stato-Regioni contenente i criteri per il riordino, lo sviluppo, la qualificazione, la gestione e la realizzazione di un sistema integrato di servizi educativi territoriali per la preadolescenza e l'adolescenza e per le loro famiglie, in applicazione della legge 328/00.

ISSN 1123-2562

Spedizione in A.P. comma 20/G, art. 2, legge 662/96 - Firenze

CITTADINI IN CRESCITA

Rivista del Centro nazionale di documentazione
e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
Anno 3 / n. 3-4

Moyersoen e Tarzia L'evoluzione
della normativa sui minori stranieri
non accompagnati

Lucangeli e De Marchi I disturbi
dell'apprendimento scolastico

Bondioli La qualità dei servizi
per l'infanzia: una co-costruzione
di significati condivisi

Rassegne
Documenti
Contesti e attività

In evidenza
**RELAZIONE SULLA GIUSTIZIA MINORILE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA**

3-4

Istituto degli Innocenti
Firenze

CITTADINI IN CRESCITA

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

**Anno 3
Numero 3-4/2002**

**Istituto degli Innocenti
Firenze**

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

Comitato di redazione

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

Hanno collaborato a questo numero

Micol Dal Canto, Chiara Drigo, Alessandro László, Joseph Moyersoen, Tessa Onida, Laura Pugi, Marco Zelano

Coordinamento e realizzazione editoriale

Anna Buia, Maria Cristina Montanari, Paola Senesi

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Barbara Giovannini

Cittadini in crescita n. 3-4/2002

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

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

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

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

Sommario

Joseph Moyersoén e Giovanni Tarzia

7 L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati

1. Normativa di riferimento - 2. Il migliore/superiore interesse del minore -
3. Definizione di minore straniero non accompagnato - 4. La competenza del Comitato per i minori stranieri - 5. Il procedimento del Comitato - 6. I tempi -
7. Contraddittorio nel procedimento e impugnazione del provvedimento -
8. Permesso di soggiorno

Daniela Lucangeli e Elena De Marchi

23 I disturbi dell'apprendimento scolastico

1. I disturbi dell'apprendimento scolastico - 2. I disturbi specifici dell'apprendimento - 3. I disturbi aspecifici dell'apprendimento - 4. Conclusione

Anna Bondioli

48 La qualità dei servizi per l'infanzia: una co-costruzione di significati condivisi

1. La qualità dei servizi per l'infanzia: punti di vista - 2. A chi spetta definire la qualità - 3. Valutare la qualità per esplicitare e "fare" la qualità: alcune esperienze - 4. La natura della qualità

RASSEGNE

65 Organizzazioni internazionali (luglio - dicembre 2002)

Assemblea generale delle Nazioni unite

Comitato delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo

Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati

Euronet

69 Unione europea (luglio - dicembre 2002)

Consiglio dell'Unione europea

Parlamento europeo

Commissione europea

Comitato economico e sociale

76 Consiglio d'Europa (luglio - dicembre 2002)

Comitato dei ministri

Assemblea parlamentare

80 Legislazione italiana (luglio - dicembre 2002)

81 Parlamento italiano (luglio - dicembre 2002)

Attività delle aule

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Attività ispettiva

Commissione parlamentare per l'infanzia

Senato della Repubblica

Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Commissione affari costituzionali

Commissione bilancio

Commissione giustizia

Commissione igiene e sanità

Commissione istruzione pubblica, beni culturali

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

Camera dei deputati

Commissione affari costituzionali

Commissione affari esteri

Commissione affari sociali

Commissione bilancio

Commissione cultura

Commissione giustizia

Commissione lavoro pubblico e privato

Commissione politiche dell'Unione europea

Proposte e disegni di legge (dicembre 2002)

Misure contro la tratta di persone

Parità scolastica

174 Governo italiano (luglio - dicembre 2002)

Consiglio dei ministri

Ministero delle comunicazioni

Ministero dell'interno

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Ministero per le pari opportunità

Ministero della salute

182 Altre istituzioni centrali (luglio - dicembre 2002)

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Garante per la protezione dei dati personali

INPS

185 Regioni (luglio - dicembre 2002)

Attività normativa

193 Giurisprudenza (luglio - dicembre 2002)

196 Stampa quotidiana e periodica (luglio - dicembre 2002)

205 Ricerche e indagini

ISTAT

Stili di vita e condizione di salute

DOCUMENTI

IN EVIDENZA

211 Relazione sulla giustizia minorile

Relazione tecnica

*1. Introduzione - 2. Considerazioni generali - 3. Il sistema processuale penale -
4. Il sistema processuale civile - 5. Il ruolo dei servizi sociali - 6. Conclusioni*

238 Nazioni unite

Assemblea Generale

*Rapporto del Segretario generale sullo stato della Convenzione sui diritti del
fanciullo*

241 Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

*Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea, del 19 luglio 2002, sul-
la lotta alla tratta degli esseri umani*

246 Consiglio d'Europa

Assemblea parlamentare

*Risoluzione 1307 (2002), del 27 settembre 2002, sullo sfruttamento sessuale
dei bambini: tolleranza zero*

249 Legislazione italiana

*Articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in ma-
teria di immigrazione e di asilo*

250 Governo italiano

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Comitato per i minori stranieri

*Nota del Comitato per i minori stranieri, del 14 ottobre 2002, relativa all'arti-
colo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia
di immigrazione e asilo*

Ministero delle comunicazioni

Codice di autoregolamentazione TV e minori emanato il 29 novembre 2002

262 Enti e associazioni

Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia

CONTESTI E ATTIVITÀ

269 Bambini e adolescenti nel mondo

Urla di silenzio. L'infanzia cambogiana
tra lavoro minorile e sfruttamento sessuale

L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati

*Joseph Moyersoen
consulente legale
presso l'Istituto
degli Innocenti*

*Giovanni Tarzia
consulente legale
presso comunità
d'accoglienza
per minori stranieri*

La condizione giuridica del cosiddetto “minore straniero non accompagnato”¹ ha subito in Italia, dal 1998 a oggi, profonde modifiche a causa di una serie di interventi normativi di Parlamento e Governo. Le norme entrate in vigore sono contenute in provvedimenti formalmente eterogenei che disciplinano le diverse problematiche dell'identificazione, dell'affidamento, della tutela, dell'accoglienza, dell'autorizzazione al soggiorno o del rimpatrio del minore straniero non accompagnato. La formazione progressiva della disciplina ha comportato alcuni problemi di coordinamento fra le norme approvate. Le conseguenti lacune e la difformità delle prassi adottate dagli enti pubblici e dalle autorità di pubblica sicurezza rendono importante un esame attento dell'intero corpo normativo.

Occorre, d'altro canto, osservare che la normativa che si intende esaminare costituisce il primo vero tentativo del legislatore italiano di disciplinare compiutamente la materia².

Si è quindi ritenuto opportuno presentare lo stato attuale della disciplina applicabile ai minori stranieri non accompagnati e dar conto di alcune riflessioni mosse a suo riguardo, in relazione sia alle norme stesse sia alla loro applicazione concreta.

1. Normativa di riferimento

Si ritiene innanzi tutto utile richiamare le norme che si occupano dei minori presenti sul territorio nazionale.

Normativa internazionale di carattere primario

- Convenzione ONU sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 (di seguito Convenzione ONU), ratificata e resa esecutiva con legge 176/91. Tale convenzione stabilisce i principi che gli Stati parti si impegnano a introdurre nei rispettivi ordinamenti e ai quali si devono ispi-

¹ Con il termine minore si indica qualunque persona di età inferiore ai 18 anni, ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. Va ricordato che mentre in inglese si usa sempre *child* e in francese *enfant*, in italiano si usano indifferentemente quali sinonimi anche i termini “minorenne”, “adolescente”, “bambina/o” o “fanciulla/o”, questi ultimi due connotati altresì nel genere.

² A questo proposito si può osservare che prima del 1998 i riferimenti normativi ai minori stranieri erano molto rari. Basti pensare alla legge 39/90 relativa alla competenza del preside a chiedere i permessi di soggiorno, alla segnalazione ai tribunali per i minorenni che richiedevano lo status di rifugiati ecc.

rare i procedimenti giurisdizionali e amministrativi che riguardano ogni persona di minore età.

- Convenzione di Lussemburgo del 20 maggio 1980 e convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sui provvedimenti di affidamento e sottrazione di minori ratificate e rese esecutive con legge 64/94. In particolare l'art. 5, comma 1, della legge dispone che «Le decisioni sulle richieste di rimpatrio di minori dal territorio dello Stato, avanzate dalle autorità straniere, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4 della convenzione L'Aja del 28 maggio 1970, sono adottate dal Tribunale per i minorenni del luogo dove il minore risiede».
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 77/03. Tale trattato, approvato a Strasburgo dall'Assemblea del Consiglio d'Europa, contiene una serie di disposizioni volte a rafforzare la tutela e il rispetto dei diritti dei minori.
- Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Tale direttiva richiede tra l'altro agli Stati membri di adottare rapidamente misure volte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori stranieri non accompagnati.

Normativa nazionale di carattere primario

- Articoli 2, 3, 29, 30, 31, 37 della Costituzione. Dal quadro complessivo di tali norme risulta che la Carta costituzionale considera il minore come un soggetto meritevole di una tutela specifica nelle diverse dimensioni della sua persona, come essere umano, in particolare come figlio e come lavoratore.
- Articolo 33 del *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* disposto con DLGS 25 luglio 1998, n. 286, che istituisce il Comitato per i minori stranieri (di seguito Comitato), accenna alla possibilità del rimpatrio assistito e delega a un successivo regolamento la definizione dei compiti del Comitato.
- Articoli 33 e 37 bis della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia* - come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri* - che dispongono la competenza del tribunale per i minorenni a valutare l'interesse del minore straniero, rendendo applicabili tutti gli istituti di tutela previsti per i minori italiani.
- Articoli 343 e seguenti del codice civile che riguardano l'apertura della tutela.
- Articolo 403 del codice civile che dispone interventi urgenti di protezione per i minori.

- Articoli 4 e 9 della legge 184/83 – come modificata dalla legge 476/98 – che disciplinano i casi in cui un minore debba essere affidato a persone diverse dai suoi genitori.
- Articolo 19, comma 2, del testo unico disposto con DLGS 286/98 che dispone il divieto di espulsione del minore.
- Articolo 5 del DLGS 29 marzo 1993, n. 119, *Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia* – emanato su delega contenuta nell'articolo 47 della legge 6 marzo 1998, n. 40, *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* – che riserva alla competenza esclusiva del Comitato le decisioni relative ai minori stranieri non accompagnati.
- Articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* (cosiddetta legge Fini-Bossi), inerente ai minori affidati al compimento della maggiore età.

Atti internazionali non vincolanti

- Decisione 97/420/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997 sul seguito dell'attuazione degli atti adottati in materia di asilo. Tale risoluzione definisce i criteri e le condizioni minime perché si possa procedere al rimpatrio dei minori.
- Raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti del fanciullo conseguenti alla discussione dei rapporti periodici del Governo italiano sull'applicazione in Italia della Convenzione ONU. Le raccomandazioni conclusive sull'ultimo rapporto presentato dall'Italia sono state adottate il 31 gennaio 2003; due paragrafi sono dedicati agli interventi richiesti al Governo italiano per una politica di rispetto e protezione dei diritti dei minori non accompagnati.
- Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2001) (2001/2014 (INI)). Tale risoluzione sollecita tra l'altro la presenza di personale medico e giuridico qualificato per i minori non accompagnati nei centri di accoglienza e nei centri di detenzione.

Normativa nazionale di natura secondaria

- Circolare del Ministero dell'interno del 26 aprile 1999, sul rilascio dei visti per il ricongiungimento familiare in favore di minori affidati.
- Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535, *Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, ossia il regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, legge 40/98 che stabilisce:
 - la definizione di “minore straniero non accompagnato”;
 - i compiti del Comitato per i minori stranieri;

- che i rimpatri devono essere effettuati nel rispetto della legge e delle convenzioni internazionali.
- Circolare del Ministero dell'interno del 23 dicembre 1999, relativa al DPR 31 agosto 1999, *Regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.
- Circolare del Ministero dell'interno del 16 marzo 2000, che attribuisce alle questure la pubblicazione del regolamento contenuto nel DPCM 535/99.
- Osservazioni del Presidente del comitato per i minori stranieri - Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali. Testo approvato dal Comitato nella riunione del 2 maggio 2000.
- Circolare del Ministero dell'interno del 31 novembre 2000, che stabilisce in quali casi le autorità di Pubblica Sicurezza debbano rilasciare autorizzazioni al soggiorno per minore età e quali attività siano riconducibili a tali autorizzazioni.
- Linee guida del Comitato per i minori stranieri - Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari sociali, deliberate nella riunione dell'11 gennaio 2001. Tale circolare definisce i criteri di valutazione dell'interesse del minore al rimpatrio.
- Circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001, che fornisce alle questure l'interpretazione della disciplina relativa ai minori stranieri non accompagnati redatta dal direttore centrale del Ministero.
- Circolare del Ministero dell'interno dell'8 giugno 2001, che fornisce alcune precisazioni in ordine al procedimento del Comitato e alle comunicazioni della presenza di minori che devono essere effettuate al Comitato.
- Nota del Comitato del 14 ottobre 2002, volta a fornire un'interpretazione dell'art. 25 della legge 189/02.

2. Il migliore/superiore interesse del minore

La Convenzione ONU prevede all'art. 3 che

In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente.

Innanzitutto è opportuno ricordare che il termine "superiore" proviene dalla traduzione del termine *the best* inglese, lingua ufficiale del documento, e pertanto l'interesse andrebbe inteso proprio in senso di "il migliore" piuttosto che utilizzato in senso comparatistico così come risulta dalla traduzione italiana che ha destato non poche difficoltà interpretative e applicative.

Con la ratifica della Convenzione ONU le sue norme sono entrate a far parte integrante dell'ordinamento giuridico italiano, facendo sì che anche un prin-

cipio programmatico come quello dell'art. 3 divenisse un principio cardine dell'ordinamento giuridico e, come tale, un fondamentale criterio interpretativo delle singole norme per superare eventuali loro ambiguità³.

Va sottolineato, inoltre, che l'interesse superiore del minore non va esaminato in modo astratto, bensì il suo contenuto si deve sostanziare in relazione al singolo caso concreto, dato che le esigenze del singolo possono variare in relazione alla situazione specifica in cui quest'ultimo, in qualità di soggetto in formazione, viene a trovarsi di volta in volta. A titolo esemplificativo si possono richiamare una serie di criteri che consentono di procedere alla valutazione del superiore interesse del minore al fine di verificare, in concreto, la sussistenza delle condizioni e dei presupposti per l'attuazione dei diritti del minore.

Partiamo dalla combinazione dell'art. 3 e dell'art. 29 della Convenzione ONU con le norme della Costituzione italiana – dall'art. 2, *in primis* – che distintamente esplicitano i presupposti in base ai quali è reso possibile «lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche in tutta la loro potenzialità» in modo da prepararlo ad assumere «le responsabilità della vita in una società libera», «nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Al fine di avviare tale percorso attuativo a cui gli Stati si sono impegnati attraverso la ratifica del trattato, il minore dovrebbe beneficiare: di un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale⁴; del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione⁵; di educazione e formazione lavorativa in funzione delle capacità⁶; di protezione contro lo sfruttamento economico e la costrizione ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione o di nuocere alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale⁷.

Va, peraltro, richiamato che una cosa è il riconoscimento di tali diritti, tutt'altro è la loro attuazione necessariamente demandata a figure adulte di riferimento, intese sia come legami affettivi sia come organi statali cui è demandata la responsabilità di garantire e di predisporre strumenti congrui e accessibili per l'esplicarsi del superiore interesse del minore così precisato.

Rispetto ai legami affettivi, è fuori discussione che il primario riferimento è da associare alla famiglia naturale quale unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e, in particolare, dei fanciulli. Il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione. Infatti è a tale nucleo che il legislatore, nazionale e internazionale, assegna il compito di tutela e guida del minore «secondo le inclinazioni naturali», sot-

³ Moro A.C., *Diritti del minore e nozione di interesse*, in «Cittadini in crescita», anno 1, n. 2-3, 2000, p. 9-24.

⁴ Art. 27 della Convenzione ONU.

⁵ Art. 24 della Convenzione ONU.

⁶ Art. 28 della Convenzione ONU.

⁷ Art. 32 della Convenzione ONU.

tolineando che «il minore ha diritto a essere educato nella propria famiglia»⁸. Un conto è la situazione che si verifica in presenza non solo di una famiglia consapevole delle proprie responsabilità e che intenda garantire al minore il proprio percorso formativo così come delineato, ma anche che risieda in un ambito territoriale (Stato) che abbia risorse e organi ed enti che predispongono le misure idonee, necessarie e opportune allo scopo, anche nel caso in cui la famiglia stessa, senza propria responsabilità, non sia in grado di attuare in pieno il proprio compito.

Ed è proprio per assicurare tale diritto del minore di crescere nella propria famiglia d'origine che sono state individuate, dalle fonti legislative più volte richiamate, le forme di aiuto e di sostegno da porre in essere tutte le volte in cui la famiglia stessa non sia in condizione di provvedervi, ciò in quanto l'incapacità dei genitori, ad esempio, mai può essere individuata nell'indigenza, nella irregolarità della presenza e tanto meno nella cultura di provenienza del nucleo familiare anzi, l'identità del minore è diritto pari agli altri e pertanto meritevole di tutela. È infatti previsto che, ove i genitori o le altre persone cui il minore è affidato non avessero i mezzi economici per provvedere al mantenimento e all'istruzione del minore, dovrebbe essere lo Stato, con misure appropriate, a fornire loro assistenza e sostegno⁹.

Il problema si pone, al contrario, quando non vi sono le condizioni perché la famiglia d'origine, temporaneamente o in via definitiva – per volontà propria, per forza maggiore, per una contestualizzazione di vari fattori ambientali, economici culturali – non offra alcuna garanzia per una “armoniosa” crescita e per lo sviluppo del minore. In tale caso vengono in rilievo a pieno titolo, e non esclusivamente come misure di sostegno, gli strumenti predisposti dallo Stato e pertanto nel primo caso, ovvero per impossibilità temporanea, si evidenzia l'istituto dell'affidamento quale forma di protezione sostitutiva, in conformità alle legislazioni nazionali «il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo [...] è affidato ad altra famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola», oppure ad una comunità di tipo familiare, in grado di «assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le cure affettive di cui ha bisogno»¹⁰.

In sostanza, la famiglia naturale viene al primo posto e, in subordine, un'altra famiglia – nell'ordine: nucleo familiare normalmente inteso, persona singola, comunità di tipo familiare – che dia garanzie nel senso voluto e in ultima analisi «è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza»¹¹. Per l'ordinamento italiano, la competenza ai fini dell'affidamento è dei servizi sociali nel caso in cui vi sia il consenso da parte dei legali rappresentanti del minore – genitori o tutore – e del tribunale per i minorenni nel caso in cui il consenso manchi¹².

⁸ Art. 147 codice civile (cc), art. 30 Cost., Convenzione ONU, art. 1 legge 184/83.

⁹ Articoli 18, comma 2, e 27 comma 3 Convenzione ONU, art. 31 Cost.

¹⁰ Art. 2, commi 1 e 2 della legge 184/83, nonché art. 20, commi 1 e 3, della Convenzione ONU.

¹¹ Art. 2, comma 2, legge 184/83.

¹² Art. 4, comma 2, legge 184/83, che prevede l'applicazione della procedura ex articoli 330 e seg. cc.

Nel secondo caso, ovvero qualora la difficoltà o la mancanza della famiglia d'origine sia definitiva, il minore stesso è tutelato tramite l'istituto della tutela che prevede che «se entrambi i genitori sono morti o per altre cause non possono esercitare la potestà dei genitori, si apre la tutela»¹³ laddove non è ancora chiarito in via interpretativa se la stabile lontananza dei genitori possa essere ricompresa nell'ambito d'applicazione della norma, essendovi sul punto orientamenti difformi. In tal caso competente sarà il giudice tutelare presso il tribunale ordinario.

Nell'ipotesi, poi, che il minore si trovi in situazione di abbandono – minori privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a forza maggiore di carattere transitorio¹⁴ – il tribunale per i minorenni è competente a dichiarare lo stato di adottabilità, presupposto per l'inserimento stabile e definitivo del minore in altra famiglia.

In conclusione, il legislatore italiano ha previsto tramite le forme di sostegno da parte dello Stato alla famiglia d'origine o tramite l'istituto dell'affidamento, della tutela e dell'adozione, dei meccanismi giuridici attraverso i quali il minore sia comunque garantito da forme di rappresentanza e di tutela per l'attuazione dei suoi diritti.

3. Definizione di minore straniero non accompagnato

Dopo aver considerato quali strumenti il legislatore italiano ha predisposto per la migliore cura dell'interesse del minore, conformemente alla legislazione internazionale di riferimento, nella medesima prospettiva si può affrontare il tema specifico della disciplina applicabile al minore straniero non accompagnato che si trovi sul territorio italiano.

A questo proposito occorre, innanzi tutto, definire l'ambito di applicazione della disciplina che si intende esaminare. Tale ambito è delimitato dalla definizione di “minore straniero non accompagnato”. La definizione in oggetto è contenuta nella norma regolamentare di cui al secondo comma dell'art. 1 del regolamento del Comitato per i minori stranieri¹⁵ che definisce come “minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato” «il minorenni non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

Una prima osservazione relativa a tale definizione deve essere fatta specificando il significato dell'espressione «privo di assistenza e rappresentanza da

¹³ Art. 343 cc.

¹⁴ Art. 8, legge 184/83.

¹⁵ DPCM 535/99.

parte dei genitori». Tale espressione non può essere intesa in modo tale da far coincidere la nozione di minore straniero non accompagnato con quella di minore in stato di abbandono: un minore non accompagnato dai genitori può non essere in stato di abbandono quando per esempio è accolto da parenti entro il quarto grado, moralmente e materialmente idonei a provvedervi, che però non ne hanno la rappresentanza legale; così come un minore, pur convivente con i genitori, può trovarsi in stato di abbandono quando questi non si curano di lui e lo maltrattano. Una seconda osservazione deve essere svolta con riferimento al fatto che, secondo la definizione in esame, oltre ai minori privi di adulti di riferimento sono da intendere come “non accompagnati” anche i minori affidati di fatto ad adulti – inclusi i parenti entro il quarto grado – che non ne siano tutori o affidatari in base a un provvedimento formale, in quanto questi minori sono comunque privi di rappresentanza legale in base alla legge italiana.

A questo proposito è utile ricordare che, secondo un diverso orientamento – peraltro non condiviso dal Comitato e da numerose questure – i minori accolti da parenti entro il quarto grado non sono da considerarsi “minori non accompagnati” in quanto essi sarebbero legittimamente affidati dai genitori nell’ambito del gruppo parentale. Tale orientamento è fondato sull’opinione che l’affidamento consensuale del minore¹⁶ si realizzi anche qualora manchi il consenso formalmente espresso dai genitori, sempre che esso sia altrimenti desumibile¹⁷. Nella pratica si sono verificati casi in cui il giudice minorile competente ha disposto giudizialmente l’affido al parente entro il quarto grado, sostenendo l’inesistenza di un affido consensuale in mancanza dell’atto di assenso dei genitori; in altri casi il giudice si è dichiarato incompetente, riconoscendo validità all’affido realizzato mediante consenso non formalmente espresso¹⁸. A fronte di una prassi giurisprudenziale di merito orientata come indicato, si deve riscontrare che le autorità di pubblica sicurezza, in mancanza di un affido formale, hanno sistematicamente segnalato la presenza del minore al Comitato il quale, non dichiarando la propria incompetenza, ha di fatto esteso anche a tali casi l’applicabilità del trattamento previsto per i minori stranieri non accompagnati.

Si è pertanto creata, con riferimento a queste fattispecie, una situazione di difficoltà di coordinamento tra i soggetti che si occupano del minore.

¹⁶ Art. 4, legge 184/83.

¹⁷ Questo orientamento si fonda sul silenzio del legislatore in merito alla necessità di un consenso formalmente espresso. Si è inoltre osservato che l’art. 9, comma 4, legge 184/83 impone un obbligo di comunicazione unicamente per le ipotesi di accoglienza del minore da parte di persone diverse dai parenti entro il quarto grado. *A contrariis* si può desumere che il legislatore non abbia considerato meritevole di controllo, e quindi di una specifica disciplina, il caso di specie.

¹⁸ Si segnala, per altro, che l’affidamento consensuale disposto dai servizi locali in mancanza di un consenso formalmente manifestato dai genitori, può essere realizzato nella pratica in forme differenti:

1. il giudice tutelare può nominare un tutore ex articoli 343 e seg. cc, che dà poi il consenso all’affidamento;
2. il consenso all’affidamento può essere manifestato dall’istituto di pubblica assistenza ovvero, in genere, l’ente locale in quanto esercente i poteri tutelari ex art. 402 cc.

4. La competenza del Comitato per i minori stranieri

Definiti i limiti della materia, occorre ora esaminare i profili problematici della disciplina che ha esteso la competenza del Comitato alla valutazione dell'interesse del minore e all'adozione dei provvedimenti necessari alla sua tutela¹⁹.

Si consideri innanzi tutto la disciplina contenuta nel combinato disposto degli articoli 33, TU 286/98 – come modificato dall'art. 5, DLGS 113/99 – e 32, TU 286/98 – come modificato dall'art. 25 della legge 189/02. In particolare, l'art. 33 TU 286/98 demanda al Presidente del consiglio di ministri di stabilire, con regolamento, i compiti del Comitato definendo, per inciso, che a tale autorità è rimessa la decisione sulla sorte dei minori stranieri non accompagnati. L'art. 32 TU 286/98, presupponendo la competenza del Comitato, regola poi alcuni casi in cui al minore straniero che diventi maggiorenne può essere rilasciato un'autorizzazione al soggiorno che gli consenta di lavorare o di studiare.

In particolare viene prevista la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno al minore straniero non accompagnato che sia stato ammesso «per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri» e che quest'ultimo garantisce e prova che «l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni»²⁰.

Tale disciplina, che deve essere integrata con quanto disposto dal DPCM 535/99 e da alcune circolari ministeriali²¹, sembra dunque stabilire la compe-

¹⁹ Si considera pacifica, ai sensi dell'art. 1 della convenzione de L'Aja del 5 ottobre 1961, resa esecutiva in Italia con legge 742/80, la competenza dell'autorità giudiziaria e amministrativa italiana all'adozione delle misure di protezione del minore straniero che si trovi in Italia.

²⁰ Art. 25, legge 189/02. Il carattere residuale di tale norma, che pertanto non limita a questi soli casi la possibilità per il minore che compia la maggiore età di ottenere il permesso di soggiorno, è sostenuta dalla nota interpretativa del Comitato per i minori stranieri del 14 ottobre 2002.

²¹ La disciplina relativa al funzionamento del Comitato, al suo iter procedimentale nonché le indicazioni a cui deve attenersi l'autorità di pubblica sicurezza, sono contenute nelle seguenti circolari:

- circolare del Presidente del comitato per i minori stranieri dell'11 gennaio 2001, riguardante le Linee guida dell'attività del Comitato e determinanti i criteri di valutazione dell'interesse del minore al rimpatrio;
- circolare del Ministero dell'interno del 16 marzo 2000, che riferisce alle questure la pubblicazione del regolamento contenuto nel DPCM 535/99;
- circolare del Ministero dell'interno del 31 novembre 2000, che stabilisce in quali casi le autorità di pubblica sicurezza debbano rilasciare autorizzazioni al soggiorno per minore età e quali attività siano riconducibili a tali autorizzazioni;
- circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001, che fornisce alle questure l'interpretazione della disciplina relativa ai minori stranieri non accompagnati effettuata dal Ministero stesso;
- circolare del Ministero dell'interno dell'8 giugno 2001, che pone alcune precisazioni in ordine al procedimento del Comitato e alle comunicazioni che devono essere effettuate al Comitato in merito alla presenza di minori sul territorio dello Stato italiano;
- circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Comitato per i minori stranieri del 14 ottobre 2003, che interpreta la normativa in materia di minori stranieri non accompagnati alla luce della riforma attuata con la legge 189/02. In particolare, viene sottolineato il carattere residuale della norma contenuta nell'art. 25 della menzionata legge e vengono definiti i rapporti tra il Comitato, l'autorità giudiziaria minorile e le questure.

tenza del Comitato a valutare l'interesse del minore straniero non accompagnato e a deciderne l'eventuale rimpatrio. In tal senso sono rilevanti sia le Linee guida del Comitato emanate con circolare dell'11 gennaio 2001 sia la nota del Comitato del 14 ottobre 2002. In particolare, quest'ultima stabilisce in quali casi «il Comitato emette un provvedimento di non luogo a provvedere al rimpatrio nel quale viene indicato alla autorità giudiziaria minorile di affidare il minore ai sensi della legge 184/83».

Si rileva che a questa disciplina è stato mosso un triplice ordine di osservazioni critiche: di sospetta illegittimità costituzionale, di scarso coordinamento con la normativa precedente e di lacuna per quanto concerne la disciplina del procedimento amministrativo in cui si realizza l'attività del Comitato.

In primo luogo si osserva che l'art. 5 DLGS 113/99 che attribuisce al Comitato la competenza ad adottare il provvedimento di rimpatrio, è stato emanato in conformità alla delega contenuta nell'art. 47, comma 2, legge 40/98, con la quale il legislatore incaricava il Governo di «emanare, entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni correttive che si dimostrino necessarie per realizzare pienamente i principi della presente legge o per assicurarne la migliore attuazione». A questo proposito è stato osservato che tale delega è priva di quei principi e di quei criteri direttivi che l'art. 76 Cost. prevede perché possa effettuarsi un conferimento di delega al Governo, limitandosi a un generico richiamo ai principi contenuti nelle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia.

In secondo luogo è stato sostenuto che tale delega potrebbe essere considerata in contrasto con l'art. 13 Cost. che riserva all'autorità giudiziaria i provvedimenti limitativi della libertà personale. Recentemente i provvedimenti di rimpatrio sono stati effettuati, in alcune realtà locali, direttamente dalle forze di polizia in modo coatto e contro la volontà del minore, e pertanto sono parsi effettivamente limitativi della libertà personale. La disciplina attuale riserva l'intervento dell'autorità giudiziaria alla sola concessione di un nullaosta al rimpatrio per assenza di procedimenti giurisdizionali, intendendosi per tali soltanto i procedimenti in materia penale.

Un'ultima osservazione critica della disposizione in esame è stata effettuata con riferimento alla riserva di legge che l'art. 10, comma 2, Cost. stabilisce per la definizione della condizione giuridica dello straniero. A questo proposito è stato rilevato che, di fatto, la delega «a cascata» effettuata dall'art. 47, comma 2, legge 40/98 e dall'art. 5 DLGS 113/99, rimandando a un regolamento amministrativo la disciplina applicabile ai minori, viola tale riserva di legge. In realtà anche tale regolamento effettua un'ulteriore delega, demandando a una circolare del Presidente del comitato la definizione dei criteri che devono essere considerati nella valutazione della situazione concreta dei minori e, quindi, nell'adozione dei provvedimenti di rimpatrio, ricongiungimento o accoglienza dei minori. Inoltre, la circostanza che la valutazione dell'interesse del minore sia demandata a un'autorità amministrativa, la cui attività deve ispirarsi istituzionalmente ai principi di buona amministrazione, suscita un'ulteriore perplessità se si considera che la costante giurisprudenza della Corte costituzionale ha an-

noverato il tribunale per i minorenni tra gli istituti che la Repubblica ha predisposto in ossequio all'art. 31 Cost. per l'adempimento del precetto costituzionale che la impegna alla "protezione della gioventù"²². Peraltro, è stato altresì osservato che, se è pur vero che la condizione di "minore non accompagnato" non importa necessariamente la condizione di "minore in stato di abbandono", è altresì vero che l'indagine sulla condizione del minore viene così demandata in via esclusiva al Comitato dal regolamento contenuto nel DPCM 535/99. Si consideri, poi, che l'autorità amministrativa non può considerare in via esclusiva o preminente l'interesse del minore – come invece prescrivono i principi costituzionali e le convenzioni ratificate dall'Italia – dovendo invece ispirare la propria attività anche ai principi di "buona amministrazione" che le impongono di tenere in considerazione i vari interessi dell'amministrazione compresi quelli dei rapporti con gli altri Stati e quelli economici degli enti locali che si fanno carico dei minori.

Con riferimento al secondo ordine di osservazioni critiche si rileva che è stata da alcuni sostenuta un'interpretazione sistematica delle norme in esame. Secondo questa interpretazione l'attività del Comitato dovrebbe avere un carattere meramente esecutivo di quanto stabilito dall'autorità giudiziaria minorile. Tale orientamento ritiene, infatti, che se il legislatore avesse inteso, con la delega contenuta nell'art. 47, comma 2, legge 40/98, rimettere l'intera materia alla normazione secondaria, si sarebbe preoccupato di abrogare quelle norme di carattere primario che, nell'ordinamento giuridico attuale, stabiliscono l'intervento del tribunale per i minorenni. In questo senso è stato sostenuto che l'utilizzo di tale delega per attribuire (mediante l'art. 5 DLGS 113/99) al Comitato la competenza ad adottare i provvedimenti di rimpatrio, ha realizzato un utilizzo eccessivo della delega.

È utile a questo punto richiamare sinteticamente quali siano le disposizioni di carattere primario che, nell'ordinamento giuridico attuale, stabiliscono l'intervento del tribunale per i minorenni.

- L'art. 33, comma 5, legge 184/83 impone ai pubblici ufficiali di segnalare la presenza dei minori irregolari al tribunale per i minorenni per gli opportuni provvedimenti, compresa la segnalazione alla Commissione per le adozioni internazionali, che a sua volta comunicherà il nominativo al Comitato – in base al regolamento di attuazione della legge 476/98, art. 18 DPR 492/99.
- L'art. 37 *bis*, legge 184/83 come modificata dalla legge 476/98, e l'art. 28 DPR 394/99 prescrivono l'obbligo per i pubblici ufficiali di segnalare i minori stranieri in stato di abbandono al tribunale per i minorenni.
- L'art. 9, legge 183/84 dispone che il minore affidato a persona diversa dal parente entro il quarto grado, deve essere segnalato al giudice tutelare che a sua volta trasmette gli atti al tribunale per i minorenni.

²² Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 22 febbraio 1989.

- Art. 31, comma 4, TU 286/98 riserva all'autorità giudiziaria minorile la decisione di espulsione del minore.
- L'art. 28, comma 1, lett. a), DPR 394/99 dispone che «se si tratta di minore abbandonato, è immediatamente informato il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti di competenza».
- Art. 403 cc dispone interventi urgenti di protezione per i minori. Tale norma si pone in conflitto con la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 5, DPCM 535/99 il quale prevede che «In caso di urgenza, per situazioni in relazione alle quali sia improcrastinabile l'intervento a tutela della salute psicofisica del minore, i poteri del Comitato sono esercitabili dal presidente o da un componente da lui delegato, salva la ratifica da parte del Comitato nella prima riunione successiva all'esercizio dei poteri medesimi. I provvedimenti non ratificati perdono efficacia dal momento in cui sono stati adottati».
- Art. 343 cc dispone che il minore i cui genitori non possono esercitare la potestà genitoriale, deve essere segnalato al giudice tutelare per l'apertura della tutela.
- Art. 5 comma 1 della legge 64/94 dispone che «Le decisioni sulle richieste di rimpatrio di minori dal territorio dello Stato, avanzate dalle autorità straniere, ai sensi dell'art. 2 comma 1, e dell'art. 4 della convenzione de L'Aja del 28 maggio 1970, sono adottate dal Tribunale per i minorenni del luogo dove il minore risiede».

Il terzo ordine di osservazioni mosse alla riforma in esame riguarda le norme relative al procedimento che si svolge di fronte al Comitato e la tutela accordata al minore destinatario di tale procedimento.

5. Il procedimento del Comitato

Occorre prima di tutto prendere in considerazione la disciplina che determina i criteri da adottare da parte del Comitato nella decisione di accoglienza e rimpatrio del minore straniero non accompagnato. Tale disciplina è contenuta nelle circolari dell'11 gennaio 2001 e del 14 ottobre 2002. Con la prima il Presidente del comitato ha definito le linee guida dell'attività del Comitato; con la seconda circolare il Comitato ha aggiornato le proprie linee guida alle norme della riforma contenuta nella legge 189/02. Le osservazioni mosse a questa disciplina riguardano sia il profilo formale sia il profilo sostanziale.

Da un punto di vista formale, è stato rilevato che la disciplina relativa alla condizione giuridica del minore straniero in Italia è contenuta, di fatto, in un provvedimento amministrativo che ha il valore di circolare amministrativa. L'aver demandato a tale fonte normativa la disciplina della condizione giuridica del minore straniero ha ridotto fortemente quella particolare tutela che, con la ratifica della Convenzione ONU, l'Italia si è impegnata a far propria nell'adozione

ed esecuzione dei provvedimenti che riguardano i minori. Infine, ha suscitato numerose perplessità l'aver delegato la regolamentazione del procedimento avanti al Comitato a un provvedimento del Comitato stesso.

Da un punto di vista sostanziale è stato, invece, rilevato che le linee guida in oggetto, dopo un formale richiamo ai principi contenuti nella Convenzione ONU, si limitano ad affermare che il rimpatrio del minore straniero non accompagnato è in linea con i principi dell'ordinamento vigente. La critica è stata rivolta all'assenza, sia nella legge sia nelle circolari, dei criteri di valutazione in concreto del "migliore interesse del minore" con riferimento all'eventuale rimpatrio. È stato osservato che la conseguenza pratica di tale lacuna è consistita nel fatto che, in numerosi casi, le decisioni di rimpatrio sono state motivate esclusivamente con l'affermazione della prevalenza dell'interesse al ricongiungimento con la famiglia.

6. I tempi

Il vuoto normativo che è stato segnalato riguarda anche gli aspetti procedurali dell'attività del Comitato che conduce alla decisione di rimpatrio.

In particolare si è osservato che non vi sono norme che stabiliscano i tempi in cui il Comitato deve operare. In verità le Linee guida deliberate dal Comitato in data 11 gennaio 2001, rifacendosi alle «raccomandazioni formulate in sede internazionale», dispongono che «le ricerche dei familiari di un minore straniero apparentemente abbandonato, debbono proseguire per almeno due anni prima di potere dichiarare lo stato di abbandono». La circolare del Ministero dell'interno dell'8 giugno 2001 rammenta alle questure che le comunicazioni della presenza di minori stranieri al Comitato «hanno la funzione di permettere al citato organismo, entro un limitato lasso di tempo (sessanta giorni), ogni indispensabile accertamento sullo status del minore stesso e ad intraprendere le opportune iniziative» (venti giorni per l'indagine nel Paese di origine).

A questo proposito è stata espressa una triplice perplessità.

In primo luogo ci si è interrogati sull'opportunità di demandare al Comitato stesso la fissazione dei termini entro cui deve portare a termine il procedimento amministrativo di cui è titolare. In secondo luogo si è ravvisato un contrasto tra la disciplina derivante dal combinato disposto delle circolari menzionate e della norma primaria generale contenuta nella legge 241/90 che fissa in sessanta giorni il termine generale entro cui i procedimenti amministrativi si devono concludere. Inoltre, si è ritenuto che il termine di due anni sia da considerare un lasso temporale troppo lungo per affermare che il soggiorno del minore debba considerarsi temporaneo. La decisione sul rimpatrio rischia così di pervenire, come di fatto si è verificato in alcuni casi pratici, dopo che il minore aveva intrapreso un percorso educativo e di formazione professionale significativo.

Infine, si è rilevato che l'indicazione contenuta nelle circolari è insufficiente per poter fare chiarezza sulla sorte di quei procedimenti che hanno avuto durata maggiore rispetto a quella citata.

7. Contraddittorio nel procedimento e impugnazione del provvedimento

Un'altra questione sollevata dall'assenza di riferimenti normativi, riguarda il contraddittorio nel procedimento e l'impugnazione del provvedimento.

Con riferimento al primo punto si è osservato nella pratica che, nonostante l'indicazione contenuta nelle Linee guida, il minore viene sentito dall'assistente sociale dell'ente locale soltanto al momento in cui viene rintracciato. È questo il momento in cui viene genericamente informato della possibilità di rimpatrio.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità di intervenire nel procedimento, per mezzo di rappresentante legale, viene in considerazione l'art. 3, comma 6, del regolamento contenuto nel DPCM 535/99 che stabilisce che «in caso di necessità, il Comitato comunica la situazione del minore al giudice tutelare competente, per l'eventuale nomina di un tutore provvisorio». A questo riguardo è stata sottolineata la specificità di tale norma rispetto a quella, più generale e di carattere primario, contenuta negli articoli 343 e seg. cc, che dispongono l'apertura della tutela per i minori privi di rappresentanza legale.

In particolare, sono state poste in rilievo le conseguenze derivanti dall'applicazione della norma regolamentare nei termini di mancata rappresentanza legale nel procedimento amministrativo diretto a decidere del rimpatrio. È apparso, infatti, anomalo che la possibilità di intervenire tramite istanze di accesso ovvero tramite la presentazione di memorie e osservazioni²³, sia consentita soltanto a quei minori per i quali il Comitato stesso abbia deciso, ai sensi dell'art. 3, comma 6, DPCM 535/99, di richiedere al giudice tutelare la nomina di un rappresentante legale²⁴.

Con riferimento, infine, all'impugnazione del provvedimento, è stato proposto un triplice ordine di considerazioni.

In primo luogo si è osservato che, in assenza di una diversa disposizione, il tribunale competente a decidere dell'impugnazione del provvedimento è il tribunale amministrativo regionale (qui di seguito TAR)²⁵. Si realizza, in ultima analisi un trasferimento della competenza a valutare l'interesse del minore dal tribunale per i minorenni al TAR. Tale previsione è ora oggetto di una questione di legittimità avanti alla Corte costituzionale, cui è stato richiesto di pronunciarsi sull'incostituzionalità dell'art. 33, comma 2 *bis*, TU 286/98, nella parte in cui

²³ Si segnala che, non prevedendo la disciplina specifica alcun particolare strumento di partecipazione al procedimento, deve ritenersi applicabile la disciplina generale contenuta nella legge 241/90.

²⁴ A questo proposito occorre, poi, segnalare che in un caso in cui era stato nominato come tutore l'ente locale del luogo ove risiedeva il minore, l'autorità giudiziaria ha ravvisato un conflitto di interessi.

²⁵ In via principale si considererà competente il TAR Lazio, avendo il Comitato sede presso il Ministero del Lavoro a Roma. Come è noto, però, il criterio della competenza del TAR della regione in cui ha sede l'autorità che ha emesso il provvedimento è derogabile. Si potrà pertanto adire altresì il TAR del luogo di residenza del minore.

non prevede la competenza del tribunale per i minorenni in ordine ai ricorsi contro i provvedimenti del Comitato²⁶.

In secondo luogo è stata segnalata l'impossibilità di impugnazione qualora non sia stato nominato un tutore.

Infine, si è considerata l'incidenza determinata sui motivi di gravame dalla circostanza che i criteri con cui è stato emanato il provvedimento siano contenuti in una circolare: l'impugnazione, infatti, è limitata al motivo di eccesso di potere.

8. Permesso di soggiorno

Un'ultima serie di considerazioni deve essere effettuata con riferimento al titolo di soggiorno rilasciato dall'autorità di pubblica sicurezza ai minori stranieri non accompagnati.

La materia è regolata nel dettaglio dalla circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001 che – richiamando la norma contenuta nell'art. 28, comma 1, lett. a) del DPR 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286* – disciplina il permesso di soggiorno “per minore età” ed è stata aggiornata dalla circolare del Comitato del 14 ottobre 2002 sulla scorta della riforma operata dall'art. 25 della legge 189/02.

La norma primaria contenuta nell'art. 28 del DPR 394/99 è molto generica, disponendo che «Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il Questore rilascia il permesso di soggiorno: a) per minore età, salvo l'iscrizione del minore degli anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario stranieri regolarmente soggiornanti in Italia». La norma contenuta nell'art. 25 della legge 189/02 dispone, invece, che può essere rilasciato un permesso di soggiorno al minore straniero non accompagnato che sia stato ammesso «per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile» e che «si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni».

La disciplina contenuta nelle circolari menzionate e nelle disposizioni inviate dal Ministero dell'interno alle questure, richiamando queste norme, stabilisce che in tutti i casi in cui il Comitato non abbia «indicato all'autorità giudiziaria minorile di affidare il minore ai sensi della l. n. 184/83 e alle Questure di rilasciare un Permesso di Soggiorno per affidamento» sia rilasciato un permesso per minore età che non consente l'attività lavorativa e che non può essere convertito in alcun altro titolo senza l'assenso del Comitato.

²⁶ Questione sollevata dal Tribunale di Vercelli con ordinanza del 7 giugno 2002; la non manifesta infondatezza viene ancorata al principio di uguaglianza in relazione alla disparità di trattamento fra il minore straniero oggetto di rimpatrio assistito e quello per il quale sia stata autorizzata la permanenza o oggetto di espulsione, ex art. 31, commi 3 e 4, TU 286/98.

È stato osservato che la norma tace sulle attività consentite dal permesso di soggiorno per minore età. È opinione comune, invece, che il vuoto normativo avrebbe dovuto essere riempito applicando la disciplina contenuta nella norma che regola la fattispecie più vicina a quella non disciplinata dalla norma, nel rispetto dei principi generali a cui si ispira la disciplina in materia. A questo proposito si richiama, infatti, quanto disposto dagli articoli 31 e 32 che prevedono, per i minori affidati a persone regolarmente soggiornanti, il rilascio di un titolo di soggiorno che non limita le attività che il minore può svolgere (attività lavorativa).

Con riferimento, poi, alla possibilità di convertire, al compimento della maggiore età, il permesso di soggiorno per minore età in permesso per studio, per lavoro o per ricerca lavoro è stato osservato che la limitazione effettuata dalla circolare del 9 aprile 2000 è priva di supporto nella normativa primaria. Nello specifico, la necessità di un nulla osta da parte del Comitato, per altro non presupposto nel silenzio di tale autorità, non trova riscontro nel diritto positivo se non in quella norma contenuta nell'art. 25 della legge 289/02 che prende in considerazione soltanto alcune fattispecie che il Comitato stesso ha definito di carattere residuale. In riguardo si segnala che i TAR del dell'Emilia-Romagna, del Piemonte e della Toscana²⁷ si sono espressi in favore di una lettura della norma nel senso di ravvisare un onere di valutazione della questura in ordine alla possibilità di rilasciare, in ciascun singolo caso, un permesso di soggiorno per studio, per lavoro o per ricerca lavoro. Il Tribunale ordinario di Torino ha invece affermato che il minore ha il diritto di svolgere attività lavorativa, senza valutazioni discrezionali dell'autorità amministrativa, dichiarando l'inefficacia del permesso di soggiorno per minore età «laddove stabilisce la non validità ai fini lavorativi»²⁸.

Le perplessità di ordine giuridico si uniscono necessariamente a quelle di ordine pedagogico, formulate da diverse comunità di accoglienza, in quanto il divieto di lavorare e l'impossibilità di proseguire legalmente il soggiorno in Italia al compimento della maggiore età pregiudicano fortemente la possibilità di elaborare progetti educativi lungimiranti.

La conseguenza naturale di questo orientamento della questura, che si aggiunge ai tempi che il Comitato si è riservato per decidere sul rimpatrio, è che molti minori restano illegalmente in Italia pur avendo intrapreso un percorso educativo e formativo significativo.

²⁷ TAR Emilia-Romagna, Sezione I, ordinanza n. 50 del 23 maggio 2002; TAR Piemonte, Sezione II, sentenza n. 952 del 14 novembre 2001; TAR Toscana, Sezione I, sentenza n. 880 del 2002.

²⁸ Tribunale ordinario di Torino, Sezione VII, ordinanza del 21 novembre 2001.

I disturbi dell'apprendimento scolastico

*Daniela Lucangeli
ed Elena De Marchi*

*Università degli studi
di Padova*

Le difficoltà di apprendimento scolastico sono molto diffuse: si calcola che circa uno studente italiano su cinque (ma la cosa non è diversa per gli altri Paesi del mondo) incontri, nel corso della sua vita scolastica, delle problematiche tali da impedire, ostacolare o semplicemente rallentare il normale processo dell'apprendere e pertanto da richiedere l'aiuto da parte di un esperto. Si tratta di una stima che, nonostante possa sembrare un po' eccessiva, di fatto corrisponde all'elevata percentuale di studenti che incorre in disavventure scolastiche, in bocciature o ritiri dalla scuola.

I problemi scolastici possono essere di tipo diverso e presentare diversi livelli di gravità. Il termine generale **difficoltà d'apprendimento**, privo di significato preciso in ambito scientifico, va distinto dal termine **disturbo dell'apprendimento** (specifico o aspecifico) utilizzato dagli studiosi del settore per indicare le problematiche più gravi e meglio definite: il primo fa riferimento a una qualsiasi difficoltà incontrata dal soggetto nel corso della carriera scolastica, derivante da uno o più fattori riguardanti sia lo studente che il contesto; il secondo definisce particolari problematiche legate al processo dell'apprendere riconducibili a un deficit, a una disfunzione o a un ritardo dello sviluppo nell'organizzazione neurofunzionale. Tale distinzione è fondamentale per inquadrare il problema e cercare di risolverlo. A differenza delle difficoltà di apprendimento, i disturbi specifici si presentano in soggetti che si trovano apparentemente in condizioni individuali e ambientali idonee: l'intervento deve essere quindi soprattutto rivolto al soggetto nel tentativo di ridurre le conseguenze funzionali del deficit.

In ogni caso, vista la grande incidenza di queste problematiche, stupisce il fatto che finora esse siano poco conosciute dagli operatori che si occupano di garantire l'apprendimento sia dal punto di vista educativo che clinico. Ci si chiede dunque perché i problemi dell'apprendimento, nonostante la loro rilevanza nel contesto scolastico, costituiscano un settore non ancora sufficientemente indagato, i cui aspetti non sempre sono ben rilevati o diagnosticati.

Con questo nostro articolo tenteremo di portare un piccolo contributo presentando quanto la ricerca scientifica ha finora evidenziato nell'ambito dei disturbi dell'apprendimento scolastico. In particolare, la prima parte intende illustrare le caratteristiche principali dei disturbi dell'apprendimento e i criteri che ne permettono l'identificazione e la diagnosi; la seconda parte tratta dettagliatamente i diversi disturbi specifici, così definiti e classificati dall'OMS, corrispondenti alle diverse aree degli apprendimenti scolastici (lettura, comprensione del testo, scrittura, aritmetica e risoluzione dei problemi); infine, la terza parte analizza i disturbi dell'apprendimento aspecifici, come la sindrome non-verbale e la sindrome dell'iperattività, associata o meno a disturbi d'attenzione. L'analisi

di questi disturbi sarà condotta evidenziando per ciascuno di essi le direttive diagnostiche, le ipotesi eziologiche, le prove di valutazione e i diversi training riabilitativi messi a punto a riguardo.

1. I disturbi dell'apprendimento scolastico

Il termine **disturbo specifico dell'apprendimento** (DSA) è quello che meglio traduce la terminologia inglese *specific learning disabilities*, proposta da Donald D. Hammil (1990), riferita a un disordine in uno o più dei processi psicologici di base implicati nella comprensione e nell'uso del linguaggio parlato o scritto. Tale disturbo si può manifestare in un'insufficiente capacità di ascoltare, parlare, leggere, esprimersi adeguatamente e correttamente per iscritto, o fare calcoli matematici.

Secondo la definizione dell'ICD-10¹ dell'OMS, nei disturbi dell'apprendimento le modalità normali d'acquisizione delle capacità in questione sono alterate già nelle fasi iniziali dello sviluppo. Tali disturbi non sono semplicemente una conseguenza di una mancanza di opportunità ad apprendere e non sono dovuti a una malattia cerebrale acquisita, piuttosto si ritiene che essi derivino da anomalie nell'elaborazione cognitiva legate in larga misura a qualche tipo di disfunzione biologica.

In generale, l'ICD-10 distingue i problemi specifici delle abilità scolastiche (DSA) dalle problematiche della comunicazione, che comprendono i disturbi evolutivi specifici dell'eloquio e del linguaggio. In particolare, i disturbi dell'apprendimento si distinguono in **specifici** o **aspecifici** a seconda che siano associati o meno a particolari difficoltà negli apprendimenti scolastici: i disturbi specifici comprendono i disturbi legati all'apprendimento della lettura (la dislessia evolutiva e il disturbo specifico di comprensione), della scrittura (la disgrafia evolutiva e la disortografia) e dell'aritmetica (discalculia evolutiva e difficoltà di risoluzione dei problemi); quelli aspecifici includono disturbi legati a problematiche più generali, quali le difficoltà visuospaziali, la sindrome ipercinetica con carenza d'attenzione, le problematiche legate all'aspetto emotivo-relazionale e alla scarsa coordinazione motoria.

Come indicato da Cesare Cornoldi (1991), oltre alla considerazione di quelli che sono definiti come fattori d'esclusione, due sono i criteri comunemente condivisi per classificare i disturbi dell'apprendimento: il criterio della discrepanza e quello della disomogeneità.

Criterio della discrepanza

Per discrepanza s'intende la differenza fra una stima delle abilità intellettive generali del soggetto e l'effettivo successo scolastico. Tale criterio indica il disturbo dell'apprendimento come un problema specifico, non attribuibile a una

¹ *International Classification of Diseases* (decima versione, 1992).

difficoltà intellettuale generale e ai cosiddetti “fattori d'esclusione”. Le difficoltà d'apprendimento che il soggetto presenta sono considerate un aspetto inatteso e non coerente con il livello complessivo di funzionamento intellettuale e di abilità cognitive di base.

Criterio della disomogeneità

Il soggetto con difficoltà d'apprendimento non presenta, per quanto riguarda le funzioni implicate nell'apprendimento, deficit generalizzati: più spesso si caratterizza per lacune specifiche che solamente un'osservazione in grado di evidenziare le differenze “intraindividuali” riesce a precisare. Il bambino può presentare competenze disomogenee nei diversi ambiti disciplinari d'apprendimento (ad esempio le sue prestazioni possono essere buone nell'area matematica ma non in quella linguistica) oppure anche nell'ambito della stessa disciplina (ad esempio nell'area matematica buone competenze di calcolo, ma non di problem solving). Se le difficoltà sono invece presenti in più aree disciplinari e a diversi livelli, si parla di disturbo d'apprendimento generalizzato.

Fattori d'esclusione

I fattori d'esclusione riguardano tutte quelle condizioni che, pur non costituendo la causa originaria del disturbo d'apprendimento in sé, sono comunque legate a esso. Pertanto, non è facile individuare il confine tra disturbi d'apprendimento e fattori d'esclusione.

Fra i fattori d'esclusione sono principalmente considerati:

- gli handicap sensoriali, motori e mentali, che invalidano il soggetto dal punto di vista fisico-motorio e/o intellettuale;
- lo svantaggio socioculturale (carenza di stimoli intellettuali e ambientali, povertà linguistica, differenza culturale e linguistica, mancanza d'aiuto a casa, mancanza di sussidi e d'opportunità necessarie, cattivo rapporto della famiglia con la scuola);
- i problemi di comportamento, d'adattamento e il disturbo emotivo (spesso si usa l'espressione “disadattamento” per descrivere gran parte dei disturbi dell'apprendimento).

1.1 Il percorso della diagnosi

La diagnosi dei DAS è frutto di un percorso lungo, meticoloso e non privo di rischi d'erroneità interpretativa da parte del clinico dell'apprendimento. Questo percorso inizia con la **segnalazione** di un soggetto in situazione di difficoltà d'apprendimento scolastico: tale segnalazione viene effettuata dalla famiglia o, più spesso, dalla scuola quando gli insegnanti ritengono che i problemi posti dal bambino non siano gestibili in ambito educativo, oppure quando avvertono che ci sono problemi esterni di cui non possono farsi carico (per esempio di tipo familiare e/o sociale).

Dalla segnalazione parte la **richiesta di consulenza** presso il servizio sanitario dell'ASL, in genere quello di Neuropsichiatria infantile o il Servizio materno

infantile. A questo punto inizia il lavoro del clinico dell'apprendimento attraverso la **raccolta di informazioni** sul bambino, sul suo disturbo e sulla valutazione di coloro che lo hanno segnalato. In questa fase è importante riuscire a integrare in modo efficace le diverse informazioni relative all'espressione del disturbo (quando è stato rilevato la prima volta, quali sono i contesti in cui si manifesta il problema, se esistono eventuali legami con altri disturbi cognitivi evidenziati prima dell'ingresso nella scuola dell'obbligo ecc.).

La diagnosi differenziale

Per la formulazione di disturbo specifico bisogna seguire dei criteri, al fine di soddisfare diverse condizioni.

È importante distinguere i disturbi specifici delle abilità scolastiche, che insorgono in assenza di condizioni neurologiche clinicamente diagnosticabili, da quelli che sono secondari a qualche condizione neurologica originaria. Nella pratica questa distinzione è spesso difficile (anche a causa dell'incerto significato di vari segni neurologici "sfumati") e gli studi empirici non mostrano chiare differenze nel quadro clinico o nel decorso del disturbo in presenza o meno di una palese disfunzione neurologica. Sebbene l'aspetto in questione non costituisca parte dei criteri diagnostici, è necessario che la presenza di una qualsiasi patologia neurologica associata sia codificata separatamente nell'appropriata sezione della classificazione.

In sintesi, le principali fonti d'informazione per la diagnosi sono:

- colloquio con i genitori e anamnesi;
- rapporto con la scuola e raccolta di materiale riguardante l'apprendimento del bambino;
- prove standardizzate d'apprendimento;
- prove d'approfondimento degli apprendimenti;
- colloquio con il bambino;
- scale d'osservazione;
- questionari e test relativi alle sfere emotivo-motivazionali e della personalità;
- test d'intelligenza;
- test cognitivi e neuropsicologici;
- esame neurologico.

La diagnosi funzionale

La diagnosi funzionale consiste nello stabilire quali processi d'apprendimento e/o d'adattamento sono utilizzati dai soggetti con problemi cognitivi, quali strategie sono presenti, quali sono le abilità residue o compromesse, le potenzialità e i livelli di sviluppo.

Con riferimento alle linee guida che Patrizio E. Tressoldi e Claudio Vio (1996) hanno tracciato per la stesura di una diagnosi funzionale da parte di psicologi e operatori del settore, possiamo dire che:

La diagnosi funzionale dovrebbe contenere alcuni dati ed informazioni che si ricavano dalla valutazione offerta dagli insegnanti e dai dati contenuti nella diagnosi funzionale elaborata dal clinico. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, [...] può essere d'indubbia utilità distinguere due momenti di approfondimento diagnostico: il primo momento, definito di diagnosi differenziale, dovrebbe permettere di valutare di che cosa si tratta, nell'ambito del disturbo e la gravità di esso; il secondo momento di diagnosi dovrebbe cercare di approfondire, in modo mirato, il "locus" funzionale del deficit e individuare la probabile causa o cause del disturbo d'apprendimento e come questa o queste hanno condizionato altre funzioni [...].

La diagnosi funzionale dovrà contenere una valutazione descrittiva dei disturbi cognitivi e dell'apprendimento e la formulazione di ipotesi sulle cause del deficit e dovrà consentire l'individuazione del disturbo all'interno delle classificazioni esistenti relative ai disturbi dello sviluppo, così da favorire una possibilità di comunicazione veloce e sufficientemente precisa tra gli operatori dei servizi sul tipo di patologia riscontrata nel soggetto in esame.

Si tratta di delineare "un modello" circa le modalità di funzionamento del soggetto sottoposto ad esame e di sintetizzare queste informazioni all'interno di un profilo psicologico-funzionale, che consenta di comprendere l'ambito della patologia, riscontrata al momento della valutazione.

La proposta diagnostica degli autori nasce dalla necessità di trovare delle modalità di comunicazione comprensibili alle diverse figure professionali con cui lo psicologo opera (terapista della riabilitazione, neuropsichiatra infantile, insegnante) e intende integrare e/o aiutare la diagnosi nosografica. Lo schema di riferimento cerca di tener presenti esigenze teoriche sullo sviluppo cognitivo, sulla necessità di riportare un quadro esaustivo circa le diverse manifestazioni del sintomo, sull'opportunità d'adottare un linguaggio condiviso con altre figure professionali e di fornire uno schema clinico in grado di orientare eventuali decisioni riabilitative e/o terapeutiche e/o educativo-didattiche. Si tratta di verificare il livello d'apprendimento raggiunto nelle principali aree dell'apprendimento scolastico, ovvero:

- **area degli apprendimenti scolastici**, per verificare il livello d'apprendimento raggiunto nelle principali aree dell'apprendimento scolastico;
- **area dello sviluppo delle abilità cognitive primarie** (percezione visiva e uditiva, prassie costruttive e percezione visuospaziale, comprensione ed espressione verbale, memoria visiva e verbale, attenzione sostenuta);
- **area della condizione emotivo-relazionale**, che interagisce in modo significativo con l'area cognitiva e va quindi studiata attraverso un modello interpretativo di tipo "sistemico";
- **area del livello di funzionamento cognitivo raggiunto e delle potenzialità di sviluppo**, analizzabile attraverso un test d'intelligenza che misura il quoziente intellettivo (QI) del soggetto e individua la cosiddetta "efficienza intellettiva generale";
- **area dello sviluppo prassico e motorio**, per definire il livello d'abilità motoria raggiunto dal soggetto, il grado di coordinazione delle proprie parti del corpo e soprattutto l'integrazione con le funzioni visive e la capacità d'utilizzare la rappresentazione mentale nella guida del movimento (ideazione del gesto).

2. I disturbi specifici dell'apprendimento

2.1 I disturbi specifici di lettura

I disturbi specifici di lettura sono stati particolarmente studiati e si riferiscono a quelle difficoltà, incontrate da alcuni soggetti durante la scuola dell'obbligo, nell'automatizzare le regole di trasformazione del linguaggio scritto in linguaggio verbale e, quindi, nell'apprendimento della lettura. I sintomi generali sono una minore velocità e/o una minore correttezza d'esecuzione rispetto ai coetanei con pari opportunità educative e pari caratteristiche cognitive.

All'interno di questo gruppo si possono distinguere principalmente due categorie di deficit:

- un deficit riferibile all'apprendimento della lettura strumentale;
- un deficit riferibile all'apprendimento della capacità di comprensione del testo scritto.

Queste difficoltà sono spesso note con il termine di **dislessia**.

La dislessia evolutiva

Si tratta di una difficoltà che fa riferimento all'aspetto decifrativo della lettura. Secondo la definizione dell'OMS, questo disturbo si caratterizza principalmente per una specifica compromissione nello sviluppo della capacità di lettura, la cui causa non è da ricercarsi solo nell'età mentale, in eventuali problemi di acuità visiva o in un'inadeguata istruzione scolastica. Spesso questo disturbo è associato a difficoltà nella comprensione e nell'ortografia.

I bambini con tale disturbo presentano sovente una storia di disturbi evolutivi specifici dell'eloquio e del linguaggio, che persistono nel tempo. Le conseguenze che derivano sono l'inevitabile insuccesso scolastico associato a problemi d'adattamento sociale, specialmente nel secondo ciclo delle elementari e nelle medie inferiori.

Eziopatogenesi della dislessia evolutiva

Ci sono molte ragioni per credere che la dislessia evolutiva abbia delle basi biologiche, a partire dalla constatazione che prevale nei maschi e la sua frequenza familiare è piuttosto elevata. Questo fatto, in effetti, fa pensare a una deficienza di natura ereditaria, ma le numerose ricerche svolte sull'argomento non consentono d'identificare chiaramente i meccanismi della trasmissione.

Altri indirizzi di ricerca biologica sulla dislessia mettono in luce gli eventuali disturbi funzionali che la sottendono, tra cui in primo luogo i **deficit percettivi visivi**. È chiaro che se è deficitaria l'analisi visiva, che rappresenta il primo stadio nel complesso processo della lettura, di conseguenza è ostacolata l'integrazione delle informazioni visive con quelle uditive e il loro accesso al magazzino lessicale. Non tutti gli autori concordano nell'affermare l'esistenza di relazioni tra deficit percettivi visivi e difficoltà di lettura, tuttavia si può affermare che, almeno in alcuni tipi di dislessia, i soggetti elaborano le informazioni visive in modo anomalo.

Un altro filone di ricerca sulle basi biologiche della dislessia evolutiva riguarda le asimmetrie cerebrali. L'assunzione di base è che, per svolgere correttamente le funzioni linguistiche, è indispensabile una buona lateralizzazione emisferica, poiché l'apprendimento della lettura può essere disturbato nel caso in cui la specializzazione funzionale non si sia stabilita normalmente. Ad esempio, c'è chi ritiene che la causa della dislessia sia da rintracciare nel fatto che i bambini dislessici abbiano due emisferi destri e non quello sinistro (Witelson, 1977). Tuttavia le differenze tra i due emisferi, nel confronto tra soggetti dislessici e normali, non sono univoche; pertanto si può dire che i dislessici costituiscono un gruppo disomogeneo anche per quanto riguarda gli effetti della lateralizzazione emisferica, che con buona probabilità sono diversi secondo il tipo di dislessia.

In conclusione, dagli studi sulle basi biologiche della dislessia evolutiva emergono diverse ipotesi che suggeriscono da un lato la possibilità di disturbi percettivi visivi, dall'altro la possibile relazione tra dislessia e maturazione delle funzioni corticali lateralizzate, dall'altro ancora l'ipotesi della dislessia come deficienza che si esprime in modi strutturalmente diversi nel quadro biologico dei differenti tipi di dislessia (Cornoldi, 1991).

La valutazione delle difficoltà di decodifica

Per valutare l'apprendimento delle abilità di decodifica della lettura sono disponibili le prove sulla velocità e correttezza di lettura (Cornoldi, Colpo, Gruppo MT, 1981; Sartori, Job, Tressoldi, 1995). Per i bambini più piccoli, almeno per la verifica delle prime fasi dell'apprendimento della lettura, le prove PRCR-2 (Cornoldi, Gruppo MT, 1983) consentono di individuare il livello di competenza e le eventuali difficoltà nei prerequisiti cognitivi implicati nella lettura alfabetica.

Il trattamento riabilitativo dei disturbi specifici di lettura

Per predisporre dei programmi educativi efficaci, finalizzati al superamento delle difficoltà derivanti dal disturbo specifico di lettura, è necessario trovare la fonte del deficit: il trattamento può essere di natura preventiva oppure di recupero specifico.

• Programmi di prevenzione

Nell'ambito della ricerca sull'efficacia dei programmi di prevenzione, gli autori sono giunti ormai a unanime consenso sull'importanza di sviluppare, prima dell'insegnamento formale della lettura (e anche della scrittura), sia le abilità di discriminazione visiva e uditiva sia la cosiddetta "consapevolezza fonetica", capacità cognitiva che si manifesta nel riconoscimento dei fonemi che compongono le parole.

Un esempio di tale training è quello associato alla batteria di prove PRCR-2, che consente di scomporre l'abilità di decifrare un testo in sottocomponenti (analisi visiva, consapevolezza fonologica ecc.), in modo tale da individuare le aree specifiche di difficoltà che per alcuni bambini possono riguardare gli aspetti fonologici, per altri gli aspetti visivi del linguaggio. Per ogni area il training parallelo prevede un certo numero di schede ordinate per grado di complessità, affinché il bambino possa migliorare gradualmente la padronanza degli esercizi da svolgere.

• Programmi di recupero del deficit

Questi programmi si focalizzano sul recupero del deficit che impedisce od ostacola il normale processo di lettura. Per individuare con esattezza tale deficit si deve analizzare il processo d'apprendimento della lettura che, come si è visto, dipende dallo sviluppo di varie componenti di tipo fonologico (memoria fonologica, assegnazione fonetica, fusione ecc.) e di tipo visivo-ortografico (riconoscimento della parola, recupero del significato, conoscenza delle parole irregolari nella corrispondenza fonema-grafema ecc.). Dall'efficienza funzionale di queste componenti deriva una capacità di lettura rapida e corretta che, al contrario, può risultare difficoltosa qualora una o più componenti siano deficitarie.

I disturbi specifici di comprensione del testo

Per disturbi specifici di comprensione del testo s'intende quel particolare tipo di difficoltà di lettura che non riguarda i problemi di decodifica. Sono definiti "cattivi lettori" i bambini che, pur avendo una normale intelligenza, hanno prestazioni inferiori alla media nei test standardizzati di comprensione della lettura. Si tratta di un gruppo molto eterogeneo di soggetti accomunati da problemi di comprensione della lettura, in cui i problemi di decodifica possono anche essere assenti o presenti in modo parziale.

I cattivi lettori si distinguono sia dai dislessici, per i quali la difficoltà di lettura risiede in maniera evidente a livello di decodifica, sia dai bambini con deficit cognitivo e da quelli con gravi carenze socioculturali e/o con blocchi di carattere emotivo-motivazionale. In particolare, di recente è stato proposto un profilo multivariato dei livelli di comprensione, al fine di spiegare meglio la gran varietà di cattivi lettori, che non si può esaurire sotto la definizione generica di "dislessia".

Dalle ricerche compiute sulla base del confronto tra buoni e cattivi lettori, sottoposti a prove oggettive di comprensione del testo scritto, si sono potuti identificare molti dei processi messi in atto dai buoni lettori e invece carenti nei cattivi lettori. È stato così possibile individuare i livelli in cui cattivi lettori presentano difficoltà: patrimonio di conoscenze precedenti, memoria di lavoro, aspetti metacognitivi.

- **Patrimonio di conoscenze precedenti.** Innanzi tutto la qualità della comprensione dipende dal patrimonio di conoscenze precedenti sull'argomento della lettura stessa: dalla conoscenza di un certo argomento di cui si sta leggendo, deriva l'interrelazione tra le informazioni che aiuta a comprendere e ricordare meglio il testo e consente di compiere le appropriate inferenze quando le relazioni tra i fatti descritti non siano esplicitate nel brano. L'abilità di compiere inferenze deriva sia dalla quantità di conoscenze precedenti sia dalla capacità d'attivare schemi mentali ed è in stretta relazione con lo sviluppo cognitivo. È possibile affermare che una delle maggiori differenze tra buoni e cattivi lettori riguarda proprio la capacità di compiere inferenze, capacità che a sua volta dipende dalla quantità di conoscenza precedente posseduta dal soggetto. Ciò conduce alla constatazione che spesso i cattivi lettori partono da una generale situazio-

ne di svantaggio culturale. Quindi, un maggior patrimonio generale di conoscenze e uno specifico, relativo all'argomento trattato, favoriscono la comprensione del testo. Quest'aspetto ha una notevole rilevanza dal punto di vista educativo, perché i programmi di recupero basati su una previa presentazione dell'argomento trattato nel brano portano a buoni risultati.

- **Capacità di memoria di lavoro (ML).** Altra possibile causa di difficoltà di comprensione è costituita da limiti di capacità della memoria di lavoro: quest'ultima, infatti, gioca un ruolo fondamentale nel processo di comprensione del testo, non solo per le sue caratteristiche di ricordo *verbatim* (parola per parola), ma anche per la capacità d'immagazzinare ed elaborare l'informazione verbale.
- **Aspetti metacognitivi.** Numerosi studi hanno evidenziato che le difficoltà di comprensione derivano dalla mancanza di conoscenze metacognitive relative al compito di lettura, al lettore, al testo e alle strategie. Dal punto di vista metacognitivo, i cattivi lettori si caratterizzano per una scarsa consapevolezza di dover cercare il senso di quello che leggono, focalizzandosi sui processi di decodifica piuttosto che su quelli di comprensione; inoltre possiedono una scarsa capacità di servirsi di strategie di lettura o di scegliere la strategia idonea al tipo di compito.

La valutazione dei disturbi delle abilità di comprensione

Per valutare l'apprendimento dell'abilità di comprensione sono disponibili le seguenti prove:

- comprensione del testo (Cornoldi, Gruppo MT, 1983; Cornoldi, Colpo, 1990; De Beni, Gruppo MT, 1995a);
- accertamento delle difficoltà di metacomprendimento (Pazzaglia, De Beni, Cristante, 1995) e difficoltà metacognitive generali implicate nella lettura di brani (De Beni, Pazzaglia, 1991);
- valutazione della comprensione e della metacomprendimento di brani, all'interno della batteria Q1 (De Beni, Gruppo MT, 1995a; 1995b).

Il trattamento riabilitativo dei disturbi specifici di comprensione

Le lacune individuate in lettori con difficoltà di comprensione nelle diverse aree cognitive e metacognitive hanno permesso la messa a punto di programmi di trattamento basati sull'insegnamento di alcune abilità e sulla messa in pratica di strategie di comprensione e di studio per perfezionare le tecniche di controllo. I risultati di molti di questi programmi si sono dimostrati incoraggianti per il miglioramento apportato sia alla consapevolezza cognitiva generale sia alla comprensione del testo.

È indubbio, comunque, che anche ai lettori che non presentano particolari problemi di comprensione può essere utile apprendere alcuni aspetti metacognitivi della lettura, in generale, e delle strategie di studio, in particolare. Infatti, mentre alcune strategie cognitive sono assunte e mantenute in maniera sponta-

nea senza apparente necessità di un training specifico, altre hanno bisogno di un processo d'istruzione specifico e finalizzato, ad esempio le strategie della revisione del testo e del riassunto (De Beni, Pazzaglia, 1991).

2.2 I disturbi specifici della scrittura strumentale

Questo disturbo nella classificazione dell'ICD-10 è definito come “disturbo di compitazione”, dove per compitazione si intende la capacità di isolare uditiivamente i singoli fonemi che compongono la parola da scrivere e selezionare i corrispondenti grafemi.

Nei disturbi specifici di lettura la compromissione dello sviluppo delle capacità di compitazione non è riconducibile solamente a una ridotta età mentale, a problemi d'acutezza visiva o di inadeguata istruzione scolastica.

La capacità di scrittura richiede l'acquisizione e il controllo di numerose abilità, che si riferiscono al dominio delle conoscenze prassiche, linguistiche e cognitive. Il disturbo di scrittura si manifesta attraverso molteplici difficoltà, che dipendono da problemi di natura diversa: possiamo distinguere le difficoltà legate alla disgrafia, quelle legate alla disortografia e, infine, quelle che dipendono dalle carenze nella composizione scritta.

La disgrafia evolutiva

La disgrafia è un disturbo della scrittura che si caratterizza come difficoltà specifica nella riproduzione dei segni alfabetici e numerici, il cui tracciato appare incerto, irregolare nella forma e nella dimensione e, in ogni caso, inadeguato (del tutto o in parte) ai modelli.

Questa difficoltà dipende da problemi collegati con il **grafismo**, vale a dire con le componenti comuni ai compiti di copiatura, dettato e scrittura spontanea, che richiedono il controllo di numerose sottocomponenti (ad esempio il recupero dei pattern grafo-motori, la coordinazione oculo-motoria, la velocità motoria della produzione dei grafemi). I bambini non riescono a riprodurre in modo adeguato la forma delle lettere o la loro grandezza, oppure hanno difficoltà nell'uso degli spazi del foglio, nel seguire le righe ecc. Tali problemi, dovuti a difficoltà di natura visuospaziale o nella motricità fine, piuttosto che a carenze linguistiche, sono generalmente classificati fra le **aprassie** e le **disprassie**.

Per quanto concerne l'attività di dettatura, la discriminazione fonetica interviene nella percezione uditiva di parole o frasi dettate, permettendo un'elaborazione dei fonemi funzionale alla loro trasformazione in segni o grafemi. In particolare, le tre componenti specifiche dello scrivere sono: l'analisi fonetica, l'associazione fonema-grafema e il recupero della forma ortografica. Nel processo d'apprendimento della scrittura le prime due permettono lo sviluppo del processo alfabetico, mentre il recupero della forma ortografica dà luogo allo sviluppo della componente lessicale. Un disturbo delle componenti del processo fonologico - **disgrafia fonologica** - produce errori od omissioni nella scelta dei fonemi, o alterazioni nell'ordine all'interno della parola (“valso” invece di “falso”, “pote” invece di “ponte”, “spato” invece di “pasto”); al contrario, un dis-

turbo della componente del processo ortografico – **disgrafia superficiale** – dà luogo a errori nelle parole omofone. Nelle produzioni scritte dei ragazzi queste due forme di disgrafia compaiono spesso associate, cosicché è necessaria la diagnosi accurata della tipologia del disturbo oltre alla considerazione della sistematicità degli errori e del loro andamento nel tempo.

Dunque la disgrafia è un problema che riguarda la forma della scrittura e non il contesto, si riferisce alla scrittura come puro grafismo e non alla scrittura come linguaggio e comunicazione, dove invece è necessariamente implicita l'ortografia.

La capacità di riproduzione grafica si realizza agevolmente solo quando è stato raggiunto un sufficiente grado di maturazione delle tre funzioni implicate: percezione visiva, rappresentazione e motricità fine. Il gesto grafico non potrà dunque essere eseguito correttamente quando si riscontrino deficit in una o più di queste funzioni e non vi sia tra queste una stretta integrazione.

La disortografia

Quando dalla forma (grafismo) si passa al contenuto, si affronta il problema della scrittura come comunicazione.

La disortografia, quindi, si manifesta attraverso difficoltà a livello delle componenti linguistiche della scrittura, che permettono l'acquisizione sia dei processi fonologici (analisi fonetica, associazione fonema-grafema) sia di quelli ortografici (apprendimento delle convenzioni ortografiche, uso della punteggiatura e produzione esatta di parole omofone non omografe, ad esempio “hanno/anno”, “l'etto/letto” ecc.). Queste competenze richiedono un accesso appropriato al lessico (recupero del significato, della pronuncia e delle caratteristiche ortografiche nel magazzino di memoria delle parole) e conoscenze sintattiche.

Considerando congiuntamente i tipi d'errori presenti nella lettura e nella scrittura, i più frequenti sono:

- confusione fra lettere di forma simile, ma diversamente orientate nello spazio (u-n, b-p, o-a);
- confusione fra lettere (fonemi) di suono simile (f-v, c-g);
- inversioni (“li” per “il”);
- omissioni di lettere, sillabe, parole, assimilazione di due parole (“le rodinelle” per “le rondinelle”) o divisione di una parola in due (“a diamo” per “andiamo”).

Le difficoltà nella produzione scritta

Altri disturbi riguardano la composizione scritta, vale a dire una fase più avanzata nell'apprendimento della scrittura. In questo caso sono ancora maggiori i collegamenti con le varie funzioni cognitive (ad esempio con l'elaborazione delle informazioni, il recupero della memoria a lungo termine, la pianificazione del pensiero, il controllo della prestazione, la successiva revisione del testo).

La produzione scritta è un'attività molto complessa che chiama in causa un gran numero di componenti di elaborazione: oltre a quelle implicate nell'attività di computazione, richiede l'attivazione dei processi di pianificazione, trascrivi-

zione e revisione, competenze di tipo espositivo, il recupero lessicale e sintattico e quello relativo alle convenzioni ortografiche del linguaggio scritto: punteggiatura, maiuscole ecc. (Hayes, Flower, 1980). Pertanto nella scrittura spontanea difficoltà e disturbi, oltre che interessare il piano ortografico e fonologico, coinvolgono le componenti propriamente cognitive che sottostanno alla produzione del testo scritto. Gli scrittori inesperti procedono nella composizione mediante la strategia di dire “tutto ciò che si sa”, secondo un andamento per catene associative, in cui un’idea segue semplicemente un’altra fino a quando il flusso ideativo è esaurito. Sono carenti i processi di pianificazione, poiché lo scrittore principiante dirige le sue risorse cognitive principalmente alla fase esecutiva del comporre, ossia alla trascrizione. La strategia compositiva adottata dagli scrittori esperti è, invece, orientata alla definizione degli obiettivi, al recupero d’idee, alla loro scelta e organizzazione in funzione della tipologia testuale e degli scopi comunicativi, al controllo della chiarezza del testo e così via.

La valutazione dei disturbi delle abilità di scrittura

Le prove per la valutazione dell’apprendimento delle abilità ortografiche principalmente usate per la lingua italiana sono:

- batteria di valutazione della scrittura e della competenza ortografica (Tressoldi, Cornoldi, 1991);
- valutazione delle abilità di scrittura (Giovanardi Rossi, Malaguti, 1994b);
- batteria per la valutazione della dislessia e della disortografia evolutiva (Sartori, Job, Tressoldi, 1995);
- Q1 elementari/medie (De Beni, Gruppo MT, 1995a; 1995b).

Riguardo agli aspetti inerenti alla composizione del testo scritto, la ricerca psicologica ha formulato diverse tipologie di strumenti d’indagine. Si tratta di strumenti strutturati in modo da verificare prevalentemente la coerenza e la connessione tra le proposizioni del testo, come il metodo elaborato da Leonard F.M. Scinto (1986).

Inoltre, sono disponibili alcuni strumenti di verifica delle competenze metacognitive coinvolte sia nella trascrizione sia nell’ideazione e nella produzione del testo. Si segnalano a riguardo i questionari formulati all’interno del programma *Scrittura e metacognizione* (Cisotto, 1998).

Il trattamento dei disturbi specifici di scrittura

Il trattamento dei disturbi di scrittura trova prevalentemente due linee guida, una per la compilazione e una per la produzione del testo scritto.

Relativamente alla produzione del testo scritto, le tecniche riabilitative mirano a esercitare le diverse abilità cognitive implicate:

- recupero della memoria delle “idee” che si vogliono raccontare;
- pianificazione dello schema di esposizione;
- trascrizione corrispondente.

Un esempio al riguardo sono le strategie metacognitive di scrittura indicate da Lerida Cisotto (1998).

Relativamente alla compilazione è fondamentale esercitare diverse componenti: discriminazione fonetica, analisi fonetica, corrispondenza grafemi-fonemi, sviluppo del lessico di parole, velocità delle prassie della scrittura. Il principio generale è quello di individuare la difficoltà specifica e focalizzare l'intervento su di essa.

2.3 Il disturbo specifico delle abilità aritmetiche

Sebbene l'ICD-10 faccia riferimento alle sole difficoltà aritmetiche, la letteratura psicologica contemporanea è concorde nel distinguere gli aspetti inerenti alle difficoltà di calcolo aritmetico da quelli inerenti al problem solving.

La discalculia evolutiva

Il termine discalculia evolutiva fa riferimento ai disturbi specifici dell'elaborazione numerica e del calcolo. Secondo quanto indicato nell'ICD-10, i sintomi delle difficoltà aritmetiche sono:

- incapacità di comprendere i concetti di base di particolari operazioni;
- mancanza di comprensione dei termini o dei segni matematici;
- mancato riconoscimento dei simboli numerici;
- difficoltà ad attuare le manipolazioni aritmetiche standard;
- difficoltà nel comprendere quali numeri sono pertinenti al problema aritmetico che si sta considerando;
- difficoltà ad allineare correttamente i numeri o a inserire decimali o simboli durante i calcoli;
- scorretta organizzazione spaziale dei calcoli;
- incapacità ad apprendere in modo soddisfacente le "tabelline" della moltiplicazione.

Sotto un'unica classificazione vengono quindi rappresentate difficoltà che interessano aspetti molto differenti: dalla comprensione dei simboli aritmetici alla comprensione del valore quantitativo dei numeri; dalla scelta dei dati per la soluzione di un problema all'allineamento in colonna; dalla semplice memorizzazione di combinazioni tra numeri, come nel caso delle tabelline, all'uso competente delle procedure di calcolo.

È necessario domandarsi quale sia la natura delle diverse difficoltà evidenziate: anche l'abilità di calcolo, come la lettura e la scrittura, sembra dipendere da una serie molto complessa di competenze cognitive e neuropsicologiche.

Le ricerche più recenti si riferiscono ai modelli neuropsicologici di elaborazione della conoscenza numerica e del calcolo sviluppati dalla letteratura prevalentemente nello studio di soggetti adulti (Ashcraft, 1992; McCloskey 1992; Dehaene, Changeux, 1993), evidenziandone le caratteristiche anche nei bambini. Ad esempio, Christine M. Temple (1989; 1991; 1997) si ispira al modello neuropsicologico modulare di Michael McCloskey e altri (1985) secondo il quale la

rappresentazione mentale della conoscenza numerica, oltre ad essere indipendente da altri sistemi cognitivi, è strutturata in tre moduli a loro volta distinti funzionalmente: comprensione, produzione e calcolo. Il **sistema di comprensione** trasforma la struttura superficiale dei numeri (diversa a seconda del codice, verbale o arabo) in una rappresentazione astratta di quantità; il **sistema del calcolo** assume questa rappresentazione come *input*, per poi manipolarla attraverso i segni delle operazioni, i “fatti aritmetici” od operazioni base e le procedure del calcolo; il **sistema di produzione** rappresenta l'*output* del sistema del calcolo, fornisce cioè le risposte numeriche. I tre sistemi funzionano in base a meccanismi lessicali (regolano il nome del numero), semantici (regolano la comprensione della quantità) e sintattici (regolano il valore posizionale delle cifre).

L'osservazione degli errori commessi da bambini con difficoltà di calcolo ha permesso a Temple (1991; 1997) di descrivere tre tipi di discalculia evolutiva in linea con il modello di McCloskey.

- La **dislessia per le cifre** è caratterizzata da difficoltà nell'acquisizione dei processi lessicali sia nel sistema di comprensione del numero che di produzione del calcolo. La processazione sintattica risulta completamente intatta, mentre risulta compromessa la processazione lessicale preposta alla selezione e al recupero dei singoli elementi lessicali. Gli errori sono del tipo: 34 = sessantasei; 1 = nove; 8483 = ottomilaquattrocentottantaquattro.
- La **discalculia procedurale** è caratterizzata da difficoltà nell'acquisizione delle procedure e degli algoritmi implicati nel sistema del calcolo. Il soggetto non presenta nessun tipo di difficoltà nell'area della processazione numerica (lettura e scrittura di numeri arabi, lettura e scrittura di numeri espressi in codice verbale) e neppure nella conoscenza dei fatti aritmetici, ma la capacità di applicare correttamente le procedure di calcolo risulta molto compromessa: commette sia errori di riporto sia di incolonnamento e di prestito. La conoscenza procedurale sarebbe dunque distinta dalla processazione numerica e dalla conoscenza dei fatti numerici e le componenti stesse della conoscenza procedurale potrebbero essere selettivamente compromesse.
- La **discalculia per i fatti aritmetici** è caratterizzata da difficoltà nell'acquisizione dei fatti numerici all'interno del sistema del calcolo: la capacità di elaborazione dei numeri è intatta, così come la conoscenza delle procedure di calcolo, mentre risulta compromesso il recupero dei fatti aritmetici. L'analisi degli errori commessi ha evidenziato due differenti tipi di errore: gli errori di “confini” determinati dalla inappropriata attivazione di altre tabelle confinanti (come per esempio $6 \times 3 = 21$); gli errori di “slittamento” in cui una cifra è corretta, l'altra è sbagliata (come per esempio $4 \times 3 = 11$).

Se le ricerche di Temple sono riuscite a descrivere possibili tipologie di discalculia evolutiva, caratterizzando ciascuna di esse in riferimento alle cause e alle condizioni neuropsicologiche alla base del disturbo stesso, va comunque evidenziato che a tutt'oggi manca una modalità condivisa dai diversi autori per analizzare le cause delle difficoltà implicate nei disturbi di calcolo.

Le difficoltà nella risoluzione dei problemi

Molti autori ritengono opportuno differenziare due fondamentali dimensioni presenti in una situazione di problem solving: la prima si riferisce alle caratteristiche del compito, la seconda ai processi di soluzione attivati per risolverlo. Così da una parte è possibile differenziare le diverse caratteristiche strutturali dei problemi, mentre dall'altra si può scomporre il processo di soluzione del problema in tre fasi: una fase di pensiero (scelta dell'operazione da eseguire), una fase prettamente tecnica e infine una esecutiva.

Altri autori ritengono che le differenze individuali nell'affrontare e risolvere i problemi possano essere spiegate considerando il modo con cui le conoscenze sono immagazzinate nella memoria. In effetti, per richiamare alla memoria un'informazione si dovrebbe poter entrare in una rete di relazioni attivando un nodo: se questo nodo è connesso ad altri, essi sarebbero attivati e risulterebbero disponibili per successive elaborazioni; se invece esso non risulta connesso ad alcuna procedura, il soggetto si troverà a doversi impegnare nella ricerca delle procedure appropriate senza la certezza di arrivare necessariamente a esiti esatti. In questo modo aumenta considerevolmente il carico di lavoro nell'elaborazione cognitiva.

Nella soluzione dei problemi, accanto alle abilità mnestiche, un peso rilevante è ricoperto dallo **stile cognitivo** posseduto dal soggetto, che influenza il modo di affrontare, rappresentare e risolvere i problemi. Gli stili cognitivi si differenziano sia dalle strategie cognitive (applicate in modo consapevole o meno e variabili a seconda delle situazioni che il soggetto deve affrontare) sia dalle abilità (riferite al contenuto, alle componenti, al livello della cognizione e specifiche di un particolare dominio): essi si riferiscono a differenze individuali costanti nei modi d'organizzare ed elaborare le informazioni e l'esperienza, vale a dire nei modi di ricercare, codificare, memorizzare le informazioni, nel modo di ristrutturare i problemi e di generare le ipotesi. Lo sviluppo degli stili cognitivi è influenzato sia da fattori interni al soggetto (intelligenza e personalità) sia da fattori esterni (*input* culturali, stile d'insegnamento scolastico e genitoriale). Sembra quindi che gli stili cognitivi, pur essendo risultato di una predisposizione interna al soggetto, possano essere modificati dalle richieste dell'ambiente e dall'influenza dell'educazione; ciò ha una notevole importanza sul piano psicopedagogico, soprattutto in presenza di soggetti con difficoltà nella risoluzione di problemi.

Infine, è importante considerare che nella soluzione di problemi, accanto a processi mnestici e a differenti stili cognitivi, sono coinvolte anche abilità linguistiche: se il testo del problema è particolarmente complesso, il soggetto deve valutare anche le parole del problema per decidere quali operazioni eseguire e a quali sistemi di relazioni e conoscenze attingere. In questa situazione il vocabolario posseduto dal soggetto e le caratteristiche dei messaggi verbali contenuti nel testo hanno un peso importante nella probabilità di comparsa della risoluzione corretta.

Cause dell'insuccesso in matematica

Per spiegare l'origine delle difficoltà in matematica sono state individuate due ordini di cause: neuropsicologiche e psicologiche.

- **Cause neuropsicologiche** Secondo il modello neuropsicologico, alla base delle disabilità ci sono caratteristiche funzionali specifiche. Sia l'emisfero destro (specializzato per l'integrazione solistica degli stimoli visuospatiali) sia l'emisfero sinistro (specializzato per l'integrazione sequenziale di stimoli linguistici primari) sono necessari per l'apprendimento, cosicché l'eventuale disfunzione di uno di questi emisferi provoca scompensi anche nei processi d'apprendimento. Così i bambini con disturbi dell'apprendimento imparerebbero in modo qualitativamente diverso rispetto ai coetanei a causa della loro incapacità di organizzare, integrare e sintetizzare le informazioni. In particolare, ci sono discalculie di tipo spaziale, associate a caratteristiche funzionali dell'emisfero destro, in cui gli errori sembrano dovuti prevalentemente a difficoltà nell'allineamento delle cifre e nella valutazione corretta del loro significato nel numero. I più semplici disturbi del calcolo e l'incapacità di leggere e scrivere i numeri sembrano, invece, associati prevalentemente a caratteristiche funzionali dell'emisfero sinistro.
- **Cause psicologiche** Secondo il modello psicologico, alla base dei disturbi di apprendimento in matematica sono riscontrabili cause di tipo prettamente psicologico, enfatizzando di volta in volta la centralità di svariati processi cognitivi implicati nel calcolo e nel problem solving. In particolare, la rilevanza dei processi di memoria è stata confermata dai risultati di numerose ricerche condotte in quest'ambito. Altri autori considerano rilevanti anche aspetti psicologici non prettamente cognitivi, quali le dinamiche motivazionali, emozionali e relazionali.

La valutazione delle difficoltà nell'apprendimento matematico

Le prove italiane principalmente usate per la valutazione dell'apprendimento delle abilità matematiche sono attualmente le seguenti:

- prove oggettive di matematica per la scuola dell'obbligo (Amoretti *et al.*, 1994);
- valutazione delle abilità matematiche (Giovanardi Rossi, Malaguti, 1994a);
- test ABCA di valutazione del calcolo aritmetico (Lucangeli, Tressoldi, Fiore, 1998);
- test ACMT di valutazione del calcolo aritmetico (Cornoldi, Lucangeli, Bellina, 2002);
- test SPM di valutazione del problem solving matematico (Lucangeli, Tressoldi, Cendron, 1998);
- prove per la valutazione delle abilità numeriche, in particolare delle abilità richieste nel completamento di serie e nel calcolo, all'interno della batteria Q1 (De Beni, Gruppo MT, 1995a; 1995b);
- questionario formulato all'interno del programma *Matematica e metacognizione* (Cornoldi *et al.*, 1995), per l'analisi degli aspetti metacognitivi implicati nella soluzione di problemi matematici.

Il trattamento riabilitativo dei disturbi specifici delle abilità matematiche

Rispetto all'intervento riabilitativo e al recupero delle difficoltà specifiche di elaborazione del numero e del sistema di calcolo, la letteratura ha prevalentemente proposto una prospettiva che individua il tipo di intervento da effettuare a partire dall'analisi dell'errore manifestato dal soggetto. Tale analisi consente infatti di riconoscere le componenti di elaborazione coinvolte nel disturbo. In particolare, il test ABCA (Lucangeli, Tressoldi, Fiore, 1998) si ispira al modello teorico di McCloskey e consente di ricavare un profilo delle competenze e difficoltà individuali relativamente ai tre sistemi cognitivi di comprensione, produzione e calcolo.

- La **comprensione** include diverse componenti quali la comprensione del significato dei simboli numerici, quella del valore quantitativo delle cifre, l'ordinamento e il confronto di quantità, la conoscenza del valore posizionale delle cifre.
- Le componenti della **produzione** sono la capacità di numerare avanti e indietro, la lettura e la scrittura di numeri, il ricordo delle successioni regolari (come le tabelline), la capacità di incolonnare i numeri e il recupero delle combinazioni e fatti numerici uguali (come le somme di numeri multipli di dieci e di cinque ecc.).
- La conoscenza delle **procedure** è relativa al calcolo scritto delle quattro operazioni (addizione, sottrazione, moltiplicazione e divisione).

Una volta individuata la componente da esercitare, è possibile predisporre un trattamento di recupero attraverso esercizi e materiali specifici e mirati.

Anche nell'abilità di risoluzione di problemi si possono individuare delle componenti di base:

- la **comprensione testuale** permette di capire quali sono i dati, individuando quelli rilevanti e quelli superflui e la richiesta del problema;
- la **rappresentazione** permette di costruire il rapporto tra i dati e le incognite, così come sono stati estratti attraverso la comprensione, in un modello mentale unitario in forma visuospaziale;
- la **categorizzazione** è la capacità di individuare la struttura del problema;
- la **pianificazione** permette di individuare le fasi delle operazioni per arrivare alla soluzione, attraverso il raggiungimento di obiettivi intermedi tra loro collegati;
- le **abilità di calcolo** permettono di affrontare le diverse tipologie di operazioni richieste;
- l'**autovalutazione** è la componente metacognitiva relativa alla qualità dell'attribuzione delle proprie capacità matematiche.

In questo caso è stato messo a punto il test SPM (Lucangeli, Tressoldi, Cendron, 1998), da cui si può ottenere una valutazione delle sei componenti descritte. In base al risultato ottenuto si possono scegliere attività mirate per potenziare le abilità che risultano deficitarie.

3. I disturbi aspecifici dell'apprendimento

3.1 I disturbi non verbali dell'apprendimento

Il termine “sindrome non verbale” è stato introdotto dal neuropsicologo canadese Byron P. Rourke per indicare i disturbi della memoria e della rappresentazione visuospatiale nell'apprendimento. Si tratta di un problema che investe dapprima lo sviluppo d'adeguate competenze percettive (tattili e visive) e abilità psicomotorie complesse (ad esempio arrampicarsi), per interessare poi alcuni aspetti della memoria, dell'attenzione, sino a compromettere l'apprendimento scolastico.

La sindrome non verbale non trova riscontro nei sistemi internazionali di classificazione (come l'ICD-10), pertanto un disturbo visuospatiale può essere presente all'interno d'altre categorie diagnostiche, come ad esempio in un disturbo del calcolo o in un disturbo della coordinazione motoria. Il bambino con disturbi visuospatiali può manifestare difficoltà nel copiare figure oppure parole rispettandone i rapporti spaziali. Relativamente all'intervento è importante distinguere se le difficoltà del bambino interessano specificatamente l'area dei numeri e/o della soluzione dei problemi, o sono secondarie a una sindrome di tipo “visuospatiale”.

Eziopatogenesi del disturbo non verbale

La ricerca recente cerca d'individuare le componenti del sistema cognitivo che sono effettivamente carenti nel disturbo non verbale ed entrano in gioco nelle attività che il bambino non riesce a svolgere; in particolare l'attenzione è stata posta alla memoria di lavoro visuospatiale. La memoria di lavoro è quel sistema di memoria temporaneo che sorregge il soggetto in tutte le attività che svolge, consentendogli di tenere a mente e “manipolare” le informazioni di cui ha bisogno. All'interno della memoria di lavoro sono quindi importanti le componenti che interessano l'elaborazione dell'informazione visuospatiale (**memoria di lavoro visuospatiale**). Si è ipotizzato che la difficoltà d'analisi dell'informazione visuospatiale sia associata all'incapacità di tenere momentaneamente presente, nel sistema di memoria di lavoro visuospatiale, questo tipo d'informazione. Il bambino con disturbo non verbale dell'apprendimento spesso non mostra problemi vistosi di percezione visiva, ma presenta difficoltà nel tenere a mente o manipolare ciò che ha percepito. Questi problemi riguardano perciò non tanto la percezione immediata dello stimolo visuospatiale, quanto il suo trattamento in un sistema di lavoro visuospatiale.

Un'altra ipotesi cerca di collegare i deficit visuospatiali alle difficoltà prassiche nei soggetti d'età evolutiva; in effetti, numerosi bambini disprattici mostrano un evidente impaccio motorio, assenza di destrezza e coordinazione nell'eseguire i movimenti e cadute nell'area visuospatiale. A questo proposito alcuni autori, esaminando un campione di soggetti disprattici, hanno verificato la compresenza di disprassia oculare e disprassia della marcia o della scrittura, sottolineando come un disordine visuoperceptivo e visuospatiale spesso si accompagna a problemi motori.

La valutazione delle difficoltà di tipo non verbale

Per la valutazione di questi disturbi in Cornoldi *et al.* (1998) sono disponibili le seguenti prove:

- prove di prassie costruttive VMI (Visual Motor Integration Test di Beery, 1989);
- alla WISC-R discrepanza di 15-20 punti ponderati tra quoziente intellettivo verbale (QIV) e di performance (QIP).

Il trattamento riabilitativo del disturbo non verbale

In passato l'approccio riabilitativo si basava essenzialmente sull'educazione percettiva e/o psicomotoria delle abilità visuospaziali e psicomotorie deficitarie. Si è però osservato che da un lato il riferimento ad abilità di tipo visivo e psicomotorio è troppo generico e quindi incapace di fornire un quadro preciso di funzionamento cognitivo relativo alle specifiche difficoltà manifestate dal bambino, dall'altro i benefici che si ottengono dall'esercitare le aree deficitarie riguardano le specifiche abilità proposte, ma difficilmente vengono generalizzate ad altri aspetti.

Attualmente l'obiettivo del programma è di insegnare al bambino con difficoltà visuospaziali la gestione delle proprie difficoltà attraverso **strategie di compensazione**: saper riconoscere che la situazione fa parte di quelle per cui si incontrano difficoltà, servirsi con agilità di sussidi che possono semplificare il compito (foglio quadrettato, compasso, calcolatrice ecc.), individuare strategie diverse con cui affrontare il compito in maniera più efficace, imparare ad aggirare il problema e a servirsi dei propri punti di forza, per esempio del linguaggio. Parallelamente è necessario stimolare le abilità generali di memoria e rappresentazione spaziale partendo dagli apprendimenti scolastici (ad esempio in geometria lo studio delle caratteristiche delle figure, risoluzione di problemi, esercizi di scrittura di numeri che enfatizzano la direzione del movimento della mano e la relazione tra le parti, lettura direzionale delle operazioni, allineamento di cifre ecc.) e dai sintomi più caratteristici di questa sindrome (organizzazione spaziale, difficoltà a cambiare set di risposte, difficoltà prassiche ecc.).

3.2 I disturbi d'iperattività e d'attenzione

L'OMS con il termine di "sindromi ipercinetiche" definisce un gruppo di condizioni caratterizzato dalla combinazione di un comportamento iperattivo scarsamente modulato con una marcata inattenzione e una mancanza di perseveranza nell'esecuzione di un compito. In particolare, nella classificazione dell'OMS si distinguono il disturbo dell'attività e dell'attenzione, il disturbo ipercinetico della condotta e la sindrome ipercinetica non specificata.

Le sindromi ipercinetiche insorgono sempre precocemente nello sviluppo, di solito nei primi cinque anni di vita. Come già accennato, le loro caratteristiche principali sono la mancanza di perseveranza nelle attività che richiedono un impegno cognitivo e la tendenza a passare da un compito all'altro senza com-

pletarne alcuno, insieme a un'attività disorganizzata, mal regolata ed eccessiva. L'ipercinesia è spesso associata ai disturbi dell'attenzione, al punto che negli ultimi anni è stato suggerito l'uso del termine diagnostico "sindrome da deficit d'attenzione" per questa condizione.

Relativamente al disturbo dell'iperattività e dell'attenzione, l'incidenza statistica è molto elevata visto che generalmente vi è un caso d'iperattività per classe (a livelli di scuola elementare). Il quadro diagnostico è molto complesso: se da un lato il termine "iper-attività" indica un eccesso d'attività manifestata dal soggetto, dall'altro non esistono dati normativi indicanti quale livello d'attività sia effettivamente al di sopra dei valori critici per le varie età. In particolare, manca la capacità di definire una diagnosi precoce, quando il bambino frequenta la scuola materna: nel bambino di quattro o cinque anni d'età i comportamenti d'instabilità sono spesso considerati come aspetti di vivacità intellettuale, di curiosità rispetto all'ambiente, una sorta di desiderio di imparare sempre cose nuove.

Eziopatogenesi del disturbo d'iperattività e d'attenzione

Per quanto concerne la natura del disturbo, il dibattito è ancora aperto. Da una parte si sostiene che il problema sia di natura costituzionale, dall'altra c'è la convinzione che si tratti di un epifenomeno mascherante un disordine della sfera emotiva e/o relazionale del bambino.

Alcuni autori affermano che l'ipercinesia è un disturbo "transazionale", vale a dire che interessa l'interazione tra il bambino e i vari aspetti dell'ambiente sociale e d'apprendimento. In effetti, la presenza di condizioni psicologiche e sociali sfavorevoli costituisce spesso una concausa d'iperattività.

I problemi comportamentali caratteristici dell'iperattività e della scarsa attenzione sono associati con i disturbi dell'apprendimento circa nel 50-70% dei casi: il fallimento o il basso rendimento scolastico sono una tipica conclusione della carriera scolastica dei bambini iperattivi. È chiaro, quindi, che esiste una relazione tra le due condizioni, anche se non si può dire se sia il comportamento iperattivo a portare al disturbo dell'apprendimento o viceversa.

La valutazione dei disturbi d'iperattività e d'attenzione

Per valutare lo stato dell'impulsività e dell'iperattività sono disponibili diverse prove in Cornoldi *et al.* (1996); in particolare sono utili le scale osservative da far compilare ai genitori, agli insegnanti e all'alunno stesso per un controllo incrociato (SDAI, SDAG) e la prova MFFT (Matching Familiar Figure Test).

Il trattamento riabilitativo dei disturbi d'iperattività e d'attenzione

In versione italiana è possibile disporre di due differenti programmi di trattamento. Edward A. Kirby e Liam Grimley (1989) individuano nelle funzioni cognitive e metacognitive un aspetto particolarmente problematico nei soggetti con iperattività, i quali presentano scarse prestazioni nelle situazioni di problem solving, a causa di un deficit nei processi di riconoscimento, di recupero e di implementazione delle strategie. Pertanto, il trattamento proposto dagli autori consiste in una tecnica di autoistruzione verbale, applicabile ai problemi di tipo logico, sco-

lastico e sociale, che il bambino può apprendere attraverso il modello dell'adulto. La mediazione dell'operatore (o dell'insegnante) è infatti necessaria per mostrare al bambino le fasi di autoistruzione proposte, per limitare il suo comportamento impulsivo e per arricchire il suo patrimonio di procedure cognitive e metacognitive. L'impulsività e l'abilità ad accostarsi correttamente a una situazione problematica sono controllate con l'utilizzo della tecnica del costo della risposta, secondo cui il bambino perde alcuni gettoni, dati all'inizio della seduta, ogni qual volta manifesti un comportamento inadeguato; il totale dei punti conservati permette di fare con lui delle considerazioni sul suo operato.

Cornoldi *et al.* (1996) hanno evidenziato che i bambini con iperattività hanno difficoltà a livello dei processi di controllo e di modulazione dell'attenzione (e non a livello metacognitivo): sembra esserci un marcato deficit di produzione, perciò questi soggetti mostrano di sapere cosa sia utile fare, senza riuscire in ogni caso a farlo. Il trattamento proposto si basa su un training d'autoistruzione verbale in cinque fasi, insegnato ai bambini con la tecnica del modeling e del costo della risposta, ma riveste particolare importanza la riflessione metacognitiva sulle abilità impiegate nel problem solving e la formulazione da parte del bambino di corrette attribuzioni allo sforzo e all'impegno.

Inoltre in alcune nazioni, *in primis* negli Stati Uniti, l'intervento sul disturbo è stato focalizzato sul trattamento farmacologico, attraverso la somministrazione di farmaci stimolanti (come il metilfenidato o la pemolina): si pensi che circa l'85% dei bambini americani con questo disturbo ha ricevuto in qualche momento questo tipo di trattamento farmacologico. Molte ricerche hanno dimostrato come i bambini sottoposti a tale intervento mostrino miglioramenti sotto diversi aspetti: l'effetto a breve termine sulla funzione cognitiva appare evidente sia a livello percettivo (ad esempio l'attenzione) sia a livello di risposta (ad esempio la velocità di risposta). Tuttavia l'effetto di questi farmaci sull'apprendimento in ambito scolastico si manifesta soprattutto se al bambino è contemporaneamente fornita un'adeguata educazione.

4. Conclusione

Dall'analisi condotta è emerso con evidenza che i disturbi dell'apprendimento sono, nella quasi totalità dei casi, di natura congenita e, quindi, rappresentano una sorta di elemento costitutivo che accompagna il bambino fin dalle prime fasi del suo apprendimento. Egli, infatti, deve acquisire nuove abilità, come lettura, scrittura e calcolo, partendo da un assetto neuropsicologico che non favorisce l'apprendimento automatico di quei costrutti. Inoltre, associato che questi disturbi sono riconducibili ad abilità o alterazioni neurofunzionali non riparabili in sé, l'obiettivo della riabilitazione non deve essere centrato sulla scomparsa del sintomo, bensì sulla riduzione della difficoltà. Si tratta dunque, per quanto concerne i bambini con DAS, di accettare per lungo tempo i loro errori al fine di aiutarli a raggiungere comunque la competenza, anche se imperfetta o a un livello più basso di quello atteso nei bambini normodotati di pari età scolastica.

Come emerso dall'analisi di ciascun disturbo dell'apprendimento, una volta che la diagnosi ha individuato la fonte del deficit, il trattamento si focalizza sulla riduzione della difficoltà, attraverso il recupero del deficit e lo sviluppo o il potenziamento di abilità parallele. Questa impostazione si basa sul fatto che gli apprendimenti scolastici complessi sono determinati dall'insieme di numerose abilità sottostanti. Così la lettura deriva dallo sviluppo di abilità di discriminazione visiva, di decodifica fonologica, ortografica e lessicale; la scrittura dallo sviluppo della discriminazione e analisi fonetica, del lessico di parole, della motricità fine e della velocità delle prassie di scrittura; il calcolo è possibile grazie allo sviluppo delle componenti di comprensione dei concetti numerici, di produzione e di procedura di calcolo numerico; la capacità di risoluzione di problemi si basa sull'abilità di comprensione testuale, sulla capacità di rappresentazione, di categorizzazione e di pianificazione, oltre che di calcolo aritmetico. Dopo aver individuato l'abilità (o le abilità) deficitarie, responsabili delle difficoltà d'apprendimento, l'intervento deve puntare al recupero di tale deficit attraverso esercizi mirati a potenziare l'abilità carente o le abilità sottostanti, senza la pretesa di rimuovere la causa neuropsicologica che determina il deficit.

L'intervento educativo mira, quindi, a facilitare lo sviluppo dell'abilità deficitaria presente nel bambino, il cui apprendimento risulta carente nell'area interessata dall'abilità cognitiva in questione. Si tratta di un processo che dura anni e che si accompagna allo sviluppo degli apprendimenti.

Un altro aspetto importante dell'intervento è il fatto che esso dovrebbe essere di tipo preventivo, anche se purtroppo, nella maggior parte dei casi, i bambini con difficoltà d'apprendimento vengono segnalati quando frequentano la seconda o terza elementare. L'intervento deve essere invece impostato secondo un'ottica di prevenzione, nell'ipotesi secondo cui le possibilità di recupero sono tanto maggiori quanto più precoce è l'individuazione del disturbo. È dunque importante attuare una diagnosi precoce, così da ricercare i primi segnali di difficoltà dei soggetti fin dall'età prescolare.

La validità della prevenzione trova conferma, tra l'altro, nelle teorie cognitive dell'apprendimento, inteso come processo costruttivo da parte del bambino di fronte alla conoscenza: il bambino apprende spontaneamente anche prima dell'ingresso nella scuola elementare, pertanto è possibile individuare i soggetti a rischio già durante la scuola materna e la prima elementare.

D'altra parte, attualmente, non è ancora certo quali siano i pre-requisiti scolastici e, in particolare, le acquisizioni o le abilità indispensabili affinché il bambino abbia un *iter* scolastico normale. Come si è visto, in letteratura si trovano autori che sostengono il valore predittivo delle abilità percettivo-motorie, della consapevolezza fonologica, del linguaggio, dei problemi socioculturali, ma nessuno di questi aspetti isolatamente è sufficiente. Un intervento di prevenzione, per essere davvero efficace, dovrebbe indagare la comparsa o meno dei pre-requisiti scolastici in tutte queste aree, in modo da avere un quadro completo delle iniziali condizioni d'apprendimento.

Riferimenti bibliografici

Alcetti, A., Cornoldi, C., Rigoni, F.

- 1997 *Difficoltà nella comprensione e rappresentazione di descrizioni visuo-spaziali in bambini con disturbi non-verbali dell'apprendimento*, in «Psicologia clinica dello sviluppo», I, n. 2

Amoretti, G. et al.

- 1994 *Prove oggettive di valutazione della matematica*, Firenze, Organizzazioni speciali

Ashcraft, M.H.

- 1992 *Cognitive arithmetic. A review of data and theory*, in «Cognition», 44, p. 75-106

Bernabei, P., Graziani, A.

- 1988 *Disturbi d'attenzione, iperattività motoria e disabilità di apprendimento*, in «Psichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza», 55, n. 4

Brotini, M.

- 1986 *Le difficoltà d'apprendimento. Come affrontare disgrafie, disortografie, dislessie e discalculie*, Tirrenia, Edizioni Del Cerro

Cisotto, L.

- 1998 *Scrittura e metacognizione*, Trento, Centro studi Erickson

Cornoldi, C.

- 1996 *Le difficoltà d'apprendimento a scuola*, Bologna, il Mulino
1991 *I disturbi dell'apprendimento*, Bologna, il Mulino

Cornoldi, C., Colpo, M.

- 1990 *Prove avanzate di comprensione della lettura*, Firenze, Organizzazioni speciali

Cornoldi, C., Colpo, M., Gruppo MT

- 1981 *La verifica della lettura*, Firenze, Organizzazioni speciali

Cornoldi, C. et al.

- 1998 *Abilità visuo-spaziali*, Trento, Centro studi Erickson

Cornoldi, C. et al.

- 1996 *Impulsività e autocontrollo. Interventi e tecniche metacognitive*, Trento, Centro studi Erickson

Cornoldi, C. et al.

- 1995 *Matematica e metacognizione*, Trento, Centro studi Erickson

Cornoldi, C., Gruppo MT

- 1997 *Le nuove prove di lettura MT*, Firenze, Organizzazioni speciali
1983 *Prevenzione e trattamento delle difficoltà di lettura e scrittura (PRCR-2)*, Firenze, Organizzazioni speciali

Cornoldi, C., Lucangeli, D., Bellina, C.

- 2002 *ACMT Batteria di valutazione delle abilità di calcolo aritmetico*, Trento, Centro studi Erickson

Cornoldi, C., Sanavio, E.

2001 *Psicologia clinica*, Bologna, il Mulino

De Beni, R., Cisotto, L.

2000 *Psicopatologia della lettura e della scrittura*, Trento, Centro studi Erickson

De Beni, R., Gruppo MT

1995a *Q1 elementari. Prove per la compilazione del profilo iniziale del nuovo documento di valutazione*, Firenze, Organizzazioni speciali

1995b *Q1 medie. Prove per la compilazione del profilo iniziale del Quadro I della scheda di valutazione*, Firenze, Organizzazioni speciali

Dehane, S., Changeux, J.P.

1993 *Development of elementary numerical abilities. A neuronal model*, in «Journal of Cognitive Neuroscience», 5, p. 390-407

De Beni, R., Pazzaglia, L.

1991 *Lettura e metacognizione*, Trento, Centro studi Erickson

Giovanardi Rossi, P., Malaguti, T.

1994a *Valutazione delle abilità matematiche*, Trento, Centro studi Erickson

1994b *Valutazione delle abilità di scrittura*, Trento, Centro studi Erickson

Hammil, D.D.

1990 *Defining learning disabilities. An emerging consensus*, in «Journal of Learning Disabilities», 23

Hayes, J.R., Flower, L.S.

1980 *Identifying the organization of writing processes*, in Gregg, L.W., Steinberg, E.R. (a cura di), *Cognitive processes in writing*, Mahwah, Erlbaum

Kirby, E.A., Grimley, L.K.

1989 *Disturbi dell'attenzione e iperattività. Guida per psicologi ed insegnanti*, Trento, Centro studi Erickson

Lucangeli, D.

2000 *Individuazione delle difficoltà di apprendimento scolastico*, in Axia, G. e Bonichini, S. (a cura di), *La valutazione del bambino*, Roma, Carocci

Lucangeli, D., Tressoldi, P.E., Cendron, M.

1998 *SPM Batteria di valutazione delle abilità di problem solving matematico*, Trento, Centro studi Erickson

Lucangeli, D., Tressoldi, P.E., Fiore, C.

1998 *ABCA Batteria di valutazione delle abilità di calcolo*, Trento, Centro studi Erickson

McCloskey, M.

1992 *Cognitive mechanisms in numerical processing. Evidence from acquired dyscalculia*, in «Cognition», 44, p. 107-157

McCloskey, M., Caramazza, A., Basili, A.

1985 *Cognitive mechanism in number processing and calculation. Evidence from dyscalculia*, in «Brain and Cognition», 4, p. 171-96

Organizzazione mondiale della sanità

1992 *International Classification of Diseases*, Milano, Masson

Pazzaglia, F., De Beni, R., Cristante, F.

1995 *Prova di metacomprendione*, Firenze, Organizzazioni speciali

Sabbadini, G. (a cura di)

1995 *Manuale di neuropsichiatria dell'età evolutiva*, Tirrenia, Edizioni Del Cerro

Sartori, G., Job, R., Tressoldi, P.E.

1995 *Batteria per la diagnosi della dislessia e disortografia evolutiva*, Firenze, Organizzazioni speciali

Scinto, L.F.M.

1986 *Written language and psychological development*, Orlando, Accademic Press, Inc.

Soresi, S.

1987 *Le difficoltà logico-matematiche*, in «Psicologia e scuola», n. 36

Soresi, S., Corcione, D., Gruppo Emmepiù

1992 *Prove oggettive di matematica per la scuola elementare*, Firenze, Organizzazioni speciali

Stella, G.

2001 *In classe con un allievo con disordini dell'apprendimento*, Milano, Fabbri

Temple, C.M.

1991 *Procedural dyscalculia and number fact dyscalculia. Double dissociation in developmental dyscalculia*, in «Cognitive Neuropsychology», 8, p. 155-176

1989 *Digit dyslexia. A category specific disorder in developmental dyscalculia*, in «Cognitive Neuropsychology», 6, p. 93-116

Temple, C.M.

1997 *Developmental cognitive neuropsychology*, London, Psychology Press

Tressoldi, P.E., Cornoldi, C.

1991 *Batteria per la valutazione della scrittura e della competenza ortografica nella scuola dell'obbligo*, Firenze, Organizzazioni speciali

Tressoldi, P.E., Vio, C.

1998 *Il trattamento dei disturbi dell'apprendimento scolastico*, Trento, Centro studi Erickson

1996 *Diagnosi dei disturbi dell'apprendimento scolastico*, Trento, Centro studi Erickson

Witelson, S.F.

1977 *Two right hemispheres and none left*, in «Science», 195

La qualità dei servizi per l'infanzia: una co-costruzione di significati condivisi

Anna Bondioli

*docente di pedagogia
generale e sociale
Università degli studi
di Pavia*

1. La qualità dei servizi per l'infanzia: punti di vista

Tenterò, con questo mio contributo, di riflettere su alcuni nodi del dibattito circa la qualità dei servizi per l'infanzia nel nostro Paese e di prospettare, attraverso esemplificazioni, un modello di valutazione formativa pertinente ai servizi per l'infanzia, che sappia restituirne pienamente le caratteristiche di agenzie educative della collettività.

La qualità è da più di cinquant'anni un concetto inquietante nella cultura pedagogica (Becchi, 2000). Come dichiarano Lilian Katz (1996) e Peter Moss (1994), specialisti di educazione infantile, pervenire a una definizione univoca di questo concetto sembra estremamente difficile.

Ancor più difficile rintracciare significati univoci nel lessico degli operatori, così come in quello degli utenti (le famiglie) e dei responsabili dei servizi educativi e scolastici. Il termine qualità assume di volta in volta significati differenti a seconda delle idee e delle aspirazioni dei diversi soggetti. Per le famiglie qualità del servizio può significare, di volta in volta, trovarvi una "buona accoglienza" per sé e per i propri figli, verificare che i bambini vi vanno volentieri, vi si trovano bene e non mostrano segni di disagio, riconoscere che il nido o la scuola offrono al proprio figlio opportunità che la famiglia da sola non può offrire: amici con cui giocare, corsi di lingua o di computer. Per gli operatori qualità del servizio può volere dire buon accordo tra colleghe, risposta positiva alle richieste fatte all'ente gestore, ricchezza di risorse, fama attribuita all'istituzione. Per l'amministrazione o l'ente privato che li ha istituiti qualità può significare un positivo rapporto tra costi e benefici, un aumento dell'utenza o un contenimento dei costi o un vantaggio finanziario.

Nella nozione di un servizio di qualità entrano dunque punti di vista, interessi e significati differenti.

In tutti i casi, e in senso molto generale, la parola qualità ha sempre una connotazione positiva: equivale ad accettabilità, desiderabilità, "buon livello", "eccellenza". Al di là dei contenuti, spesso impliciti, che informano le differenti idee di qualità, ciò che risulta evidente è la connotazione di valore che è sempre sottesa al campo semantico della parola. Una connotazione di valore che, in quanto tale, non può riferirsi ad alcuna logica oggettiva ma che ha a che fare con ciò che le persone desiderano, in cui credono, che giudicano "buono", adatto, degno di essere perseguito. È proprio tale connotazione di valore a rendere così inquietante il concetto di qualità: ciò che lo contraddistingue è il fatto di essere soggettivo, "relativo", dipendente dai punti di vista.

Quanto più il termine qualità si diffonde nel discorso comune generando quella che potrebbe essere definita una “giungla terminologica”, tanto più il termine si fa strada anche nei testi ufficiali. Nel documento presentato dall'allora ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco alla conferenza sull'infanzia del 19-21 novembre 1998 a Firenze, qualità è una parola d'ordine delle politiche per l'infanzia del nostro Paese, ma anche nei testi più recenti relativi alla riforma in atto nella scuola si dichiara sempre più spesso che obiettivo dell'intero sistema formativo è quello di mantenere e perseguire la qualità. Anche nei documenti ufficiali, tuttavia, come nel discorso comune, il termine viene usato senza cercare di scioglierne le ambiguità.

Eppure, nel mondo della scuola e dei servizi educativi, si fa sempre più pronunciata l'esigenza di rendere meno soggettive, meno impressionistiche, meno parziali le idee di qualità che ispirano l'apprezzamento delle realtà educative, proponendo parametri e dimensioni che siano univocamente accertabili.

Un apprezzabile tentativo in questo senso è quello compiuto a partire dal 1990 dalla Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali della Commissione europea che ha tracciato un percorso di miglioramento dei servizi 0-6 anni nei Paesi membri, definendo dapprima indicatori contestuali e garanzie di base per un buon funzionamento e successivamente prefigurando 40 obiettivi comuni da raggiungere entro l'anno 2006 (Commissione europea, Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali, 1990, 1996); raccomandazioni e parametri lasciati volutamente “laschi”, vista la differenziazione dei contesti cui vengono rivolti e cui intendono riferirsi, ma espliciti circa gli aspetti e le garanzie che i servizi dovrebbero assicurare in un'ottica di mantenimento/promozione della loro qualità.

Di fronte all'esigenza di rendere meno soggettivi, meno impressionistici, più univocamente accertabili i tratti e le dimensioni della qualità che da più parti si fa sentire, esigenza che si fa sempre più pressante in un momento quale quello attuale in cui il mercato delle istituzioni formative si fa sempre più concorrenziale, tra pubblico e privato ma anche all'interno del pubblico, e nel quale i servizi chiedono di poter “certificare” la propria qualità, meno apprezzabile è, a mio avviso, la soluzione, talvolta proposta, di affidare alla “concorrenza” e al “libero mercato” la demarcazione tra buoni o cattivi prodotti in termini di servizi e istituzioni educativi. Questa soluzione, di marca aziendalistica, si fonda sulla cosiddetta “soddisfazione dell'utente”. Il produttore definisce i requisiti qualitativi di un prodotto tenendo conto dei bisogni “impliciti” ed “espliciti” del cliente e valuta la qualità della sua offerta sulla base dello scarto tra il valore d'uso percepito (quello che il cliente percepisce di ricevere) e il valore atteso (valore che il cliente si aspetta di ricevere). Nel caso dei servizi per l'infanzia il prodotto è il servizio che viene offerto e gli utenti sono le famiglie. Salta subito all'occhio la difficoltà di utilizzare questo modello per valutare la qualità di istituzioni formative: non è sempre detto che la qualità attesa dalle famiglie coincida con la qualità pedagogica che l'istituzione si sente la responsabilità di assicurare.

Esistono, tuttavia, dei tentativi di analizzare il campo semantico del termine all'interno di quel filone recente di studi che va sotto il nome di *educational evaluation*, quell'ambito di studi, attivo da più di quarant'anni, che si occupa dei criteri e dei modelli di valutazione di realtà, interventi, sistemi formativi (Bondioli, Ferrari, 2000).

Peter Moss, ad esempio, distingue tra accezione descrittiva e accezione valutativa del termine (Moss, 1994). Nel primo caso qualità si riferisce alle proprietà specifiche di una certa realtà: qualità è quel *quid* che rende unici e irripetibili la fisionomia e i tratti di una certa istituzione o servizio. Nel secondo caso qualità è ciò che si giudica all'interno di un processo di valutazione che può essere condotto in vario modo: riferendosi a standard, a criteri predefiniti, a obiettivi condivisi ecc. Si tratta di una distinzione che rimanda ad un'altra: qualità come "dover essere" e qualità come "essere", qualità cioè come ideale da perseguire o con cui commisurarsi e qualità come "dato di fatto", attestabile mediante la ricognizione della presenza-assenza di un certo numero di fattori e condizioni. Ma questa distinzione non è sufficiente a chiarire che cosa contraddistingua specificatamente la qualità in riferimento a contesti e realtà che si autodefiniscono e vengono considerati educativi: sistemi formativi, scuole, servizi per l'infanzia ecc.

Per meglio cercare di districarmi nella complessità della questione mi avvarrò di quanto contenuto in un saggio di due specialisti inglesi dell'istruzione secondaria (Harvey, Green, 1993), nel quale vengono proposte diverse accezioni di qualità. Le presenterò discutendole in relazione ai servizi per l'infanzia e proponendone, infine, una che appare accettabile e, soprattutto, pertinente a realtà, quali appunto i servizi e le scuole per l'infanzia, che hanno una dichiarata finalità formativa.

- **Qualità come eccellenza.** L'eccellenza pertiene a certe realtà che si pongono - o vengono poste - al di sopra delle altre perché "speciali" ed "esclusive". In questo senso eccellenti sono realtà uniche, irripetibili, il cui modello è spesso inesportabile. Non concordo con un'idea di qualità come "eccellenza" perché tale idea evita di esplicitare i criteri sulla cui base fondare un giudizio di qualità. Il giudizio di eccellenza non si fonda in questo caso su un confronto e, soprattutto, **non dichiara i criteri** utilizzati per la qualificazione: il qualificante si autorizza da sé o fonda la propria elevata qualità su una fama riconosciuta. La qualità, intesa come "buona fama" o come "autocertificazione di bontà", non solo suona come auto-referenziale ma, non esplicitando i parametri su cui il giudizio si fonda, impedisce di fatto l'esportabilità di esperienze che si ritengono di rilievo e apprezzabili.
- **Qualità come raggiungimento degli standard prescritti.** In questo senso si può parlare ancora di eccellenza ma gli standard di perfezione sono in questo caso prescritti, definiti, espressi o riferendosi a teorie pedagogiche o a dei programmi ufficiali o a dei parametri definiti da autorità deputate. **L'adeguatezza o meno a tali standard** di perfezione costituisce il **criterio**

sulla cui base si ritiene possibile compiere una valutazione di qualità. Mi trovo in disaccordo anche con questa seconda accezione. Ho sempre considerato una risorsa e non un limite il fatto che esistessero orientamenti, linee guida e non programmi per il nido e la scuola dell'infanzia e che gli standard potessero essere definiti non per autorità, dall'alto e in maniera uniforme, ma fossero stabiliti in maniera consensuale all'interno di un gruppo di lavoro in un certo contesto. Concepire la qualità come adeguamento a standard può condurre alla conseguenza di una uniformazione e omologazione dei servizi e delle scuole verso il basso e, soprattutto, non fornire ai servizi e alle scuole gli strumenti per pensare a innovazioni e a miglioramenti.

- **Qualità come adeguatezza al proposito.** Si tratta di una definizione funzionale: un servizio è di qualità se ha raggiunto gli obiettivi che si è posto. Quest'ultima accezione di qualità, diversamente dalle precedenti, chiama direttamente in causa tutti coloro che come utenti, come operatori pedagogici, come responsabili amministrativi hanno a cuore la qualità di un nido o di una scuola dell'infanzia. Non solo spetta loro garantirne la qualità ma è loro compito definirla, in maniera più o meno negoziata delineando gli obiettivi che si intendono perseguire e misurando la qualità in relazione al raggiungimento di tali obiettivi. Ma anche questa definizione non sembra sufficiente a definire la qualità di servizi educativi. I criteri di riuscita di volta in volta stabiliti potrebbero risultare conflittuali e contraddittori rispetto al perseguimento della finalità propriamente educativa del servizio stesso. È noto, ad esempio, come l'esigenza di garantire un servizio di custodia il più possibile flessibile per venire incontro alle esigenze di un'utenza diversificata possa contrastare l'esigenza propriamente pedagogica di assicurare continuità all'esperienza infantile all'interno dei servizi; è uno dei problemi delle cosiddette "nuove tipologie": il contenimento dei costi può essere – ed è spesso stato – uno dei criteri di riuscita espressi dal servizio ma non sempre tale pur auspicabile obiettivo è risultato sinergico al mantenimento di un'adeguata qualità educativa.
- **Qualità in senso trasformativo.** Un servizio che si dichiara educativo – sia esso una scuola o un nido – ha, per definizione, una chiara finalità pedagogica, un intento di trasformazione migliorativa nei confronti dei destinatari dell'intervento formativo. La qualità di un'istituzione o di un servizio educativo può essere e deve essere valutata in relazione alla capacità di raggiungere questo specifico traguardo formativo. La qualità di un servizio educativo andrà giudicata sulla base dell'effettiva capacità formativa del servizio stesso.

È su quest'ultima accezione che mi trovo pienamente d'accordo. La qualità di un nido o di un servizio per l'infanzia va commisurata alla capacità del servizio stesso di offrire opportunità di crescita ai bambini che vi sono ospitati. Si tratta di una responsabilità politica e pubblica che va affermata e ribadita e che

identifica la *mission*, cioè la vocazione specifica di questi servizi, i quali possono **anche** svolgere altre funzioni (per esempio venire incontro ai bisogni di accudimento delle famiglie) ma **non** a discapito della funzione educativa.

Ne consegue che non si possono utilizzare per definire e valutare la qualità di un servizio come il nido o la scuola dell'infanzia criteri validi per altri servizi della collettività (posta, ferrovia, sanità ecc.). Occorre impegnarsi a definire criteri di qualità intrinseci, connessi cioè alla vocazione specifica di questi servizi. Per le stesse ragioni non si può fare equivalere il nido a un'industria che ha come scopo la vendita dei propri prodotti e la cui qualità può essere determinata in termini di produttività, cioè di prodotto o esito tangibile di un investimento economico, misurabile in termini di rapporto tra funzionamento e costo e tra risultati e costo, oppure valutabile in termini di "soddisfazione" del cliente¹. Il prodotto, semmai si potesse continuare ad usare questo termine, di un'agenzia educativa come il nido non è una "cosa" ma un bene scambiabile, che potremmo anche chiamare cultura, frutto di "transazioni" tra individui (tra adulti e bambini e tra gli stessi adulti), "transazioni" che fanno crescere, che sono di aiuto allo sviluppo di tutti coloro che vi sono implicati.

2. A chi spetta definire la qualità

Con questo ho già fornito qualche orientamento circa un secondo nodo che intendevo trattare, che riguarda il problema di a chi spetti la responsabilità di definire e giudicare della qualità dei servizi per l'infanzia e quali figure vadano coinvolte in tale processo. Si diceva all'inizio che qualità è un termine inquietante che chiama in causa opinioni, aspirazioni, valori. Opinioni, aspirazioni e valori molto spesso difforni tra loro, perché diversi sono i bisogni, i desideri, le idee, le conoscenze delle figure che li esprimono. Che cos'è qualità per un genitore che manda il proprio figlio al nido? Che cos'è qualità per un operatore che nel nido lavora e si impegna? E per il responsabile amministrativo? E per il politico? Da qui una serie di interrogativi: data la variegatura di punti di vista, di saperi, di ruoli di coloro che ruotano intorno al servizio è possibile pervenire a un accordo circa i fattori, le condizioni, le garanzie della qualità del nido? Quale di queste figure ha la maggiore responsabilità o autorità o diritto di dichiarare, esplicitare, richiedere che vengano rispettati criteri e parametri di qualità? Anche a questo proposito, come per la trattazione del nodo precedente, sarà opportuno riferirsi a dei modelli che è bene discutere. Un primo modello vede il nido – e, in genere, qualsiasi servizio della collettività – come rivolto a una particolare utenza, caratterizzata da bisogni ed esigenze proprie. La qualità del servizio viene fatta coincidere con la soddisfazione dell'utenza; la libera concorrenza tra gli erogatori del servizio, in lizza per accaparrarsi l'utenza, costituirebbe un dispositivo di garanzia della qualità. Ciò

¹ Per una discussione di tali aspetti si vedano: Ferrari, 1995 e Bondioli, 1999.

sembra valere nel mondo dell'industria dove la concorrenza tra imprese per la conquista del mercato si fonda per buona parte sulla capacità delle stesse di accaparrarsi fette sempre più ampie di consumatori. Certo il nido si configura come un servizio per le famiglie ed è giusto che le famiglie partecipino alla vita del nido e concorrano a garantirne la qualità. C'è comunque da chiedersi se la loro soddisfazione possa costituire l'unico o il più importante indicatore della qualità e se lo stesso concetto di "utenza" e di "cliente" non vada inteso in senso più esteso (Cantone, 1996).

Un secondo modello – ancora una volta molto semplificato – vede il nido come un'organizzazione complessa che gestisce risorse, organizza il lavoro di diverse figure, delinea e verifica responsabilità e compiti al fine di ottenere i risultati previsti. Per fare funzionare il servizio occorrono strutture, arredi, attrezzature, persone. La gestione di tali aspetti può essere più o meno accorta, più o meno costosa, più o meno efficiente. Ma la qualità gestionale, nei termini degli obiettivi posti dai responsabili amministrativi, spesso digiuni di cultura pedagogica, non sempre collima con l'idea che della qualità hanno gli operatori o i genitori.

Quando il punto è la definizione della qualità, in termini sia di obiettivi da raggiungere, sia di criteri e parametri cui attenersi, l'unica soluzione possibile è quella proposta da più parti – nei contributi più recenti (Moss, 1994) – di considerare la qualità come un concetto che riflette «valori e convinzioni, esigenze e programmi, influenze e responsabilità da parte di diversi gruppi di "attori" che hanno un interesse in questi servizi» (Moss, 1994, p. 1). Ne viene di conseguenza che la qualità non può essere pensata se non come "transazione" e cioè come sforzo di esplicitazione e negoziazione tra diversi "gruppi di interesse"². Tali gruppi di interesse, per quanto riguarda i servizi per l'infanzia, sono: le famiglie, gli operatori, i responsabili amministrativi, i politici, i bambini, la società civile nel suo complesso. In un modello democratico, caratterizzato da un'idea di servizio educativo basato sulla condivisione e la partecipazione, tutte queste figure appaiono ugualmente potenzialmente coinvolte nella definizione della qualità. Io credo che nel momento attuale, nel quale alle Regioni e agli enti locali viene demandato questo compito impegnativo di determinazione della qualità³, debba venire colta l'opportunità di avviare un processo effettivamente partecipato di negoziazione di scopi e obiettivi, di determinazione consensuale di standard, di discussione pubblica sul significato e le funzioni dei servizi.

² Questo concetto trova riscontro anche nell'ambito degli studi sulle strategie aziendali (Rusconi, 1988) e designa gli individui e i gruppi che dipendono dall'impresa per la realizzazione dei loro obiettivi personali e da cui l'azienda è dipendente. Per la declinazione di tale concetto in relazione agli attori implicati nella definizione della qualità dei servizi per l'infanzia si veda Bondioli, 1999 e Moss, 1994.

³ Si veda la proposta di legge C 690, *Norme per lo sviluppo e per la qualificazione del sistema dei servizi per la prima infanzia*, d'iniziativa dei deputati Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri presentata il 12 giugno 2001 (XIV legislatura), in particolare art. 8 (Funzioni delle Regioni) e art. 9 (Funzioni dei Comuni).

Non solo. La negoziazione e la pattuizione, che risultano essere tratti fondanti del determinare la qualità, costituiscono anche un tratto essenziale della qualità intesa in senso trasformativo. Il confronto di punti di vista che tale negoziazione comporta arricchisce coloro che vi partecipano: si chiarisce, si estende e si allarga la propria prospettiva. Inoltre, il confronto non riguarda solo le idee, le aspirazioni dei diversi soggetti implicati ma anche come tali idee si traducano nella pratica. Esprimere ed esplicitare la qualità comporta una riflessione sulle pratiche educative per giungere a determinare quali di esse possano essere considerate “buone pratiche”, strategie efficaci per compiere quell’opera di trasformazione che è l’educazione. Anche la riflessione partecipata è fonte di arricchimento, produce cultura. Esplicitare la qualità significa, ad esempio, cercare di rispondere a domande del tipo: quali pratiche per quale bambino? Risposta che non può che derivare da una riflessione su che cosa si fa nei nidi e nelle scuole dell’infanzia, sul perché si fa quel che si fa, su come si potrebbe farlo meglio. Ne viene che l’esplicitare la qualità è un processo formativo che coinvolge nei servizi i piccoli ma anche i grandi. Qualità è il prodotto di transazione che produce crescita, una crescita che non interessa solo coloro che ricevono educazione ma anche quelli che la danno. Un crescere in consapevolezza che si traduce in un’innovare ragionato, in un fare cosciente condiviso e, pertanto, passibile di ulteriore confronto.

3. Valutare la qualità per esplicitare e “fare” la qualità: alcune esperienze

È su questa linea, in accordo con gli obiettivi definiti dalla Rete per l’infanzia della Commissione europea (1990; 1996) che si sono mosse da alcuni anni alcune realtà regionali e provinciali del nostro Paese: la Regione Toscana (Regione Toscana, Istituto degli Innocenti, 1993; 1998), la Regione Umbria (Cipollone, 1999), la Regione Emilia-Romagna (Bondioli, Ghedini, 2000), la Provincia autonoma di Trento (Barberi *et al.*, 2002) e diverse realtà comunali che, attraverso percorsi estesi e partecipati a più figure coinvolte nei servizi, sono giunti a delineare linee guida e criteri per la definizione della qualità dei servizi capaci di tenere conto delle peculiarità e delle realizzazioni più significative fin qui compiute nei contesti territoriali di riferimento⁴. È a queste esperienze che intendo richiamarmi per illustrare come il processo che conduce all’esplicitazione di criteri e parametri di qualità sia il modo attraverso cui i servizi e le scuole possono garantirsi per il presente e per il futuro le possibilità e le condizioni per impegnarsi a realizzare concretamente la qualità.

Ne presenterò due, una relativa ai servizi per la primissima infanzia e una relativa alla scuola dell’infanzia, che illustrano bene il processo di cui ho appena parlato.

⁴ Per un approfondimento di questo tema si veda Bondioli (2000); Bondioli e Ferrari (2001).

3.1 La costruzione di indicatori contestuali per i nidi umbri e dell'Emilia-Romagna

A partire dagli anni Novanta, molto in anticipo rispetto ad altre successive iniziative, sia la Regione Umbria che la Regione Emilia-Romagna danno avvio a un percorso di valutazione dei nidi regionali allo scopo non tanto di certificare la qualità quanto di elaborare indicatori di qualità contestuali, contestuali nel senso di rispecchiare gli aspetti più pregevoli dei servizi territoriali, quegli aspetti cioè che individuassero la specifica fisionomia pedagogica dei servizi sul territorio, le sue tradizioni più apprezzabili, le idee sul bambino e la sua educazione condivise. Scopo di questo lavoro, che ha visto collaborare per un certo numero di anni, operatori, coordinatori, amministratori dei servizi e ricercatori universitari esperti in pratiche di valutazione, era quello di far emergere un orizzonte di significati condivisi circa le finalità dei servizi, la loro caratterizzazione pedagogica, le soluzioni più idonee da adottare in termini di pratiche pedagogiche e organizzative. Un orizzonte di significati condivisi ed espliciti che consentisse ai nidi regionali di disporre di parametri e di criteri per orientare, anche per il futuro, il lavoro e l'operatività nei servizi⁵.

In Emilia-Romagna si è proceduto nel giro di due anni a valutare mediante la SVANI (Harms, Cryer, Clifford, 1992) – uno strumento di *evaluation* creato negli Stati Uniti e successivamente tradotto e adattato alla situazione italiana – 16 nidi della regione scelti in modo che fossero rappresentativi della realtà territoriale (due nidi per provincia, uno in un centro urbano e un secondo in un centro più piccolo). La valutazione ha visto coinvolti per ciascun nido tutti gli operatori, il coordinatore pedagogico, il personale ausiliario e il ricercatore. Ciascuno di questi soggetti è stato chiamato a valutare il nido con l'utilizzo dello strumento. Ma il vero e proprio lavoro, che costituisce il fulcro dell'esperienza, si è realizzato in quelli che sono stati chiamati "incontri di restituzione" nei quali il ricercatore-valutatore esterno sosteneva la discussione, il confronto, la negoziazione tra operatori in modo che, a partire dalle valutazioni compiute e, soprattutto da una critica allo strumento adottato, non sempre capace di rendere la fisionomia di qualità propria di ciascun nido, venissero esplicitate le idee di cui ogni soggetto era portatore e che emergevano in filigrana riflettendo insieme sulle pratiche più diffuse e consolidate nei servizi. Ciascun nido coinvolto ha, dunque, ragionato sulla propria fisionomia educativa, motivando le proprie scelte, riflettendo sugli aspetti ritenuti irrinunciabili per mantenere e garantire il proprio profilo di qualità. Uno sforzo di esplicitazione di non poco conto dal quale sono emerse idee circa la natura del bambino piccolissimo e i bisogni delle famiglie, modi di concepire l'educazione extradomestica e finalità da attribuirsi ai servizi, identificazione delle esperienze più significative realizzate. Uno sforzo di esplicitazione, favorito dal confronto: confronto con uno

⁵ Il percorso e i risultati di ambedue le esperienze sono contenuti in due pubblicazioni (Cipolлоне, 1999; Bondioli, Ghedini, 2000).

strumento dotato di una certa “filosofia di qualità” non sempre condivisa; confronto tra colleghi, non sempre ugualmente consapevoli o d'accordo; confronto con i ricercatori, portatori di un sapere sul bambino e sull'educazione non del tutto omologo a quello degli operatori.

Compito dei ricercatori, a questo punto, è stato quello di sintetizzare in forma discorsiva e per punti, quegli aspetti dei nidi regionali da tutti riconosciuti come apprezzabili e valevoli non solo per il presente ma anche per il futuro. Un insieme di linee guida, di orientamenti, scaturiti dalle effettive realizzazioni compiute e dalla riflessione sulle stesse, che rispecchiavano gli aspetti più apprezzabili dei nidi regionali. Anche tali linee guida sono state discusse con i coordinatori regionali, i quali vi hanno a loro volta ragionato, le hanno precisate, corrette e chiarite fino a giungere a una formulazione accettabile e condivisa. Compito ulteriore dei ricercatori è stato quello di sintetizzare nella forma di un sistema di indicatori di qualità, e cioè di insieme articolato di aspetti irrinunciabili del “buon nido”, gli elementi delle linee guida apprezzati dai coordinatori e dai responsabili regionali.

Nel caso dell'Umbria il lavoro è proceduto in maniera analoga ma con alcune differenze. Sono stati valutati tutti i nidi della Regione (all'epoca 36). Oltre agli incontri di “restituzione” ciascun nido ha realizzato un dossier con il quale ha avuto modo di “dire di sé” raccontando la propria storia, descrivendo le proprie caratteristiche organizzative, riflettendo sull'esperienza di valutazione compiuta. Come nel caso dell'Emilia-Romagna il sistema di indicatori messo a punto ha tenuto conto della fisionomia specifica, delle tradizioni, dei valori espressi dai collettivi e dai coordinatori nelle diverse autopresentazioni e si è poi sostanziato, diversamente dall'Emilia-Romagna, in un inedito strumento di valutazione, l'ISQUEN (Indicatori e scala di valutazione della qualità del nido), pubblicato nel 1999 (Becchi, Bondioli, Ferrari, 1999).

Il lavoro di esplicitazione della qualità, così condotto, è comunque continuato in Emilia-Romagna anche dopo la pubblicazione nel 2000 degli indicatori. Si auspicava che gli indicatori, che esplicitavano quegli ingredienti e quei parametri di qualità che i nidi regionali dichiaravano di possedere o di cui dimostravano di volersi dotare, costituissero un documento programmatico cui far riferimento anche per il futuro, nell'impegno di consolidare e arricchire l'offerta formativa per i piccolissimi sul territorio regionale. In questa prospettiva l'emanazione della nuova legge sui servizi per l'infanzia della regione (legge regionale 10 gennaio 2000, n. 1, *Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia*) e i nuovi compiti che essa profila in materia di governo del sistema di tali servizi, si configura come uno snodo cruciale. Il sistema dell'accREDITamento che essa propone, fondato sulla capacità progettuale delle singole realtà educative e sulla conseguente possibilità di verifica delle offerte formative realizzate, si fonda su un'adesione ai principi guida della qualità proposti dagli indicatori, da sostanziarsi in un progetto pedagogico del nido declinato in maniera peculiare da ogni singolo servizio, un progetto, cioè, che pur riferendosi a un orizzonte comune di significati, sappia tradurre, sulla base delle risorse materiali e umane e delle caratteristiche del proprio contesto, tali significati in un concreto lavoro educativo (Becchi, Bondioli, Ferrari, 2002).

Anche in Umbria i nidi hanno continuato il processo di elaborazione della qualità utilizzando per la valutazione il nuovo strumento, l'ISQUEN, messo a punto per i nidi regionali. In ambedue i casi, dunque, il processo innescato – che consiste nel riflettere sui servizi valutandoli, esplicitarne gli aspetti di qualità, trasformare questi aspetti in raccomandazioni e impegni per il futuro, tentare di realizzarli, verificarli ulteriormente – si configura come un processo “a spirale”. Fare la qualità, e riflettere su di essa valutandola per trovare soluzioni ancora migliori e più consapevoli, è un processo mai concluso, pena la sua inefficacia. È produttivo se il lavoro di estrazione di senso dall'esperienza compiuta viene utilizzato per meglio orientare le azioni future e diventa un impegno condiviso a realizzarle.

3.2 Dalle pratiche al modello: l'esperienza di valutazione nelle scuole dell'infanzia di Pistoia

Sempre negli anni Novanta il Comune di Pistoia ha prospettato un percorso di riflessione sulla qualità delle proprie scuole dell'infanzia, scuole sulle quali da tempo l'amministrazione investe in termini di risorse, formazione del personale, dialogo con le famiglie. In molte di queste scuole si sono sedimentate nel corso degli anni delle esperienze educative apprezzate sia in sede locale che nazionale. Parecchie di queste scuole organizzano da tempo dei laboratori frutto di un lavoro continuo di ripensamento sul tipo di offerte educative da proporre ai bambini dai tre ai sei anni e l'esperienza di tali laboratori si riversa sulle attività quotidiane nelle diverse scuole, improntate alle medesime idee e scelte di fondo. Ancora: la cura degli spazi delle scuole, affinata nel corso degli anni in modo da creare luoghi a misura di bambino, accoglienti e stimolanti, esteticamente belli e curati, evocativi di percorsi di attività e favorevoli all'esperienza sociale dei piccoli era un altro tratto delle scuole pistoiesi di cui si era a conoscenza. La modalità relazionale delle educatrici, anch'essa affinata nel corso degli anni in seguito a interventi di formazione e riflessione, improntata alla sollecitazione delle iniziative infantili in un clima di calda socialità costituiva un ulteriore tratto delle scuole della città. Le scuole cittadine erano, pertanto, oggetto frequente di visite da parte di delegazioni estere, ospitavano tirocinanti, presentavano la propria documentazione in convegni e seminari. Scuole non chiuse in se stesse, dunque; scuole disposte a mostrarsi e aperte al confronto. Ma scuole – e questo è il punto – che non avevano mai avuto modo di riflettere sistematicamente su se stesse, di motivare e argomentare le proprie scelte, di esplicitare gli assunti di base della pedagogia che intendevano realizzare e di farlo realizzavano, di elaborare un modello della propria pratica. Occorreva passare dal mostrare al dire di sé, al chiarificare a se stessi le motivazioni del proprio fare fino a rendere socializzabile secondo delle linee coerenti e unitarie quello che le scuole di Pistoia riconoscevano, spesso implicitamente, come la propria fisionomia specifica.

Anche qui si è avviato un lavoro di autovalutazione, mediante la SOVASI (Harms, Clifford, 1994) e altri strumenti quali la griglia di osservazione della

giornata educativa (Bondioli, 2002) per individuare la fisionomia specifica di ciascuna scuola ma anche i tratti apprezzabili comuni. Le scuole sono state invitate a dire di sé attraverso forme di autopresentazione. Agli operatori è stato chiesto di selezionare attività ed esperienze considerate pregevoli e le videoregistrazioni corrispondenti sono state discusse e commentate per ricavarne i tratti e gli elementi peculiari e caratteristici. Anche in questo caso, come per quello dei nidi umbri e emiliani, la valutazione ha avuto come scopo di essenzializzare in forma di modello gli aspetti fondanti dell'esperienza trentennale delle scuole pistoiesi. La fisionomia delle scuole pistoiesi si è in questo processo meglio definita, è diventata patrimonio di tutti gli operatori e ha finito col configurarsi come un orizzonte di significati condivisi che, una volta delineato e precisato, risulta impegnativo anche per il futuro, pur nella consapevolezza di una sua continua rivedibilità alla luce di ulteriori e partecipate riflessioni (Becchi, Bondioli, 1997).

4. La natura della qualità

Ritengo che la pista aperta da queste realtà avvertite possa costituire una linea di lavoro importante per dare forza, vigore, legittimazione ai servizi per l'infanzia e che possa essere un'occasione per riflettere sui bisogni, al contempo educativi e sociali, che essi esprimono e tentano di soddisfare. Tale pista di lavoro, costituita dalla definizione partecipata e condivisa di criteri e parametri di qualità ha, sia come punto di partenza sia come punto di arrivo, l'impegno a un'operazione del tutto nuova nel nostro Paese, che è quella di valutare i servizi allo scopo non tanto di certificarne la qualità quanto di giungere ad esplicitare, in maniera condivisa, quei tratti del servizio che ne incarnano l'idea, quegli aspetti che ne identificano le finalità e la fisionomia specifica in modo che in tale idea, esplicitata, detta, condivisa ci si possa riconoscere e ci si possa impegnare a sempre meglio realizzarla, anche per il futuro. Valutare e dire la qualità per essenzializzare nella forma di un modello gli aspetti fondanti di un'esperienza, per tracciare delle linee guida valide anche per il futuro. La qualità è, da questo punto di vista, un orizzonte di significati condivisi circa l'essere e il dover essere di un servizio che impegna, alla luce di coordinate tracciate, a individuare sempre nuovi modi di espressione e di declinazione. Un lavoro di questo tipo ha un forte spessore formativo perché avvia tutti coloro che hanno a cuore il presente e il futuro del nido (gli educatori, gli amministratori, le famiglie) a riflettere sulle proprie idee di bambino, di servizio, di responsabilità sociale, di educazione, induce un processo di coscientizzazione, di chiarificazione circa le scelte compiute e da compiere. Intesa in questo senso la valutazione della qualità viene a far parte – ed è una garanzia – della professionalità non solo dell'operatore del nido ma anche dei responsabili del servizio e anche dei genitori in quanto agenti educativi. È in questa ottica che si sono mosse altre realtà comunali: Brescia, Mantova, Pavia, Modena, Milano, Forlì Novara, Ravenna, Palermo, Genova per citare quelle da me conosciute in prima perso-

na⁶. Un lavoro di valutazione così inteso viene a configurarsi sia come un aspetto irrinunciabile della professionalità educativa, sia come un'occasione di crescita per tutti quelli che sono chiamati a parteciparvi, sia anche come garanzia che lo sforzo di definizione della qualità possa tradursi in un effettivo impegno di innalzamento della qualità. Definire la qualità e valutarla risultano allora operazioni inscindibilmente intrecciate poiché la qualità, come si è detto, non è adeguamento a standard e criteri definiti dall'alto, per autorità e una volta per tutte, ma ha un significato dinamico, di riflessione sull'esperienza per distillarne, chiarirne, esplicitarne i significati e di impegno per migliorarla alla luce della consapevolezza acquisita.

Dalle esperienze presentate possiamo ora ritornare all'idea di qualità da cui siamo partiti e tentare di chiarirne la natura e i tratti distintivi.

- **La natura negoziale della qualità.** La qualità non è un dato di fatto, non è un valore assoluto, non è adeguamento a standard o a norme stabiliti a priori e dall'alto. Qualità è transazione, cioè confronto tra individui e gruppi che hanno un interesse verso il servizio, che hanno responsabilità nei suoi confronti, che vi sono a qualche titolo coinvolti e che lavorano per esplicitare e definire in maniera consensuale valori, obiettivi, priorità, idee su come il servizio è e su come dovrebbe o potrebbe essere.
- **La natura partecipativa e intersoggettiva della qualità.** Non c'è dunque qualità senza partecipazione. Non solo perché, come si è detto, è un criterio di intersoggettività che garantisce la validità dei criteri su cui fondare la qualità, ma anche perché è la sinergia delle azioni dei diversi attori nel perseguire intenti condivisi che rende effettiva la possibilità di realizzarli.
- **La natura autoriflessiva della qualità.** La qualità non è un "dover essere" stabilito a priori, un'idea astratta da calarsi forzosamente nella realtà, un compito da eseguire o un progetto da tradurre in pratica. Essa è, innanzi tutto, riflessione sulla pratica. È una pratica o un insieme di pratiche cui viene attribuito il valore di modello perché sentite come funzionali, efficaci, "di valore". La qualità è una modellizzazione delle "buone pratiche", frutto di una riflessione condivisa sulla capacità delle stesse di realizzare obiettivi consensualmente definiti. Fare la qualità non comporta dunque solo un agire ma anche un riflettere sulle pratiche, sui contesti, sulle abitudini, sugli usi, sulle tradizioni di un servizio per verificarne la significatività rispetto ai propositi e agli intenti. Anche tale riflessione non avviene "in astratto" ma sempre con un preciso riferimento alla realtà dei fatti, a ciò che concretamente si fa e si realizza all'interno dei servizi.
- **La natura contestuale della qualità.** La qualità non è un valore assoluto. Lo si è rimarcato considerandone la natura intersoggettiva e negoziale.

⁶ Parecchie di queste esperienze, condotte per buona parte in collaborazione con enti universitari, sono state rese pubbliche e socializzate in convegni e seminari. Qui di seguito si menzionano quelle i cui risultati sono stati pubblicati (Zanelli, 1998; Franchi, Caggio, 1999; Mignosi, 2001).

Non è un valore assoluto anche perché differenziati sono i contesti, cioè le realtà locali che si propongono di realizzarla ed effettivamente la realizzano ciascuno a suo modo in base alla propria storia, secondo le proprie tradizioni, con la propria dotazione di risorse materiali e umane. La qualità ha una declinazione flessibile, ammette modalità di realizzazione differenti, accentuazione di priorità, idiosincrasie. La qualità ha dunque una natura “plurale” e in ciò sta la sua ricchezza. La condivisione di intenti e valori, presupposto di un’azione sinergica nel perseguire la qualità, non contrasta con tale natura “plurale”. Al contrario, la contestualizzazione della qualità, amplifica e arricchisce di significato la condivisione e costituisce, al tempo stesso, un dispositivo di verifica e di controllo della realizzabilità del modello partecipato.

- **La natura processuale della qualità.** Non è un prodotto, non è un dato. La qualità si costruisce. Fare la qualità è un lavoro, che si dipana nel tempo, che non può mai dirsi concluso, che cresce su se stesso con un andamento a spirale.
- **La natura trasformativa e formativa della qualità.** È questo l’aspetto decisivo. La dimensione partecipata, il confronto di punti di vista, la negoziazione di intenti e scopi, la riflessione sulle “buone pratiche”, la declinazione “plurale” e contestuale di ciò che abbiamo chiamato, senza finora definirla, qualità, si sostanziano e assumono valore se producono una “trasformazione migliorativa” in tutti coloro che sono coinvolti, pur a titolo differente, nel servizio. Da questo punto di vista viene a cadere la tradizionale partizione degli attori sociali tra erogatori e destinatari, tra clienti interni ed esterni. Il processo con cui si fa, si assicura, si verifica, si contestualizza, si declina la qualità è una “co-costruzione” di significati intorno all’istituzione e al servizio, una riflessione condivisa che arricchisce i partecipanti, uno scambio e una trasmissione di saperi. Produttrice di cultura, dunque, attraverso lo scambio, la qualità ha una natura formativa. La qualità è educazione, dei grandi coi piccoli e dei grandi tra loro (Becchi, 2000). L’acquisizione di consapevolezza, lo scambio di sapere, il confronto costruttivo di punti di vista, l’abitudine al patteggiamento e all’esame di realtà, la capacità di cooperare costituiscono altrettanti aspetti della “trasformazione migliorativa” che si intende indurre attraverso il processo del “fare la qualità”. La valutazione di tale “trasformazione” costituirà pertanto il criterio di fondo per accertare la qualità.

La natura valoriale, politica e relativa della qualità non va dunque vista come un limite ma come una risorsa, in quanto impone che il lavoro di definizione della qualità sia condotto in maniera partecipata, in quanto richiede che venga periodicamente aggiornato e perfezionato nel tempo, in quanto apre al confronto.

Riferimenti bibliografici

Barberi, P. et al. (a cura di)

- 2002 *Linee guida per la qualità del servizio asilo nido nella provincia di Trento*, Provincia autonoma di Trento

Becchi, E.

- 2000 *La qualità. Punti di vista e significati*, in Bondioli, A., Ghedini, P. (a cura di), *La qualità negoziata. Gli indicatori per gli asili nidi della Regione Emilia Romagna*, Bergamo, Junior

Becchi, E., Bondioli, A. (a cura di)

- 1997 *Valutare, valutarsi*, Bergamo, Junior

Becchi, E., Bondioli, A., Ferrari, M.

- 2002 *Il progetto pedagogico del nido e la sua valutazione. La qualità negoziata*, Bergamo, Junior

Becchi, E., Bondioli, A., Ferrari, M.

- 1999 *ISQUEN (Indicatori e scala di valutazione della qualità del nido)*, in Cipollone, L. (a cura di), *Strumenti e indicatori per valutare il nido*, Bergamo, Junior

Bondioli, A.

- 2000 *Gli indicatori in campo educativo. Problemi e criteri di definizione*, in Bondioli, A., Ghedini, P. (a cura di), *La qualità negoziata. Gli indicatori per gli asili nidi della Regione Emilia Romagna*, Bergamo, Junior

Bondioli, A.

- 1999 *Indicatori operativi e apprezzamento della qualità. Modi e ragioni del valutare*, in Cipollone, L. (a cura di), *Strumenti e indicatori per valutare il nido*, Bergamo, Junior

Bondioli, A. (a cura di)

- 2002 *Il tempo nella quotidianità infantile*, Bergamo, Junior

Bondioli, A., Ferrari, M.

- 2001 *La qualità dei servizi per l'infanzia: un percorso di elaborazione di indicatori contestuali per l'asilo nido*, in «Cadmo», 8 (28), p. 29-40

Bondioli, A., Ferrari, M. (a cura di)

- 2000 *Manuale di valutazione del contesto educativo*, Milano, Franco Angeli

Bondioli, A., Ghedini, P. (a cura di)

- 2000 *La qualità negoziata. Gli indicatori per gli asili nidi della Regione Emilia Romagna*, Bergamo, Junior

Cantone, Luigi A.N.

- 1996 *Creazione di valore attraverso le relazioni con i clienti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane

Cipollone, L. (a cura di)

- 1999 *Strumenti e indicatori per valutare il nido*, Bergamo, Junior

Commissione europea, Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali

1996 *Quaranta obiettivi di qualità per i servizi per l'infanzia*, Bergamo, Junior

Commissione europea, Rete per l'infanzia e altri interventi per conciliare le responsabilità familiari e professionali

1990 *La qualità nei servizi per l'infanzia*, Bergamo, Junior

Ferrari, F.

1995 *Total quality management e valutazione della qualità educativa. Due metodi a confronto*, in «Quaderni di Res», 5, p. 9-17

Franchi, L., Caggio, F. (a cura di)

1999 *Per una cultura della qualità*, Bergamo, Junior

Harms, T., Clifford, R.M.

1994 *Scala per l'osservazione e la valutazione della scuola dell'infanzia (SOVASI)*, traduzione e adattamento italiano di Ferrari, M. e Gariboldi, A., Bergamo, Junior

Harms, T., Cryer, D., Clifford R.M

1992 *Scala per la valutazione dell'asilo nido (SVANI)*, traduzione e adattamento italiano di Ferrari, M. e Livraghi, P., Milano, Franco Angeli

Harvey, L., Green, D.

1993 *Defining quality*, in «Assessment and Evaluation», 18 (1), p. 9-34

Katz L.

1996 *Qualität der Früherziehung in Betreuungseinrichtungen: fünf Perspektiven*, in Tietze, W. (a cura di), *Früherziehung*, Neuwied, Luchterhand

Mignosi, E.

2001 *La scuola dell'infanzia a Palermo*, Bergamo, Junior

Moss, P.

1994 *Defining quality. Values, stakeholders and processes*, in Moss, P. Pence, A. (a cura di), *Valuing quality*, New York and London, Teachers College, Columbia University Press

Regione Toscana, Istituto degli Innocenti

1998 *Manuale per la valutazione della qualità degli asili nido della Regione Toscana*, Bergamo, Junior

Regione Toscana, Istituto degli Innocenti

1993 *Gli indicatori per la qualità dell'asilo nido*, Firenze, Istituto degli Innocenti

Rusconi, G.

1988 *Il bilancio sociale d'impresa*, Milano, Giuffrè

Zanelli, P.

1998 *La qualità come processo*, Milano, Franco Angeli

RASSEGNE

Organizzazioni internazionali (luglio - dicembre 2002)

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

Assemblea generale delle Nazioni unite

*Cultura di pace
e non violenza
per i bambini
del mondo*

Durante la 57° sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite svoltasi il 2 luglio 2002, in accordo con la risoluzione 56/5 del 5 novembre 2001, *Decennio internazionale per una cultura di pace e non violenza per i bambini del mondo, 2000-2010*, il Segretario generale ha presentato il terzo rapporto¹ costituito da tre sezioni tematiche: l'attuazione del piano d'azione per una cultura di pace; il ruolo della società civile; i progetti di comunicazione e di organizzazione in rete. Questo documento rappresenta un contributo per la preparazione del rapporto che il Segretario generale sottoporrà all'Assemblea generale durante la 60° sessione - nel 2005, a metà del percorso del *Decennio internazionale per una cultura di pace e non violenza per i bambini del mondo, 2000-2010* - per informare sull'attuazione della dichiarazione e del piano d'azione per una cultura di pace. Rispetto all'educazione formale e informale per una cultura di pace, inclusa quella realizzata attraverso i mass media, uno sforzo coordinato deve essere adottato da agenzie specializzate, fondi e programmi delle Nazioni unite, in particolare l'UNESCO e l'UNICEF, con uno sguardo volto a sviluppare una strategia complessiva per il decennio internazionale. La società civile, in particolare le ONG (organizzazioni non governative) aventi lo statuto consultivo del Consiglio economico e sociale delle Nazioni unite, sono invitate ad adottare un distinto programma di attività sulla stessa linea di quello adottato dalle ONG aventi lo statuto consultivo dell'UNESCO che ha adottato una dichiarazione e un piano d'azione per il decennio e ha invitato i propri membri a darvi attuazione attraverso le proprie sezioni nazionali e locali. L'UNESCO deve essere incoraggiato a continuare a mantenere e sviluppare l'attività di comunicazione e di organizzazione in rete, volta a promuovere un movimento globale per una cultura di pace. Soggetti attivi a livello locale, nazionale e internazionale devono essere sollecitati a inserire e trasmettere tali informazioni attraverso le proprie attività, anche al fine di contribuire alla preparazione del rapporto del Segretario generale nel 2005.

¹ Rapporto A/57/186 del Segretario generale consultabile sul sito web www.un.org/documents/

*Convenzione sui diritti
del fanciullo*

Il Segretario generale delle Nazioni unite ritiene di fare il punto sullo stato della Convenzione sui diritti del fanciullo², in particolare per quanto riguarda il deposito di firme, ratifiche o adesioni degli Stati. Al 2 luglio 2002 la convenzione risulta ratificata da 191 Stati e firmata da 193 Stati (gli stessi Stati che hanno ratificato o aderito al trattato più Stati Uniti e Somalia), mentre i due protocolli opzionali sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e sulla vendita di bambini, prostituzione e pornografia infantile, sono stati ratificati da 33 Stati e firmati da oltre cento Stati. Sono 120 gli Stati che hanno notificato l'accettazione della modifica del comma 2 dell'articolo 43 della convenzione, relativo all'aumento dei componenti del Comitato ONU sui diritti del fanciullo da dieci a diciotto membri. Per l'entrata in vigore di tale emendamento sono tuttavia necessarie 128 notifiche. Si richiama, inoltre, la risoluzione della Commissione per i diritti dell'uomo n. 2002/92 del 26 aprile 2002, che chiede a tutti gli uffici competenti delle Nazioni unite (l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti dell'uomo e gli altri organi più rilevanti dell'organizzazione delle Nazioni unite) di includere la prospettiva dei diritti del minore nel proprio mandato e che gli Stati membri collaborino strettamente con tali uffici; riafferma, inoltre, l'esigenza di assicurare una formazione adeguata e sistematica sui diritti del minore per il rafforzamento delle leggi e sollecita tutti gli Stati a porre fine all'impunità di tutti i reati, inclusi quelli aventi vittime di minore età, e a sottoporre a giudizio gli autori di tali reati. Il Segretario generale ricorda che il Comitato sui diritti del fanciullo ha deciso di dedicare periodicamente un giorno della propria attività alla discussione generale di uno specifico articolo della convenzione o a un argomento relativo ai diritti del fanciullo. Nella sua 28ª sessione, il Comitato ha discusso sulla violenza ai danni dei minori all'interno della famiglia e della scuola, mentre nella 29ª sessione si è dedicato alla questione delle caratteristiche e della tempistica di presentazione dei rapporti periodici degli Stati.

UN Headquarters

First Avenue at 46th Street

New York, NY 10017

sito web: www.un.org/ga/57/**Comitato delle Nazioni unite
sui diritti del fanciullo***Istituzioni nazionali
indipendenti
sui diritti dell'uomo*

Durante la 31ª sessione del Comitato ONU sui diritti del fanciullo³, è stata approfondita la questione del ruolo delle istituzioni nazionali indipendenti sui diritti dell'uomo nella protezione e promozione dei diritti dell'infanzia (NHRI). Si tratta di importanti organismi volti a promuovere e a garantire l'applicazione

² Rapporto A/57/295 del Segretario generale adottato dalla 57ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del 15 luglio 2002, consultabile sul sito web www.un.org/documents/ e pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

³ Rapporto CRC/GC/2002/2 del Comitato ONU sui diritti del fanciullo del 4 ottobre 2002, consultabile sul sito web www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/

della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, così come accade per gli ombudsmen per l'infanzia o altri organismi indipendenti simili già in vigore in alcuni Stati membri della Convenzione. Il Comitato ha analizzato in particolare le seguenti funzioni dei NHRI: mandato e poteri, processo costitutivo, risorse, rappresentanza pluralistica, assistenza legale per violazioni dei diritti dei minori, accessibilità e partecipazione, attività prioritarie, relazione con il Comitato e cooperazione tra NHRI, agenzie delle Nazioni unite e organismi per i diritti umani, tra NHRI e Stati membri, tra NHRI e organizzazioni non governative, cooperazione regionale e internazionale.

Committee on the Rights of the Child

OHCHR-UNOG

8-14 Avenue de la Paix

1211 Geneva 10 - Switzerland

tel. +41 22 917 9000

e-mail: webadmin.hchr@unog.ch

sito web: www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/

Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per bambini e conflitti armati

*Rapporto
del Segretario generale
su bambini
e conflitti armati*

In base al comma 15 della risoluzione 1379 (2001) del Consiglio di sicurezza, il Segretario generale ha presentato un rapporto di aggiornamento sulla situazione di bambini e conflitti armati⁴, elaborato dal rappresentante speciale Olara Otunnu. Il rapporto affronta diversi temi fra i quali anche il progresso compiuto nell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza (in proposito si segnalano gli approfondimenti su: bambini soldato, lotta contro l'impunità, mine antiuomo e armi leggere, accesso degli organismi di aiuti umanitari nelle zone di conflitto, attenuazione dell'impatto sui bambini dello sfruttamento commerciale illegale delle risorse naturali nelle zone in conflitto, bambini profughi, necessità delle bambine, sfruttamento e violenza sessuale). Inoltre, nel rapporto vengono descritte le missioni svolte dal Rappresentante speciale nella prima metà del 2002 - Etiopia ed Eritrea, Angola, Afghanistan e Guatemala - e sono denunciate le situazioni di violazioni commesse da alcuni Stati membri che reclutano o utilizzano bambini soldato: Afghanistan, Burundi, Repubblica democratica del Congo, Liberia e Somalia. Il Segretario generale sottolinea, poi, i successi conquistati attraverso la codificazione delle norme e dei principi internazionali che tutelano la protezione e il benessere dei bambini e ritiene necessario promuovere e diffondere queste disposizioni a livello locale, così come occorre rafforzare i meccani-

⁴ Rapporto S/2002/1299 del Segretario generale delle Nazioni unite del 26 novembre 2002, consultabile sul sito web www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/

smi di sorveglianza e di comunicazione delle violazioni al fine d'identificare i loro autori e di prendere le misure necessarie nei loro confronti. La diffusione, la sensibilizzazione, la sorveglianza e la comunicazione delle violazioni costituiscono gli elementi essenziali di una campagna di attuazione.

**Office of the Special Representative of the Secretary-General
for Children and Armed Conflict**

United Nations - Room S-3161

New York, NY 10017

tel. 212-963-3178

fax 212-963-0807

e-mail: SMSGCAAC@un.org

sito web: www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/

Euronet

Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Il 7 ottobre 2002, l'European Children's Network (EURONET) ha adottato un documento, *Children's Rights Are Human Rights*⁵, riguardante i bambini nella futura Costituzione dell'Unione europea (UE). EURONET ritiene che l'inclusione nella Carta dei diritti fondamentali del Trattato dell'UE e l'adesione dell'Unione stessa alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, non siano sufficienti a garantire ai minori che nella normativa e nelle politiche europee vengano rispettati i loro diritti e interessi. La principale competenza per le leggi e le politiche in materia di minori resta, infatti, agli Stati membri e la futura Costituzione deve essere in grado di fornire un chiaro e semplice quadro giuridico per il legislatore europeo così da garantire che il migliore interesse del minore sia sempre posto al centro di tutte le leggi, le politiche e i programmi relativi ad ambiti che lo riguardano. La posizione di EURONET, risultante anche da altri documenti adottati dalla rete⁶, è condivisa altresì da UNICEF, Human Rights Watch, WIDE, NACRO, World Vision, International Federation Terre des Hommes, VOICE, The Youth Forum, COFACE, European Women's lawyers Association (EWLA).

Euronet Office

Rue Montoyer 39

1000 Brussels - Belgium

tel. +32 2 512 4500

fax +32 2 513 4903

e-mail: europeanchildrennetwork@skynet.be

sito web: www.europeanchildretnetwork.org

⁵ Consultabile, ad aprile 2003, sul sito web www.europeanchildretnetwork.org/Documents/ECHR.pdf

⁶ Consultabili, ad aprile 2003, sul sito web www.europeanchildretnetwork.org/Information/Documents.htm

Unione europea (luglio - dicembre 2002)

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

Consiglio dell'Unione europea

Formazione continua

Il Consiglio dell'Unione europea ha approvato in data 27 giugno 2002, la risoluzione sull'apprendimento permanente¹, constatando che la formazione professionale continua per molti cittadini non è ancora una realtà.

Numerosi studi e ricerche hanno dimostrato che per costruire un'economia competitiva e dinamica, come l'Unione europea si è prefissata di fare, l'apprendimento permanente è uno strumento utile per migliorare le prospettive di inserimento dei cittadini europei nel mondo del lavoro e che, tenendo presente le esigenze degli emigranti e delle persone più svantaggiate, si rivela altresì uno strumento capace di prevenire e superare lo svantaggio sociale. L'apprendimento, dunque, deve interessare l'individuo durante tutto l'arco della vita al fine di migliorare le conoscenze, le capacità, le competenze e garantire a tutti la partecipazione come cittadini attivi alla società della conoscenza e del mercato del lavoro.

Il documento individua alcune priorità da perseguire e invita ogni Stato dell'Unione europea in cooperazione con la Commissione, garante dell'attuazione della presente risoluzione, a:

- fornire l'accesso a opportunità di apprendimento permanente per tutti;
- garantire l'opportunità di acquisire e aggiornare le competenze di base, comprese le competenze in tecnologia dell'informazione, lingue straniere, cultura tecnologica e competenze sociali;
- migliorare l'istruzione e la formazione del personale docente e dei formatori coinvolti nell'apprendimento permanente;
- sviluppare strategie per individuare e incrementare la partecipazione di gruppi esclusi dalla società della conoscenza a causa dei loro scarsi livelli di competenza di base;
- migliorare la partecipazione attiva nell'apprendimento permanente includendo i giovani.

¹ Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 27 giugno 2002 sull'apprendimento permanente, pubblicata in GUCE C 163 del 9 luglio 2002.

Gioventù

La Commissione europea ha adottato il documento *Un nuovo impulso per la gioventù europea*, in seguito denominato Libro bianco, con il quale, preso atto della profonda disaffezione dei giovani verso le forme tradizionali di partecipazione alla vita pubblica, si è proposta di contribuire alla riconciliazione dei giovani con la vita cittadina e politica e di mobilitarli e coinvolgerli nella costruzione europea. In quest'ottica il 27 giugno 2002, il Consiglio dell'Unione europea e i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, hanno approvato la risoluzione relativa al quadro della cooperazione in materia di gioventù². Il Consiglio e i rappresentanti dei governi, sottolineata l'importanza del Libro bianco, invitano la Commissione e gli Stati membri a sostenere il "metodo aperto di coordinamento" e ad adoperarsi affinché nelle politiche e nelle iniziative con un impatto sulla popolazione giovanile, a livello sia nazionale sia europeo, siano prese in considerazione le necessità, la situazione, le condizioni di vita e le aspettative dei giovani. Approvano, inoltre, le quattro priorità tematiche proposte nel Libro bianco (partecipazione, informazione, attività di volontariato dei giovani, migliore comprensione e conoscenza dei giovani). La risoluzione prevede che la Commissione, in consultazione con gli Stati membri, elabori un questionario per ciascuna priorità, da trasmettere ai singoli Stati dell'Unione, e che prepari sulla base delle risposte una relazione di sintesi per ciascuna priorità, individuando le buone pratiche e gli approcci innovativi di interesse comune e presentando progetti di obiettivi al Consiglio.

Tratta degli esseri umani

Con la decisione quadro del 19 luglio 2002³, il Consiglio dell'Unione europea vuole dare un contributo alla prevenzione e alla lotta contro la tratta degli esseri umani, integrando l'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali e, segnatamente dalle Nazioni unite. Il Consiglio afferma la necessità di combattere il reato di tratta degli esseri umani, non solo attraverso l'azione individuale di ogni Stato membro ma anche attraverso un approccio globale che comprenda, quale parte integrante, la definizione degli elementi costitutivi della legislazione penale comuni a tutti gli Stati membri tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. La decisione individua le tipologie di reato da perseguire, i criteri base per l'applicazione delle sanzioni penali, i soggetti responsabili (tra cui le persone giuridiche), la giurisdizione per l'esercizio dell'azione penale, le forme di protezione e assistenza delle vittime. In conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, con questo documento il Consiglio dell'Unione europea emana le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi e invita gli Stati membri ad adottare le norme necessarie per conformarsi alla decisione del Consiglio entro il 1° agosto 2004.

² Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 27 giugno 2002, relativa al quadro di cooperazione europea in materia di gioventù, pubblicata in GUCE C 168 del 13 luglio 2002.

³ Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 sulla lotta alla tratta degli esseri umani, pubblicata in GUCE L 224 del 21 agosto 2002 e nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

Parlamento europeo

Il Parlamento europeo, con la risoluzione del 13 dicembre 2001⁴ è tornato a occuparsi della grave situazione delle donne in Afghanistan. Il regime dei Talibani ha, nella storia recente, perpetrato la più deliberata forma di violazione dei diritti delle donne, imponendo una segregazione basata sul sesso che ha negato l'identità stessa delle donne. Considerato l'elevato tasso di mortalità in Afghanistan di donne e di bambini, l'alto numero di rifugiati afgani all'estero - circa cinque milioni in maggioranza donne e bambini - e la bassa percentuale di donne in grado di leggere e scrivere - inferiore, secondo le stime, al 5% e considerevolmente diminuita per le bambine giunte in età scolare durante il periodo di regime dei Talibani fino a scendere a circa l'1-2% - il Parlamento europeo chiede al governo provvisorio che i diritti delle donne siano pienamente garantiti. A tal fine, il Parlamento invita l'autorità temporanea afgana ad adottare il più rapidamente possibile misure che consentano alle donne di muoversi liberamente, istruirsi, curarsi, lavorare e disposizioni legislative che riconoscano la parità di diritti fra uomini e donne. Chiede che le bambine e le donne abbiano pieno accesso ai programmi per l'istruzione, la sanità, l'occupazione, la formazione professionale, l'alloggio e che tali programmi raggiungano le donne nelle zone rurali svantaggiate, le vedove e le donne disabili, profughe e analfabete; chiede, altresì, che la concessione degli aiuti internazionali per la ricostruzione dell'Afghanistan sia subordinata alla partecipazione delle donne all'assunzione di decisioni e alle modalità di utilizzo di tali aiuti e invita i Paesi donatori, in particolare l'Unione europea, a fare in modo che le donne afgane beneficino direttamente del 25-30% di tali aiuti economici.

Salute, diritti sessuali e riproduttivi

Il Parlamento europeo, il 3 luglio 2002, ha approvato una risoluzione⁵ in cui esprime la sua chiara posizione in merito alla delicata questione della salute e dei diritti sessuali, affrontando l'argomento sotto tre profili: la contraccezione, l'aborto e l'educazione sessuale degli adolescenti. Il Parlamento europeo sottolinea che la disciplina in materia di salute riproduttiva rientra nella sfera di competenza dei singoli Stati membri, tuttavia invita gli Stati membri e gli Stati candidati a far parte dell'Unione europea, a legiferare tenendo conto dei seguenti imperativi.

- 1) In tema di contraccezione: garantire una parità di accesso a tutti i metodi contraccettivi; fornire servizi gratuiti in modo da non emarginare giovani e gruppi meno abbienti; agevolare l'accesso alla contraccezione d'emergenza, come la pillola del giorno dopo.
- 2) In tema di aborto: attuare una politica di riduzione del ricorso all'aborto - che non dovrebbe essere inteso come un metodo di pianificazione familiare - attraverso il sostegno materiale e morale alle donne incinte; ga-

⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001 sulle donne in Afghanistan, pubblicata in GUCE C 177 E del 25 luglio 2002.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2002 sulla salute, i diritti sessuali e riproduttivi, pubblicata in *Bollettino UE* 7/8 - 2002.

rantire che la pratica dell'aborto sia legale, sicura e accessibile a tutti; vietare, in caso di aborti illegali, qualunque forma di persecuzione sulle donne che lo hanno praticato.

- 3) In tema di educazione sessuale: adottare strumenti più idonei a raggiungere i giovani per educarli e informarli, come campagne pubblicitarie, operazioni di marketing sociale e attivazione di linee telefoniche gratuite; tenere conto delle particolari sensibilità di ragazzi e ragazze, con un approccio mirato alle varie fasi dello sviluppo della vita; migliorare il livello di informazione sull'HIV/AIDS, sui modi di trasmissione e sui comportamenti che favoriscono la diffusione del contagio, segnatamente nelle fasce sociali più emarginate.

Commissione europea

Ricongiungimento familiare

La Commissione europea, su richiesta del Consiglio europeo di Laeken, ha modificato la proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare⁶. Il testo, molto diverso dal precedente (Com. 1999 - 638 finale) si presenta in linea con la lotta al terrorismo e con il nuovo orientamento della politica d'immigrazione conseguente agli eventi dell'11 settembre 2001. Non si afferma più il primato del diritto al ricongiungimento familiare sulle disposizioni di legge e sulle regolamentazioni nazionali, ma si propone di procedere per tappe progressive, allo scopo di arrivare a un'armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Le disposizioni della direttiva indicano le condizioni dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare. Ai candidati al ricongiungimento (cittadini di un Paese terzo) è richiesta una condizione supplementare: avere la prospettiva ben fondata di ottenere un permesso di soggiorno permanente; si escludono dal campo di applicazione i membri della famiglia dei cittadini dell'Unione poiché il loro caso deve essere trattato nel nuovo progetto di direttiva sulla libera circolazione. Si autorizzano gli Stati a introdurre o a conservare alcune disposizioni più favorevoli ai beneficiari, ma non si impedisce loro di adottarne di meno favorevoli prima della promulgazione della direttiva. La nuova proposta, inoltre, riduce sensibilmente il numero dei beneficiari, limitandoli al coniuge sposato e ai figli minorenni. Gli altri parenti, i figli maggiorenni a carico e i partner non sposati potranno beneficiare del ricongiungimento solo se la regolamentazione dello Stato in questione lo prevede. Una nuova disposizione autorizza gli Stati a esigere un'età minima prima che il coniuge possa raggiungere il richiedente il ricongiungimento, allo scopo di osteggiare la pratica dei matrimoni combinati tra i minorenni. La durata della procedura in esame è portata a nove mesi: il silenzio dell'Amministrazione all'espiazione di tale termine va interpretato secondo la legge dello Stato membro. Il permesso di soggiorno può essere ritirato e non rinnovato per ragioni d'ordine pubblico o sicurezza in-

⁶ Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa al diritto al ricongiungimento familiare, presentata dalla Commissione il 2 maggio 2002, pubblicata in GUCE C 203 E del 27 agosto 2002.

terna. Sono stati precisati i termini delle condizioni di alloggio e delle risorse economiche esigibili; gli Stati sono autorizzati a controllare ulteriormente tali condizioni in occasione del primo rinnovo del permesso di soggiorno.

La direttiva prevede anche le disposizioni applicabili al ricongiungimento familiare dei rifugiati ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati: esse si presentano più favorevoli che per gli altri stranieri.

Programma Daphne

Il programma *Daphne*, approvato il 24 gennaio 2000 è un progetto quadriennale di azione preventiva della Comunità europea volto a combattere ogni forma di violenza contro i bambini, gli adolescenti, le donne. Il programma si basa su un concetto di violenza inteso nel senso più ampio del termine: comprende reati che vanno dall'abuso sessuale alle violenze in ambito familiare, dallo sfruttamento commerciale, alle angherie nelle scuole, dalla tratta delle persone, alla violenza di carattere discriminatorio contro i minorati, le minoranze, gli immigrati e altre categorie vulnerabili. Al congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini svoltosi a Yokohama nel dicembre 2001, il programma *Daphne* è stato riconosciuto come il miglior programma attualmente esistente per combattere la violenza in Europa e nel mondo. I progetti approvati nell'ambito di questo programma in questi anni, prevedono metodi innovativi in materia di prevenzione, cooperazione, che hanno dato origine a nuovi partenariati e alleanze che contribuiranno all'elaborazione di pratiche maggiormente articolate per la lotta contro la violenza a livello europeo.

La Commissione europea, il 16 novembre 2002, ha pubblicato l'invito per la presentazione delle domande per l'anno 2003⁷ entro il 10 febbraio.

Comitato economico e sociale

Diritto d'asilo

Il Comitato economico e sociale (CES), con il parere del 29 maggio 2002⁸, si è pronunciato sulla proposta di direttiva volta a stabilire un regime comune europeo in materia di diritto d'asilo e a migliorare l'efficacia dei regimi d'asilo nazionali. Il progetto di direttiva si propone di stabilire una definizione comune del concetto di rifugiato proveniente da un Paese terzo o apolide e delle norme comuni per i diritti di cui tale rifugiato o apolide deve beneficiare nell'Unione europea. L'obiettivo da raggiungere è garantire in ciascuno Stato membro, il diritto d'asilo a chi ne ha effettivo bisogno, evitando le richieste abusive ed eliminando le disparità fra le legislazioni.

⁷ Programma *Daphne* 2000-2003 misure preventive dirette a combattere la violenza contro i bambini, gli adolescenti, le donne. L'invito per presentare le proposte per il 2003 è pubblicato in GUCE C 280 del 16 novembre 2002.

⁸ Parere del Comitato economico e sociale del 29 maggio 2002, in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente le norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi e apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, e relative al contenuto dello status di protezione, pubblicato in GUCE C 221 del 17 settembre 2002.

Particolare attenzione è dedicata alle richieste d'asilo riguardanti donne e bambini: si prevedono, infatti, regole particolari per la valutazione delle loro domande d'asilo e s'impone agli Stati membri di garantire un'assistenza specifica, medica o d'altro genere, alle persone vittime di torture, stupri, o altre violenze gravi di carattere psicologico, fisico o sessuale. La proposta di direttiva prevede, inoltre, che tra le condizioni per ottenere lo *status* di rifugiato, anche se non esplicitamente previsto dalla convenzione di Ginevra del 1951 sul diritto d'asilo, rientrino tutte le tipologie di persecuzione cosiddette "di genere" (mutilazioni genitali, matrimoni forzati, lapidazione per presunzione d'adulterio ecc.). Il CES ritiene che la protezione dei rifugiati, dei richiedenti l'asilo, in un periodo di globalizzazione, sia un arricchimento umanitario e che essa richieda un giusto equilibrio tra la sicurezza territoriale e quella delle popolazioni.

Il CES esprime complessivamente approvazione per il progetto e sostiene in particolar modo:

- la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri, riconosciuta ai rifugiati e ai beneficiari di una protezione sussidiaria, in materia d'occupazione, accesso all'istruzione, ai servizi sociali, sanitari;
- il concetto di protezione sussidiaria come protezione allargata prevista per i casi di persone la cui richiesta non si fonda su un motivo che rientra nel campo d'applicazione della convenzione di Ginevra ma che tuttavia hanno bisogno di una protezione internazionale, nel rispetto del principio di non respingimento;
- l'estensione del campo d'applicazione della protezione alle vittime di persecuzioni da parte di organizzazioni o soggetti non statali.

Disabili

Le nostre società purtroppo sono organizzate in maniera tale da impedire spesso ai disabili di godere dei diritti umani, da quelli civili e politici a quelli economici sociali e culturali; essi devono far fronte a troppi tipi di barriere che ne ostacolano la piena partecipazione alla società: barriere ambientali, comportamentali, sociali, giuridiche, economiche o di comunicazione, che variano notevolmente da una categoria di disabili all'altra. Tra gli obiettivi dell'Unione europea figurano quelli di sensibilizzare maggiormente ai diritti dei disabili e di valutare iniziative per promuoverli. A tal fine il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la decisione di proclamare il 2003 anno europeo dei disabili. Un siffatto approccio è in linea con i riferimenti ai disabili di cui alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* del 2000 che all'articolo 21 vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, tra l'altro, sugli handicap e all'articolo 26 riconosce espressamente i diritti dei disabili e la necessità di garantire loro autonomia, integrazione sociale e professionale nonché partecipazione alla vita della comunità.

Con parere del 17 luglio 2002⁹, il CES suggerisce, per eliminare le attuali barriere ed evitare che se ne formino di nuove, di approvare una direttiva comuni-

⁹ Parere del Comitato economico e sociale sul tema dell'integrazione sociale dei disabili adottato in data 17 luglio 2002, pubblicato in GUCE C 241 del 7 ottobre 2002.

taria basata sull'articolo 13 del Trattato CE; tale articolo, infatti, consente all'Unione europea di promuovere iniziative per combattere la discriminazione. La direttiva, secondo il CES, dovrebbe fissare termini ragionevoli entro i quali rendere via via più accessibili ai disabili le infrastrutture che attualmente non lo sono e prevedere meccanismi adeguati di controllo della sua applicazione, ivi compresa la designazione in ogni Stato membro di un organo indipendente incaricato di seguire l'applicazione della direttiva a livello nazionale.

Uno dei diritti da garantire è il diritto allo studio: come per tutti gli altri cittadini, anche per i disabili l'istruzione è un elemento fondamentale ai fini dell'occupazione e della partecipazione sociale in generale. Per i bambini disabili la regola dovrebbe essere quella di un'istruzione improntata al loro inserimento. Questa impostazione non va solo a beneficio dei bambini disabili, ma consente anche agli altri bambini di capire che i disabili hanno diritto di avere il loro posto in una società diversificata. Le scuole speciali possono essere considerate l'opzione migliore per i bambini disabili solo se in grado di offrire una qualità dell'insegnamento pari a quella delle scuole tradizionali e devono essere oggetto di un monitoraggio regolare. Il CES si impegna a integrare la disabilità in tutti i suoi lavori futuri e a tener conto in tutti i suoi pareri dei diritti e dei doveri dei disabili, introducendo eventualmente riferimenti specifici.

Ricongiungimento familiare

Il Comitato economico e sociale è stato chiamato a pronunciarsi sulla proposta modificata di direttiva del Consiglio dell'Unione europea relativa al ricongiungimento familiare, che fa seguito a una proposta di direttiva sul medesimo argomento presentata il 1° dicembre 1999¹⁰. Emerge con evidenza che la nuova proposta della Commissione, pur affermando il diritto al ricongiungimento familiare, lo incapsula in una serie di procedure più restrittive di quelle previste dalla proposta di direttiva del 1999. Il CES, anche se consapevole delle difficoltà emerse nel dibattito tra gli Stati membri, dopo un'accurata analisi del testo della direttiva, esprime decisa contrarietà di fronte alle rilevanti modifiche rispetto al precedente testo, che rendono più restrittive le condizioni di esercizio e hanno effetti potenzialmente lesivi della dignità delle persone. Il CES sottolinea che l'istituzione di norme comuni in materia di ricongiungimento familiare è un elemento importante per giungere a una vera politica comune dell'immigrazione e auspica che anche i problemi dei ricongiungimenti familiari siano risolti in modo da favorire quel processo di integrazione sociale che deve accompagnare i fenomeni migratori che coinvolgono tutti gli Stati dell'Unione europea.

¹⁰ Parere del Comitato economico e sociale sulla proposta modificata di direttiva del Consiglio, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in GUCE C 280 del 16 novembre 2002. La proposta modificata presentata dalla Commissione europea il 2 maggio 2002 è richiamata in sintesi in questa stessa rassegna.

Consiglio d'Europa (luglio - dicembre 2002)

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

Comitato dei ministri

Assistenza all'infanzia

Premessi i riferimenti a tutti i trattati, raccomandazioni, iniziative e programmi approvati dal Consiglio d'Europa in materia d'infanzia e famiglia e tenendo in considerazione i recenti e profondi cambiamenti che ha subito la società, il Comitato dei ministri¹ ritiene che l'assistenza presso centri residenziali per l'infanzia (*child day-care*) deve rispondere ai bisogni concreti dei bambini e deve essere un importante contributo all'inclusione sociale oltre a: assistere ed educare i bambini, nel rispetto della loro identità culturale e del ruolo di educatori primari dei genitori; stimolare lo sviluppo creativo, intellettuale e spirituale dei bambini e il loro benessere; proteggere i bambini da qualunque forma di bullismo e violenza; aiutare i bambini disabili a raggiungere la migliore autostima e integrazione nella società; preparare i bambini a una vita responsabile e partecipativa, con uno spirito di tolleranza e uguaglianza. Nella raccomandazione sono definiti gli elementi di fondo a cui gli Stati devono fare riferimento, ossia il significato attribuito ai servizi di assistenza presso centri residenziali per l'infanzia, i principi generali e le caratteristiche che tali centri devono possedere, in particolare l'accessibilità, la flessibilità, la qualità e la ricerca.

Bambini urbani

Il Comitato dei ministri condivide molte delle preoccupazioni sollevate dall'Assemblea parlamentare con la raccomandazione relativa a una politica sociale rivolta all'infanzia e all'adolescenza nelle aree urbane². Innanzi tutto il fatto che l'Europa deve attribuire un'attenzione appropriata al problema specifico delle piccole e grandi aree urbane, in particolare alla luce del crescente senso di insicurezza diffuso fra la popolazione urbana. Il Comitato concorda, altresì, che

¹ Raccomandazione del Comitato dei ministri del 18 settembre 2002, R (2002) 8 sull'assistenza presso centri residenziali per l'infanzia, consultabile sul sito web http://www.coe.int/t/E/Committee_of_Ministers/Home/Documents/

² Replica del Comitato dei ministri del 2 ottobre 2002 alla raccomandazione dell'Assemblea parlamentare 1532 (2001) su una politica sociale dinamica per bambini e adolescenti nelle piccole e grandi aree urbane, consultabile sul sito web http://www.coe.int/t/E/Committee_of_Ministers/Home/Documents/

l'approccio repressivo nei confronti di manifestazioni di violenza e manifestazioni di comportamenti antisociali che si sviluppano tra e ai danni di giovani a livelli sempre meno tollerabili, non è il più appropriato strumento per contrastare tali comportamenti, ricollegabili soprattutto ad atti di insulti, minacce e violenza minore. Tuttavia, sottolinea come la delinquenza giovanile, che va distinta dai comportamenti sopra descritti, deve essere affrontata sia dal punto di vista della sicurezza sia dal punto di vista giudiziario, essendo stata inclusa nell'attività giuridica del Consiglio d'Europa. Il programma per i minori adottato da quest'ultimo³ è parte integrante della strategia europea per la coesione sociale e include un Forum per i minori e per la famiglia finalizzato al coinvolgimento attivo dei minori stessi. Il Forum riferisce sulle proprie attività al Comitato europeo sulla coesione sociale (CDCS), che ha anche lanciato un'attività denominata *Risposte alla violenza nella vita di tutti i giorni in una società democratica*, relativa all'integrazione sociale dei giovani nelle aree urbane svantaggiate. Infine, il Comitato insiste sulla richiesta dell'Assemblea parlamentare rivolta agli Stati membri di ratificare tutti i trattati del Consiglio d'Europa sui diritti e la protezione dei minori, in particolare la *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo* e la *Carta sociale europea*.

Assemblea parlamentare

Sfruttamento sessuale dei bambini

Nonostante quanto è stato fatto finora per combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini a livello di comunità internazionale, a partire dal Congresso di Stoccolma del 1996, l'Assemblea parlamentare rileva che questo è un fenomeno persistente che non conosce frontiere ed è a tutt'oggi in espansione⁴. L'Assemblea ritiene quindi che sia il momento di «passare dalle parole ai fatti» e invita gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad adottare una legislazione che sia in linea con i principi sanciti dalla raccomandazione (2001) 16⁵, a dichiarare obiettivo nazionale la lotta contro ogni forma di sfruttamento sessuale e a ratificare la recente convenzione sul *cybercrime* approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa⁶. L'Assemblea invita gli Stati ad adottare un approccio di tolleranza zero nei confronti dei reati commessi a danno dei minori e impedire l'impunità, a perseguire con pene idonee gli autori di tali reati e a tutelare maggiormente i bambini vittime, oltre che svolgere una formazione preventiva all'interno delle scuole in materia. L'Assemblea chiede a ogni Stato membro di

³ Il programma per i minori è stato lanciato durante la 102ª sessione del Comitato dei ministri (4-5 maggio 1998).

⁴ Risoluzione 1307 (2002), adottata dall'Assemblea parlamentare del 27 settembre 2002 sullo sfruttamento sessuale dei bambini: tolleranza zero, pubblicata nella sezione Documenti di questa stessa rivista e consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Main.asp>

⁵ Raccomandazione sulla tutela dei diritti dei bambini dallo sfruttamento sessuale.

⁶ Convenzione sulla criminalità informatica del Consiglio d'Europa, approvata dal Comitato dei ministri l'8 novembre 2001 e aperta alla firma a Budapest il 23 novembre 2001.

acquisire i mezzi per combattere i reati informatici, in particolar modo la pornografia infantile e, a tal fine, di istituire una sezione specializzata di polizia composta da membri formati sui diritti dei bambini e sulle nuove tecnologie. Gli Stati membri sono esortati a istituire dei numeri verdi di emergenza e a fornire assistenza, soprattutto di natura economica, agli organismi non governativi già operanti affinché offrano informazioni e servizi di prevenzione rivolti ai bambini e ai loro genitori. Inoltre, si sollecita l'istituzione di osservatori nazionali sui reati e sugli abusi sessuali a danno dei bambini, nonché di un difensore civico (ombudsman) per la difesa dei diritti dei bambini a livello nazionale. L'Assemblea, infine, chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa di rafforzare le normative relative agli istituti per l'infanzia e di sostenere Europol nella sua lotta contro il traffico di esseri umani.

*Prevenzione dei reati
sessuali a danno
di minori*

L'Assemblea parlamentare esprime la sua preoccupazione per l'aumento dei reati commessi a danno di minori, soprattutto dei reati di carattere sessuale, registrato in molti Paesi europei⁷. Al fine di contribuire a contrastare questi reati è necessario armonizzare le legislazioni nazionali – soprattutto per quanto riguarda il limite massimo di età protetta dei minori vittime di reati sessuali – nonché la responsabilità penale per la produzione e il commercio di materiale pornografico che coinvolge minori, per l'induzione dei minori alla prostituzione e per l'organizzazione della prostituzione minorile. Viene sottolineato che molti autori di reati sessuali o di altre forme di violenza a danno di minori hanno a loro volta subito maltrattamenti, e per questi ultimi un buono strumento di prevenzione è costituito da trattamenti psicoterapeutici. Si rimarca altresì il particolare pericolo dei reati a danno di minori “non casuali” o premeditati, che vengono raggruppati in due categorie: la prima costituita da maltrattamenti dei genitori o di persone a cui il minore è affidato per motivi di cura o custodia, la seconda costituita da reati sessuali per lo più commessi da persone affette da disturbi della personalità. Per queste categorie di reati le sanzioni penali tradizionali non sono adatte ed efficaci ai fini di prevenire la reiterazione dei reati e di riabilitare i condannati, ragion per cui occorre individuare sanzioni aventi tali finalità. L'Assemblea richiama, quindi, la necessità di utilizzare misure legali estranee al circuito penale, come per esempio quelle inserite nelle norme del diritto civile o più specificatamente del diritto di famiglia, in particolare quelle relative alla protezione dell'infanzia. Infine, l'Assemblea indirizza agli Stati membri e al Comitato dei ministri una serie di raccomandazioni tra le quali si evidenziano le seguenti: fornire aiuti economici agli Stati che hanno vissuto l'esperienza di conflitti armati locali, al fine di rafforzare programmi di protezione dei minori da tutte le forme di maltrattamento e sfruttamento; fornire aiuti agli

⁷ Raccomandazione 1583 (2002), adottata dal Comitato permanente dell'Assemblea parlamentare il 18 novembre 2002, sulla prevenzione della recidiva nei reati commessi a danno dei minori, consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Main.asp>

Stati dell'Europa centrale e orientale al fine di costituire servizi sociali e psicologici per i minori vittime di reato; sviluppare un modello di legislazione e promuovere l'attuazione di misure volte a prevenire la reiterazione di reati contro i minori; lanciare programmi di formazione per operatori specializzati su autori e vittime di questi reati; diffondere informazioni sulle buone pratiche realizzate nei vari Stati europei relative al trattamento di autori e vittime di questi reati.

Politiche per i giovani

L'Assemblea parlamentare ritiene⁸ che i giovani debbano essere considerati come una risorsa e non come una fonte di problemi e che vadano resi partecipi di tutte le attività del Consiglio d'Europa. La costituzione del Centro europeo giovanile a Strasburgo nel 1968 e tutte le attività successivamente svolte con la partecipazione dei giovani, sono testimoni di tale orientamento consolidato dell'Assemblea. L'Assemblea incoraggia nuove forme di aggregazione dei giovani quali la costituzione di forum o di consigli locali di giovani, con il sostegno delle autorità locali al fine di includere i giovani nei processi decisionali democratici e prepararli alla cittadinanza ed elenca una serie di decisioni e incontri più recenti che hanno avuto il loro *focus* nella partecipazione dei giovani alla VI Conferenza europea dei ministri responsabili per le politiche giovanili svoltasi dal 7 al 9 novembre 2002 in Grecia a Salonicco, su *L'Europa costruita dai giovani*. Infine, l'Assemblea raccomanda al Comitato dei ministri la definizione delle proprie priorità per il lavoro nel settore giovanile e, in particolare, sulle questioni relative a metodo, nuove iniziative e cooperazione. Rispetto al metodo si raccomanda il mantenimento del principio di cogestione attraverso il coinvolgimento di organizzazioni giovanili nei processi decisionali e il consolidamento di risorse alla Fondazione dei giovani europei, in particolare attraverso il cofinanziamento di programmi sviluppati da organizzazioni e reti di giovani. In merito alle nuove iniziative, la cooperazione intergovernativa si è impegnata nello scambio di buone pratiche, nello sviluppo di politiche giovanili e nella preparazione per il 2003 di una conferenza di studio e proposta che coinvolga organizzazioni di giovani e partiti politici. Infine, rispetto alla cooperazione, incoraggia l'introduzione della partecipazione giovanile anche alle attività delle Nazioni unite, l'apertura di organismi regionali e l'organizzazione di una rete europea di centri giovanili che rispetti determinati standard di qualità e sia basata su un approccio interculturale.

⁸ Raccomandazione 1585 (2002), adottata dal Comitato permanente dell'Assemblea parlamentare il 18 novembre 2002, consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Main.asp>

Legislazione italiana (luglio - dicembre 2002)

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

Tutela delle parti nei procedimenti civili

Il Parlamento italiano, il 2 agosto 2002, ha convertito in legge¹ il decreto legge 1° luglio 2002, n. 126, recante *Disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*. La legge prevede che in via transitoria fino all'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato, e in ogni modo non oltre il 30 giugno 2003, nei procedimenti di adozione e nei giudizi civili che vedono coinvolti minorenni continuano ad essere applicate le vecchie norme che non prevedono né il difensore d'ufficio per i genitori e il minore, né il patrocinio gratuito per i non abbienti.

Immigrazione e asilo

Il 30 luglio 2002 viene approvata la legge di modifica² del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. La nuova legge, nota con il nome di Bossi-Fini, ha introdotto consistenti modifiche al testo unico, disciplinando l'ingresso degli stranieri nel territorio dello Stato, i requisiti per le varie tipologie di permesso di soggiorno – e le rispettive sanzioni in caso di violazione delle norme di legge – e modificando la normativa sul ricongiungimento familiare e sul diritto d'asilo. Solo l'articolo 25 della riforma affronta il delicato tema dei minori stranieri, in particolare non accompagnati, attraverso l'introduzione di un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri per il rimpatrio cosiddetto assistito, i minori siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e che si trovino sul territorio nazionale da almeno 3 anni.

¹ Legge 2 agosto 2002, n. 175, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2002, n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* dell'8 agosto 2002, n. 185.

² Legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 26 agosto 2002, n. 199, supplemento ordinario. L'articolo 25 della legge 189/02 è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

Parlamento italiano

(luglio - dicembre 2002)

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

Attività delle aule

Senato della Repubblica

Immigrazione e asilo

Durante le sedute del 9, 10 e 11 luglio il Senato, alla presenza del sottosegretario per l'Interno Alfredo Mantovano, discute e approva il disegno di legge in tema di immigrazione e asilo con le modifiche apportate al testo dalla Camera dei deputati. La riforma si propone da un lato di ridurre il fenomeno dell'immigrazione clandestina, dall'altro di favorire l'ottenimento dello *status* di rifugiato. Il primo obiettivo è perseguito, tra l'altro, attraverso la previsione di regole rigide per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, lo snellimento della procedura di espulsione, l'introduzione della nuova fattispecie di reato di immigrazione clandestina. L'articolo 25 della riforma affronta il delicato tema dei minori stranieri, in particolare non accompagnati, attraverso l'introduzione di un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri per il rimpatrio cosiddetto assistito, i minori siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e che si trovino sul territorio nazionale da almeno tre anni.

Tutela delle parti nei procedimenti civili

Il 30 luglio il Senato si è riunito per l'esame della proposta di legge di conversione già approvata alla Camera e relativa al decreto legge 1° luglio 2002, n. 126, recante *Disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni*.

La relazione viene svolta dal senatore Antonino Caruso (Alleanza nazionale), il quale riferisce che il decreto legge 126/02 proroga in via transitoria al 30 giugno 2003 l'applicazione delle disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legge 24 aprile 2001, n. 150, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2001, n. 240, per quanto riguarda la disciplina sull'assistenza tecnica e la difesa d'ufficio dei minori adottandi nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità - previste dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Di-*

sciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile - e nei procedimenti davanti al tribunale per i minorenni di cui all'articolo 336 del codice civile. Il relatore spiega che tale misurazione si rende necessaria per consentire la regolare prosecuzione dei procedimenti in corso, a causa della mancata determinazione da parte della citata legge 149/01 delle modalità e degli oneri per rendere operativa la difesa d'ufficio dei minori. Il Senato approva il disegno di legge.

Sistema dell'istruzione

Durante i mesi di ottobre e novembre il Senato dedica sette sedute all'esame del disegno di legge recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

La seduta del 3 ottobre è dedicata all'integrazione delle relazioni scritte presentate dai relatori di maggioranza e di minoranza. Il relatore di maggioranza Franco Asciutti (Forza Italia) procede con la descrizione delle principali novità introdotte dal disegno di legge in esame, soffermandosi sulla struttura del nuovo percorso di formazione scolastica articolato in due cicli, costituiti rispettivamente dalla scuola primaria e da quella secondaria di primo grado, nonché dal sistema dei licei e da quello parallelo dell'istruzione e della formazione professionale. Ricorda, inoltre, come l'iter del disegno di legge in Commissione istruzione sia stato lungo e complesso e come, infine, si sia giunti all'approvazione di qualificati emendamenti diretti a migliorare il provvedimento in esame sia dal punto di vista formale sia nel contenuto. Segue l'intervento della relatrice di minoranza Albertina Soliani (Margherita DL - l'Ulivo) diretto a evidenziare i limiti sostanziali del disegno di legge delega.

Nel corso della seduta del 17 ottobre i senatori Nicola Mancino (Margherita DL - l'Ulivo) e Massimo Villone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) avanzano una questione pregiudiziale di costituzionalità, ritenendo che il disegno di legge violi palesemente il nuovo articolo 117 della Costituzione e il nuovo assetto delle competenze legislative in esso previsto, nonché l'articolo 76 che delimita l'ambito della delega legislativa e che vieta di richiedere deleghe nelle materie a legislazione concorrente. Esprimono il loro parere contrario i senatori Luigi Compagna (Unione democratica e di centro), Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale), Gian Pietro Favaro (Forza Italia). Infine, previa verifica del numero legale, il Senato respinge la questione pregiudiziale formulata dai senatori Mancino e Villone.

Le sedute del 5 e del 6 novembre sono dedicate alla discussione generale. Gli interventi degli esponenti della minoranza sono diretti a evidenziare lo scarso consenso raccolto dal disegno di legge delega sull'istruzione. Intervengono, poi, alcuni esponenti della maggioranza che auspicano invece una rapida approvazione del disegno di legge ritenendolo segnale di una riforma efficace e utile per il futuro. La discussione generale si chiude con la replica del relatore di maggioranza Franco Asciutti.

La seduta del 6 novembre, alla presenza del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica Letizia Moratti, si apre con la replica della relatrice di minoranza Albertina Soliani, diretta a esprimere il suo rammarico per il fatto che le complesse problematiche legate alla sfida educativa non siano state finora oggetto di un serio confronto nelle aule parlamentari, a causa del contingentamento dei tempi della discussione. Il ministro Letizia Moratti, dopo aver ricordato le vittime del crollo della scuola di San Giuliano di Puglia, assicurando l'impegno non solo a ripristinare sollecitamente e in condizioni di sicurezza l'attività scolastica in quel Comune ma anche ad avviare un miglioramento complessivo e la messa in sicurezza delle strutture scolastiche nazionali, procede a illustrare i punti salienti del provvedimento in esame.

Le sedute del 7, 12 e 13 novembre, in presenza del ministro Letizia Moratti, sono finalizzate alla votazione degli articoli da 1 a 7 e delle relative proposte emendative del disegno di legge nel testo proposto dalla Commissione, cui fa seguito la votazione finale. Il Senato approva il disegno di legge nel suo complesso, nel testo emendato, autorizzando la Presidenza a procedere al coordinamento eventualmente necessario.

*Scuola, università,
ricerca, formazione
artistica e musicale*

Il 23 ottobre il Senato procede alla discussione del disegno di legge di conversione del decreto legge 25 settembre 2002, n. 212, recante *Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale*, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Valentina Aprea. La seduta si apre con la relazione orale svolta dal senatore Franco Asciutti. Con riferimento alle norme del decreto legge riguardanti il settore scolastico, il relatore ricorda che esse dispongono in particolare l'obbligatorietà per i docenti in soprannumero di partecipare ai corsi di riconversione professionale, già previsti a titolo solo volontario, stabilendo che, persistendo la condizione di soprannumerarietà, essi siano collocati in disponibilità con la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e con il diritto a un'indennità per la durata massima di 24 mesi. Spiega, poi, come l'articolo 2 rechi invece una norma di interpretazione autentica dell'articolo 3 del decreto legge del 3 luglio 2001, n. 255, *Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2001*, in base alla quale è possibile procedere anche dopo l'inizio dell'anno scolastico all'accorpamento di classi che a quella data siano apparse sottodimensionate quanto a numero di alunni, mentre si dispone che non sono ammissibili sdoppiamenti di classi. Ricorda, ancora, che la disposizione dell'articolo 3 intende far fronte ai bisogni finanziari dello Stato conseguenti al subentro nei contratti di appalto stipulati dagli enti locali per servizi di pulizia dei locali scolastici. Il relatore rileva, infine, che in materia di alta formazione artistica e musicale il provvedimento in esame mira ad assicurare il valore dei titoli conseguiti presso accademie e conservatori secondo l'ordinamento precedente alla riforma del 1999 ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai corsi di specializzazione e alle lauree specialistiche presso le università.

Dopo la discussione generale sul provvedimento, il Presidente dà conto del parere non ostativo espresso dalla Commissione affari costituzionali e comunica che anche la Commissione bilancio ha espresso parere di nulla osta sul disegno di legge e sugli emendamenti, a eccezione di alcune proposte emendative sulle quali il parere è contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Il Senato procede, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Stefano Caldoro, all'esame degli emendamenti riferiti agli articoli da 1 a 4 del decreto legge. In seguito alla votazione finale il Senato approva il disegno di legge nel testo emendato e autorizza la Presidenza a procedere al coordinamento eventualmente necessario.

Camera dei deputati

Oratori

Durante il mese di luglio la Camera dei deputati dedica tre sedute all'esame del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Luca Volontè (Unione democraticocristiana e di centro) e altri, recante disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo. A questo disegno è stata abbinata la proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pierpaolo Cento (Verdi - l'Ulivo) e Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo), disciplinante la stessa materia.

La seduta dell'8 luglio - alla presenza del sottosegretario di Stato per i Rapporti con il Parlamento Cosimo Ventucci che esprime il proprio consenso alla proposta parlamentare - è dedicata alla discussione delle linee generali della proposta di legge, previa illustrazione del relatore Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro) che spiega come, per venire incontro alla formazione e all'educazione degli adolescenti e dei giovani, nonché per prevenire e contrastare il disagio giovanile e in mancanza di strutture educative adeguate, gli oratori e gli enti che svolgono attività simili possono continuare a rappresentare, come per il passato, un momento di aggregazione e di crescita sociale così come un'occasione di coinvolgimento degli adulti che si impegnano ad aiutare i minori nella delicata fase della loro crescita. Il relatore, inoltre, sottolinea la necessità di un riconoscimento legislativo più ampio e forte che affidi agli oratori e agli enti che svolgono attività simili, compiti istituzionali nell'ambito dell'azione che essi di fatto svolgono e che non si limita ad attività esclusivamente religiose. Illustrando i due articoli della proposta il relatore ricorda che, nel descrivere le finalità delle attività svolte dagli oratori, l'articolo 1 evidenzia quelle tese allo sviluppo, alla realizzazione individuale e alla socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità, alla diffusione dello sport, della solidarietà, della promozione sociale e culturale, al contrasto dell'emarginazione sociale, della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile. L'articolo 2 prevede la possibilità per lo Stato di concedere in comodato, ai soggetti di cui all'articolo 1, beni mobili e immobili, senza oneri a carico dello Stato, per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge.

Successivamente intervengono Carla Castellani (Alleanza nazionale), Olga Di Serio D'Antona (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Donato Renato Mosella (Margherita Democrazia è libertà (DL) - l'Ulivo), Mario Pepe (Forza Italia), Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), i quali dichiarano di condividere le premesse e gli obiettivi da raggiungere e sottolineano l'esigenza di realizzare un provvedimento confessionale non a favore di una determinata fede religiosa ma a favore di tutte, nel segno della libertà.

Le successive sedute dell'11 luglio e del 16 luglio, alla presenza della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, sono dirette all'esame dei due articoli e delle relative proposte emendative, cui fa seguito la votazione ai singoli emendamenti e l'approvazione finale della proposta di legge Volontà, previo assorbimento della proposta di legge dei deputati Cento e Zanella.

*Tutela delle parti
nei procedimenti civili*

Il 10 e 11 luglio la Camera dei deputati procede alla discussione della proposta di conversione in legge del decreto legge 1 luglio 2002, n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni.

La prima seduta è dedicata alla discussione delle linee generali del provvedimento illustrato dalla relatrice Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che ricorda anzitutto l'introduzione - da parte della legge 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile* - di rilevanti modifiche alla disciplina dei procedimenti di adozione così come regolati dalla legge 184/83, tra cui la precisazione dell'assistenza tecnica delle parti (genitori e minore) attraverso un difensore, con riferimento al procedimento di adottabilità. La relatrice sottolinea che non è ancora stata data soluzione ai casi in cui tale assistenza non possa essere compensata direttamente a onere delle parti stesse, pertanto lo scopo del decreto legge in esame è quello di spostare ulteriormente l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella legge 149/01 al 30 giugno 2003, salvo che non risultino previamente introdotte le norme occorrenti per la disciplina della difesa gratuita.

Durante la seconda seduta l'aula procede all'esame dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, che nel testo di iniziativa parlamentare è identico a quello del Governo, e chiude la discussione con la votazione finale e con l'approvazione del disegno di legge.

*Scuola, università, ricerca,
formazione artistica
e musicale*

Nel mese di novembre la Camera dei deputati dedica tre sedute all'esame del disegno di legge di conversione con modificazioni del decreto legge 25 settembre 2002, n. 212, già approvato dal Senato, recante *Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica e l'alta formazione artistica e musicale*.

La seduta del 18 novembre, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Stefano Caldoro, è dedicata alla di-

scussione delle linee generali, previa illustrazione del relatore Paolo Santulli (Forza Italia) diretta a richiamare i diversi temi del decreto legge che vanno dalla razionalizzazione della spesa nel settore della scuola e dalla funzionalità delle sedi scolastiche, a interventi indifferibili – anche di natura finanziaria – nei settori dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica e musicale. Il relatore ricorda, inoltre, come nell'insieme tali misure tendono ad assicurare alcune condizioni indispensabili per la funzionalità delle strutture scolastiche, universitarie e della ricerca; richiama, quindi, in estrema sintesi il contenuto degli undici articoli (8 originari e 3 aggiunti dal Senato) che attualmente compongono il decreto legge. Per quanto riguarda la scuola, richiama la questione della riconversione professionale per i docenti in soprannumero, dei compensi per il personale docente impegnato negli esami di maturità, dei meccanismi di formazione delle classi e dei requisiti formali della nomina in ruolo dei docenti assunti prima del 1995. Mentre, con riferimento all'alta formazione artistica musicale, segnala le risorse destinate agli interventi urgenti di edilizia e, soprattutto, le nuove norme sulla validità dei titoli di studio da esse rilasciati. Dal punto di vista politico, il relatore spiega che le posizioni assunte dai gruppi al Senato e alla Camera appaiono diversificate a seconda delle singole misure. Accanto a interventi che hanno suscitato un acceso confronto tra maggioranza e minoranza, in molti casi ritiene che si registri una sostanziale concordanza sull'opportunità e l'urgenza delle norme proposte.

Le successive sedute del 19 novembre e del 20 novembre, in presenza rispettivamente dei sottosegretari di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca scientifica Stefano Caldoro e Valentina Aprea, sono dirette all'esame dell'articolo unico del disegno di legge di conversione. Il presidente della seduta, avvertendo che non sono state presentate proposte emendative riferite all'articolo unico, ricorda che gli emendamenti presentati sono riferiti agli articoli del decreto legge nel testo della Commissione, che è identico a quello modificato dal Senato. La Camera procede, quindi, all'illustrazione dei singoli emendamenti, cui fa seguito la loro votazione e l'approvazione finale del disegno di legge.

*Convenzione
europea
sull'esercizio
dei diritti
dei fanciulli*

Il 16 e 19 dicembre, alla presenza del sottosegretario di Stato per i Rapporti con il Parlamento Cosimo Ventucci, la Camera dei deputati procede alla discussione del disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, approvata a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

La prima seduta è dedicata alla discussione delle linee generali del provvedimento illustrato dal relatore Gustavo Selva (Alleanza nazionale) il quale sottolinea tra gli scopi del provvedimento, quello di favorire una sempre maggiore uniformità fra le legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di esercizio effettivo dei diritti riconosciuti ai fanciulli. Il relatore ricorda che viene loro riconosciuto il diritto di essere informati, autorizzati a partecipare alle procedure che li riguardano dinanzi a un'autorità giudiziaria (articolo 2), nonché il dovere a carico dell'autorità giudiziaria (articolo 6), di disporre di elementi sufficienti

prima di prendere una qualsiasi decisione e di verificare se il minore abbia o meno ricevuto sufficienti informazioni. Ricorda, infine, l'obbligo di operare con solerzia da parte dell'autorità giudiziaria nell'interesse del minore (articolo 7) e di procedere d'ufficio nei casi di minaccia al benessere del minore (articolo 8). Dopo aver passato in rassegna gli ulteriori articoli del disegno di legge interviene il sottosegretario di Stato per i Rapporti con il Parlamento Cosimo Ventucci che esprime il proprio consenso all'approvazione del disegno di legge in esame.

Durante la seconda seduta e sempre alla presenza del sottosegretario Cosimo Ventucci, l'aula procede all'esame degli articoli da 1 a 4 del disegno di legge e chiude la discussione con la votazione finale e con l'approvazione del disegno di legge.

Attività ispettiva (luglio - dicembre 2002)

I resoconti sintetici degli atti di controllo e d'indirizzo politico del Parlamento sull'attività di Governo (mozioni, interpellanze, interrogazioni, risoluzioni) e delle relative risposte date sono suddivisi per ambito tematico. I primi sono relativi al periodo indicato; le risposte del Governo, invece, possono riferirsi ad atti antecedenti. Sono stati presi in considerazione gli interventi d'interesse generale, omettendo le interpellanze e le interrogazioni riguardanti casi specifici inerenti all'interesse di singoli soggetti o piccoli gruppi.

Abuso sessuale

Interrogazione a risposta scritta, presentata al Senato il 18 settembre 2002 dall'onorevole Riccardo Pedrizzi (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro degli affari esteri per chiedere se il Governo intenda verificare la fondatezza delle denunce di abusi sessuali a danno di donne e bambini che vivono nei campi profughi delle Nazioni unite in Sierra Leone, Liberia e Guinea. Secondo un'inchiesta condotta nel 2001 dall'Alto commissario per i rifugiati e dall'organizzazione Save the children, esisterebbe un sistema di ricatti sessuali e di violenze perpetrati in cambio di cibo e medicinali da operatori di organizzazioni non governative umanitarie e da personale dell'ONU. Tale sistema prospererebbe in un clima di rassegnazione delle vittime e di "tolleranza" di altri operatori che sono a conoscenza della situazione. Sembrerebbe, inoltre, che la diffusione dei risultati dell'inchiesta sia avvenuta in ritardo e in modo parziale, nonostante il problema fosse già in qualche modo conosciuto dal momento che nel 1995 era stato pubblicato dall'UNHCR (United Nations Committee on Human Rights) il manuale *Sexual violence against refugees - Guideline on prevention and response*. L'interrogante chiede, infine, se sia intento del Governo promuovere un monitoraggio più adeguato delle esigenze di donne e bambini nei campi profughi e programmi concreti di protezione.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica
4 ottobre 2002**

Il Sottosegretario conferma che nel corso della citata missione vi sono state testimonianze indirette di abusi sessuali a danno di donne e minori da parte anche di personale umanitario e di soldati della forza di pace UNAMSIL (United Nations Mission in Sierra Leone), raccolte da tre ricercatori in una relazione trasmessa all'OIOS (Office of International Oversight Services). I competenti organi delle Nazioni unite hanno avviato un'indagine interna ed è stata contemporaneamente decisa la non diffusione della relazione per non compromettere gli esiti delle indagini. Il Sottosegretario riferisce anche che nel marzo del 2002 è stata creata una *task force* che ha predisposto un piano d'azione per l'adozione di standard minimi di prevenzione e un codice di condotta per il personale umanitario. La vicenda è stata seguita anche da un gruppo di lavoro informale costituito dall'UNHCR del quale ha fatto parte anche una rappresentanza italiana. Inoltre, gli esiti delle indagini dell'OIOS, per ora ufficiosi ma che saranno presto pubblicati, sembrerebbero ridimensionare i fatti riportati nella relazione 2001, soprattutto per il numero di casi. Le persone sospettate non lavorerebbero per l'UNHCR ma si tratterebbe di locali assunti da organizzazioni non governative. L'autorità giudiziaria locale è stata informata, così come i responsabili della forza di pace UNAMSIL per i casi riguardanti suoi membri.

Accattonaggio

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 16 luglio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) al Ministro dell'interno, per chiedere se non intenda avviare urgentemente un'indagine sull'impiego di minori per l'accattonaggio per verificare le forme del loro sfruttamento e l'eventuale somministrazione ai minori di droghe o sostanze equivalenti.

Adozione

Interrogazione a risposta scritta, presentata alla Camera il 6 giugno 2002 dall'onorevole Marco Zacchera (Alleanza nazionale) al Ministro di grazia e giustizia, per sapere quali iniziative intenda adottare per snellire l'esame delle istanze di adozione da un lato e rafforzare le strutture dei tribunali per i minori dall'altro, alla luce del fatto che molte domande di adozione, sia nazionale sia internazionale, presentate da coppie italiane si arenano nei tribunali dei minori per carenza di organici e difficoltà di procedura, spesso anche per più di due anni, tempo di validità delle stesse domande.

**Risposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli
1 luglio 2002**

Il Ministro riporta gli ultimi dati disponibili sulle domande di adozione, risalenti al 1999, sottolineando che l'alto numero di domande presentate in corso d'anno e pendenti non è indicativo per l'adozione nazionale perché i coniugi possono presentare domanda in più tribunali. Cita, inoltre, i dati sull'organico dei tribunali per i minorenni rivelando come a tutti i livelli ci sia una percen-

tuale di scopertura. Infine, richiama i due disegni di legge sulla riforma della giustizia minorile presentati nel 2002 dal Governo e attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera: *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e di minori e Modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni*.

Adozione a distanza

Mozione presentata alla Camera dei deputati il 2 luglio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini e altri (Alleanza nazionale; Democratici di sinistra - l'Ulivo; Forza Italia; Lega Nord Padania; Margherita Democrazia è libertà (DL) - l'Ulivo; Unione democraticocristiana e di centro) con la quale si impegna il Governo a stimolare e coordinare l'azione di scuole, Comuni, famiglie e cittadini perché effettuino l'adozione a distanza di un bambino o un villaggio, al fine di contribuire alla lotta della fame nel mondo.

Affidamento dei figli

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 23 ottobre 2001 dall'onorevole Antonio Gentile (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri e al Ministro della giustizia per sapere, alla luce di un nuovo recente episodio di sottrazione internazionale dei figli riportato dalla stampa, se non ritengano opportuno promuovere un'indagine conoscitiva del fenomeno delle separazioni, al fine di rivedere le norme giuridiche sull'affidamento, a tutela del diritto dei bambini a crescere con entrambi i genitori senza contraccolpi psicologici.

Risposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli

7 agosto 2002

Il Ministro informa che, di fronte alla crescita del fenomeno della sottrazione internazionale di minori (260 casi attualmente in trattazione, dei quali 60 emersi nel corso del 2001), il Ministero degli affari esteri ha pubblicato un opuscolo di assistenza pratica dal titolo *Bambini contesi - guida per i genitori* e lo ha divulgato ai Comuni e alle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero. Inoltre, è stata inserita sul sito Internet dello stesso Ministero una pagina web con consigli e indicazioni su come prevenire o gestire casi di sottrazione di minori. Sul piano politico, è stato organizzato un forum euromediterraneo sulla problematica che ha visto i Paesi delle due sponde del Mediterraneo confrontare le loro diverse culture in materia di affidamento dei minori. Vi è, poi, l'intento del Ministero della giustizia in collaborazione con il Ministero degli affari esteri, di promuovere accordi bilaterali con i Paesi più coinvolti nel fenomeno per tutelare i minori, accordi che si aggiungerebbero agli atti internazionali esistenti quali la convenzione de L'Aja sulla sottrazione di minori, la convenzione europea di Lussemburgo del 1980 sul riconoscimento e l'esecuzione di provvedimenti giudiziari in materia di affidamento e la Convenzione dell'ONU del 1989 sui diritti del fanciullo.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 3 settembre 2002 dall'onorevole Sandro Delmastro Delle Vedove (Alleanza nazionale) al Ministro degli affari esteri e al Ministro della giustizia per sapere come intendano affrontare il grave problema della sottrazione internazionale di minori, la cui dimensione esige un intervento organico e giuridicamente compiuto, al di là del pur valido meccanismo informativo avviato con la diffusione della guida per genitori dal titolo *Bambini contesi*.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 9 settembre 2002 dall'onorevole Egidio Enrico Pedrini (UDEUR -Popolari per l'Europa, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri, al Ministro dell'interno, al Ministro senza portafoglio per gli Italiani nel mondo per sapere se il Governo sia a conoscenza di quanti sono in Italia i casi di bambini contesi, figli di coppie miste e quali provvedimenti abbia preso o intenda adottare per un più rigido controllo delle frontiere al fine di prevenire la sottrazione internazionale di minori. L'interrogante chiede, inoltre, quanti siano i casi trattati dal Governo e se l'operato del ministro Mirko Tremaglia sia condiviso rispetto, in particolare, alla decisione – se corrisponde al vero – di pagare una persona che recuperi i bambini sottratti, facendo di tale attività la sua professione. Infine, solleva la necessità di una verifica del ruolo della stampa in tali vicende e del rapporto con essa delle famiglie coinvolte.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 16 ottobre 2002 dall'onorevole Giuseppe Vallone (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia per sapere se confermino gli allarmanti dati forniti dallo studio condotto dall'associazione Ex, centro assistenza genitori separati, e riportati dall'agenzia ANSA del 15 ottobre 2002, secondo i quali negli ultimi otto anni risulterebbero essere oltre 761 le vittime di episodi di follia maturati nell'ambito di separazioni, divorzi e liti per l'affidamento dei figli e, nell'ipotesi affermativa, quali iniziative intendano adottare al fine di prevenire il fenomeno.

Aiuti umanitari

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 2 luglio 2002 dall'onorevole Francesco Servello (Alleanza nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro degli affari esteri e al Ministro della salute per chiedere se sia possibile giungere a un coordinamento nazionale delle iniziative volontarie sorte in aiuto dei bambini russi malati di emofilia che in patria non possono essere più curati a causa degli alti costi delle terapie. L'interrogante chiede, inoltre, se il Governo intenda adoperarsi per rimuovere eventuali ostacoli burocratici di carattere doganale e sanitario e per stipulare un accordo di lungo periodo con il Ministero della salute della Federazione russa.

Ordine del giorno del 23 dicembre 2002

L'onorevole Giovanni Bianchi (Margherita DL - l'Ulivo) presenta alla Camera un ordine del giorno per impegnare il Governo a promuovere anche in

sede internazionale iniziative di aiuto all'Argentina e in particolare per l'emergenza denutrizione che colpisce decine di migliaia di bambini.

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 23 luglio 2002 dagli onorevoli Alfonso Pecoraro Scanio e Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Presidente del consiglio dei ministri per chiedere se il Governo sia a conoscenza di quante e quali strutture sanitarie e assistenziali pubbliche utilizzano in Italia alimenti biologici nei servizi di ristorazione collettiva e quali di esse abbiano a oggi usufruito dei contributi previsti dall'articolo 59 della legge finanziaria 2000, per il finanziamento di campagne di promozione della corretta alimentazione e di un'agricoltura e una zootecnica rispettose dell'ambiente e della salute.

Risposta del sottosegretario di Stato per le Politiche agricole e forestali

Teresio Delfino

25 luglio 2002

Il Sottosegretario rende noto che per il 2001 non sono stati erogati finanziamenti per le mense che utilizzano prodotti biologici in quanto sono state privilegiate le iniziative di ricerca e sperimentazione. Inoltre, non sono pervenute dalle Regioni richieste di finanziamento di tali mense. Per quanto riguarda i dati sulle strutture sanitarie e scolastiche che utilizzano prodotto biologici, sono stati richiesti ma non sono ancora disponibili.

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 2 ottobre 2002 dall'onorevole Loredana de Petris (Verdi - l'Ulivo) per sapere dal Ministro della salute e dal Ministro delle politiche agricole e forestali quali interventi intendano programmare per ridurre la presenza di residui chimici nell'ortofrutta, dal momento che dai controlli effettuati dalle agenzie regionali per l'ambiente e dalle ASL nel corso dell'anno 2001 - i cui risultati sono stati elaborati dall'associazione Legambiente e pubblicate nel rapporto *Pesticidi nel piatto* - è emerso che su 7.517 campioni di ortofrutta esaminati 2.308 (30,7%) risultavano contaminati da residui chimici anche se in percentuali non superiori al limite massimo e 151 (2%) presentavano concentrazioni irregolari di residui, con un raddoppio percentuale di campioni fuorilegge rispetto all'anno precedente. L'interrogante chiede, inoltre, quali misure intendano adottare per tutelare in particolare la salute dei lattanti e dei bambini, nel rispetto dei limiti imposti dall'articolo 4 del decreto del Ministro della sanità del 6 aprile 1994, alla luce dei risultati di un recente rapporto scientifico del National Research Council, massima istituzione pubblica degli Stati Uniti d'America nel campo della ricerca, dal quale si evince che i soggetti di età inferiore a tre anni sono molto più esposti degli adulti agli effetti dei residui chimici a causa del più intenso ritmo di crescita cellulare.

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 7 novembre 2002 dall'onorevole Loredana De Pretis (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per chiedere ai Ministri della salute e delle politiche agricole e forestali se non ritengano di disporre

immediatamente i necessari controlli sulla composizione dei prodotti Casa Fiesta e Alsoy Nestlé, entrambi commercializzati in Italia e nei quali sono stati riscontrati, dal Laboratorio chimico della Camera di commercio di Torino, mais e soia geneticamente modificati, in contrasto con la sentenza del TAR del Lazio n. 1233 del 2002 che ha imposto ai produttori di cibi per la prima infanzia di indicare in etichetta la presenza di materiale geneticamente modificato, anche se in percentuale inferiore all'1%. Gli interpellanti chiedono, inoltre, di considerare l'opportunità di disporre in via cautelativa il ritiro dal commercio dei due prodotti onde prevenire possibili rischi per la salute pubblica e assicurare il rispetto della vigente normativa.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 9 dicembre 2002 dall'onorevole Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro della salute e al Ministro delle politiche agricole e forestali per sapere quali provvedimenti intendano adottare per garantire l'efficacia futura del sistema dei controlli di qualità sugli alimenti a base di carne, prodotti in Italia o importati dall'estero, alla luce delle notizie di stampa relative a un'inchiesta della magistratura su numerosi casi di sviluppo precoce delle ghiandole mammarie in bambine di un anno o poco più, nella provincia di Torino, che sembra siano state colpite da telarca precoce a seguito dell'assunzione di omogeneizzati a base di carne contenenti estrogeni, la cui somministrazione agli animali è vietata negli allevamenti europei.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 17 dicembre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per sapere dal Ministro della salute se non ritenga che vi sia una violazione della normativa da parte della ditta Plasmon che, per festeggiare il suo centenario che si è compiuto il 15 ottobre 2002, ha annunciato una fornitura gratuita dei suoi prodotti per un intero anno ai bambini nati in quella data, alla luce di quanto disposto dal decreto ministeriale n. 500 del 6 aprile 1994 (art. 7) che, nel disciplinare la pubblicità di alimenti per lattanti, vieta la distribuzione di campioni gratuiti diretta a promuoverne la vendita. L'onorevole richiama, inoltre, la risposta a una sua precedente interrogazione nella quale il sottosegretario Antonio Guidi ribadì l'impegno del Ministero della salute per la promozione e il sostegno dell'allattamento al seno.

Allattamento al seno

Interrogazione a risposta scritta, presentata alla Camera il 3 ottobre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per chiedere al Ministro della salute quali iniziative intenda adottare per promuovere l'allattamento al seno. In particolare, chiede di sapere se risulti che tutte le Regioni e le Province autonome abbiano proceduto all'applicazione della circolare n. 16/00, *Promozione e tutela all'allattamento al seno* e quali controlli siano stati messi in atto per verificarlo, se siano stati raccolti dati nazionali sull'allattamento al seno (allattamento immediato, a domanda, non misto, *rooming in* eccetera) e se abbia intenzione di renderli pubblici. Infine, l'interrogante chiede se il Governo intende promuovere un miglioramento della normativa per incentivare l'allattamento al seno, ricordando che la Commissione affari sociali, il 18

ottobre 2001, aveva approvato una risoluzione (n. 7-00033, a firma Tiziana Valpiana) che impegnava il Governo a valutare l'opportunità di aumentare il periodo di astensione obbligatoria o di modificare il trattamento economico della lavoratrice nel periodo di astensione non obbligatoria, al fine di permettere a un maggior numero di donne di continuare l'allattamento al seno almeno fino ai sei mesi di vita previsti dall'Organizzazione mondiale della sanità.

Risposta del sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi

9 dicembre 2002

Il Sottosegretario riferisce che il Ministro per la salute, consapevole dell'importanza dell'allattamento al seno e dell'inadeguato sostegno concreto e informativo dato alle donne, ha stipulato una convenzione con l'Istituto superiore di sanità che riguarda un progetto di promozione basato su una campagna informativa rivolta tanto alle mamme quanto agli operatori dei servizi, con relativa verifica dei risultati.

Il Sottosegretario rende inoltre noto che l'ISTAT ha rilevato in una recente indagine che l'81% delle donne che hanno partorito negli ultimi cinque anni ha allattato al seno per un periodo medio di 6,2 mesi. Ci sono alcune differenze rispetto all'età della madre (le giovani fino a 24 anni e le madri di 40 anni e più allattano al seno molto meno), alla provenienza geografica (in Sicilia si riscontra la propensione più bassa ad allattare al seno), al titolo di studio (la propensione cresce proporzionalmente al titolo di studio). Sembra che l'impegno lavorativo fuori casa non influisca negativamente sulla propensione ad allattare al seno poiché le occupate (83%) allattano di più delle casalinghe (78%). Sembra che abbiano un'influenza positiva i corsi di preparazione al parto, dal momento che le donne che li frequentano hanno una maggior propensione all'allattamento al seno. Va infine riportato che tra i bambini allattati al seno, solo il 58% è stato nutrito esclusivamente, almeno per un periodo, con latte materno, senza ricorso all'integrazione con altri liquidi (inclusa l'acqua) o altri alimenti.

*Arruolamento
di minorenni*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 7 ottobre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per chiedere al Ministro della difesa perché le accademie militari continuino ad ammettere minorenni pur avendo l'Italia ratificato - con legge 11 marzo 2002, n. 42 - il Protocollo alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (adottato dall'Assemblea generale il 25 maggio 2000 ed entrato in vigore in Italia a partire dal 9 giugno 2002), e avendo anche - con legge 8 gennaio 2001, n. 2 - abrogato in quanto in contrasto con il citato protocollo l'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 191, in materia di arruolamento dei minorenni.

Asili nido

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Katia Canotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'economia e delle finanze, per chiedere come intenda risolvere, in vista della prossima

finanziaria, la violazione del principio di uguaglianza causata dalla disposizione che prevede la possibilità di detrarre ai fini IRPEF le spese per micro asili e nidi per i soli dipendenti delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici territoriali (art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448). A detta violazione si aggiunge quella perpetrata dal successivo DM del 17 maggio 2002 che restringe ulteriormente il campo alle strutture situate nei luoghi di lavoro e gestite dal Comune.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera l'11 ottobre 2002 dall'onorevole Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per sapere dal Ministro senza portafoglio per le pari opportunità se il Governo disponga di dati sull'esistenza di asili nido nella pubblica amministrazione e in quali modi si stia adoperando per la loro incentivazione nelle strutture pubbliche, tenendo conto che la proposta di legge relativa al piano nazionale degli asili nido, di iniziativa del Governo, è ferma in Commissione affari sociali per mancanza di fondi e che, secondo dati divulgati dalla CGIL, a seguito dei tagli ai trasferimenti agli enti locali è stato calcolato che a fronte di 1,6 milioni di bambini nella fascia da zero a due anni e una disponibilità attuale di 120 mila posti, vi sarà una diminuzione di almeno 13.200 unità.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 12 dicembre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per richiedere al Ministro per le pari opportunità alcune informazioni sull'asilo nido inaugurato di recente nel Dipartimento per le pari opportunità per venire incontro alle esigenze dei dipendenti. In particolare, l'interrogante chiede di sapere: se tale struttura abbia acquisito tutte le autorizzazioni previste dalla normativa; se i locali adibiti a spazio per i bambini rispettino gli standard previsti dalla normativa; se la gestione del servizio sia stata affidata a personale competente e quali siano i titoli; quanti bambini usufruiscano effettivamente del servizio e, qualora il numero dei bambini fosse esiguo, se vi è l'intenzione di aprire il nido anche a bambini residenti nel territorio che siano nelle liste di attesa nel nido territoriale; quale sia il costo effettivo del servizio e la quota prevista a carico dei dipendenti che ne usufruiscono.

Asilo politico

Interpellanza urgente presentata alla Camera l'11 luglio 2002 dall'onorevole Franca Bimbi (Margherita DL - l'Ulivo) e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo; Margherita DL - l'Ulivo) per chiedere al Ministro dell'interno se non ritenga di intervenire urgentemente a tutela del diritto di asilo, sia incrementando il Fondo nazionale per le politiche sull'asilo - che quest'anno risulta largamente insufficiente rispetto alla spesa prevista - sia ripristinando il finanziamento del *Programma nazionale asilo* - nato da un'intesa tra il Ministero dell'interno, l'ANCI e l'Alto commissariato della Nazioni unite per i rifugiati - i cui fondi sono stati ridotti.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 9 settembre 2002 dall'onorevole Pier Paolo Cento al Ministro degli affari esteri, per sapere quali

provvedimenti intenda adottare per tutelare la vita dei profughi eritrei che hanno chiesto in Italia asilo politico, molti dei quali sono bambini al di sotto dei dieci anni, e se ritenga di trovare una soluzione in comune con gli altri Paesi europei interessati dall'esodo del popolo eritreo.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano
19 settembre 2002

Nella sua risposta, il Sottosegretario riferisce che le attività previste dal Programma nazionale asilo hanno subito una contrazione perché le risorse sono effettivamente inferiori, ma questo «a causa dei vincoli derivanti dalle tipologie di finanziamento che erano predeterminate da tempo». Tuttavia, la legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*, ha previsto l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo, finanziato dal Ministero dell'interno, dal Fondo europeo per i rifugiati e da contributi e donazioni di eventuali privati, enti e organizzazioni, anche internazionali. Secondo il Sottosegretario, l'attuale dotazione del fondo permette una prima applicazione della nuova normativa, consentendo di pianificare gli interventi necessari.

Nella sua replica l'onorevole Franca Bimbi si dichiara insoddisfatta ribadendo l'insufficienza delle risorse stanziate e sostenendo la mancanza di una reale volontà di accoglienza.

Assegni familiari

Interrogazione a risposta scritta, presentata al Senato il 19 novembre 2002 dall'onorevole Helga Thaler Ausserhofer (Per le autonomie) per chiedere al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro dell'economia e delle finanze che venga eliminata la discriminazione a danno delle famiglie di diritto rispetto alle famiglie dove i genitori sono conviventi *more uxorio* in materia di assegni familiari. Infatti, alla luce della vigente normativa, l'ammontare dell'assegno familiare per il figlio a carico risulta inferiore nel caso della famiglia di diritto per la quale viene preso in considerazione il reddito cumulato da entrambi i genitori. Invece, nel caso di conviventi *more uxorio*, per determinare l'ammontare dell'assegno spettante, viene preso in considerazione il solo reddito del genitore che ha a carico il figlio minore.

Attività sportiva

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 5 novembre 2002 dall'onorevole Giovanna Melandri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per chiedere al Ministro della salute se non ritenga doveroso garantire la gratuità della certificazione di primo livello per l'idoneità alla pratica sportiva non agonistica, con particolare attenzione a quella dei minori e necessario promuovere, in particolare raccordo con le istituzioni scolastiche, la massima informazione ai cittadini sulle modalità di accesso alla pratica sportiva non agonistica.

Bambini in ospedale

Mozione presentata alla Camera il 3 settembre 2002 dall'onorevole Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo a garantire i diritti dei bambini in ospedale riconosciuti dalla risoluzione A2-25-86 del Parlamento europeo e in particolare: che il ricovero avvenga solo se strettamente necessario, che sia il più breve possibile, preferendo pratiche di ricovero parziale, day hospital o ambulatoriali che consentano al bambino di restare nel proprio ambiente; che sia prestata al bambino un'assistenza adeguata e personalizzata, consentendo ai genitori di essere una presenza attiva e partecipe; che sia garantito il diritto all'informazione del bambino stesso e dei suoi genitori in merito alla diagnosi e alle terapie praticate; che la degenza si svolga in condizioni di rispetto per le esigenze fisiche e psichiche del bambino, garantendo fra l'altro il diritto al gioco e il diritto all'educazione; che sia fornito al bambino e alla sua famiglia il necessario supporto finanziario, morale e psicosociale in caso di terapie da effettuarsi all'estero.

Contracezione

Interrogazione a risposta in Commissione affari sociali, presentata alla Camera l'8 luglio 2002 dall'onorevole Silvana Pisa (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Comunisti italiani, Gruppo misto; Rifondazione comunista) al Ministro della salute per sapere se sia a conoscenza che i ginecologi consultoriali del Lazio hanno sostenuto che vi sono difficoltà di natura giuridico-legale a prescrivere la pillola del giorno dopo alle minori, fatto che non corrisponde al vero e che compromette l'applicazione uniforme sul territorio nazionale della legge 194/78 con conseguente lesione dei diritti delle utenti dei consultori.

Criminalità minorile

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 28 novembre 2002 dall'onorevole Luciano Dussin e altri (Lega Nord Padania) per chiedere al Ministro dell'interno quali misure intenda adottare per far fronte al crescente fenomeno della criminalità e delinquenza minorile, e in particolare a quella nomade, che colpisce fortemente la città di Treviso dove operano vere e proprie mini *gang*, spinte dagli adulti che approfittano della non punibilità dei minori di quattordici anni. Gli interroganti chiedono, inoltre, di conoscere come venga oggi garantita l'applicazione dell'articolo 12, comma 3 *ter* del DLGS 286/98, come aggiunto dalla legge 189/02 (Bossi-Fini), che prevede l'aggravamento della pena della reclusione da cinque a quindici anni per gli stranieri che compiano atti diretti a procurare l'ingresso nel territorio dello Stato di minori da impiegare in attività illecite al fine di favorirne lo sfruttamento.

Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia, presentata alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Luigi Giacco e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo ad adottare prima della pausa estiva dei lavori parlamentari il Piano nazionale di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, tenendo conto dei risultati ottenuti in attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per*

l'infanzia e l'adolescenza; a presentare al più presto le relazioni sulla legge 285/97 e sulla legge 3 agosto 1998, n. 269, Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù; a organizzare sollecitamente la Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza in stretto raccordo con gli organi parlamentari competenti.

Disabili

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 26 settembre 2002 dall'onorevole Luigi Giacco e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Presidente del consiglio dei ministri, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro della salute, al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per chiedere l'attuazione di una serie di iniziative che erano previste nel Programma d'azione del Governo per le politiche di superamento dell'handicap, approvato nel luglio 2000 per il triennio 2000-2003, e che sono rimaste inattuate. Nello specifico, le iniziative concernono la prevenzione della disabilità, la riabilitazione, la scuola, il mondo del lavoro, la disabilità in età adulta, la mobilità, la libertà di vivere nella società, il sistema integrato di fonti informative sull'handicap, i servizi locali.

Interrogazione a risposta immediata in Assemblea presentata alla Camera il 10 dicembre 2002 dall'onorevole Titti De Simone (Rifondazione comunista, Gruppo misto) per chiedere al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca un intervento urgente per avviare corsi di formazione che preparino i collaboratori scolastici allo svolgimento delle loro delicate mansioni, al fine di garantire concretamente agli alunni disabili il diritto inalienabile all'assistenza di base, soprattutto alla luce del decurtamento dei fondi del bilancio 2002 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Tali corsi, infatti, pur essendo stati previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro 1998-2001, articolo 46, di fatto non sono mai stati attivati e le scuole non sono in grado di assicurare quella parte di assistenza di base di loro competenza.

Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi 11 dicembre 2002

Il Ministro conferma che, rispetto a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro 1998-2001, vi è un ritardo con riferimento all'attivazione dei corsi previsti già per il 1998. Nel 2003, in un apposito seminario che si svolgerà presso l'IRRE (Istituto regionale di ricerca educativa) della Lombardia, verrà finalmente definito il sistema di formazione che riguarda i collaboratori, cosa possibile dal momento che i finanziamenti complessivamente destinati alla formazione di questo personale amministrativo, tecnico e ausiliario non sono stati interessati dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 29 novembre.

Nella sua replica l'onorevole Titti de Simone lamenta l'assenza del ministro Letizia Moratti e si dichiara insoddisfatta della risposta. Ricorda che è previsto nei prossimi tre anni un dimezzamento dei docenti di sostegno, mentre non so-

no previsti i corsi di formazione per l'assistenza. L'interrogante ritiene, inoltre, che tutta la politica del Governo per quanto riguarda la scuola sia priva di iniziative a favore di studenti e insegnanti se si parla di scuola pubblica, mentre vi è una mobilitazione di risorse in favore della scuola privata.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 19 dicembre 2002 dall'onorevole Nerio Nesi (Comunisti italiani, Gruppo misto) per sapere dal Ministro della salute quali iniziative intenda adottare affinché sia garantito alle persone affette da diabete mellito insulino-dipendente, il diritto all'istruzione e il diritto alla salute, essendo venuto a conoscenza di diverse situazioni di disagio riconducibili alla mancata corretta applicazione della normativa in materia di handicap, di cui alla legge 104/92 e alla legge 833/78, da parte dell'amministrazione sanitaria e da parte dei dirigenti scolastici.

Ordine del giorno del 23 dicembre 2002

L'onorevole Luana Zanella e altri (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) presentano alla Camera un ordine del giorno per impegnare il Governo a modificare la legge 53/00 (*Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*) che oggi, in base a quanto disposto dalla finanziaria 2001, consente ai genitori di persone con handicap gravissimo di ottenere due anni di permesso retribuito ma solo se l'handicap sia stato certificato come tale da almeno 5 anni, impedendo così ai genitori di bambini in tenerissima età, cioè quando il bisogno è maggiore, di godere di questo beneficio.

Edifici scolastici

Interrogazione a risposta in Commissione cultura, scienza e istruzione presentata alla Camera il 5 novembre 2002 dall'onorevole Piero Ruzzante (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'interno e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se il Governo sia a conoscenza della gravissima situazione in cui versa l'edilizia scolastica, anche in seguito ai recenti eventi sismici in Molise; se sia a conoscenza della percentuale di edifici scolastici della provincia di Padova e della regione Veneto privi del certificato di agibilità statica; se intenda rendere nota la mappa delle scuole della regione Veneto prive del suddetto certificato; se non ritenga opportuno incrementare i fondi necessari per monitorare e mettere a norma gli edifici scolastici e, in genere, gli edifici pubblici la cui sicurezza non è ancora stata certificata.

Interrogazione a risposta immediata in Commissione cultura, scienza e istruzione, presentata alla Camera il 5 novembre 2002 dall'onorevole Alba Sasso e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per chiedere al Ministro dell'interno e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca quali interventi urgenti il Governo intende porre in atto per garantire la sicurezza degli edifici scolastici e quali investimenti intenda effettuare a questo scopo, in ottemperanza alle norme attualmente vigenti le quali, come emerge da un rapporto del Ministero, sono in

gran parte disattese in termini di agibilità statica, di certificati prevenzione incendi, messa a norma degli impianti elettrici ecc., con grave pregiudizio della sicurezza e incolumità personale di alunni e insegnanti, tenuto conto anche che la legge finanziaria del 2002 e la proposta di legge finanziaria del 2003 hanno ridotto gli stanziamenti per sostenere i mutui per l'edilizia scolastica.

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

7 novembre 2002

In materia di edilizia scolastica le competenze sono ripartite tra Regioni – per ciò che riguarda la programmazione delle opere – Comuni e Province in relazione ai diversi gradi di scuola, per la loro realizzazione o fornitura e per la manutenzione ordinaria e straordinaria. Pertanto, le amministrazioni locali sono le uniche responsabili della scelta degli edifici da adibire a uso scolastico, ovvero dell'appalto per la relativa costruzione, nonché della rispondenza ai requisiti previsti dalla vigente normativa, incluse le norme sulla sicurezza contenute nella legge 626/94. L'Amministrazione dell'istruzione ha stanziato 40 miliardi di vecchie lire sia per l'anno finanziario 2001 sia per l'anno in corso per iniziative di formazione alla sicurezza nelle scuole, mentre lo Stato ha sostenuto l'assolvimento degli obblighi in materia di edilizia scolastica da parte delle amministrazioni locali attraverso la concessione di mutui accendibili presso la Cassa depositi e prestiti con ammortamento a proprio carico. Il disegno di legge finanziaria 2003 prevede, sempre sotto forma di mutui accendibili presso la Cassa DDPP, un finanziamento che consentirà l'accensione di mutui per circa 100 milioni di euro nel 2003 e di più di 300 milioni di euro nel 2004, suscettibile di incremento nel prosieguo dell'esame parlamentare. Il disegno di legge per la riforma degli ordinamenti scolastici prevede, tra l'altro, un apposito piano di interventi finanziari, tra i quali anche quelli diretti all'adeguamento delle strutture, per il quale il Governo si è impegnato a stanziare specifiche risorse nell'arco della legislatura.

Interpellanza presentata al Senato il 6 novembre 2002 dall'onorevole Tommaso Sodano (Rifondazione comunista, Gruppo misto) e altri al Presidente del consiglio dei ministri per sapere quali sono le condizioni aggiornate dei circa 50 mila edifici che ospitano scuole statali in Italia, tenuto conto che nel 2001 il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha avviato un monitoraggio sullo stato degli impianti e servizi dal quale risulta che il 73% degli istituti scolastici sono sprovvisti del certificato di prevenzione incendi, che poco meno della metà delle scuole non hanno il certificato di agibilità statica e moltissime non hanno il certificato di agibilità igienico-sanitaria, soprattutto nelle aree meridionali. Chiedono, inoltre, quali provvedimenti il Governo intenda assumere affinché sia risolto definitivamente il problema della sicurezza nelle scuole, mai affrontato seriamente per mancanza di risorse, visto che i programmi di spesa privilegiano le grandi opere – strade ad alta velocità, ponti sullo stretto – piuttosto che l'edilizia scolastica.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera l'11 dicembre 2002 dall'onorevole Michele Cossa (Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali iniziative intenda intraprendere affinché vengano rispettati gli obblighi previsti dalla normativa vigente in materia di manutenzione e certificazione degli istituti scolastici, dal momento che in Sardegna solo il 16% delle scuole è provvisto di un certificato di agibilità statica, mentre solo il 14% delle scuole dell'obbligo e il 27% delle superiori è in regola con la certificazione di agibilità igienico sanitaria. Gli interroganti chiedono se il Ministro non ritenga opportuno, inoltre, istituire un Fondo speciale nazionale per la sicurezza degli edifici scolastici in Italia, stabilendo fondi straordinari per la regione Sardegna a causa della gravissima situazione in cui versano le strutture isolate.

Espatrio di minori

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 21 ottobre 2002 dall'onorevole Pier Paolo Cento (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per chiedere al Ministro degli affari esteri e al Ministro dell'interno se ritengano di adottare le opportune iniziative per prevedere l'iscrizione sul passaporto degli affidatari italiani dei minori stranieri o con nazionalità non identificabile, affinché possano effettuare eventuali viaggi all'estero oggi ostacolati dal fatto che le questure locali possono rilasciare documenti per l'espatrio ai soli cittadini italiani.

Finanziamenti per la scuola

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 2 luglio 2002 dall'onorevole Costantino Garraffa (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministro dell'interno e al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità per sapere se siano a conoscenza che fin dal 1987 a Palermo e provincia si è sviluppata un'attenzione particolare per la tutela dei diritti dei minori, soprattutto i più emarginati, grazie all'intervento integrato del Provveditorato agli studi (ora CSA, centri servizi amministrativi), dei docenti, dei dirigenti scolastici e degli operatori del servizio psicopedagogico che ha consentito di ridurre dal 30 al 10% la dispersione scolastica e di limitare il fenomeno della delinquenza minorile. Da questa esperienza si sono sviluppati i GOIAM (gruppi operativi interistituzionali contro l'abuso e il maltrattamento) tra ASL, Comune e CSA che lavorano su specifici casi in collaborazione con le forze dell'ordine, la Procura minorile e il Tribunale per i minorenni. Tali iniziative sono però messe in discussione dal taglio delle risorse. Ai Ministri interrogati si chiede quali provvedimenti intendono avviare a favore della Regione Sicilia e delle altre istituzioni coinvolte per evitare che i risultati ottenuti fino a oggi siano vanificati a danno dello sviluppo sociale del territorio.

Interrogazione a risposta in Commissione cultura, scienza e istruzione, presentata alla Camera il 24 luglio 2002 dall'onorevole Antonio Rusconi (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, per sapere quali iniziative intenda adottare per evitare il taglio di 1.185 posti di inse-

gnamento in Lombardia, che sta provocando gravi danni e disagi alle famiglie e al corpo docente, tenendo presente che sono previsti per il prossimo anno scolastico 12 mila nuovi alunni; in particolare nel Comune di Sesto San Giovanni, a causa dei tagli è stata decisa la riduzione delle classi a tempo prolungato in alcune scuole medie, con offerta di servizi a pagamento in alternativa, con pregiudizio del diritto allo studio per molte famiglie.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 9 aprile 2002 dall'onorevole Luciano Guerzoni (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro dell'economia, per sapere se sono informati dei consistenti tagli agli organici degli insegnanti e del personale ausiliario e amministrativo decisi per la scuola pubblica modenese e dell'Emilia-Romagna, in contrasto con l'aumento della natalità e della crescente presenza di stranieri immigrati. Tale fatto provoca nella scuola materna la perdita di progetti di qualità e l'impossibilità di istituire nuove sezioni, nonostante la richiesta. Nella scuola elementare, invece, sono i progetti speciali di ausilio per gli insegnanti a essere eliminati e risulta impossibile l'estensione o anche il solo mantenimento dell'attuale livello di tempo pieno, richiesto dall'aumento degli alunni e utilizzato dall'8,5% delle famiglie. Infine, nella scuola media e superiore viene azzerato il tempo prolungato, ridotti gli indirizzi di offerta formativa e interrotta la continuità didattica. L'interrogante chiede se, di fronte a tutto ciò, i Ministri interpellati non ritengano di assumere misure per la riduzione dei tagli degli organici, anche per evitare l'impoverimento culturale e la dequalificazione della scuola pubblica che in Emilia-Romagna ha raggiunto risultati invidiabili, anche perché l'alternativa della scuola privata o risulta inconsistente o troppo costosa per una larga fascia di reddito e improponibile per famiglie che hanno il diritto, costituzionalmente garantito, di scegliere la scuola pubblica per l'educazione dei figli.

Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione l'università e la ricerca

Valentina Aprea

26 settembre 2002

La Sottosegretaria riferisce che l'Ufficio scolastico regionale di competenza per l'Emilia-Romagna ha affrontato la questione del ridimensionamento degli organici con consapevolezza delle difficoltà specifiche legate al contesto e mantenendo un confronto costante con i Centri servizi amministrativi e con assessori provinciali, organizzazioni sindacali e dirigenti scolastici. Nella determinazione dell'organico si è tenuto conto sia dell'aumento della popolazione - fenomeno oramai stabile nel tempo e in controtendenza con il dato nazionale, legato a ripresa della natalità, ricongiungimento delle famiglie dei lavoratori immigrati e innalzamento dell'obbligo scolastico - sia della maggiore richiesta di tempo pieno e tempo prolungato dovuta ad alti tassi di occupazione femminile e che riguarda in particolare la provincia di Modena. In base all'analisi della situazione e anche in seguito a un incontro specifico con una delegazione di parlamentari dell'Emilia-Romagna, è stato disposto un aumento dei posti di organico regionale che diventano così 39.580.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 4 dicembre 2002 dall'onorevole Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se corrisponda al vero che l'Ufficio scolastico regionale per la Lombardia avrebbe stanziato per il concorso *Lombardia, una tradizione da promuovere* un miliardo di vecchie lire da assegnare alle cinquanta scuole vincitrici, pur avendo lo stesso Ufficio ritenuto insufficienti i fondi assegnati dal bilancio dello Stato per provvedere al sostegno dell'autonomia scolastica, ai processi innovativi e di riforma in atto, ai progetti per il successo formativo degli alunni, penalizzando così le iniziative per l'integrazione degli alunni diversamente abili e quelle concernenti la riduzione e il superamento dei fenomeni di devianza, microcriminalità giovanile, dispersione, abbandono scolastico. L'interrogante chiede, inoltre, un chiarimento rispetto ai criteri adottati dalla commissione giudicante, ai criteri di scelta dei consulenti che hanno seguito il concorso, quando sono stati conferiti gli incarichi e il compenso erogato.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera l'11 dicembre 2002 dall'onorevole Andrea Colasio e altri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere come intenda garantire le risorse necessarie per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche, dopo che il decreto 29 novembre 2002 del Ministro dell'economia e delle finanze ha bloccato anche alcuni fondi del bilancio 2002 del suo Ministero per un importo pari a 805 milioni di euro in relazione agli impegni di spesa e di oltre un miliardo di euro in relazione ai pagamenti, sottraendo risorse già conferite su cui le scuole avevano impostato la loro progettazione e attività.

Giustizia minorile

Ordine del giorno dell'11 luglio 2002

L'onorevole Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri presentano al Senato un ordine del giorno con il quale la Camera impegna il Governo ad avviare le iniziative di sua competenza affinché, quanto prima, venga attuata la disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili e siano attuati i principi del giusto processo.

L'ordine del giorno è accolto dal Governo.

Mozione presentata alla Camera il 25 luglio 2002 dall'onorevole Pierluigi Mantini e altri (Margherita DL - l'Ulivo) che impegna il Governo ad adottare le opportune iniziative per una riforma della giustizia minorile secondo i seguenti principi: riconoscimento del minore parte in giudizio come portatore di diritti e del suo superiore interesse; ridefinizione delle norme procedurali e dell'organizzazione mantenendo o accorpando le competenze in materia di minori in un'unica istituzione giudiziaria specializzata; garanzia di una preparazione specialistica dei soggetti preposti alla giustizia minorile; presenza capillare nel territorio nazionale degli organi di giustizia specializzati per i minori; garanzia della partecipazione del minore al processo e della sua libertà di espressione; appli-

cazione al processo minorile della regola del contraddittorio; riconoscimento del diritto del minore ad avere un suo avvocato nei processi penali e a essere rappresentato dai genitori, dai legali rappresentanti o, in caso di conflitto, da un curatore speciale; nei processi civili, attenzione all'ascolto del minore, anche nelle modalità, come per il caso delle audizioni protette; presenza della componente privata specializzata per assicurare un supporto interdisciplinare; collaborazione con i servizi socioassistenziali e sanitari territoriali; ricorso alla pena detentiva solo come ultima risorsa a favore, invece, della messa alla prova e della mediazione penale; delineazione di uno specifico ordinamento penitenziario per i minorenni condannati a pene detentive.

*Integrazione
degli alunni stranieri*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 1° luglio 2002 dall'onorevole Maurizio Fistarol e altri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro dell'economia per sapere quali siano i loro orientamenti riguardo alla "questione interculturale", cioè l'inserimento di alunni stranieri nella scuola di base italiana, un fenomeno ormai rilevante che richiede il rispetto dell'identità culturale dello straniero perché l'accoglienza sia momento di arricchimento e di rafforzamento dello spirito di fratellanza. Il personale docente, purtroppo, è spesso poco o nulla preparato sulla didattica interculturale e il rapporto docente/alunni stranieri è troppo basso, con pregiudizio della possibilità di apprendimento per gli stranieri e rischi di rallentamento per gli italiani. Gli interroganti chiedono, inoltre, se si ritenga di aumentare la dotazione finanziaria delle istituzioni scolastiche maggiormente interessate da questo fenomeno affinché: vi sia un rapporto di almeno un docente ogni dieci alunni stranieri; i docenti che insegnano nelle classi multiculturali conoscano almeno altre due lingue europee oltre all'italiano; vengano valorizzati i percorsi di specializzazione esistenti in alcune università italiane, introducendo parallelamente insegnamenti dedicati alla multiculturalità negli istituti magistrali; sia creata un'apposita commissione parlamentare di studio del problema.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 1° luglio 2002 dall'onorevole Antonio Serena (Alleanza nazionale) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se intenda tenere nella dovuta considerazione le conclusioni del convegno *L'integrazione degli alunni stranieri nella scuola di base* tenutosi presso l'Istituto comprensivo di Gaveria del Montello e Nervesa della Battaglia (Treviso) che auspicavano, accanto all'incremento dei mezzi finanziari per far fronte al problema dell'inserimento degli alunni stranieri nelle scuole, una dotazione di personale docente specializzato sulla base di un rapporto di almeno un docente per dieci alunni stranieri, che conosca due lingue europee oltre all'italiano, abbia frequentato corsi sulle culture mediterranee e conosca le tecniche dell'insegnamento interculturale. In attesa della realizzazione di questo programma sarebbe opportuno, a giudizio dell'interrogante, dotare le scuole interessate dai flussi migratori di congrue risorse per avvalersi di collaborazioni esterne che svolgano una prima azione di supplenza.

Istituti per minori

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 12 dicembre 2002 dall'onorevole Giuseppe Geraci (Alleanza nazionale) per chiedere al Ministro della giustizia se corrisponda al vero, e in tal caso quali iniziative intenda intraprendere, quanto denunciato da un'indagine svolta dal settimanale *Panorama* e pubblicata il 10 ottobre 2002, secondo la quale molti orfanotrofi risulterebbero non censiti e questo impedirebbe sia l'adozione dei bambini in essi ospitati sia l'esercizio di qualsiasi forma di controllo.

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Pierluigi Castagnetti e altri (Margherita DL - l'Ulivo) per chiedere al Presidente del consiglio dei ministri e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca se non ritengano indispensabile garantire la presenza delle istituzioni scolastiche nei piccoli Comuni, pur in assenza dei criteri dimensionali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233, al fine di salvaguardare l'identità culturale del luogo e contrastare l'esodo della popolazione residente verso le zone urbane, nell'ambito di una più generale politica di valorizzazione del ruolo dei piccoli Comuni nello sviluppo del Paese. Questo obiettivo è messo in pericolo dalle voci che annunciano l'avvio di un censimento in alcune regioni per individuare i plessi scolastici con meno di 50 alunni e questo nonostante il Ministero, con una nota del 30 ottobre 2002, abbia di fatto sospeso l'accorpamento degli istituti in mancanza di una richiesta formulata congiuntamente dall'ente locale (Comune o Provincia) e dalle istituzioni scolastiche interessate.

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

5 dicembre 2002

Il decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233, disciplina il dimensionamento delle istituzioni scolastiche e fissa i criteri per la determinazione degli organici, tenendo conto di vari elementi e dettando specifiche disposizioni per le scuole situate nelle piccole isole, nei Comuni montani o caratterizzate da peculiarità etnico-linguistiche. Ogni valutazione riguardo alla realtà territoriale e alle soluzioni da adottare rientra nelle dirette competenze delle Regioni, nell'ambito delle proprie responsabilità e autonomie decisionali. Nell'ambito di questo quadro normativo il Ministero - nel rispondere a quesiti circa la possibilità di procedere a decorrere dall'anno scolastico 2001/2002 a modifiche della configurazione scolastica definita dal dimensionamento - ha precisato che nell'immediato non sono possibili interventi sulle operazioni di dimensionamento già effettuate, ma non ha escluso la possibilità di apportare le modifiche ritenute necessarie, quali quelle derivanti da decisioni giurisdizionali intervenute nel contempo. Con riguardo all'esigenza di valorizzare il ruolo dei piccoli Comuni, il Ministero dell'interno ha fatto presente di aver dedicato al problema la massima attenzione con politiche di sviluppo appositamente dedicate.

L'onorevole Pierluigi Castagnetti nella sua replica si dichiara non rassicurato dalla risposta che fa riferimento non a una decisione definitiva, ma a una valutazione di opportunità a non procedere per l'immediato. Chiede pertanto al Governo di farsi carico del problema con maggior chiarezza.

Istruzione

Ordine del giorno del 25 luglio 2002

L'onorevole Gian Pietro Favaro e altri (Alleanza nazionale, Forza Italia, Lega Nord Padania, Unione democristiana e di centro) presentano al Senato un ordine del giorno in Commissione istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport che tiene conto del disegno di legge n. 1306 riguardante la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale e che prende atto che la legge 10 febbraio 2000, n. 30, *Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*, non è più aderente all'assetto costituzionale per la sopravvenuta modifica del Titolo V della Costituzione. L'ordine del giorno impegna pertanto il Governo: a promuovere iniziative sperimentali a partire dall'anno scolastico 2002/2003 volte ad anticipare l'iscrizione al primo anno della scuola materna ed elementare dei bambini che compiano rispettivamente 3 e 6 anni entro il 28 febbraio 2003; a potenziare la continuità educativa della scuola materna con la scuola elementare; a realizzare progetti e percorsi di formazione che consentano agli studenti di ampliare la scelta educativa acquisendo crediti spendibili sia nel sistema dell'istruzione sia in quello della formazione professionale; a innovare gli obiettivi dei percorsi di studio adeguandoli ai sistemi formativi europei.

L'ordine del giorno è accolto dal Governo nel corso della seduta di Commissione del 2 ottobre 2002, per il tramite della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 25 settembre 2002 dall'onorevole Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali provvedimenti intende adottare il Governo per prevenire il contenzioso che potrebbe derivare dall'applicazione delle convenzioni da lui firmate con alcune Regioni, che consentono agli alunni che hanno conseguito la licenza media di assolvere l'obbligo scolastico, oggi elevato a 15 anni, iscrivendosi ai corsi di formazione professionale e uscendo quindi dal sistema dell'istruzione prima del quindicesimo anno di età, in contrasto con l'attuale ordinamento; chiede di sapere, inoltre, quali strategie si intendono adottare per la riqualificazione dell'istruzione professionale, posto che questa non può ritenersi prerogativa degli studenti svogliati o con curriculum di basso profilo, dovendo la scuola farsi carico della progettazione e gestione di processi e strumenti moderni per contrastare la dispersione scolastica, la marginalità sociale e culturale, le debolezze dei meno dotati, favorendo il successo formativo in tutte le fasce sociali.

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 12 ottobre 2002 dall'onorevole Alberto Monticone (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se il Governo ritenga, nell'applicazione della riforma scolastica in esame alla Camera, di intervenire sui criteri e sulla forma di adozione dei libri di testo per la scuola e in particolare come intenda valutare l'obiettività dei manuali di storia dopo che una risoluzione approvata nella Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera impegna il Governo a operare affinché l'insegnamento della storia sia effettuato secondo criteri oggettivi rispettosi della verità storica e affinché i manuali siano di assoluto rigore scientifico, tenendo conto di tutte le correnti culturali e di pensiero.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 18 novembre 2002 dagli onorevoli Michele Tucci e Luca Volontè (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali determinazioni intenda assumere per ridare serenità alle famiglie degli alunni che frequentano le scuole elementari dopo che l'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica dell'8 marzo 1999, n. 275, ha abrogato dal 1° settembre 2000 il comma 6 dell'articolo 129 del decreto legislativo 297/94 che consentiva alle direzioni didattiche di articolare lo svolgimento delle attività scolastiche in sei giorni la settimana con orario antimeridiano continuato, obbligandole ora a prevedere almeno un rientro pomeridiano, con effetti di grave disagio sia per le famiglie sia per le amministrazioni comunali che, per venire incontro alla famiglia, dovrebbero accollarsi ulteriori oneri quali l'istituzione della mensa, ove non presente, e il potenziamento del trasporto.

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 16 dicembre 2002 dall'onorevole Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se sia a conoscenza di un progetto di educazione ambientale per i più piccoli - presentato in un istituto della capitale individuato come sede di sperimentazione della riforma del sistema scolastico nazionale - che prevede un'analisi preliminare del contesto socioculturale e dei bisogni formativi degli alunni al fine di distinguere diverse «tipologie sociali» sulla base della provenienza territoriale, suddividendoli di fatto secondo un criterio di censo e contraddicendo così la funzione della scuola pubblica come luogo primario di integrazione sociale e di offerta didattica universale.

Lavoro minorile

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Luigi D'Agrò (Unione democraticocristiana e di centro) al Ministro dell'economia e delle finanze per chiedere se il Governo non ritenga che l'ISTAT dovrebbe presentare i dati delle sue ricerche con maggiore attenzione, avendo egli constatato una discrepanza tra i risultati di un'indagine sul lavoro minorile condotti nel 2000 dall'Istituto di statistica e pubblicati dal *Corriere della Sera* e quelli contenuti nel rapporto *Il mercato del lavoro nel Veneto* per l'anno 2000, curato dall'ente Veneto Lavoro.

Mozione presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Teodoro Buontempo e altri (Alleanza nazionale) per proporre al Governo l'impegno ad assumere alcune iniziative per contrastare il fenomeno del lavoro minorile che continua a persistere, nei Paesi poveri così come in Italia nonostante gli intenti internazionali concretizzatisi anche nell'adozione della convenzione n. 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro e della Raccomandazione n. 190 sulla stessa materia, entrambe approvate a Ginevra il 17 maggio 1999 e ratificate dall'Italia con la legge 25 maggio 2000, n. 148. Le azioni proposte sono: l'adozione di un sistema di monitoraggio, prevedendo osservatori presso le direzioni provinciali del lavoro o le prefetture; l'istituzione di un'autorità per le problematiche sull'infanzia che sia dotata di poteri di coordinamento, di impulso e d'istruzione nei confronti degli altri enti pubblici; l'adozione di un sistema di etichettatura dei prodotti commercializzati in Italia che attesti che per la loro fabbricazione non sono stati impiegati minori sfruttati; un controllo internazionale del rispetto da parte dei Paesi stranieri delle convenzioni internazionali in materia di sfruttamento del lavoro minorile e l'impegno a non stipulare accordi bilaterali con quei Paesi che non le rispettino; un'azione volta a qualificare la lotta allo sfruttamento dei minori come tema prioritario dell'azione dell'Unione europea.

Mozione presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Luciano Violante e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per proporre l'impegno del Governo nel contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile attraverso: l'incremento delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo, in particolare destinando tali risorse a progetti finalizzati a un'istruzione gratuita e obbligatoria accessibile a tutte le bambine e i bambini; un maggior sostegno finanziario a progetti nel campo dell'educazione; una più ampia garanzia di accesso ai servizi essenziali e alle risorse produttive come primo passo nella strategia di lotta alla povertà; la cancellazione del debito estero dei Paesi più poveri, impegnando i Paesi creditori a convertire il debito condonato in programmi sociali; interventi alternativi come il commercio equo e solidale; la promozione del sistema preferenziale dell'Unione europea che prevede sgravi tariffari per le merci provenienti dai Paesi che si impegnano contro il lavoro minorile; la promozione dell'introduzione di una «clausola sociale» anche all'interno della OMC (Organizzazione mondiale per il commercio) e negli accordi commerciali internazionali; iniziative per promuovere l'adozione in Europa di una carta comune contro lo sfruttamento del lavoro minorile; il sostegno all'Organizzazione internazionale del lavoro per l'istituzione di un sistema di etichettatura che garantisca il non utilizzo di lavoro minorile e l'adozione dei relativi sistemi d'ispezione internazionale; l'adozione di strumenti per il monitoraggio del fenomeno del lavoro minorile con la raccolta dei risultati in una relazione annuale; iniziative per il contrasto e la prevenzione del fenomeno che tengano conto delle sue diverse cause; azioni di intervento e di controllo degli ispettori del lavoro relative a questo fenomeno; sanzioni severe nei confronti delle imprese italiane che ricorrano al lavoro minorile.

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 12 dicembre 2002 dall'onorevole Alberto Arrighi e altri (Alleanza nazionale) per chiedere al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro per le pari opportunità e al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca se corrispondano al vero i dati riportati sul sito ufficiale italiano dell'UNICEF sulla situazione del lavoro e dello sfruttamento minorile in base ai quali risulterebbero nel nostro territorio nazionale 145 mila "baby lavoratori"; se siano rintracciabili e accertabili singoli casi di sfruttamento del lavoro minorile; quali misure intendano prendere per contrastare il fenomeno e assicurare ai bambini il diritto all'istruzione.

*Mezzi di
comunicazione*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 1° luglio 2002 dall'onorevole Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie, al Ministro della salute, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali per sapere se abbiano intenzione di promuovere un'indagine scientifica sulle patologie legate ai nuovi mass media e una campagna di informazione e sensibilizzazione sui fattori di rischio, dando indicazioni dei tempi di utilizzo consentiti senza danno.

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia, presentata, con testo quasi identico, al Senato il 2 luglio 2002 dall'onorevole Antonio Rotondo e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e alla Camera il 3 luglio 2002 dall'onorevole Piera Capitelli e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che intervengono sulla questione del rapporto dei minori con la televisione e con le nuove tecnologie informatiche, multimediali, satellitari e via cavo e impegnano il Governo: a semplificare e coordinare la complessa normativa a tutela dei minori e il relativo sistema sanzionatorio attraverso l'adozione di un testo unico o di un codice unificato, predisponendo ulteriori misure legislative e amministrative se necessarie; a favorire, l'inserimento in ogni convenzione, licenza, contratto di servizio o autorizzazione all'esercizio di attività televisive, Internet e multimediali di una specifica clausola sul rispetto dei diritti dei minori; a introdurre nei codici di autoregolamentazione l'impegno per una classificazione dei programmi televisivi, comune a tutte le emittenti, e a promuovere anche in sede di Unione europea un sistema comune a tutti i Paesi membri come previsto dalla direttiva 97/36/CE; a favorire l'istituzione presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di un osservatorio di vigilanza sulle opere rivolte ai minori; a istituire uno speciale fondo da assegnarsi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per favorire il monitoraggio delle trasmissioni televisive; a promuovere la modifica della disciplina riguardante la revisione delle opere cinematografiche e della loro trasmissibilità in televisione; ad attivarsi perché sia modificata la normativa vigente al fine di regolamentare adeguatamente le interruzioni pubblicitarie durante le trasmissioni specificamente dedicate ai minori; a effettuare specifiche campagne nazionali di sensibilizzazione di carattere educativo, a cura della Presidenza del consiglio dei ministri, finalizzate a promuovere una visione critica della televisione e un utilizzo intelligente e responsabile di tutti i mezzi

audiovisivi e multimediali; a favorire nelle scuole l'educazione alla comunicazione e ai linguaggi multimediali e la formazione dei docenti; a relazionare annualmente al Parlamento sull'attuazione della normativa vigente in materia.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 15 ottobre 2002 dall'onorevole Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro delle comunicazioni per sapere quali iniziative normative intenda adottare rispetto al problema delle informazioni a pagamento tramite messaggi SMS via telefono mobile, dove il confine tra regolari contratti e raggiri è molto labile, tenuto conto che in Italia numerosissimi sono i minori, spesso bambini, in possesso di telefoni portatili. Per regolarizzare questa situazione che coinvolge consumatori spesso indifesi, l'interrogante propone ad esempio che venga sancito l'obbligo di esplicitare i costi sugli annunci pubblicitari via SMS.

Minori scomparsi

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 9 settembre 2002 dall'onorevole Roberto Salerno (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno per sapere quale entità abbia assunto nel nostro Paese, in termini quantitativi, negli ultimi cinque anni il problema della sparizione di minori, stante la particolare gravità di questo crimine sotto il profilo della sensibilità sociale, della diffusione del fenomeno negli altri Paesi e sulla base delle inquietanti statistiche pubblicate da alcuni quotidiani nazionali sui numerosi casi di sparizione, quasi tutti non risolti.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 9 settembre 2002 dall'onorevole Tommaso Foti (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno per chiedere quali urgenti iniziative intenda adottare per contrastare il fenomeno della sottrazione di minori, anche alla luce del fatto che vi è prova dell'esistenza di un racket di bambini avviati all'accattonaggio, alla prostituzione o destinati al mercato dei film a luci rosse e ai circuiti della pedofilia.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano 22 novembre 2002

I dati disponibili sul numero di minori scomparsi sono ricavabili dalla banca dati Interforze, collegata anche all'International Center for Missing and Exploited Children (ICMEC), organizzazione internazionale no profit che si occupa di minori scomparsi o vittime di abusi. Con riferimento agli ultimi cinque anni, in media sono state attivate 3 mila ricerche all'anno per minori scomparsi. Dopo un anno risultano non risolti l'80% dei casi. Vi sono in realtà molti casi conclusi con il rientro del minore anche se i familiari non ne hanno dato notizia alla polizia. Il Sottosegretario riferisce che il problema è ritenuto spesso erroneamente di polizia: si tratta, invece, principalmente di una questione di carattere sociale. Infatti, molte denunce riguardano minori adolescenti che si sono volontariamente allontanati da casa; molti sono minori stranieri non accompagnati o nomadi che hanno lasciato gli istituti ai quali erano stati affidati. Nella fa-

scia di età sotto i dieci anni, quella più a rischio, i bambini scomparsi sono in genere sottratti da un genitore separato e non beneficiario dell'affidamento o da entrambi i genitori nel caso di minore affidato a istituto o ad altra famiglia. Dalle indagini fino a oggi condotte non risulta che dietro ai casi di minori scomparsi in Italia vi siano organizzazioni criminali per lo sfruttamento nel mondo della pedofilia o della prostituzione minorile o per l'espanto di organi. Sul fronte della prevenzione e dell'indagine, il Sottosegretario riferisce del ruolo centrale degli uffici minori presso le questure, delle sezioni specializzate per le indagini sui reati di sfruttamento sessuale, dello specifico settore della polizia per i reati connessi a Internet.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 7 marzo 2002 dall'onorevole Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere quali iniziative intende intraprendere per evitare passi indietro rispetto alle norme interne e internazionali sulla tutela dei bambini e del loro diritto allo studio, alla luce della circolare delle civiche scuole materne del Comune di Milano, con la quale viene ammessa con riserva l'iscrizione dei bambini stranieri le cui famiglie siano prive di regolare permesso di soggiorno, in contrasto con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata dall'Italia nel 1991, che stabilisce che il diritto all'istruzione deve essere garantito a tutti i bambini, indipendentemente dalla nazionalità e senza alcuna forma di discriminazione.

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

8 luglio 2002

Le norme per l'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane sono contenute nel DPR 394/99, citato dall'interrogante, e prevedono che i minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero con documentazione irregolare o incompleta, siano iscritti con riserva, senza che ciò pregiudichi il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio di ogni ordine e grado.

*Minori stranieri
non accompagnati*

Ordine del giorno del 10 luglio 2002

Gli onorevoli Tana De Zulueta e Antonio Iovene (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e, con identico testo, l'onorevole Stefano Boco e altri (Verdi - l'Ulivo) presentano al Senato ordini del giorno in relazione al disegno di legge *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* in discussione in assemblea, richiedendo l'impegno del Governo a chiarire che i permessi di soggiorno rilasciati a minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età devono essere detratti dalla quota di ingressi prevista con decreto, in base all'art. 3 comma 4 del disegno di legge sull'immigrazione, per l'anno solare successivo.

Nella stessa seduta il rappresentante del Governo esprime parere contrario agli ordini del giorno che, posti in votazione, non sono approvati dall'assemblea.

Ordine del giorno del 10 luglio 2002

Gli onorevoli Tana De Zulueta e Antonio Iovene (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e, con identico testo, l'onorevole Stefano Boco e altri (Verdi - l'Ulivo) presentano al Senato ordini del giorno in relazione al disegno di legge *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* in discussione in assemblea, richiedendo l'impegno del Governo ad adottare le misure necessarie per chiarire che ai minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per minore età sia consentito svolgere attività lavorativa nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana. Infatti, il divieto di lavorare per loro implica una discriminazione rispetto ai minori italiani e ai minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per motivi familiari, unitamente al fatto che l'art. 25 comma 1, capoverso 1 *ter* del disegno di legge prevede la possibilità di convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età solo per il minore non accompagnato che svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana.

Nella stessa seduta il rappresentante del Governo esprime parere contrario agli ordini del giorno che, posti in votazione, non sono approvati dall'assemblea.

Ordine del giorno del 10 luglio 2002

Gli onorevoli Tana De Zulueta e Antonio Iovene (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e, con identico testo, l'onorevole Stefano Boco e altri (Verdi - l'Ulivo) presentano al Senato ordini del giorno in relazione al disegno di legge *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* in discussione in assemblea, che impegna il Governo ad adottare le misure necessarie affinché agli stranieri cui sia stato precedentemente rilasciato un permesso di soggiorno per minore età e che abbiano compiuto diciotto anni da non più di un anno dalla data di entrata in vigore del disegno di legge, sia rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo alle condizioni previste dall'art. 25, comma 1, dato che un certo numero di minori non accompagnati, in possesso dei requisiti richiesti dal citato articolo, sono divenuti maggiorenni senza poter convertire il permesso di soggiorno in quanto il Comitato, per ragioni organizzative, non ha assunto nei loro confronti alcun provvedimento.

Nella stessa seduta il rappresentante del Governo esprime parere contrario agli ordini del giorno che, posti in votazione, non sono approvati dall'assemblea.

**Mortalità
neonatale**

Risoluzione in Commissione affari sociali presentata alla Camera l'8 luglio 2002 dall'onorevole Marida Bolognesi e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Premesso che la sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS, Sudden infant death syndrome) costituisce la principale causa di morte dei neonati di età compresa fra una settimana e un anno nei Paesi industrializzati, che in Italia il fenomeno è sottostimato a causa di diagnosi errate o tesa a evitare l'autopsia e l'incontro della famiglia con l'autorità giudiziaria e che a partire dagli anni Novanta in molti Paesi sviluppati sono state lanciate campagne di informazione per

diffondere norme comportamentali atte a ridurre il rischio, con significativa riduzione dell'incidenza delle morti per SIDS, la risoluzione impegna il Governo: a promuovere attraverso i mass media campagne di informazione per divulgare le raccomandazioni comportamentali; a prevedere l'obbligo di elettrocardiogramma per tutti i neonati; a lanciare campagne informative all'interno degli ospedali; a concludere accordi con le industrie di prodotti per neonati affinché riportino sulle confezioni le norme preventive; a richiedere all'Istituto nazionale di statistica che siano quantificate esplicitamente le morti dovute a SIDS; a emanare un atto di indirizzo alle strutture ospedaliere e ai medici di base perché invitino i genitori di neonati deceduti ad autorizzare il riscontro diagnostico per una conoscenza più approfondita della malattia.

Mutilazioni genitali femminili

Mozione presentata alla Camera il 12 luglio 2002 dall'onorevole Marida Bolognesi e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo: a verificare quanto e come sia diffusa nel nostro Paese la pratica delle mutilazioni genitali femminili; a emanare un atto d'indirizzo nei confronti delle strutture sanitarie per una pronta segnalazione alle autorità competenti dei casi riscontrati; a promuovere un'efficace azione di prevenzione basata sull'informazione in materia di normativa italiana di riferimento e su una lettura del fenomeno all'interno del contesto culturale e sociale italiano; a promuovere iniziative di formazione del personale sociosanitario per affrontare i problemi derivanti dalla mutilazione sessuale dal punto di vista della salute delle donne, anche in riferimento ai rischi connessi al momento del parto sia per la donna sia per il nascituro; a prevedere la possibilità di concedere alle donne il cui Paese d'origine consenta la pratica della mutilazione genitale femminile, di richiedere l'asilo nel nostro Paese per sottrarre esse stesse o le proprie bambine a simile pratica.

Mozione presentata alla Camera il 16 settembre 2002 dall'onorevole Giulio Conti e altri (Alleanza nazionale) che impegna il Governo: a verificare se anche in Italia esistano pratiche di mutilazioni genitali femminile, quale sia la loro diffusione e la consistenza numerica; a esercitare un'azione preventiva affinché tali pratiche siano denunciate a livello di poliambulatori, distretti, consultori, assistenti sociali, medici e chiunque operi a contatto di ambienti o comunità di soggetti immigrati dagli Stati interessati; a promuovere un'iniziativa legislativa che vieti e punisca chiunque eserciti tali pratiche.

Interpellanza presentata al Senato l'11 dicembre 2002 dall'onorevole Ida D'Ippolito Vitale (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri per sapere quali iniziative il Governo ritenga possibile avviare per contrastare la pratica delle mutilazioni genitali femminili, contro la quale è stata simbolicamente lanciata una campagna nella Giornata mondiale dei diritti umani. L'interpellante chiede, inoltre, se non ritenga opportuno un dibattito parlamentare sul tema per rendere più visibile e più forte la volontà d'impegno dell'Italia e la costituzione di un fondo internazionale a sostegno delle donne vittime delle mutilazioni genitali.

Pedopornografia

Interpellanza urgente presentata alla Camera il 3 dicembre 2002 dall'onorevole Luca Volontè e altri (Unione democraticocristiana e di centro) per sapere dal Ministro della giustizia: quali atti abbia intrapreso o intenda intraprendere per dar seguito alla mozione approvata alla Camera il 6 novembre 2002 che impegnava il Governo a rafforzare i controlli sulla rete Internet al fine di contrastare la pubblicazione e lo scambio di materiale pedopornografico; quali sono le iniziative poste in essere per adattare il diritto interno alla convenzione internazionale firmata a Budapest il 23 novembre 2001 sui crimini informatici e per dare attuazione alla direttiva 2002/58/CE del 12 luglio 2002 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della privacy nelle comunicazioni elettroniche, anche prima dello scadere del termine previsto per il 31 dicembre 2003; e, infine, se ritiene che sarà rispettato il termine del 31 dicembre 2002 per l'emanazione di un testo unico in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, così come previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 127, *Differimento del termine per l'esercizio della delega prevista dalla legge 31 dicembre 1996, n. 676, in materia di trattamento dei dati personali*.

Personale docente

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 23 ottobre 2002 dagli onorevoli Silvana Pisa e Sara Amici (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se non ritenga che l'ordinanza ministeriale n. 44/02, emessa dal Dipartimento per i servizi nel territorio, che definisce le modalità di costituzione delle graduatorie per gli incarichi di presidenza negli istituti e scuole di istruzione secondaria di primo e secondo grado, sia discriminatoria nei confronti del personale docente della scuola elementare e dell'infanzia dal momento che lo esclude. Gli interroganti chiedono al Ministro di apportare le necessarie modifiche alla citata ordinanza, in modo da permettere a tutti i docenti laureati che ne facciano richiesta l'inclusione nelle graduatorie per il conferimento di incarichi di presidenza nei circoli didattici e nelle scuole di istruzione secondaria di primo grado.

*Pluralismo religioso
nelle scuole*

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 19 settembre 2002 dall'onorevole Alberto Monticane (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per chiedere per quali ragioni intenda emanare nuove norme in materia di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, se esistono richieste in questi termini da parte della Conferenza episcopale italiana e se non ritenga opportuno confrontarsi su tale argomento con la VII Commissione permanente del Senato (istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport), che sta discutendo il disegno di legge n. 1306 sulla riforma dell'ordinamento scolastico, posto che l'eventuale obbligo di esposizione del crocifisso avrebbe rilevanza sia in ordine al generale ordinamento della scuola pubblica sia per i rapporti con l'autonomia degli istituti scolastici, soprattutto in presenza di alunni di altre fedi religiose e considerato che la scuola, più che di simboli cristiani, ha bisogno dei valori che quei simboli richiamano.

Interrogazione a risposta orale, presentata al Senato il 24 settembre 2002 dall'onorevole Fulvio Tessitore (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per chiedere se intende chiarire in Senato le motivazioni di ordine culturale e politico che stanno alla base dell'intenzione di sottoscrivere un decreto per l'esposizione del crocifisso in tutte le aule delle scuole italiane, considerato che il rispetto per il valore essenziale del crocifisso e per il valore storico del cristianesimo come uno degli elementi fondativi della cultura e civiltà europea nella sua valenza universale, ne impedisce l'uso ideologico e la riduzione a simbolo di una parte; inoltre, i valori di libertà dell'individuo, a cui il Cristianesimo ha dato un contributo importante, suggeriscono la tolleranza e il rispetto del pluralismo culturale e della libertà di religione, principi che lo Stato laico deve garantire e che verrebbero messi in discussione da inappropriate prescrizioni normative lesive delle diverse sensibilità culturali e religiose.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 7 novembre 2001 dall'onorevole Luigi Compagna e altri (Unione democristiana e di centro) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca per sapere se, alla luce dell'episodio di rimozione del crocifisso dall'aula di una scuola di Melara, frazione di La Spezia, decisa da un docente per non offendere la religione di un alunno musulmano e avallata dal provveditore, posto che un parere del Consiglio di Stato del 27 aprile 1988 considerava la croce simbolo della civiltà e della cultura cristiana come valore universale, non ravvisi l'opportunità di invitare i responsabili degli uffici periferici dell'amministrazione scolastica al rispetto dei principi di libertà e convivenza civile che il parere citato evocava.

Risposta della sottosegretaria di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca

Valentina Aprea

26 settembre 2002

La Sottosegretaria risponde congiuntamente alle tre interrogazioni richiamando la normativa inerente la questione in oggetto che risale agli anni Venti, quando fu stabilito che il crocifisso è parte dell'ordinario arredo di una classe. Nel 1988, il Consiglio di Stato precisò in un suo parere che tale normativa andava considerata come ancora vigente e non abrogata dall'accordo di modifica del Concordato del 1984. In seguito, nel 1999 e nel luglio del 2001, la Corte di cassazione e l'Avvocatura dello Stato hanno confermato tale orientamento, sostenendo che il crocifisso in classe non contrasta con la libertà religiosa. Quindi, la presenza del crocifisso è già prevista dalla vigente normativa, che il Governo non intende cambiare. Va, però, tenuto in debito conto il cambiamento sociale che è in atto e che richiede di non dare per scontata la comprensione del crocifisso come valore universale.

L'onorevole Monticane si dichiara parzialmente soddisfatto della risposta poiché non entra nel merito di questioni sottese all'interrogazione. L'onorevole Compagna si dichiara molto soddisfatto per la risposta pur lamentandosi per i lunghi tempi di attesa della risposta. Infine, l'onorevole Tessitore non condi-

vide l'idea che il crocifisso sia espressione della tradizione culturale del Paese, pur dichiarandosi contrario a una sua forzata rimozione.

Interpellanza presentata alla Camera il 27 novembre 2002 dall'onorevole Fabio Garagnani (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri per sapere se il Governo intende precisare la portata della norma che prevede l'esposizione del crocifisso nelle scuole, a seguito delle polemiche scoppiate in merito a una circolare emanata da un direttore scolastico regionale e provinciale a favore dell'esposizione del crocifisso, che in taluni casi era stato tolto in nome del presunto rispetto delle altre fedi religiose e di chi non ha fede.

*Prevenzione
del tabagismo*

Interpellanza presentata alla Camera il 3 settembre 2002 dall'onorevole Ruggero Ruggeri (Margherita DL - l'Ulivo) al Ministro della salute per chiedere che, al fine di garantire credibilità alla battaglia governativa contro il fumo, non intenda investire sul versante della prevenzione finanziando in particolare la medicina scolastica e impedire la pubblicità delle sigarette nel mondo sportivo del motociclismo e dell'automobilismo, particolarmente vicini ai giovani.

*Prevenzione
dell'AIDS*

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Titti De Simone (Rifondazione comunista) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro della salute in merito agli opuscoli che verranno distribuiti nel biennio delle scuole superiori riguardante droga, sessualità, donazione di sangue e organi, e altro. Uno di questi, relativo alla prevenzione all'AIDS, oltre a dare informazioni di natura scientifica, affermerebbe che per evitare il contagio è necessario astenersi da qualsiasi rapporto sessuale, anche se protetto. A tal proposito, l'interrogante chiede ai Ministri se non ritengano di dover affrontare la questione della sessualità giovanile e dell'AIDS evitando inutili e controproducenti moralismi, fornendo invece un'informazione corretta e completa che contribuisca realmente alla conoscenza della gravità del problema.

Mozione presentata alla Camera il 2 dicembre 2002 dall'onorevole Grazia Labate (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Comunisti italiani, Gruppo misto; Democratici di sinistra - l'Ulivo; Rifondazione comunista) che, alla luce del nuovo allarme lanciato dall'UNAIDS (Agenzia dell'ONU per la lotta all'AIDS) per la continua diffusione della malattia che colpisce sempre più le donne - sono il 50% dei sieropositivi - comportando nei prossimi anni un rischio sempre maggiore di infezione per i nascituri, e constatando che anche in Italia il numero dei casi continua a crescere, propongono di impegnare il Governo a: attivare, in accordo con le Regioni, il progetto obiettivo lotta all'AIDS; sollecitare le Regioni inadempienti per la messa in opera del sistema di sorveglianza in stretto rapporto con l'Istituto superiore di sanità; incrementare, a partire dalla finanziaria 2003-2006, i fondi per la ricerca presso l'Istituto superiore di sanità almeno nella misura di 2 milioni e 500 mila euro all'anno per tre anni; predisporre, con le Regioni e le associazioni del volontariato, l'avvio di una campagna diffusiva di

conoscenza delle modalità di trasmissione da HIV e, di conseguenza, degli strumenti più idonei al contrasto dell'infezione, quali i profilattici; mettere in sinergia il lavoro della Commissione nazionale AIDS e della Consulta per la lotta all'AIDS affinché si proceda a un'azione capillare di informazione, di messa in campo di sempre più validi strumenti per la prevenzione, la cura e il sostegno all'integrazione sociale e nei luoghi di lavoro delle persone sieropositive; riconsiderare l'opuscolo approntato affinché non si presti a interpretazioni sessuofobiche e lesive dello sviluppo armonico della personalità dei giovani.

Interrogazione a risposta immediata presentata alla Camera il 3 dicembre 2002 dall'onorevole Grazia Labate e altri (Democratici di sinistra - l'Ulivo) per chiedere al Ministro della salute se non ritenga opportuno ritirare l'opuscolo informativo messo a punto congiuntamente dal Ministero della salute e da quello dell'istruzione, dell'università e della ricerca poiché, come recenti notizie di stampa hanno evidenziato, è stato giudicato dai due più eminenti immunologi e infettivologi del nostro Paese non efficace sia dal punto di vista comunicativo sia da quello della conoscenza degli strumenti preventivi. L'opuscolo, infatti, sebbene rivolto ai giovani, non suggerisce l'uso del profilattico nel caso di rapporti occasionali o a rischio, ma introduce una concezione etica di parte che invita i giovani alla castità e all'astensione dai rapporti sessuali.

Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi
4 dicembre 2002

Il Ministro ricorda come l'opuscolo richiamato sia stato elaborato con il concorso e l'assenso della Consulta del volontariato e abbia ricevuto il parere favorevole del Consiglio superiore di sanità. L'opuscolo sull'AIDS è stato concepito all'interno di una campagna di promozione della salute destinata al primo biennio delle superiori e riguardante anche altre questioni importanti. Puntualizza il Ministro che i testi derivano da pubblicazioni scientifiche controllate ed elaborate dagli esperti del Ministero della salute, dalla Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS e da pedagoghi del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e che i contenuti sono in piena sintonia con le conoscenze più recenti sulla diffusione del virus poiché si parla apertamente di quella che oggi è considerata la principale via di trasmissione, ossia i rapporti sessuali. Si richiama l'uso del profilattico come un comportamento responsabile ma quando si citano i comportamenti a rischio, tra cui le attività sessuali con partner sieropositivi, si ricorda molto giustamente che un suo corretto uso riduce la possibilità del contagio dell'85-90%, non la esclude. Il Ministro conclude che, alla luce di tali considerazioni, l'opuscolo non debba essere ritirato.

Nella sua replica l'onorevole Grazia Labate riferisce quanto detto da Mauro Moroni, infettivologo dell'Istituto di malattie infettive e tropicali di Milano, in una conferenza stampa alla presenza del ministro Girolamo Sirchia. Secondo Moroni, la Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS, della quale è membro, sarebbe stata tenuta all'oscuro nella predisposizione dell'opuscolo. Inoltre, l'inter-

rogante riporta i messaggi dell'opuscolo ritenuti negativi e scorretti. Il primo messaggio è quello dal titolo: «mamma sono triste», come se i giovani avessero già contratto di per sé il virus dell'AIDS. Il secondo messaggio è quello che l'unico modo per proteggere il corpo e l'anima è astenersi dai rapporti sessuali. Il terzo messaggio negativo è quello che collega il contagio ai rapporti con persone che si drogano, mentre è noto che il contagio oggi, nel nostro Paese, per il 60% avviene nei rapporti eterosessuali e non con gruppi a rischio. Per tali ragioni, l'opuscolo è stato criticato dalla Commissione nazionale e da tutte le associazioni della Consulta che ritengono si continui a fare cattiva e scorretta informazione.

Ricongiungimento familiare

Interrogazione a risposta scritta, presentata alla Camera il 26 febbraio 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) al Ministero dell'interno per chiedere chiarimenti sulle modalità con le quali la RAI, come presentato in una nota trasmissione televisiva, sia riuscita a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare a due fratelli minori, prima negato alla famiglia. L'interrogante chiede anche di sapere come possa essere concesso per vie "televisive" quanto non è ottenibile in Italia per vie legali e burocratiche, quante sono le famiglie straniere regolari che hanno fatto richiesta di ricongiungimento e se il Governo non intenda emanare nuove direttive per velocizzare le concessioni dei permessi.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano 15 luglio 2002

Il Sottosegretario riferisce che, in merito al caso citato dall'interrogante, il rilascio dei permessi per ricongiungimento familiare è stato possibile solo dopo che il richiedente ha dimostrato alla Questura di Bergamo di avere i requisiti di legge richiesti. In particolare, il cittadino straniero ha potuto ottenere il ricongiungimento anche dei due figli per i quali era stato precedentemente negato, in quanto ha in seguito provato di avere il livello di reddito richiesto.

Salute

Interrogazione a risposta orale presentata al Senato il 18 settembre 2002 dall'onorevole Monica Bettoni Brandanti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri (Alleanza nazionale; Democratici di sinistra - l'Ulivo; Forza Italia; Margherita DL - l'Ulivo; Lega padana; Verdi - l'Ulivo) al Ministro della salute per chiedere se non ritenga doveroso estendere la possibilità di cura recentemente concessa a una minore affetta da glicogenosi di tipo II, una grave e rara malattia, a chi si trova nelle medesime condizioni e attivare anche in Italia una sperimentazione clinica controllata del farmaco utilizzato.

Interrogazione a risposta orale presentata alla Camera il 19 settembre 2002 dall'onorevole Pietro Tidei (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro della salute per chiedere se non ritenga di ammettere alla sperimentazione il farmaco Vevesca che sembra poter avere effetti nella cura di malati di Tay Sachs, co-

sì come avvenuto nel caso di un'altra rara malattia, la glicogenosi. In particolare, l'interrogante chiede la sperimentazione immediata per i casi che hanno colpito minorenni.

Interrogazione a risposta immediata in Commissione affari sociali, presentata alla Camera il 23 ottobre 2002 dall'onorevole Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) per sottoporre all'attenzione del Ministro della salute l'esperienza di deospedalizzazione verso strutture territoriali, dei bisogni di salute dell'infanzia attuata dall'ULSS 12 veneziana. Per far fronte all'aumento degli accessi al pronto soccorso pediatrico - che in molti casi risultano impropri in quanto spesso si tratta di casi risolvibili in maniera più agevole e meno costosa - la citata azienda sanitaria ha attuato un progetto sperimentale di continuità assistenziale per l'infanzia per garantire un aiuto diurno pediatrico tutti i giorni dell'anno. Il costante riferimento medico, spesso consultato anche solo telefonicamente, ha permesso di evitare il ricorso all'ospedale nel 98% dei casi. Considerato che il servizio ha avuto un indice di gradimento vicino al 100%, l'interrogante chiede se il Ministro non intenda promuoverlo sull'intero territorio nazionale consentendo una riduzione dei costi economici del servizio sanitario nazionale senza ridurre i servizi offerti e, anzi, fornendo alle famiglie risposte tempestive, rassicuranti e idonee a migliorare il rapporto di fiducia della popolazione verso i medici curanti.

Risposta del sottosegretario di Stato per la Salute Cesare Corsi
24 ottobre 2002

Il Sottosegretario riferisce che, in base al decreto legislativo n. 50 del 1992, art. 8, lettera e) e successive modifiche e integrazioni, gli Accordi collettivi nazionali dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta devono garantire «l'attività assistenziale per l'intero arco della giornata e per tutti i giorni della settimana attraverso il coordinamento operativo e l'integrazione professionale [...] attraverso lo sviluppo di forme di associazionismo professionale e l'organizzazione distrettuale del servizio». L'organizzazione di tale continuità assistenziale è di competenza delle Regioni. Ricorda, inoltre, che il Piano sanitario nazionale 2002-2004 per contrastare il ricorso improprio al pronto soccorso ospedaliero promuove l'istituzione del servizio di continuità assistenziale su tutto il territorio nazionale.

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 24 ottobre 2002 dall'onorevole Paolo Russo (Forza Italia) per chiedere al Ministro della salute se non ritenga opportuno intervenire per promuovere la modifica del provvedimento della Commissione unica del farmaco che ha riammesso sul mercato il metilfenidato per la cura del deficit di attenzione e iperattività (ADHD, Attention Deficit Hyperactivity Disorder), limitando ai centri specialistici la prescrizione, mentre sarebbe necessario diffondere alla rete dei pediatri la disponibilità del farmaco per un trattamento più efficace della malattia, così come avviene - con pochissime eccezioni - in quasi tutti i Paesi del mondo senza alcun effetto collaterale noto e con enorme vantaggio per i bambini colpiti dal disturbo e per le loro famiglie.

Risposta scritta del ministro della Salute Girolamo Sirchia**11 novembre 2002**

L'istruttoria relativa all'immissione in commercio del metilfenidato è stata completata ma non è stata ancora concessa l'autorizzazione alla vendita a causa del rischio di uso improprio e allargato del farmaco; in particolare, non risulta ancora ben definita l'epidemiologia dei bisogni di intervento per l'ADHD, mentre la commercializzazione del farmaco non può prescindere dalla creazione delle condizioni organizzative e culturali condivise tra specialisti e pediatri di famiglia, che garantiscano l'affidabilità diagnostica e l'efficacia terapeutica.

Sostegno alla famiglia

Mozione presentata alla Camera il 21 novembre 2002 dall'onorevole Luca Volontè e altri (Unione democraticocristiana e di centro) che, a fronte della continua caduta delle nascite nel nostro Paese e degli effetti che produce sul sistema sociale (invecchiamento della popolazione con conseguente crisi del sistema pensionistico e di quello sanitario) propongono di impegnare il Governo a fornire alla famiglia un nuovo sistema di prestazioni e benefici volto a: potenziare l'istituzione familiare e incrementare il tasso di natalità; favorire la diffusione del lavoro part time e creare infrastrutture efficienti in grado di accogliere i figli delle giovani coppie già nei primi anni; attivare ogni utile iniziativa per un profondo coinvolgimento dell'opinione pubblica sull'argomento che veda partecipi, accanto al mondo della politica, anche quello dell'economia e della cultura al fine di garantire al nostro Paese uno sviluppo durevole e una crescita equilibrata e sostenibile.

Ordine del giorno del 21 dicembre 2002

L'onorevole Francesco Chirilli (Forza Italia) presenta al Senato un ordine del giorno per invitare il Governo a considerare l'adozione di misure di sostegno ai nuclei familiari nel difficile compito di gestione degli impegni di lavoro e di quelli di famiglia, ad esempio con l'introduzione del provvedimento di rimborso del 50% del costo del biglietto per due viaggi mensili, ai genitori che lavorano in luoghi distanti più di trecento chilometri dal luogo di residenza, con reddito annuo non superiore a 25 mila euro e con figli di età inferiore a 14 anni. L'ordine del giorno non viene posto in votazione.

*Trasmissioni
radiotelevisive*

Mozione presentata al Senato il 16 luglio 2002 dall'onorevole Oskar Peterlini (Per le autonomie) e altri che impegna il Governo: a controllare e diminuire la diffusione di scene di violenza in televisione, predisponendo anche una normativa adeguata; a sensibilizzare ed educare sugli effetti nocivi della visione di scene violente, non solo gli utenti, ma anche gli operatori della televisione.

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia, presentata alla Camera il 19 luglio 2002 dall'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia) che impegna il Governo a far sì che sia istituito un coordinamento delle tre reti pubbliche per creare un palinsesto in grado di assicurare una distribuzione uniforme

dei programmi diretti all'infanzia e all'adolescenza; ad assicurare la produzione di programmi destinati ai bambini e agli adolescenti, adeguati alla loro formazione e con un'impostazione culturale con caratteristiche prevalentemente europee; a prevedere una "finestra parlamentare" diretta a comunicare le iniziative che il Parlamento italiano assume per l'infanzia e l'adolescenza; a evitare che la pubblicità trasmessa durante le fasce protette abbia come protagonisti i bambini e a far sì che sia, invece, prodotta da società che prevedono iniziative e programmi debitamente comprovati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Risoluzione in Commissione parlamentare per l'infanzia presentata alla Camera il 21 novembre 2002 dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) per impegnare il Governo ad attivarsi per una razionalizzazione e un coordinamento delle disposizioni che tutelano i minori dalle programmazioni televisive non adatte alla loro età per scene violente o di sesso spinto e alla predisposizione di nuove misure anche attraverso l'adozione di un testo unico di legge o di un codice unificato. Nello specifico si propone un impegno del Governo che garantisca: il rispetto dei codici di autodisciplina, compreso quello pubblicitario, come condizione per il rilascio delle concessioni televisive e l'adozione di uno specifico disciplinare sul rispetto dei diritti dei minori per ogni convenzione, licenza, contratto di servizio o autorizzazione all'esercizio di attività televisive, via Internet e multimediali; l'istituzione, in ogni emittente televisiva, di una figura professionale responsabile della programmazione televisiva rivolta ai minori; l'obbligo accessorio per le emittenti televisive di mandare in onda in tempo reale una formula esplicita di scuse nei casi di avvenuta violazione delle norme del codice di autoregolamentazione; forme di autocertificazione a cura delle emittenti sulla qualità dei programmi; idonei incentivi economici, per portare ai livelli medi europei la quota di produzione nazionale dei programmi specificamente destinati all'infanzia e all'adolescenza; che, nella fissazione dei criteri per la trasmissibilità dei film al pubblico dei minori, si tenga conto del diverso grado di impatto e di invasività del mezzo televisivo rispetto agli schermi cinematografici; una modifica della normativa vigente volta a regolamentare le interruzioni pubblicitarie durante le trasmissioni dedicate ai minori, a favorire gli investimenti in un sistema di monitoraggio delle trasmissioni televisive delle dodici emittenti nazionali e delle oltre 700 locali volto a garantire il controllo delle trasmissioni destinate specificamente ai minori. Infine, si propone che nel contratto di servizio con lo Stato sia previsto che la RAI compia un investimento equilibrato sulla pay TV per quanto riguarda i programmi e i cartoni animati dedicati all'infanzia e che la RAI si impegni per il miglioramento dei livelli qualitativi dell'offerta televisiva.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 26 novembre 2002 dall'onorevole Giuseppe Firrarello (Forza Italia) al Ministro delle comunicazioni per sapere quali iniziative intenda assumere per fare in modo che la cosiddetta "fascia protetta" – definita da un accordo tra RAI, Mediaset e le TV minori nel 1997, nel quale si stabiliva che nella fascia oraria compresa tra le 7,30 e le 22,30 non fosse possibile trasmettere scene di violenza, di sesso spinto o co-

Tratta di esseri umani

munque capaci di arrecare danno psicopedagogico – sia veramente tale e quali possibili accorgimenti potrebbero essere messi in atto affinché i minori non vengano danneggiati dalla cosiddetta “TV verità” che spesso mostra scene violente proprio negli orari in cui più spesso i bambini sono sintonizzati.

Interrogazione a risposta scritta presentata al Senato il 18 aprile 2002 dall'onorevole Emanuela Baio Dossi e altri (Margherita DL - l'Ulivo) per chiedere al Ministro della giustizia un aggiornamento sulla nomina dei nuovi componenti della commissione di studio che deve sostituire quella presieduta da Flavia Lattanzi – il cui mandato si è concluso – e che ha il compito di predisporre il disegno di legge per la ratifica della convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale e del relativo protocollo sulla tratta di esseri umani, firmato a Palermo nel dicembre 2000.

Interrogazione a risposta orale, presentata al Senato il 19 settembre 2002 dall'onorevole Rosa Stanisci (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali e al Ministro dell'interno per chiedere, rispetto al fenomeno della tratta di esseri umani e in particolare di bambini, che sembra coinvolgere anche l'Italia – soprattutto attraverso il porto di Brindisi sotto la regia della malavita organizzata – quali conoscenze si abbiano in merito e quali iniziative di prevenzione, tutela e indagine si intendano assumere.

Risposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli**26 ottobre 2002**

Il Ministro riferisce che nell'aprile 2002 è stato istituito presso l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia un gruppo di lavoro congiunto al quale partecipano rappresentanze oltre che dell'Ufficio stesso anche del Dipartimento per gli affari di giustizia, della Direzione generale della giustizia penale del Ministero di giustizia, dei Ministeri degli affari esteri, dell'interno, dell'economia e delle finanze e della Direzione nazionale antimafia. Il gruppo ha quasi ultimato i lavori per la predisposizione del disegno di legge.

Commissione parlamentare per l'infanzia*Pedofilia*

Il 9 luglio 2002 la Commissione procede all'audizione del sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi, accompagnato da Tonino Cantelmi, presidente dell'Osservatorio sul disagio e la salute mentale del Ministero della salute. Il tema affrontato nel corso dell'audizione, riguarda la possibilità di trattamenti farmacologici nei confronti di chi abbia commesso reati sessuali a danno di minori, definiti come “reati di pedofilia”.

L'intervento del sottosegretario Guidi muove dalla constatazione che la pedofilia rappresenta uno dei più recenti strumenti di arricchimento delle grandi

mafie delinquenziali che dal contrabbando di sigarette alla speculazione edilizia, dai furti alla prostituzione e alla droga sono recentemente approdate allo sfruttamento di bambini. Si tratta di reati estremamente gravi che a volte comportano la morte della vittima. Si possono distinguere due categorie di soggetti abusanti: quella degli "incapaci di intendere e volere" che, per motivi di ritardo mentale, asocialità, alcoolismo, tossicodipendenza, abusano rendendosi conto solo in parte del significato del loro agire; e la categoria del soggetto abusante apparentemente sano ma che, pur non presentando patologie evidenti, risulta nella maggioranza dei casi ancor più pericoloso perché, nella sua straordinaria e orribile normalità, è colui che tendenzialmente è più sadico e più perverso. Questa seconda categoria è la più dannosa perché spesso il bambino, fidandosi dell'adulto abusante tende a non voler confessare l'evento accaduto, se non addirittura ad autocolpevolizzarsi dello stesso. Guidi spiega, poi, i motivi per cui ritiene necessario curare le persone riconosciute come abusanti: innanzi tutto cita il diritto alla cura quale diritto essenziale da garantire a ogni individuo; in secondo luogo afferma il dovere da parte della società di svolgere un'opera di prevenzione attraverso la cura dei soggetti che devono essere resi capaci di evitare la ripetizione di comportamenti abusanti; infine, la cura dei soggetti abusanti fornisce alla società un modo per dimostrare che anche il peggior soggetto può essere riabilitato. Il Sottosegretario conclude il suo intervento dichiarandosi consapevole della grande difficoltà dell'opinione pubblica di concepire la cura come possibile rimedio, difficoltà che si può imputare a un forte senso di ribellione e di giustizialismo. Ritiene altresì che la cura in carcere dell'abusante di minori, pur comportando una sfida estremamente complessa dal punto di vista dell'approccio tecnico nonché sul piano culturale, possa assumere, se ben studiata, una valenza molto alta.

Segue l'intervento di Tonino Cantelmi che incentra il suo discorso sulla descrizione dei tre principali trattamenti curativi studiati per i pedofili. Il primo consiste in una terapia basata sulla somministrazione di farmaci cosiddetti antiandrogeni che, diminuendo il tasso di testosterone, agiscono sulle fantasie e sugli impulsi sessuali dei pedofili. Il secondo consiste nella terapia multimodale di tipo psicologico sostanzialmente basata sulla ricostruzione continua delle modalità con cui il pedofilo attiva le proprie fantasie, nel tentativo di insegnargli ad avere altri pensieri che siano fuorvianti rispetto alle fantasie suddette. Infine, il terzo tipo di trattamento consiste nella terapia di gruppo per aggressori sessuali che dovrebbero in questo modo giungere a riconoscere la discrepanza cognitiva del loro atto rispetto a ciò che pensano. Cantelmi illustra, poi, alla Commissione un caso da lui seguito personalmente a riprova del fatto che la terapia, nel caso in esame quella farmacologica, può rivelarsi molto utile.

A conclusione degli interventi segue un breve dibattito da cui scaturiscono considerazioni e valutazioni sulle questioni affrontate. Si solleva, in particolare, il problema del consenso da parte del pedofilo rispetto alla terapia. In questo senso Cantelmi ritiene che nel momento in cui la terapia è alternativa alla pena detentiva, il consenso viene costruito nel corso del tempo. Si evidenzia, poi, da più parti la necessità di conoscere, attraverso un'analisi di diritto comparato, le legislazioni vigenti negli altri Stati sul tema in questione. Infine, viene sottoli-

*Documento in materia
di pedofilia*

neata la necessità di occuparsi con urgenza dei cosiddetti “bambini ombra”, bambini immigrati privi di carta d’identità, che rappresentano potenziali vittime poiché della loro scomparsa difficilmente si viene a conoscenza in quanto non registrati all’anagrafe.

Sempre il 9 luglio la Commissione si riunisce per l’esame dello schema di documento in materia di pedofilia.

La deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l’Ulivo) propone di programmare il documento in materia di pedofilia come unico punto all’ordine del giorno e, giudicando molto azzardato stilare un documento di indirizzo su tutta la parte che riguarda il profilo penale, l’esponente chiede che quest’ultima venga stralciata, in modo da svolgere su di essa ulteriori riflessioni e confronti. La richiesta viene accolta.

L’esame prosegue nella seduta del 16 luglio durante la quale vengono illustrate le osservazioni sul documento predisposte da alcuni deputati. Si riscontra unanimità di pareri sulla necessità che il reato di detenzione di materiale pedopornografico non sia trasformato in reato perseguito a contravvenzione. Si registrano, invece, opinioni divergenti sulla questione relativa al patteggiamento e sulla necessità o meno di procedere urgentemente alla votazione del documento in esame. Per quanto riguarda il primo punto gli esponenti dell’opposizione, in particolare il gruppo Democratici di sinistra - l’Ulivo, concordano sulla necessità di mantenere l’istituto del patteggiamento, quando non addirittura gli incrementarne l’uso. Su questo gli esponenti della maggioranza ritengono, invece, di poter escludere la possibilità di chiedere il patteggiamento per alcune fattispecie di reato ritenute particolarmente riprovevoli e riguardanti in particolare coloro che in vario modo distribuiscono o divulgano materiale pedopornografico.

Sulla possibilità di procedere urgentemente a una votazione, gli esponenti dell’opposizione ritengono non ancora maturi i tempi, essendo in presenza di un documento ancora molto disordinato e sul quale in molti aspetti non si registra unanimità di opinioni.

Infine, una profonda divergenza di opinioni tra i due schieramenti politici si registra anche sulla questione dell’eliminazione dal testo in esame della parte riguardante il profilo penale. Tale parte, eliminata nella seduta del 9 luglio, è stata reintrodotta su richiesta di alcuni esponenti di Alleanza nazionale con la motivazione che senza il profilo penale il documento in esame si ridurrebbe a una mera dichiarazione d’intenti.

In conclusione la Commissione **approva** lo schema di documento come risulta modificato dalle osservazioni accolte.

*Composizione
della Commissione*

Il 16 luglio l’ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si riunisce per comunicare una variazione nella composizione della Commissione. Il 15 luglio è stata chiamata a far parte della Commissione parlamentare per

l'infanzia la senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) in sostituzione del senatore Gaetano Pascarella dimissionario (Democratici di sinistra - l'Ulivo).

*Conferenza europea
sulla tratta di esseri
umani*

Il 25 settembre la presidente della Commissione Maria Burani Procaccini (Forza Italia) comunica che, a seguito dell'invito dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) ha partecipato insieme a una rappresentanza tecnica della Commissione, alla conferenza europea di Bruxelles promossa dall'OIM e intitolata *Prevenzione e lotta alla tratta degli esseri umani. Una sfida globale per il XXI secolo*. La Presidente fa un breve resoconto dello svolgimento della conferenza che ha affrontato tre aspetti del traffico delle persone: la prevenzione, la tutela dei testimoni e delle vittime, la cooperazione giudiziaria e di polizia. Comunica, inoltre, che durante la conferenza la delegazione italiana ha invitato gli Stati alla ratifica dei protocolli addizionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, così come è stato già fatto dall'Italia con la legge 46/02.

*Riforma della giustizia
minorile*

Il 26 settembre, in relazione alla riforma della giustizia minorile proposta dal ministro Roberto Castelli, la Commissione procede all'audizione di alcune associazioni operanti nel settore.

La Presidente della Commissione ricorda che il contenuto della riforma è trattato in due disegni di legge riguardanti la divisione della giustizia minorile in due settori: uno relativo all'ambito penale che rimarrebbe di competenza del tribunale per i minorenni; l'altro, relativo all'ambito civile per il quale le competenze verrebbero accorpate in una sezione civile speciale presso il tribunale ordinario.

Le associazioni presenti sono: Associazione nazionale famiglie affidatarie e adottive (ANFAA), Centro informazione ed educazione allo sviluppo (CIES), Comitato italiano per l'UNICEF, Amici dei bambini (Ai.Bi.), Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), ECPAT Italia e Save the Children Italia. Il primo intervento è quello di Roberto Salvan, direttore del Comitato italiano per l'UNICEF, che descrive il cammino di riflessione sui disegni di legge relativi alla riforma della giustizia minorile, svolto dalle associazioni presenti e concluso con l'elaborazione di un documento in dieci punti dal titolo *Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia* reso pubblico il 19 luglio scorso a Roma¹. Salvan prima di procedere all'illustrazione dei singoli punti delle linee guida ricorda i tre atti fondamentali che hanno ispirato la stesura del documento: le Regole minime di Pechino per l'amministrazione della giustizia minorile del 1985; la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore del 1996.

Il primo punto delle linee guida, contenente un'esplicazione del principio del superiore interesse del minore, viene presentato dal direttore del Comita-

¹ Il testo delle linee guida è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

to italiano per l'UNICEF; segue poi l'intervento di Roberta Filippi Belsito, rappresentante del CIAI, diretto a illustrare il secondo punto riguardante la necessità della specializzazione del giudice minorile, indispensabile per la realizzazione di tale superiore interesse. Riprende la parola Roberto Salvan, in sostituzione del rappresentante dell'associazione Telefono Azzurro, per illustrare il terzo e il quarto punto riguardanti rispettivamente la necessità di una maggior diffusione sul territorio dei tribunali per i minorenni e per la famiglia al fine di garantire un servizio più capillare, nonché il diritto del minore a esprimere liberamente la propria opinione e a partecipare al contraddittorio. Strettamente collegato a questi temi, è il quinto punto che viene illustrato da Daniela Menicucci, rappresentante dell'Ai.Bi., in merito alla difesa specialistica del minore e, in particolare, al diritto a essere ascoltato e assistito dal proprio avvocato. Le associazioni coinvolte ritengono fondamentale la creazione di una figura professionale dotata di specializzazione minorile e formazione tecnica adeguata per rivestire il ruolo di difensore del minore. Il sesto punto è illustrato da Arianna Saulini, rappresentante di Save the children Italia, e riguarda il diritto del minore a essere ascoltato in tutte le procedure giudiziarie che lo concernono. Saulini richiama le normative internazionali nonché gli attuali orientamenti della giurisprudenza italiana sul tema. Segue l'intervento di Anna Orlandi Contucci, rappresentante del Comitato italiano per l'UNICEF, in sostituzione del rappresentante dell'ANFAA, per illustrare il punto otto del documento in esame, riguardante il rapporto tra magistratura minorile e servizi sociali territoriali. In proposito, si ritiene opportuno che tali rapporti siano maggiormente regolati e specificati sulla base di precisi protocolli d'intesa, al fine di garantire una tempestiva e documentata segnalazione delle situazioni di minori con gravi difficoltà familiari. I punti nove e dieci sono illustrati da Ornella Di Loreto, rappresentante di ECPAT Italia, la quale sottolinea che la pena detentiva deve essere un provvedimento di ultima risorsa e avere la durata più breve possibile. Inoltre, non ritiene giustificabili modifiche alle attenuanti per i minori di età compresa fra i 16 e i 18 anni, come invece previsto dalla proposta Castelli. La rappresentante di ECPAT Italia ribadisce che i minori devono poter usufruire di forme alternative alla detenzione – tra le quali la messa alla prova e, ove possibile, la mediazione penale – senza limitazioni per fattispecie di reato o per durata minima di espiazione della pena in caso di liberazione condizionale. Si dichiara, quindi, contraria alla eliminazione dell'istituto della messa alla prova e al passaggio del minore, al compimento del 18° anno, nelle carceri per adulti. Infine, ritiene auspicabile la sollecita determinazione di uno specifico ordinamento giudiziario per minorenni.

La Commissione il 16 ottobre procede all'esame della proposta di relazione in materia di giustizia minorile. La presidente Maria Burani Procaccini spiega preliminarmente che la relazione in materia di giustizia minorile, predisposta dai consulenti della Commissione, ha lo scopo di sintetizzare il contenuto delle audizioni svoltesi su tale argomento. Il relatore Piero Pellicini (Alleanza nazionale) richiama i punti qualificanti dei due disegni di legge. Ricorda in pri-

mo luogo la proposta del trasferimento di tutte le competenze civili in materia di famiglia e minori a una sezione specializzata presso il tribunale ordinario e del mantenimento delle sole competenze penali minorili in capo al tribunale dei minorenni. Segnala, poi, la questione relativa al ruolo che deve svolgere la componente onoraria nell'ambito dei procedimenti relativi ai minori e quella relativa agli istituti penali minorili che dovrebbero assolvere una funzione di formazione e rieducazione. Infine, ricorda i temi dell'eventuale inasprimento dell'intervento penale sui minori e, per quanto riguarda l'ambito civile, l'esigenza di garantire effettivamente al minore il diritto alla difesa attraverso figure quali il difensore d'ufficio, il curatore o il difensore civico. Seguono alcuni interventi diretti a sottolineare l'opportunità di esaminare le legislazioni sul sistema di giustizia minorile vigenti negli altri Paesi europei. La seduta si conclude con un rinvio dell'esame della relazione e con la fissazione del termine per la presentazione di osservazioni.

Il 10 dicembre la presidente Maria Burani Procaccini, illustrando le osservazioni presentate, sottolinea l'esigenza comune di procedere a uno snellimento dei contenuti eccessivamente tecnici. Sintetizza quindi in 10 punti gli aspetti della relazione condivisi dalla maggior parte dei componenti la Commissione e individua due possibili soluzioni che sotto il profilo ordinamentale sembrano tener conto di quanto emerso dalle osservazioni. La prima riguarda la previsione di un tribunale per la famiglia e i minori avente sede distrettuale, ma con sezioni distaccate presso ciascun circondario. La seconda propone l'istituzione presso ciascun tribunale ordinario di sezioni specializzate che abbiano competenza sia civile che penale e alle quali siano addetti magistrati che esercitino in modo esclusivo o prevalente la giurisdizione in materia. Gli interventi che seguono sono diretti a confermare la necessità che il documento risponda a criteri di indirizzo generale piuttosto che addentrarsi su aspetti specificatamente riguardanti la legislazione minorile; ciò al fine di non invadere un ambito proprio delle commissioni di merito.

La seduta del 17 dicembre si apre con la lettura, da parte della Presidente, del testo della relazione quale risultato dell'accoglimento delle osservazioni presentate nelle sedute precedenti. In seguito alle votazioni da parte dei componenti della Commissione la relazione sulla giustizia minorile risulta **approvata** all'unanimità¹.

*Giornata
nazionale
per l'infanzia
e l'adolescenza*

Il 2 ottobre la Commissione procede all'audizione della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini in merito all'organizzazione della giornata nazionale per l'infanzia e l'adolescenza prevista per il 20 novembre 2002.

¹ Il testo della relazione è pubblicato in evidenza nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

La Sottosegretaria, ricordando che nei giorni 18, 19 e 20 novembre avrà luogo la conferenza nazionale per l'infanzia, avanza la proposta di unificare i due eventi facendo coincidere l'ultima giornata della conferenza con quella della giornata nazionale. Propone di affiancare in parallelo alla conferenza degli adulti una conferenza dei ragazzi facendole confluire entrambe in data 20 novembre. Passa quindi a illustrare sommariamente i contenuti delle sei sessioni della conferenza: adolescenza, protagonismo e partecipazione; lavoro minorile; il soggetto in età evolutiva e la sua famiglia; il rapporto dei minori con il mondo delle comunicazioni; la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà; e, infine, l'ultima sessione riguarda le esperienze internazionali e regionali con particolare riferimento alla proposta avanzata dal Governo italiano all'Unione europea di costituire una rete degli osservatori nazionali sull'infanzia, al fine di un coordinamento più organico delle numerose politiche europee sul tema in questione. La sottosegretaria ricorda, inoltre, che un argomento trasversale inerente a tutte le sessioni è la problematica dell'affidamento dei minori con particolare riguardo alla chiusura entro il 2006 degli istituti di accoglienza.

Segue l'intervento del deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) finalizzato a ribadire quanto già espresso in una mozione dal lui avanzata nel mese di luglio sulla necessità che il Parlamento, tramite la Commissione infanzia partecipi attivamente a momenti fondamentali quali l'organizzazione della giornata nazionale, nonché all'elaborazione del piano nazionale per l'infanzia.

La deputata Piera Capitelli (Democratici di sinistra - l'Ulivo), dopo aver chiesto chiarimenti circa la concreta organizzazione della giornata del 20 novembre esprime il suggerimento di tener conto della questione dei servizi per l'infanzia, quale elemento di trasversalità a tutte le sessioni tematiche.

Infine, l'intervento della deputata Carla Castellani (Alleanza nazionale) è volto a suggerire l'inserimento tra le tematiche da trattare della questione inerente al rapporto del bambino con l'ospedale e la cura.

Il 20 novembre, a Roma, in occasione della giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la presidente della Commissione parlamentare Maria Burani Procaccini presenta un vademecum sull'uso consapevole dei mezzi di comunicazione. Al convegno è presente il vicepresidente della Camera dei deputati Publio Fiori e intervengono il ministro del Lavoro Roberto Maroni e il ministro dell'Istruzione Letizia Moratti. I lavori prevedono anche una tavola rotonda con la partecipazione di alcuni componenti della Commissione e giornalisti specializzati e sono conclusi dal ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri. Il vademecum presentato è stato curato dalla Commissione e si articola in due parti: *Comunicare è bello*, rivolta a bambini e ragazzi, intende introdurre a un percorso di autoconsapevolezza nei confronti degli strumenti del comunicare; la seconda contiene un *Avviso ai naviganti*, rivolto agli adulti, con contributi di esperti su televisione, telefoni cellulari, Internet e videogiochi per stimolare alcune riflessioni e suggerire possibili indicazioni.

Adozione internazionale

Il 9 ottobre la Commissione procede all'audizione della Presidente della Commissione per le adozioni internazionali (CAI), in materia di adozioni e affido. La presidente Melita Cavallo inizia il suo intervento ricordando il momento istitutivo e i problemi organizzativi attinenti alla carenza di personale affrontati dalla CAI - Autorità centrale per l'attuazione della Convenzione de L'Aja nello Stato italiano - nei suoi primi mesi di attività. L'intervento prosegue con l'esplicazione della composizione e delle attività svolte dalla CAI. Da una competenza inizialmente settoriale, evidenziata anche dalla collocazione dell'organo presso il Ministero della giustizia, la CAI è stata successivamente collocata presso la Presidenza del consiglio, al fine di conseguire il risultato di una interdisciplinarietà tra i vari ministeri interessati. A proposito dell'entrata in vigore dell'albo degli enti autorizzati, Melita Cavallo si sofferma a spiegare i meccanismi e i criteri utilizzati per realizzare una modifica graduale del sistema attuale, resasi necessaria per ovviare alla mancanza in alcune regioni di strutture che operino in tutti i Paesi stranieri. Un'ulteriore questione trattata nel corso dell'audizione riguarda la complessità del meccanismo che richiede che gli enti italiani autorizzati dalla CAI per risultare operativi siano accreditati anche dallo Stato estero per alcuni aspetti delle procedure. La Presidente procede, quindi, a illustrare le principali iniziative attuate dalla CAI, tra cui il finanziamento dei progetti di sussidiarietà a favore delle aree Europa orientale, Asia e America del Sud. Per quanto riguarda l'attività di negoziato internazionale, la CAI ha mantenuto aperto un canale di comunicazione con il Segretario generale della conferenza de L'Aja per ottenere informazioni e documentazione su norme e procedure vigenti in materia di adozione nei vari Stati. Per quanto attiene ai rapporti bilaterali, Melita Cavallo effettua una dettagliata descrizione degli esiti conseguiti nel corso del 2002, soffermandosi sullo stato di attuazione degli accordi bilaterali in tema di adozione e affidamento intercorsi tra l'Italia e i seguenti Paesi: Bielorussia, Lituania, Romania, Bulgaria, Cina. Il blocco delle procedure di adozione nei confronti dei bambini provenienti da Russia, Ucraina e Marocco è stato causato nel primo caso da ragioni burocratiche, per l'Ucraina in seguito alle gravissime violazioni dei principi di trasparenza e serietà da parte degli enti operanti sul territorio ucraino, infine, per quanto riguarda il Marocco le difficoltà inizialmente sorte e poi superate, riguardavano il fatto che questo Paese, in aderenza alla legge del Corano per la quale l'uomo non può avere due famiglie, non riconosceva l'adozione piena e legittimante, bensì la "kafala", una sorta di affidamento a lungo termine fino alla maggiore età. L'ultima parte dell'intervento si incentra sull'attività di promozione e di dialogo della CAI con gli enti, le Regioni e i Comuni. In particolare, la Presidente illustra tre ricerche riguardanti rispettivamente le adozioni difficili o i cosiddetti "fallimenti adottivi", l'inserimento e l'integrazione dei bambini adottati nella scuola e, da ultimo, la trasformazione di permanenze temporanee per studio o per cura (i cosiddetti minori temporaneamente accolti), in adozione.

Apra gli interventi la deputata Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che si dichiara molto critica sul meccanismo della regionalizzazione che obbliga le coppie a rivolgersi all'ente presente nel proprio territorio. Sostiene che, sebbene lo spirito della disciplina della regionalizzazione fosse quello di garantire

la vicinanza dell'ente alla famiglia e ai servizi, non tiene conto del fatto che l'ente deve avere una funzione di mero passaggio, ricadendo su altre istituzioni il compito di farsi carico del seguito. Per questo ritiene fondamentale pensare a un nuovo provvedimento che spinga gli enti a consorziarsi fra loro al fine di attuare un lavoro di rete. La deputata affronta, poi, il problema delle nuove idoneità sotto due punti di vista: quello della differenza di 40 anni di età fra adottante e adottato, e quello della tendenza di alcuni tribunali per i minorenni a dare l'idoneità a coppie per bambini in età prescolare e a negarla con riferimento a bambini di età superiore. In ambedue i casi la deputata ritiene necessario che la CAI assuma un ruolo di indirizzo al fine di garantire un orientamento comune a tutto il territorio nazionale, evitando così differenze basate sulla discrezionalità dei singoli giudici.

Interviene poi il deputato Luigi Giacco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), che richiama alcune questioni fondamentali quali quella della corretta informazione alle famiglie su autorizzazione e accreditamento degli enti e quella della necessità di uno stretto contatto tra servizi sociali, psicologi e tribunale per i minorenni.

Integrazione scolastica

Il 22 ottobre la Commissione procede all'audizione della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea in materia di integrazione scolastica degli alunni portatori di handicap. La Sottosegretaria nel fornire un bilancio dell'esperienza di integrazione scolastica evidenzia come l'inserimento di alunni portatori di handicap nella scuola si sia articolato in un processo che ha coinvolto competenze e sensibilità di diversi attori, quali famiglia, aziende sanitarie, enti locali, organi scolastici. L'esponente si sofferma sul fenomeno profondamente negativo dell'uso distorto delle risorse umane e finanziarie destinate all'handicap, sottolineando in particolare una dilatazione del concetto di persona portatrice di handicap, passando da una precisa concezione di situazioni psicofisiche o di invalidità sensoriale, verso un generico disagio sociale ovvero socio-educativo che andrebbe affrontato con metodologie, risorse e protagonisti diversi dagli insegnanti di sostegno che hanno formazione e competenze non pertinenti a tali situazioni. La Sottosegretaria illustra, quindi, la questione della distorsione nel funzionamento degli organici evidenziando come le condizioni previste dalle leggi e dai contratti di comparto non risultino ancora del tutto adeguate agli obiettivi di integrazione scolastica. Ricorda come un problema ancora aperto sia costituito dal dibattito nella scuola e nel mondo della ricerca sull'insegnante di sostegno come unica risposta per la persona portatrice di handicap, in una realtà che ha a disposizione altre risorse e modalità di intervento. Infine, propone l'attivazione sul territorio di enti per la documentazione delle esperienze e della formazione degli insegnanti sulle tematiche legate all'integrazione.

Istituto penale per i minorenni di Airola

In data 29 ottobre la Commissione si riunisce per ascoltare la comunicazione della Presidente sulla missione svolta presso l'Istituto penale per i minorenni di Airola in provincia di Benevento. Dopo aver ricordato le numerose iniziative dell'Istituto penale, finalizzate all'integrazione dei detenuti con il resto della popola-

zione, la Presidente auspica la previsione di incentivi alle imprese per favorire l'inserimento dei soggetti ex detenuti nel mondo del lavoro. Ravvisa, inoltre, l'opportunità di istituire tre centri di accoglienza rispettivamente nel Nord, nel Centro e nel Sud d'Italia per costituire strutture intermedie per i ragazzi di età compresa tra i 18 e i 25 anni, età per la quale risulta inopportuna sia la permanenza negli istituti penali minorili, sia il trasferimento nelle case di reclusione per adulti.

Senato della Repubblica

Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Cognome dei figli

In data 24 luglio 2002 inizia l'esame del disegno di legge n. 1454 di iniziativa della senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, recante modifiche al codice civile in materia di cognome dei coniugi e dei figli. Illustrando il disegno di legge, il relatore Francesco Carella (Verdi - l'Ulivo) osserva preliminarmente che la proposta tende a realizzare un obiettivo diverso rispetto al disegno di legge n. 415 di iniziativa del senatore Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale) vertente sulla stessa materia. Il disegno di legge in esame propone la modifica della disciplina contenuta negli articoli 143 *bis* e 262 del codice civile, al fine di consentire un effettivo riconoscimento del regime paritario dei coniugi. In particolare, l'articolo 1 della proposta prevede che ciascun coniuge conservi il proprio cognome, mentre il successivo articolo 2, novellando il codice civile con riferimento al cognome del figlio di genitori coniugati, prevede che al momento della registrazione del figlio allo stato civile, l'ufficiale dello stato civile, sentiti i genitori, attribuisca al figlio il cognome del padre, ovvero il cognome della madre, ovvero entrambi i cognomi nell'ordine determinato di comune accordo tra i genitori stessi. In caso di mancato accordo tra i genitori, l'ufficiale dello stato civile attribuisce al figlio i cognomi di entrambi i genitori in ordine alfabetico. La proposta in esame prevede altresì che solo un cognome sia trasmissibile dal figlio, per evitare conseguenze sulla indefinita moltiplicazione dei cognomi. Il successivo articolo 3 propone una modifica dell'articolo 262 del codice civile concernente il cognome del figlio, prevedendo che il figlio naturale assuma il cognome del genitore che per primo lo ha riconosciuto. Se il riconoscimento è stato effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, il figlio naturale assume il cognome che i genitori stabiliscono di comune accordo. Il relatore, ricordato che la legislazione italiana non contempla una norma positiva per la trasmissione del cognome ai figli, salva l'ipotesi dell'attribuzione del cognome ai figli naturali, sottolinea che mentre il disegno di legge n. 415 tende a inserire un ulteriore motivo che giustifichi la richiesta di mutamento del cognome, il disegno di legge n. 1454 muove dall'intento di rendere effettiva la pari dignità dei coniugi, attraverso la modifica delle norme del codice civile in materia di cognome. Considerati gli impianti e le finalità sostanzialmente differenti, il relatore ritiene di dover rimettere alla Commissione la decisione in merito alla congiunzione dell'esame del disegno di legge in titolo con quello del disegno di legge n. 415.

Nella successiva discussione generale, interviene il senatore Piergiorgio Stifoni (Lega Nord Padania) il quale, paventando il rischio che la normativa proposta possa ingenerare confusione tra i cognomi e possa alimentare delicati contenziosi nel caso non infrequente di disaccordo fra i coniugi circa il cognome da attribuire ai figli, chiede di approfondire la tematica soprattutto con riferimento alle pronunce giurisdizionali in materia. L'intervento del presidente Ettore Bucciario (Alleanza nazionale) è diretto a sottolineare l'opportunità di procedere, attraverso audizioni di esperti, all'acquisizione di tutti gli elementi conoscitivi necessari per approfondire la tematica e addivenire a una soluzione normativa equilibrata. Mentre il senatore Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale), pur ritenendo condivisibile l'articolo 1 del disegno di legge n. 1454, esprime invece perplessità sul resto dell'articolo che potrebbe determinare a suo avviso situazioni di incertezza nei confronti dei figli e anche difficoltà pratiche negli uffici dello stato civile.

Interviene, quindi, la senatrice Emanuela Baio Dossi (Margherita DL - l'Ulivo) la quale ricorda che la riforma del diritto di famiglia introdotta nel 1975 ha sancito, come principio base, la piena parità sia relazionale sia patrimoniale dei coniugi. Entrando nel merito della questione in esame ritiene possibili tre ipotesi: la prima è di lasciare la facoltà di scelta ai genitori; la seconda è di limitare la modifica del regime del cognome secondo il disegno di legge n. 415; la terza soluzione è di attribuire per legge il duplice cognome ai figli, a partire da una certa data, in modo da non avere ripercussioni sulla situazione passata ed esistente e salvo rinuncia espressa da parte di uno dei due coniugi, ciò che costituirebbe però l'eccezione alla regola. Infine, intervengono il senatore Bruno Dettori (Margherita DL - l'Ulivo) e il senatore Gaetano Fasolino (Forza Italia), per richiamare la necessità di affrontare la tematica avendo ben presente il variegato contesto europeo nel quale l'Italia si muove. Il seguito dell'esame è rinviato.

La Commissione il 5 novembre procede all'audizione del direttore centrale per i servizi demografici del Ministero dell'interno, prefetto Mario Ciclosi, del dottor Leopoldo Barone, viceprefetto e della dottoressa Concetta Staltari, viceprefetto aggiunto, della stessa direzione. Lo scopo dell'audizione è acquisire elementi informativi di carattere tecnico necessari per approfondire l'esame dei disegni di legge sul cognome dei figli.

Il prefetto Mario Ciclosi mette innanzi tutto in evidenza le conseguenze della proposta riforma sia sull'assetto organizzativo sia su quello finanziario. L'ambito di maggiore impatto della riforma riguarda sicuramente l'adeguamento delle procedure informatiche. Un altro aspetto richiamato è quello della formazione del personale addetto alle operazioni anagrafiche, in particolare quegli operatori che in diversi ambiti e a diversi livelli sono coinvolti nella problematica dell'attribuzione del cognome (ad esempio negli ospedali). Occorre, poi, ricordare la normativa italiana sul documento di riconoscimento con le direttive comunitarie, soprattutto con riferimento alle esigenze di polizia criminale. Il prefetto Ciclosi richiama, infine, la casistica concernente i cambiamenti di cognome, indicando anche le Regioni da cui è pervenuto il maggior numero di richieste e l'incidenza percentuale delle medesime.

Il dottor Barone interviene brevemente per sottolineare l'incidenza nel tessuto sociale di una normativa che modifica profondamente una tradizione consolidata nel Paese. Ribadisce, inoltre, l'incidenza della normativa proposta con riferimento all'attività della polizia criminale in ambito internazionale.

Il senatore Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale) e la senatrice Emanuela Baio (Margherita DL - l'Ulivo), nel richiamare l'attenzione sulla forte incidenza che la nuova normativa avrebbe sull'assetto organizzativo e sugli oneri finanziari, concordano nell'osservare che tale impatto potrebbe essere ridotto prevedendo l'entrata in vigore posticipata delle norme. Il presidente Bucciero, condividendo le preoccupazioni espresse dal Prefetto circa la rilevanza dell'impatto che la normativa sul doppio cognome può recare, dichiara di condividere l'opportunità di un'entrata in vigore delle norme dilazionata nel tempo, così da consentire un impatto attenuato del nuovo regime e un'adeguata formazione del personale. Chiede, inoltre, al prefetto Ciclosi di precisare i tempi e le modalità della fase di sperimentazione in corso soprattutto con riferimento allo stanziamento finanziario, e prospetta la necessità di chiedere ulteriori approfondimenti che si rendessero necessari per l'adeguata valutazione della normativa *in itinere*.

Il 3 dicembre la Commissione riprende in sede referente l'esame della proposta di legge di iniziativa del senatore Giuseppe Semeraro recante modifiche al codice civile in riferimento al cognome dei coniugi e dei figli. Il relatore Franco Mugnai (Alleanza nazionale), dopo aver ricordati sinteticamente i disegni di legge n. 415 e n. 1454, di contenuto analogo a quello in esame, illustra quest'ultimo evidenziando la soluzione alternativa in esso contenuta, consistente nell'attribuzione al figlio del cognome di entrambi i genitori, riportando per primo il cognome paterno. Il relatore sottolinea, poi, che da approfondimenti effettuati presso il Ministero dell'interno a seguito delle audizioni del 5 novembre ha potuto appurare che la percentuale di coloro che hanno chiesto di modificare il proprio cognome è di modestissima entità e lo è ancor meno la percentuale di richieste tendenti ad aggiungere il cognome materno, desumendo da ciò un sostanziale disinteresse da parte della comunità sociale per la questione del doppio cognome. Il relatore sottolinea, peraltro, che l'eventuale adozione del sistema del doppio cognome, anche con la previsione attenuata dell'alternanza, è portatore di rilevanti problemi sul piano della ricostruzione dello *status* delle persone, nonché sul piano dei costi che si aggirerebbero intorno a 4,5 miliardi di euro, spesa necessaria solo per l'ampliamento del campo informativo. Osserva, inoltre, che quand'anche si prevedesse un anno "zero" dal quale far partire la normativa sul doppio cognome, non sarebbe comunque possibile evitare la disparità di trattamento fra i cittadini e si aggraverebbero le difficoltà per l'individuazione dei soggetti residenti in aree ad alta densità criminogena. Da tutti gli elementi indicati il relatore propone una pausa di riflessione sulla normativa in esame, soprattutto in considerazione del fatto che l'ipotesi del doppio cognome non sembra conformarsi al comune sentire della società italiana. La Commissione conviene con la proposta del relatore e quindi il seguito dell'esame è rinviato.

Commissione affari costituzionali

In data 2 luglio e 16 luglio la Sottocommissione per i pareri procede all'esame del provvedimento riguardante la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Durante le sedute vengono illustrati alcuni emendamenti sui quali la Sottocommissione, in conclusione, fornisce nella seduta del 2 luglio parere in parte favorevole e in parte contrario, mentre in quella del 16 luglio parere in parte favorevole con osservazioni, in parte non ostativo.

L'8 ottobre la Sottocommissione per i pareri, alla presenza del sottosegretario di Stato per gli Affari regionali Alberto Gagliardi si riunisce per l'esame del disegno di legge recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. Il relatore Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale) illustra gli emendamenti riferiti al disegno di legge in esame e, dopo aver rilevato che alcuni di essi sono diretti a salvaguardare le competenze in materia di istruzione delle Province autonome di Trento e di Bolzano, propone di esprimere un **parere non ostativo**, non riscontrando profili meritevoli di rilievi per quanto attiene al riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni. La Sottocommissione concorda.

L'esame riprende in data 9 ottobre e la Commissione esprime **parere in parte favorevole, in parte non ostativo e in parte contrario** sugli emendamenti che determinerebbero un'impropria equiparazione fra le Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario.

Mortalità fetale e neonatale

Il 16 luglio la Sottocommissione per i pareri esamina il disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) e altri, riguardante la disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime di sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto. Il relatore Lucio Malan (Forza Italia) riferisce proponendo di esprimere per quanto di competenza un parere favorevole, osservando tuttavia che, considerando l'articolo 32 comma secondo della Costituzione, appare opportuno riformulare le disposizioni che obbligano le famiglie a sottoporre a riscontri diagnostici le salme dei bambini vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante in termini di misure finalizzate a svolgere un'azione di sensibilizzazione. La Sottocommissione conferisce quindi mandato al relatore a redigere un parere favorevole con osservazioni nei termini proposti.

Il 23 luglio la Sottocommissione per i pareri esamina un ulteriore disegno di legge di iniziativa del senatore Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri riguardante la stessa questione. Il relatore ribadisce le osservazioni già espresse a proposito del disegno di legge Calderoli.

L'11 settembre riprende l'esame del disegno di legge Calderoni alla presenza del sottosegretario di Stato per gli Affari regionali Alberto Gagliardi e dal momento che gli emendamenti sui quali deve pronunciarsi non recano norme in contrasto con il dettato costituzionale, la Sottocommissione esprime **parere favorevole**.

Tutela delle parti nei procedimenti civili

Il 16 luglio la Commissione procede all'esame del disegno di legge diretto alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, già approvato dalla Camera dei deputati. Il relatore Luciano Falcier (Forza Italia) illustra i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che motivano il decreto legge n. 126. L'esponente spiega, inoltre, come il provvedimento del Governo sia volto a garantire che ai procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità e ai procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni di cui all'articolo 336 del codice civile si continuino ad applicare le disposizioni processuali introdotte in via transitoria da un precedente decreto legge, in attesa di una compiuta disciplina sulla difesa d'ufficio. La Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore circa la sussistenza dei presupposti costituzionali.

Festa della famiglia

Il 23 luglio la Commissione procede all'esame di un progetto di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) diretto a istituire la "festa della famiglia", prevedendone la celebrazione la seconda domenica del mese di ottobre. Il relatore Gabriele Boschetto (Forza Italia) spiega che il provvedimento si caratterizza per la previsione, all'articolo 2, di specifiche iniziative scolastiche volte a sensibilizzare gli alunni sul significato della festa nonché, all'articolo 3, di campagne di comunicazione sui media nazionali e della creazione di un apposito spazio sul sito Internet della Presidenza del Consiglio dei ministri e per la scelta della castagna quale simbolo della festa. La Commissione conviene di rinviare il seguito dell'esame.

Oratori

Il 2 ottobre la Commissione riprende in sede referente l'esame congiunto dei provvedimenti recanti disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo. Il relatore Graziano Maffioli (Unione democristiana e di centro) spiega che tale funzione, a suo avviso, merita di ricevere un riconoscimento anche a livello economico. Sostiene quindi l'opportunità di rilanciare l'azione degli oratori con l'approvazione del disegno di legge in esame, dal cui testo nel passaggio presso l'altro ramo del Parlamento sono state espunte disposizioni contrastanti con il dettato costituzionale.

Nella seduta dell'8 ottobre ha inizio la discussione generale e il senatore Giuseppe Valditara (Alleanza nazionale), a nome del suo gruppo, esprime consenso

sul disegno di legge in esame ricordando l'importanza che gli oratori beneficino delle stesse agevolazioni sugli oneri di urbanizzazione così come previsto per gli edifici di culto. I senatori Walter Vitali (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Massimo Villone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Pierluigi Petrini (Margherita DL - l'Ulivo) si dichiarano, invece, assai perplessi circa l'opportunità di intervenire con legge dello Stato piuttosto che con legislazione regionale in materia di oneri di urbanizzazione. Di avviso contrario è il senatore Valditara, secondo il quale il disegno di legge in esame, non essendo volto a determinare gli obiettivi o gli indirizzi dell'attività degli oratori, né a prevedere una verifica sul loro operato, ma limitandosi a esprimere il riconoscimento generale della funzione sociale, rientra pienamente tra le materie di legislazione statale. Infine, il senatore Ettore Pietro Pirovano (Lega Nord padania) evidenzia l'opportunità di svolgere una più approfondita riflessione sui contenuti dell'intesa con le confessioni religiose, che a suo giudizio dovrebbe ispirarsi a un criterio di reciprocità, con particolare riguardo all'esercizio del diritto di culto.

Devoluzione e scuola

Il 9 ottobre nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui provvedimenti *in itinere* di attuazione e di revisione del titolo V della parte II della Costituzione, la Commissione procede all'audizione del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica Letizia Moratti. Il Ministro premette che sulla scuola incidono le specifiche modifiche apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e quelle previste nel disegno di legge costituzionale in materia di devoluzione e sottolinea che l'università e l'alta formazione artistica e musicale non rientrano in tali problematiche, essendo ancora statale la potestà legislativa esclusiva in questo settore in base all'articolo 33 della Costituzione. L'articolazione attuale della scuola è suddivisa su tre livelli: un primo livello, relativo al ruolo dello Stato centrale, che vede mutare le sue competenze passando da compiti gestionali a compiti di indirizzo, di governo e di controllo; un secondo livello, regionale, cui spetta la responsabilità dell'organizzazione del servizio sul territorio; un terzo livello, relativo all'istituzione scolastica, quindi ai singoli istituti che definiscono, in modo flessibile e ampio, l'offerta formativa nell'esercizio della loro autonomia. Il Ministro passa, quindi, a esaminare nel dettaglio gli ambiti di competenza dei tre livelli; tra le competenze dello Stato ricorda l'ordinamento degli studi, la valutazione del sistema educativo e i requisiti professionali degli insegnanti, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il trasferimento dell'organizzazione scolastica richiede la realizzazione di un efficiente sistema di valutazione nazionale e un consistente impegno organizzativo e amministrativo per garantire qualità omogenea sul territorio nazionale. Passando a esaminare le competenze regionali elenca alcune difficoltà relative al trasferimento di competenza dallo Stato alle Regioni, emerse a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01. Ricorda, in particolare, il problema del personale degli istituti tecnici professionali dello Stato, i quali, ai sensi del nuovo titolo V della Costituzione, devono modificare il loro rapporto regolato fino a oggi dai contratti collettivi nazionali.

Aprire il dibattito il deputato Walter Vitali (Democratici di sinistra - l'Ulivo), che chiede chiarimenti circa il problema dell'assenza di risorse adeguate alla gestione di nuove competenze da parte delle Regioni in materia di organizzazione scolastica. Segue l'intervento del senatore Antonio Del Pennino (Partito repubblicano italiano, Gruppo misto) diretto a esprimere perplessità e timori concernenti il rischio che l'attivazione della competenza legislativa esclusiva affidata all'iniziativa delle singole Regioni crei asimmetrie tra le medesime. L'intervento del senatore Augusto Arduino Claudio Rollandin (Per le autonomie), rappresentante della Regione Valle d'Aosta, è diretto a mettere in luce un aspetto peculiare del modello scolastico della sua regione rappresentato dall'educazione plurilingue.

La replica del Ministro si limita a fornire solo alcune risposte di carattere generale; sottolineando che la vicinanza al territorio è sinonimo di maggiore vicinanza alle esigenze degli utenti e si dichiara convinta del fatto che lo strumento della devoluzione porterà al miglioramento della qualità del servizio.

Commissione bilancio

Istruzione e formazione professionale

Il 3, 4, 9, 10 e 11 luglio, 23 e 24 settembre la Commissione esamina il provvedimento riguardante la delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

Le sedute del 3, 4 e 9 luglio sono dedicate a svolgere approfondimenti sulla portata finanziaria del disegno di legge in esame, alla presenza dei sottosegretari di Stato per l'Economia e le finanze Maria Teresa Armosino e Giuseppe Vegas rispettivamente il 3 e il 4 luglio, e della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea il 9 luglio.

Il 10 luglio vengono presentate due proposte di parere, l'una del relatore Ivo Tarolli (Unione democristiana e di centro) fondamentalmente favorevole al testo in esame, sebbene per talune disposizioni il relatore affermi che il parere deve essere accompagnato da condizioni o da osservazioni volte a migliorare la terminologia del testo ai fini del rispetto della copertura finanziaria. La seconda proposta di parere è presentata dal senatore Rossano Caddeo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) unitamente ai senatori Antonio Enrico Morando, Antonio Pizzinato e Giovanni Battaglia dello stesso gruppo di appartenenza, i quali considerano che il provvedimento in esame presenti oneri privi di copertura finanziaria nonché disposizioni di immediata applicazione non quantificate quali quelle relative all'anticipazione delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia e quelle relative alla scuola elementare in cui si assiste a un'errata quantificazione degli alunni interessati e a un conseguente errato calcolo dell'onere. Sulla base di queste osservazioni presentano una proposta di parere contrario ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione. Seguono le dichiarazioni di voto e, previa verifica del numero legale, posta in votazione la proposta di **parere favorevole con osservazioni** del relatore viene approvata a maggioranza.

La seduta tenuta in data 11 luglio è interamente dedicata all'esame e alla votazione degli emendamenti, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. La Commissione esprime **parere in parte favorevole, in parte contrario** ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione in quanto non prevede i necessari meccanismi di compatibilità finanziaria.

La seduta del 23 luglio, dedicata all'esame di ulteriori emendamenti, è aperta dal senatore Francesco Moro (Lega Nord Padania), in sostituzione del relatore Tarolli, il quale fa presente che, per quanto di competenza, non vi sono osservazioni da formulare. Il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi concorda con il relatore e la Commissione esprime **parere di nulla osta** sugli emendamenti trasmessi.

Il 24 e 25 settembre alla presenza dei sottosegretari di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi e Maria Teresa Armosino, la Commissione riprende l'esame del provvedimento. Entrambe le sedute sono interamente dedicate all'esame di un emendamento di portata ambigua (n. 7.100) in quanto da un lato sembra diretto a riconoscere il diritto soggettivo all'iscrizione ai corsi scolastici, dall'altro prevede che la copertura configurata come "tetto di spesa", possa in sostanza limitare la portata giuridica di tali diritti a un importo predeterminato.

In data 5, 6 e 7 novembre la Commissione in sede consultiva si riunisce per fornire parere all'Assemblea sul testo e sui relativi emendamenti per il disegno di legge concernente delega per la definizione delle norme generali sull'istruzione. È presente a tutte le sedute il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. La Commissione fornisce **parere favorevole** per gli emendamenti che pur essendo identici o analoghi a emendamenti sui quali la Commissione ha espresso parere di nulla osta, presentano una copertura finanziaria adeguata. Fornisce invece **parere contrario** sulle proposte emendative che, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, sembrano comportare nuovi o maggiori oneri non quantificati, né coperti.

Tutela delle parti nei procedimenti civili

Il 24 luglio la Commissione procede all'esame del disegno di legge di conversione in legge con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, approvato dalla Camera dei deputati. È presente la sottosegretaria di Stato per l'Economia e le finanze Maria Teresa Armosino. Il presidente Antonio Azzolini (Forza Italia), in qualità di relatore, fa presente che, per quanto di competenza, non vi sono osservazioni da formulare in quanto le norme ivi contenute sembrano avere natura meramente ordinamentale. Dopo l'intervento del senatore Renzo Michellini (Per le autonomie) volto a sollevare alcune perplessità in merito all'assenza di oneri finanziari connessi al provvedimento, prende la parola il senatore Mario Francesco Ferrara (Forza Italia) per far presente che il provvedimento proroga norme vigenti non aventi effetti finanziari negativi per il bilancio dello Stato. La Sottocommissione esprime quindi **parere di nulla osta**.

*Mortalità fetale
e neonatale*

Il 17 settembre la Commissione procede all'esame del disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoni (Lega Nord Padania) in tema di disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto. La seduta è interamente dedicata a valutare gli effetti di alcuni emendamenti apportati al testo, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Daniele Molgora. Il presidente Antonio Azzolini (Forza Italia) rilevando che durante il dibattito, i profili finanziari relativi alle proposte emendative segnalate dal relatore sembrano aver coinvolto profili relativi al testo del disegno di legge, peraltro non assegnato in sede consultiva, propone di rinviare il seguito dell'esame al fine di effettuare i necessari approfondimenti.

Il seguito dell'esame avviene il 18 settembre, seduta in cui è presente il sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. In tal sede il relatore Lamberto Grillotti (Alleanza nazionale) solleva alcune questioni dirette a chiarire se certe disposizioni del testo in esame siano o meno suscettibili di comportare maggiori oneri per la finanza pubblica. Data la complessità dei problemi sollevati dal relatore la Commissione concorda sulla necessità di informazioni e chiarimenti puntuali da parte del Governo.

In data 7 novembre la Commissione riprende l'esame del disegno di legge alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi il quale fa presente che è stata predisposta la relazione tecnica sul provvedimento in titolo, che consegna agli atti della Commissione. Dando atto che alcune norme ivi contenute sono suscettibili di comportare maggiori oneri privi della corrispondente copertura, esprime l'avviso contrario del Governo sul provvedimento in esame. Dopo un intervento del relatore Lamberto Grillotti (Alleanza nazionale) volto a chiedere chiarimenti in merito all'onerosità del provvedimento stesso, prende la parola il presidente Antonio Azzolini (Forza Italia) per richiedere al rappresentante del Governo un'ideale clausola di copertura.

Commissione giustizia

*Mortalità
fetale
e neonatale*

Il 17 luglio la Sottocommissione per i pareri esprime **parere favorevole con osservazioni** al disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) in tema di disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto.

Il 10 ottobre la Sottocommissione esprime **parere in parte favorevole e in parte favorevole con osservazioni** su emendamenti diretti ad apportare miglioramenti lessicali al disegno di legge.

Il 23 luglio la Commissione in sede referente esamina il disegno di legge diretto alla conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni urgenti in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, già approvato dalla Camera dei deputati. Il presidente Antonino Caruso (Alleanza nazionale) ricorda anzitutto che la legge 149/01 ha introdotto rilevanti modifiche alla disciplina dei procedimenti di adozione come regolati dalla legge 184/83. È stata in particolare introdotta la precisazione dell'assistenza tecnica delle parti (genitori e minore), con riferimento al procedimento di adottabilità, attraverso un difensore. Il Presidente spiega, inoltre, come non sia ancora stata data soluzione al problema nascente in tutti i casi in cui tale assistenza non possa essere compensata direttamente a onere delle parti stesse. Spiega, quindi, che scopo del decreto legge in esame è quello di spostare ulteriormente l'entrata in vigore delle disposizioni contenute nella legge 149/01 al 30 giugno 2003, a meno che non risultino previamente introdotte le norme occorrenti per la disciplina della difesa gratuita. Segue una richiesta di chiarimento del senatore Luciano Callegaro (Unione democristiana e di centro) in merito agli effetti provocati dal decreto legge di cui si propone la conversione e l'entrata a regime della legge di riforma. Il presidente Antonino Caruso risponde sottolineando che l'esigenza di tutelare la specificità della difesa d'ufficio nei procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni si pone, in qualche misura in contraddizione con la sua stessa finalità di garantire il più possibile tale tutela poiché le successive proroghe disposte finiscono per impedire l'entrata a regime della più compiuta disciplina proposta. Anche il senatore Giampaolo Zancan (Verdi - l'Ulivo), dando atto delle esigenze specifiche della difesa d'ufficio nella giurisdizione riguardante i minori, mette in luce la contraddizione che il modo di procedere del Governo rivela non creando i presupposti per l'effettiva applicabilità delle norme in questione. La Commissione conviene sulla proposta del Presidente relatore di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti.

Nella seduta del 24 luglio, alla presenza della sottosegretaria di Stato per la Giustizia Iole Santelli, il Presidente avverte che la Commissione bilancio ha espresso parere di nulla osta sul disegno di legge in titolo. La Commissione conviene, quindi, di conferire mandato al presidente Antonino Caruso a **riferire in senso favorevole** sul disegno di legge di conversione del decreto legge in titolo, autorizzandolo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

*Mutilazioni genitali
femminili*

Il 26 novembre la Commissione riprende l'esame della proposta di legge per le modifiche al codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali al fine di condizionamento sessuale. La seduta si apre con un breve dibattito circa l'opportunità di entrare o meno nel merito del provvedimento in esame. Il senatore Elvio Fassone (Democratici di sinistra - l'Ulivo) si dichiara favorevole a un rinvio a data certa che permetta di coinvolgere, in una fase istruttoria, le comunità straniere che ricorrono alla pratica dell'infibulazione. Questo per evitare di licenziare un testo repressivo di tale condotta ma che, restando estraneo alla di-

versa cultura da cui la pratica in questione proviene, avrebbe soltanto un effetto di annuncio, ottenendo solo di clandestinizzare tale pratica senza tuttavia eliminarla. Il senatore Fassone, inoltre, osserva che la legislazione vigente è già in grado di reprimere il fenomeno dell'infibulazione, in applicazione dell'articolo 583 del codice penale. La relatrice Marina Magistrelli (Margherita DL - l'Ulivo) ritiene inopportuno entrare nel merito del disegno di legge, giudicando necessario verificare innanzi tutto a quali conclusioni siano giunte le iniziative messe in atto in ambito governativo con l'istituzione di un Comitato ministeriale *ad hoc* presso la Presidenza del consiglio per monitorare il fenomeno dell'infibulazione. Il senatore Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), nella sua qualità di presentatore del disegno di legge mette in rilievo che l'aspetto più operativo del provvedimento in titolo è legato alla formulazione dell'articolo 2 che permette di punire anche il reato di infibulazione commesso all'estero. Anche il senatore Giampaolo Zancan (Verdi - l'Ulivo) si sofferma sui problemi di ordine tecnico sottesi all'articolo 2 del disegno di legge. Infine, il senatore Furio Gubetti (Forza Italia) sottolinea il fatto che pratiche quali l'infibulazione determinano una mutilazione permanente di un organo e quindi ricadono senz'altro nell'ipotesi di lesioni personali gravissime. Gli interventi dei senatori Mario Cavallaro (Margherita DL - l'Ulivo) e Roberto Centaro (Forza Italia) sono diretti a concentrare l'attenzione sui profili di carattere preventivo. Da ultimo la Commissione fissa il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge in titolo.

Commissione igiene e sanità

Mortalità fetale e neonatale

In data 3 luglio la Commissione riprende in sede referente l'esame sul disegno di legge di iniziativa del senatore Roberto Calderoli (Lega Nord Padania) in tema di disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto. Il senatore Antonio Rotondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo), in quanto firmatario del disegno di legge in titolo, sottolinea preliminarmente la necessità che i contenuti del provvedimento, che mira soprattutto all'approfondimento diagnostico della patologia, si estendano anche alla prevenzione e alla diagnosi precoce e per questo è auspicabile svolgere una serie di audizioni che comprendano personalità mediche di chiara competenza in materia. Si associano a tali considerazioni le senatrici Rossana Boldi (Lega Nord Padania) e Emanuela Baio Dossi (Margherita DL - l'Ulivo), le quali fanno presente l'opportunità di audire anche i rappresentanti dell'associazione SEMI per la SIDS che riunisce i genitori di lattanti colpiti da tale patologia. Il presidente Antonio Tommasini (Forza Italia) si dichiara d'accordo sullo svolgimento di tali audizioni, precisando, inoltre, che gli approfondimenti richiesti dal senatore Rotondo potranno essere svolti sia in sede di discussione generale sia, più concretamente, attraverso la presentazione di emendamenti.

Alla seduta del 9 luglio il Presidente, in ordine alla richiesta di trasferimento in sede deliberante del disegno di legge in titolo, informa la Commissione

che devono ancora esprimersi in proposito i rappresentanti del gruppo Verdi - l'Ulivo e dei Democratici di sinistra - l'Ulivo. A nome del Governo, il sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi si dichiara favorevole alla richiesta di trasferimento del disegno di legge alla sede deliberante e si apre quindi la discussione generale che prosegue anche nella seduta dell'11 luglio. In conclusione, il presidente fissa il termine per la presentazione degli emendamenti e rinvia il seguito dell'esame.

Alla seduta del 30 luglio la Commissione prosegue l'esame del disegno di legge n. 396 di iniziativa del deputato Calderoli e procede alla congiunzione con il disegno di legge n. 1586 di iniziativa del deputato Rotondo sullo stesso tema. La senatrice Boldi, mette in evidenza le principali differenze tra i due disegni di legge e rileva che il ddl n. 1586 si differenzia da quello d'iniziativa del senatore Calderoli soprattutto per la struttura "diffusa" dell'attività di prevenzione, sorveglianza e diagnosi della sindrome della morte improvvisa del lattante, affidata in ogni Regione agli istituti e alle unità operative individuati con decreto del Ministero della salute. Inoltre il nuovo disegno di legge individua all'articolo 3 l'Istituto superiore di sanità (iss) come centro di riferimento incaricato dell'istituzione di un'apposita banca dati, volta a favorire una migliore conoscenza sulle sindromi in oggetto. La relatrice evidenzia tuttavia che l'iss non dispone delle strutture adeguate a ricevere tale incarico e, pertanto, sembra più agevole e coerente la soluzione prospettata dal disegno di legge n. 396, che individua nell'Istituto di anatomia patologica dell'Università di Milano il centro di riferimento per la raccolta di dati su tutto il territorio nazionale. Infine, confrontando i due disegni di legge, due sono gli obiettivi principali da perseguire nel tentativo di offrire al problema una soluzione il più possibile rapida ed efficiente: da una parte, è necessario utilizzare i fondi già esistenti per intensificare le attività di formazione, prevenzione, sensibilizzazione e ricerca; dall'altra, ritiene importante non appesantire eccessivamente i provvedimenti in esame, utilizzando le strutture già esistenti e già operative. Propone, pertanto, di integrare il testo n. 396 - specificando le attività di prevenzione, sensibilizzazione e ricerca che le autorità sanitarie nazionali e regionali devono realizzare - e di prevedere nell'attuazione del programma *Educazione costante in medicina* finalizzato al conseguimento di crediti formativi, corsi di aggiornamento obbligatori per gli operatori sanitari in materia di sindrome improvvisa del lattante e morte inaspettata del feto. La Commissione conviene con la congiunzione dei provvedimenti in esame adottando come testo base del disegno di legge n. 396.

Procreazione assistita

Il 31 luglio la Commissione in sede referente procede all'esame di alcune proposte di legge in tema di procreazione assistita. Il relatore Flavio Tredese (Forza Italia) rileva preliminarmente che la questione in esame deve essere affrontata con un approccio laico che faccia riferimento alla natura umana e ai diritti dell'uomo. La relazione sottolinea l'urgenza di una legislazione chiara e dettagliata su una materia che, per il momento, è disciplinata solo in via am-

ministrativa da provvedimenti governativi: la circolare del Ministro della sanità del 1985; la circolare del Ministro della sanità del 1987; e l'ordinanza del 1997. L'esponente segnala la normativa europea sulla questione in esame, soffermandosi, in particolare, su tre documenti importanti: la direttiva del 6 luglio 1998 sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche, la quale stabilisce che non sono brevettabili i procedimenti di clonazione di esseri umani, né l'utilizzazione di embrioni umani a fini industriali e commerciali; la convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano riguardo all'applicazione della biologia e della medicina; la convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina fatta a Oviedo il 4 aprile 1997 e il relativo protocollo addizionale del 12 gennaio 1998. Dopo aver esaminato la legislazione vigente in alcuni Paesi europei in tema di fecondazione assistita, il relatore passa, quindi, a illustrare analiticamente i contenuti del provvedimento già approvato dalla Camera dei deputati. Ricorda brevemente il contenuto dei primi tre articoli e si sofferma sull'articolo 4 che rappresenta, a suo avviso, la disposizione più importante del testo in esame. Tale norma, dopo aver previsto l'obbligo di accertare e tentare di rimuovere l'infertilità, introduce alcuni principi di base da seguire nell'applicazione delle tecniche: correlazione tra tecnica e diagnosi, gradualità per contenere l'invasività e consenso informato. La norma vieta, inoltre, le tecniche di tipo eterologo, motivando tale divieto con l'esigenza di garantire al bambino determinati diritti anche di natura sociale e psicologica. L'articolo 5 consente l'accesso alle tecniche di procreazione alle coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile; l'articolo 6 rende consapevole la coppia circa le conseguenze pregiudizievoli dovute alle elevate percentuali di insuccesso, alle conseguenze sanitarie, psicologiche, bioetiche e giuridiche di una scelta che inciderà sulla vita della coppia e del nascituro. Dopo aver elencato le disposizioni successive il relatore si sofferma sulle norme finali, tra cui l'articolo 12, diretto a garantire l'applicazione della legge introducendo numerosi divieti; l'articolo 13 riguardante la sperimentazione sugli embrioni umani e infine l'articolo 16 diretto ad ammettere l'obiezione di coscienza per il personale sanitario. In chiusura, il relatore evidenzia le principali differenze riscontrabili tra il provvedimento approvato dalla Camera dei deputati e gli altri disegni di legge all'ordine del giorno, proponendone l'esame congiunto e la Commissione conviene.

Commissione istruzione pubblica, beni culturali

*Istruzione
e formazione
professionale*

Nelle sedute dei mesi di luglio e settembre la Commissione procede all'esame del complesso disegno di legge recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale. L'esame prende avvio nella seduta del 2 luglio mediante l'illustrazione degli emendamenti posti all'articolo 1 del disegno di legge, riguardanti il piano programmatico di interventi fi-

nanziari che il Ministero dell'istruzione deve predisporre per l'attuazione delle finalità del disegno di legge in esame, e prosegue nella seduta del 3 e 4 luglio.

La votazione si svolge durante le sedute del 4, 9, 10, 16 e 17 luglio e solo nella seduta del 18 luglio la Commissione approva l'articolo 1 come modificato dagli emendamenti accolti e procede all'esame dell'articolo 2. Tale norma riguarda i principi e i criteri direttivi a cui il sistema educativo di istruzione e formazione deve ispirarsi, descrive, inoltre, in modo molto dettagliato l'articolazione del sistema educativo in tre momenti: scuola dell'infanzia, un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado e un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

Le due sedute del 23 luglio sono dedicate all'illustrazione degli emendamenti posti all'articolo 2, mentre la seduta del 24 luglio è dedicata alla congiunzione dei disegni di legge n. 1306 e n. 1251 aventi lo stesso contenuto, con la petizione n. 349 sottoscritta da oltre 200 mila cittadini, con la quale si manifesta decisa contrarietà al ricorso alla delega per la riforma scolastica e se ne chiede il ritiro.

La votazione si conclude nella seduta del 26 luglio, durante la quale ha inizio l'esame dell'articolo 3 e degli emendamenti a esso riferiti, relativi alla valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo di istruzione e formazione e prosegue durante le sedute del 29, 30 e 31 luglio.

La seduta del 17 settembre si apre con un discorso del ministro Letizia Moratti sulla validità della sperimentazione scolastica. In particolare, il Ministro ricorda che i settori interessati sono rispettivamente la scuola dell'infanzia e il primo anno della scuola elementare e che tale sperimentazione si svilupperà da un lato lungo la direttrice didattica, pedagogica e organizzativa e dall'altro sotto il profilo dell'anticipo delle iscrizioni. Il Ministro illustra, quindi, le proposte emerse nel parere della Commissione scuola dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI) soffermandosi, in particolare, sulle preoccupazioni in ordine alla ristrettezza dei tempi per l'attuazione della sperimentazione. In merito assicura, peraltro, che non vi saranno conseguenze sull'ordinato svolgimento dell'anno scolastico e che la brevità dei termini non ha condizionato la scelta delle scuole in cui dovrà essere attuata la sperimentazione. Il Ministro fornisce quindi indicazioni sulla diversa organizzazione didattica, che prevede la figura del cosiddetto insegnante tutor, che rappresenta uno degli elementi caratterizzanti la sperimentazione sotto il versante della metodologia e della didattica e che comunque non altera il principio della pari dignità dei docenti attualmente impegnati nei moduli. Richiama il ruolo significativo assegnato agli organi collegiali delle istituzioni scolastiche non solo nell'elaborazione dei criteri di scelta dell'insegnante tutor, ma anche dal punto di vista dell'accertamento della presenza di docenti in grado di impartire l'insegnamento della lingua inglese e della prima alfabetizzazione informatica.

Il discorso del Ministro solleva alcune considerazioni critiche da parte di alcuni commissari, considerazioni a cui il Ministro risponde in sede di replica nella seduta del 18 settembre, proseguendo poi nella votazione degli emendamenti posti all'articolo 3 che si conclude il 19 settembre. In tale seduta si procede anche all'illustrazione, alla votazione e all'approvazione dell'articolo 4 riguardante la possibilità per gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro.

Infine, le sedute del 24 e del 25 settembre sono dedicate all'esame degli articoli 5 in tema di formazione degli insegnanti, dell'articolo 6 in tema di Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano e dell'articolo 7 in tema di disposizioni finali e attuative con i relativi emendamenti.

Il 2 ottobre la Commissione in sede referente procede all'esame dei disegni di legge in materia di riordino dei cicli scolastici e di definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni. Interviene la sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Le senatrici Mariachiara Acciarini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e Albertina Soliani (Margherita DL - l'Ulivo) a nome dell'opposizione, chiedono che l'esame dei provvedimenti di riforma scolastica sia rinviato e che il Governo ritiri la propria proposta, risultando essa del tutto scoperta dal punto di vista finanziario.

Concluso l'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 7, il presidente relatore Franco Asciutti (Forza Italia) comunica che è stata presentata una nuova versione dell'ordine del giorno che impegna il Governo a monitorare le iniziative sperimentali avviate per l'anno scolastico 2002/2003. Tra le iniziative il relatore ricorda, in particolare, quelle volte all'anticipazione dell'iscrizione al primo anno della scuola dell'infanzia e della scuola primaria; quelle dirette al potenziamento della continuità educativa della scuola dell'infanzia con la scuola primaria; quelle volte alla realizzazione di progetti e di percorsi formativi che consentano l'acquisizione di crediti spendibili nei due sistemi e, infine, quelle dirette a innovare gli obiettivi generali e specifici dei percorsi di studio di ogni ordine e grado, adeguandoli alle nuove esigenze derivanti dall'integrazione dei sistemi educativi europei, con particolare riferimento all'insegnamento delle lingue e all'alfabetizzazione tecnologica. Dopo l'accoglimento dell'ordine del giorno da parte del rappresentante del Governo, la Commissione procede alle dichiarazioni di voto finali sul mandato al relatore a riferire in Assemblea. Esprimono voto contrario la senatrice Albertina Soliani e il senatore Mauro Betta (Per le autonomie). Esprimono invece voto favorevole il senatore Francesco Bevilacqua (Alleanza nazionale), il senatore Gian Pietro Favaro (Forza Italia) e il senatore Giuseppe Gaburro (Unione democristiana e di centro). La Commissione conferisce, infine, mandato al presidente relatore Asciutti di **riferire favorevolmente all'Assemblea** sul disegno di legge, con le modifiche apportate, e di proporre l'assorbimento in esso del disegno di legge n. 1251 e della petizione n. 349, autorizzandolo peraltro ad apportare le ulteriori modifiche formali che si rendessero necessarie.

Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

La Commissione in data 2 ottobre, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani vigenti nella realtà internazionale, procede all'audizione di una rappresentanza della Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). L'intervento del capo missione per l'Italia e coordinatore regionale per il Mediterraneo dell'OIM, Luca Dall'Oglio, è incentrato sulle caratteristiche più generali dell'intervento dell'organizzazione in materia di lotta alla tratta degli esseri umani mentre quello della responsabile operativa dei progetti della medesima organizzazione, Giulia Falzoi, è diretto a illustrare le linee guida operative in Europa e in Africa. Dall'Oglio ricorda, fra l'altro, l'impegno e la partecipazione attiva dell'Italia ai lavori dell'ultima conferenza di Bruxelles sulla tratta degli esseri umani, sottolineando però che i Paesi firmatari, tra cui anche l'Italia, stanno ratificando con ritardo la convenzione dell'ONU per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale e i relativi protocolli riguardanti la tratta delle persone in particolare di donne e bambini, l'immigrazione clandestina e il commercio illegale di armi da fuoco. Si sofferma, poi, sull'attività di prevenzione svolta dall'OIM, sull'attività di ricerca finalizzata ad accertare i meccanismi del fenomeno per approntare risposte adeguate e sull'impegno per raggiungere elevati livelli di cooperazione con le forze sociali e istituzionali che operano nei Paesi di origine, di transito, di destinazione e con le forze di polizia. Giulia Falzoi sottolinea come per contrastare efficacemente la grave violazione dei diritti umani connessa con lo sfruttamento dei fenomeni migratori sia necessaria una strategia coerente e integrata. Premettendo che tra le immigrate avviate alla prostituzione in Italia viene registrata una forte presenza di donne nigeriane e albanesi cui, negli ultimi tempi, si sono aggiunte donne romene, moldave, ucraine, bulgare, procede a illustrare un progetto realizzato dall'OIM finalizzato a offrire alle vittime di tratta in Italia l'opzione concreta del ritorno volontario e della reintegrazione in patria. Infine, per quanto riguarda l'area della regione balcanica e dell'Europa orientale, l'esponente illustra alcune iniziative volte a conseguire il sostegno delle istituzioni locali nelle aree geografiche coinvolte dal fenomeno.

Il 27 novembre la Commissione procede all'audizione di don Oreste Benzi dell'Associazione Papa Giovanni XXIII sul tema della tratta degli esseri umani. Ricordando l'attività svolta dall'Associazione, l'esponente si sofferma in particolare sui progetti avviati in Nigeria. Sottolinea, poi, come l'associazione abbia contribuito sino a oggi a liberare dalla prostituzione ben 4.000 ragazze, provenienti per la maggior parte dall'Albania, dalla Moldavia, dalla stessa Nigeria, dalla Romania, dall'Ucraina. Infine, soffermandosi sul *modus operandi* dell'Associazione, don Benzi ricorda che il contatto degli operatori con le ragazze avviene in forma diretta, in strada, al fine di acquisirne la fiducia e di indurle a recarsi in una casa di accoglienza dove vengono accudite e avviate a una professione che permetta loro di reinserirsi nel tessuto sociale.

Camera dei deputati

Commissione affari costituzionali

*Tutela delle parti
nei procedimenti civili*

In data 9 luglio il Comitato pareri procede all'esame del disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 1° luglio 2002 n. 126, recante disposizioni in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al Tribunale per i minorenni.

Il presidente Pierantonio Zanettin (Forza Italia), illustrando il contenuto del disegno di legge, spiega come esso sia diretto a prorogare, in via transitoria e fino all'entrata in vigore della disciplina sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili, nonché della revisione del procedimento di cui all'articolo 336 del codice civile, e comunque non oltre il 30 giugno 2003, il termine già fissato al 30 giugno 2002 dal decreto legge n. 150 del 2001, per consentire l'ultrattività delle disposizioni processuali contenute nel titolo II, capo II, della legge 184/83, recante la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché del previgente articolo 336 del codice civile. Il Comitato, ritenuto che non sussistano motivi di rilievo sugli aspetti di legittimità costituzionale, approva la proposta di parere formulata dal relatore ed esprime **parere favorevole**.

*Convenzione europea
sull'esercizio dei diritti
dei fanciulli*

Il 1° ottobre la Commissione si riunisce in sede consultiva di Comitato per i pareri per l'esame del disegno di legge di ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo*, approvata a Strasburgo il 25 gennaio 1996. Non essendovi nulla da osservare relativamente ai profili di competenza della Commissione, viene espresso **parere favorevole**.

Commissione affari esteri

*Convenzione
europea
sull'esercizio
dei diritti
dei fanciulli*

Il 23 luglio la Commissione inizia in sede referente, in presenza del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica, l'esame del disegno di legge diretto alla ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Il presidente relatore Gustavo Selva (Alleanza nazionale) illustra l'esigenza di ratifica della convenzione sottolineando l'intento di favorire una sempre maggiore uniformità fra le legislazioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa, particolarmente in materia di esercizio effettivo dei diritti riconosciuti ai minori. L'esponente procede all'illustrazione dei principali aspetti di attenzione ai minori contenuti nella convenzione. È riconosciuto il diritto dei minori a essere informati e a essere autorizzati a partecipare alle procedure che li riguardano dinanzi a un'autorità giudiziaria (articolo 2), e viene posto a carico dell'autorità giudiziaria (articolo 6) il dovere di disporre di elementi sufficienti prima di prendere una qualsiasi decisione, di verificare se il minore abbia o meno ricevuto sufficienti informazioni. È, inoltre, previsto un obbligo di operare con solerzia da parte del-

l'autorità giudiziaria (articolo 7) e addirittura di procedere d'ufficio (articolo 8) nei casi di minaccia al benessere del minore. Infine, il relatore ricorda che a livello europeo è prevista l'istituzione di un Comitato permanente (articoli da 16 a 19), composto da uno o più delegati per ogni Paese, che ha il compito di seguire tutte le questioni concernenti l'interpretazione o l'attuazione della convenzione, proponendo emendamenti e fornendo assistenza e consulenza agli organi nazionali. In conclusione, raccomanda la ratifica della convenzione in oggetto.

Il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica, nell'auspicare la ratifica della convenzione, alla quale hanno finora proceduto sette Stati, pone l'accento sulle profonde modifiche della cultura giuridica del nostro Paese che la convenzione stessa introduce.

Seguono alcuni interventi tra cui quello della deputata Laura Cima (Verdi - l'Ulivo) che dichiara l'assenso del proprio gruppo alla ratifica della convenzione. Nella stessa direzione sono rivolti gli interventi dei deputati Alberto Michellini (Forza Italia), Giuseppe Naro (Unione democraticocristiana e di centro) e Valdo Spini (Democratici di sinistra - l'Ulivo). Il deputato Gian Paolo Landi di Chiavenna (Alleanza nazionale), nell'annunciare l'orientamento favorevole del suo gruppo sulla ratifica della convenzione, esprime tuttavia perplessità sulla partecipazione dei minori alle procedure che li riguardano dinanzi all'autorità giudiziaria, rilevando come spesso il coinvolgimento in sede giudiziaria del minore, già fortemente traumatizzato da un lungo periodo di conflitti in ambito familiare, conduca a un'esasperazione del suo stato d'animo e renda ancora più forte il trauma subito. Concluso l'esame preliminare, il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 26 settembre.

In tal sede il Presidente avverte che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni giustizia, bilancio, affari sociali e Unione europea. Avverte altresì che non è stato ancora espresso il parere della Commissione affari costituzionali. Rinvia, quindi, nuovamente il seguito dell'esame ad altra seduta.

In data 1° ottobre la Commissione in sede referente conclude l'esame del disegno di legge inerente alla ratifica della convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli. In particolare, la Commissione delibera all'unanimità di conferire il mandato al relatore a **riferire in senso favorevole all'assemblea**.

Tratta di esseri umani

Il 1° ottobre la Commissione si riunisce per ascoltare il resoconto del presidente Gustavo Selva (Alleanza nazionale) riguardante la missione svolta a Bruxelles in occasione della conferenza europea sulla prevenzione e sulla lotta alla tratta di esseri umani. Il Presidente deposita una relazione scritta nella quale si spiega che la Conferenza, cui hanno tra l'altro preso parte rappresentanti di istituzioni comunitarie, dei Governi e Parlamenti nazionali dei Paesi membri, Paesi candidati e Paesi terzi, si è svolta nel quadro delle iniziative patrocinate dal programma *STOP* della Commissione europea per l'incentivazione di scambi, di formazione e di cooperazione, destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta di donne

e minori e lo sfruttamento sessuale di minori. I tre fondamentali temi oggetto della conferenza sono stati la prevenzione del traffico di esseri umani, la protezione dei testimoni e delle vittime della tratta e la cooperazione giudiziaria e di polizia in Europa. Il tema della prevenzione, in particolare, è stato poi affrontato nel quadro di una trattazione complessiva e organica, alla luce delle risoluzioni della Commissione e delle raccomandazioni del Consiglio, e comprensiva, oltre che degli aspetti relativi alla repressione del reato, anche di quelli attinenti al trattamento delle vittime, sotto il profilo dell'assistenza psicologica e sociale e dell'informazione preventiva rivolta alle potenziali vittime del traffico. Per quanto riguarda il tema della protezione dei testimoni e delle vittime, largo spazio è stato dato nel corso della discussione al riconoscimento di un particolare *status* giuridico alle vittime del traffico di esseri umani, inclusivo dell'adozione di speciali misure di protezione a tutela dei testimoni e delle vittime, tali da consentire l'abbattimento della rete di sfruttamento fondata sulla dipendenza della vittima dal proprio sfruttatore. Infine, sul versante della cooperazione giudiziaria e di polizia nella conferenza si è ribadita la necessità di pervenire a una rete collaborativa internazionale più stretta, fondata su una più efficiente cooperazione fra autorità giudiziarie e di polizia a livello internazionale, anche attraverso un potenziamento dell'attività di monitoraggio e di controllo dei flussi migratori interessati dal problema del traffico di esseri umani. Al termine dei lavori la conferenza ha deliberato di adottare, previa la valutazione di ulteriori apporti emendativi, il testo di una dichiarazione in cui è contenuta un'estensiva definizione del traffico degli esseri umani e un appello alla comunità internazionale finalizzato a costruire a un livello nazionale, europeo e internazionale un'efficace e coordinata politica di contrasto al fenomeno.

Commissione affari sociali

Asili nido

Il 3 luglio la Commissione prosegue l'esame del disegno di legge in tema di asili nido alla presenza della sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. La relatrice Francesca Martini (Lega Nord Padania), osserva preliminarmente che la valutazione degli emendamenti presentati si è ispirata all'intento di predisporre una normativa che rappresenti un'adeguata cornice per le iniziative regionali nel rispetto della modifica del titolo V parte seconda della Costituzione e raccomanda l'approvazione dei propri emendamenti esprimendo parere favorevole sull'emendamento Donato Renato Mosella (Margherita DL - l'Ulivo) e contrario sulle restanti proposte emendative. La sottosegretaria Grazia Sestini concorda con il parere espresso dal relatore e il presidente Giuseppe Palumbo (Forza Italia) rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Il 17 ottobre la Commissione in sede referente prosegue alla presenza della sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. Il presidente Francesco Paolo Lucchese (Unione democraticocristiana e di centro), per agevolare i lavori della Commissione, propone di procedere all'adozione di un nuovo testo base - elaborato dalla relatrice dopo sostanziali approfondi-

menti della materia – e di fissare un nuovo termine per la presentazione degli emendamenti, considerando superati gli emendamenti e articoli aggiuntivi già presentati. La Commissione delibera l'adozione del nuovo testo base e il termine per la presentazione degli emendamenti.

Le sedute del 6 e del 27 novembre sono dedicate all'esame delle proposte emendative riferite all'articolo 1, riguardante le finalità del provvedimento, e all'articolo 2 in tema di sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, sempre alla presenza della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini. Durante la prima seduta sono illustrate dalla deputata Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo), le finalità di alcuni emendamenti volti a eliminare il riferimento agli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, che affermano una tipologia di famiglia fondata sulla coppia regolarmente sposata. La deputata spiega che questo potrebbe determinare una disparità di trattamento in relazione alla diversità di situazioni familiari, in ordine alla predisposizione delle graduatorie, rilevando che i bambini che nascono da coppie coniugate o conviventi devono avere gli stessi diritti per quanto riguarda l'accesso agli asili nido e ai servizi per l'infanzia.

Nel corso della seduta del 27 novembre la Commissione respinge l'emendamento della deputata Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretto a sostituire la definizione di servizi sperimentali a quella di servizi innovativi con riferimento ai micro nidi e gli asili nido all'interno dei luoghi di lavoro, i nidi familiari e condominiali. La relatrice motiva il proprio parere contrario a questo emendamento, osservando che la sperimentazione presuppone un'esperienza delimitata entro un arco di tempo oggetto di monitoraggio.

Il 3 dicembre la Commissione procede all'esame delle proposte emendative dirette ad apportare modifiche letterali al comma 1 dell'articolo 3, riguardante la fascia di età dei destinatari degli asili nido.

Infine, con la costante presenza del rappresentante del Governo, la Commissione procede nelle sedute del 10 e del 17 dicembre all'esame dei restanti emendamenti riferiti agli articoli 3 e 4 in tema di servizi integrativi e all'articolo 5 in tema di servizi innovativi. Il seguito dell'esame viene rinviato ad altra seduta.

Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

Il 17 settembre la Commissione inizia l'esame del disegno di legge in materia di ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996. La relatrice Francesca Martini (Lega Nord Padania) evidenzia che la ratifica della convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli interviene dopo un notevole lasso di tempo dalla sua stipula e osserva che con tale provvedimento la tutela di cui gode il minore nell'ordinamento nazionale viene ulteriormente rafforzata. Infine, procede all'illustrazione analitica dell'intero articolato, soffermandosi in particolare

sul diritto del minore a essere informato e a essere autorizzato a partecipare alle procedure che lo riguardano dinanzi a una autorità giudiziaria, diritto che si traduce nella facoltà di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato e di poter esprimere la propria opinione, oltre che di essere informato sulle eventuali conseguenze che da tale comportamento potrebbero derivare. Illustra, poi, alcuni diritti procedurali supplementari previsti dal disegno di legge, quali l'assistenza da parte di una persona di fiducia, ovvero la designazione di un rappresentante, di solito un avvocato. Evidenzia alcuni obblighi che sono stati, inoltre, posti a carico dell'autorità giudiziaria, quali quello di disporre di elementi sufficienti prima di assumere una qualsiasi decisione, di verificare se il minore abbia o meno ricevuto sufficienti informazioni, di consentire al minore stesso di esprimere la propria opinione, di cui deve tenersi debitamente conto. È previsto, sempre nell'interesse del minore, l'obbligo da parte dell'autorità giudiziaria di operare con solerzia (articolo 7) e addirittura di procedere d'ufficio (articolo 8) nei casi di minaccia al benessere del minore medesimo. Rileva quindi che la convenzione rivolge specifica attenzione alla designazione del rappresentante del minore e alle funzioni a esso attribuite che presentano particolare rilevanza in quanto il rappresentante subentra al genitore, ove impedito a intervenire in ragione di un conflitto di interessi sorto con il minore stesso. Conclusa l'illustrazione dei singoli articoli, alla luce delle considerazioni esposte, la Commissione approva la proposta di **parere favorevole** della relatrice.

Vaccinazioni obbligatorie

La Commissione inizia il 5 dicembre in sede referente l'esame di una proposta di legge volta ad apporre modifiche alla legge 210/92 sull'indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie. Interviene il sottosegretario di Stato per la Salute Cesare Cursi. La relatrice Carla Castellani (Alleanza nazionale) ricorda che il provvedimento in esame interviene sulla disciplina concernente gli indennizzi pagati dallo Stato in favore dei soggetti che abbiano riportato menomazioni irreversibili in conseguenza di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazioni di emoderivati. In particolare, spiega che la proposta di legge non reca una proroga di termini ma rimuove l'onere, oggi previsto in capo agli aventi diritto all'indennizzo, di presentare la relativa domanda entro un termine perentorio di tre anni ovvero dieci a seconda della patologia contratta (art. 3 legge 210/92), decorrenti dal momento della conoscenza del danno. Ricorda, poi, l'intervento della Corte costituzionale che con la sentenza 14-22 giugno 1990, n. 307, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1966, n. 51 (obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica) nella parte in cui non prevedeva a carico dello Stato un'equa indennità per il caso di danno derivante da contagio e da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica, riportato da bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo. Sottolinea, quindi, lo stridente contrasto tra un diritto solennemente sancito dall'articolo 1, nonché riconosciuto e protetto dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 307 del giugno 1990, e l'arti-

colo 3 della medesima legge che, limitando in modo perentorio la tempistica della relativa domanda, tende a renderlo in definitiva inefficace, atteso che diverse famiglie italiane non hanno più tempi utili per vedersi riconoscere un diritto che come tale non può soffrire di alcun tipo di termine.

Il sottosegretario Cesare Corsi sottolinea la dolorosa situazione in cui sono venute a trovarsi le famiglie dei minori che hanno subito danni dalla vaccinazione antipoliomelite. Evidenziata la necessità di valutare il testo in esame alla luce delle competenze regionali, rileva, tuttavia, che il provvedimento concerne un diritto strettamente connesso a quello alla salute e che in base all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione spetta allo Stato la competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie. Il seguito dell'esame è rinviato.

Commissione bilancio

Oratori

Durante le sedute del 9 e 16 luglio il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in tema di oratori parrocchiali alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. Il relatore Gioacchino Alfano (Forza Italia) ricorda preliminarmente che la Commissione bilancio ha già esaminato il nuovo testo del provvedimento elaborato dalla Commissione affari sociali nella seduta del 25 giugno 2002 e ha espresso su di esso parere favorevole. Il Comitato pertanto esprime **parere favorevole** sugli emendamenti trasmessi dall'Assemblea **a esclusione di alcuni**, in particolare l'emendamento e subemendamento sull'articolo aggiuntivo Gianantonio Arnoldi (Forza Italia) riguardante gli accantonamenti che i Comuni sono tenuti a riservare per gli immobili e le attrezzature fisse degli oratori parrocchiali, in quanto suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica privi di idonea quantificazione e copertura.

Tutela delle parti nei procedimenti civili

Il 9 luglio il Comitato alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi, procede all'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge 126/02 recante disposizioni in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni. Il relatore Marino Zorzato (Forza Italia), rilevato che dall'attuazione del decreto non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, propone di esprimere parere favorevole sul testo del provvedimento con il consenso del sottosegretario di Stato e la conseguente **approvazione** del Comitato.

Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

In data 24 settembre il Comitato, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi, procede con l'esame del disegno di legge di ratifica della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996. Il presidente della seduta Gaspare Giudice (Forza Italia), sostituendo il relatore in ragione dell'esigenza di esprimere tempestiva-

mente il parere richiesto, osserva che la convenzione mira a promuovere i diritti dei fanciulli concedendo loro diritti procedurali o facilitandone il loro esercizio, vigilando affinché i medesimi siano, direttamente o tramite altre persone o organi, informati e autorizzati a partecipare alle procedure che li riguardino davanti l'autorità giudiziaria. Si sofferma, quindi, sulle norme suscettibili di determinare effetti finanziari di competenza della Commissione bilancio: la previsione del patrocinio legale e della consulenza giuridica gratuiti per la rappresentanza dei fanciulli nelle procedure che li interessano dinanzi all'autorità giudiziaria, per le fattispecie previste negli articoli 4 e 9, relativi al diritto di richiedere la designazione di un rappresentante speciale in casi determinati nonché alla designazione medesima; l'istituzione di un Comitato permanente per il monitoraggio dell'attuazione della convenzione. Rilevato che la quantificazione dell'onere derivante dall'attuazione del provvedimento appare corretta, per quanto riguarda la copertura finanziaria fa presente che l'accantonamento utilizzato presenta la necessaria capienza ed espone un'apposita voce programmatica e quindi il Comitato **approva**.

In data 17 dicembre la Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per i pareri prosegue l'esame del disegno di legge di ratifica della convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi. Il relatore Guido Crosetto (Forza Italia), ricorda che la Commissione bilancio nella seduta del 24 settembre 2002 ha già esaminato il disegno di legge in questione e ha espresso su di esso parere favorevole. La Commissione di merito non ha successivamente apportato modifiche al testo medesimo. Dopo aver segnalato che l'accantonamento utilizzato espone un'apposita voce programmatica e presenta le necessarie disponibilità, propone di prospettare una riformulazione della clausola di copertura finanziaria che, da un lato, preveda la decorrenza dell'autorizzazione di spesa dall'anno 2003 e, dall'altro, imputi il relativo onere all'accantonamento del Fondo speciale di parte corrente di competenza del Ministero degli affari esteri relativo al triennio 2003-2005, nel presupposto che il provvedimento venga definitivamente approvato dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2003. Il sottosegretario Vito Tanzi concorda con il relatore, che formula quindi proposta di parere favorevole con condizione volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Indennità di maternità

La Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per i pareri inizia in data 10 dicembre alla presenza del sottosegretario di Stato per l'Economia e le finanze Vito Tanzi, l'esame della proposta di legge recante modifiche delle disposizioni sull'indennità di maternità per le lavoratrici autonome. Il presidente della seduta Gaspare Giudice (Forza Italia) osserva che il provvedimento, privo di relazione tecnica, modifica la normativa vigente in materia di indennità di maternità, al fine di porre rimedio al disequilibrio finanziario della gestione delle casse professionali. Spiega, inoltre, come tale disequilibrio sia ascrivibile all'attuale disciplina normativa che, da un lato, determina in cifra fis-

sa il contributo di maternità a carico di ciascun iscritto; dall'altro, commisura l'indennità di maternità al reddito percepito dal beneficiario. Dopo aver ricordato che la Commissione bilancio ha già esaminato il provvedimento nella seduta del 18 settembre 2002 e ha espresso parere favorevole, fa presente che il provvedimento è di nuovo all'esame della Commissione bilancio in quanto la Commissione di merito ne ha chiesto il trasferimento alla sede legislativa. Poiché la Commissione di merito non ha modificato il testo del provvedimento, la Commissione conferma il **parere favorevole** già espresso.

Commissione cultura

Diritto allo studio e parità scolastica

Il 2 luglio la Commissione inizia in sede referente l'esame di quattro disegni di legge in tema di diritto allo studio e parità scolastica. Il relatore Antonio Palmieri (Forza Italia), svolge preliminarmente una relazione articolata in tre parti. La prima consiste in un'introduzione culturale e politica per inquadrare correttamente la questione e la linea di pensiero nella quale essa si inserisce, nonché per tentare di cogliere gli elementi di fondo unificanti delle quattro proposte di legge all'attenzione della Commissione. Nella seconda parte della relazione affronta invece nel merito l'illustrazione delle proposte di legge, giungendo quindi alla terza parte di carattere metodologico. L'intervento prende le mosse dalla descrizione di un'errata concezione di servizio pubblico rimasta in vita per molto tempo. Tale concezione, fondata su una confusione tra il termine pubblico e il termine statale, è stata superata nell'ambito della scuola dalla legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*. Tale legge, sancendo la funzione pubblica delle scuole non statali, ha riconosciuto che «il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e dagli enti locali». Il relatore, peraltro, sottolinea la necessità di introdurre strumenti che colmino la lacuna lasciata aperta dalla legge 62/00, la quale pur riconoscendo la parità giuridica non dà alcuna indicazione su come realizzare la parità economica, unica misura in grado di dare la parità scolastica, garantendo la libertà di scelta per le famiglie, a prescindere dalle loro condizioni di reddito. Tra i vari strumenti possibili per attuare la parità e portare a compimento il dettato della legge 62/00, il relatore si sofferma su quello del buono-scuola. Spiega come esso sia stato definito una «carta di liberazione per le famiglie meno abbienti», perché consente alle famiglie di scegliere liberamente la scuola alla quale iscrivere i propri figli, senza limitazioni dovute al reddito. La seconda parte dell'intervento è diretta a illustrare i contenuti essenziali e le principali differenze tra le quattro proposte di legge in esame riguardanti i modi con cui garantire la libertà di scelta di famiglie e studenti. Il relatore sottolinea, in particolare, come la proposta di Fabio Garagnani (Forza Italia) sia l'unica che, muovendosi nel solco della normativa vigente intende armonizzare le varie discipline regionali. In conclusione, il relatore propone di dividere i lavori in due fasi. Una prima fase di approfondimento, finalizzata alla discussione sulla relazione, per capire gli orientamenti delle forze politiche, nonché allo svol-

gimento di audizioni sul funzionamento della legge 62/00 e sul funzionamento delle leggi sul buono-scuola regionali. La seconda fase di decisione, dedicata alla scelta delle modalità di prosecuzione dell'esame.

*Educazione civica,
ambientale e sanitaria*

Il 1° ottobre, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, la Commissione in sede referente inizia l'esame di alcune proposte di legge accomunate dalla medesima finalità di rendere autonomo e obbligatorio l'insegnamento scolastico di tre determinate materie: l'educazione civica, ambientale e sanitaria. In merito all'educazione sanitaria nelle scuole, la relatrice Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania), ricorda che con l'articolo 139 del decreto legislativo 122/98 è stato affidato ai Comuni, anche in collaborazione con le Comunità montane e le Province e d'intesa con le istituzioni scolastiche, lo svolgimento di iniziative in questa materia. Alcune specifiche iniziative hanno riguardato anche la prevenzione dell'AIDS e delle tossicodipendenze. La proposta di legge in esame prevede l'introduzione dell'educazione alla salute nelle scuole di ogni ordine e grado, come materia d'insegnamento, obbligatoria e autonoma, attribuendo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la definizione dei curricula e all'autonomia scolastica la definizione dei programmi, delle modalità e dei tempi dell'insegnamento, indicando alcuni criteri generali quali il numero minimo di tre ore d'insegnamento mensili e la fissazione di autonomi momenti di verifica e i requisiti per i docenti. La relatrice procede, poi, a illustrare il contenuto della proposta di legge di iniziativa del deputato Gennaro Malgieri (Alleanza nazionale), anch'essa recante disposizioni per l'introduzione nelle scuole secondarie di primo e secondo grado dell'insegnamento dell'educazione alla salute. Per quanto concerne l'educazione civica, il relatore osserva che essa è attualmente prevista nei curricula ufficiali della scuola elementare e della scuola secondaria inferiore come materia di studio associata, generalmente, alla storia e alla geografia. Spiega, che lo scopo della proposta di legge di iniziativa del deputato Eolo Giovanni Parodi (Forza Italia) è quella di far assumere a tale insegnamento una propria autonomia didattica, con attività di valutazione e verifica autonome. Infine, la relatrice si sofferma sulle proposte di legge di iniziativa dei deputati Giovanni Parodi e Nino Sospiri (Alleanza nazionale) che recano l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione ambientale nelle scuole italiane, rendendolo obbligatorio nelle scuole di ogni ordine e grado, come materia autonoma. La relatrice osserva come tutte le proposte di legge in esame siano strutturate secondo uno schema che tiene conto della normativa vigente in materia di definizione dei curricula nazionali e di autonomia scolastica: in esse è, infatti, contenuto espressamente il richiamo al decreto del Presidente della Repubblica n. 275/99. Ricorda, inoltre, che la definizione dei curricula scolastici è disciplinata dall'articolo 205 del testo unificato sulla scuola che rimette a regolamenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca la determinazione delle materie di insegnamento, con il relativo quadro orario. In tal senso, non appare a suo avviso del tutto coerente l'utilizzo dello strumento legislativo, in tutte le proposte di legge in esame. Rile-

va che profili problematici possono porsi rispetto all'articolo 117 della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva statale unicamente la definizione delle norme generali sull'istruzione mentre i provvedimenti in discussione recano una disciplina che può considerarsi di dettaglio.

L'esame di questi progetti di legge viene abbinato nella seduta del 27 novembre all'esame dei progetti di legge in tema di norme generali sull'istruzione.

Istruzione e ricerca

Il 1° ottobre la Commissione in sede consultiva procede all'audizione del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, sugli orientamenti del Governo in materia di istruzione, università e ricerca. Con riferimento alla scuola, il Ministro sottolinea due importanti risultati dell'azione di governo: per due anni consecutivi il Governo ha assicurato la regolarità dell'inizio delle lezioni e dell'avvio dell'anno scolastico, prevedendo la presenza nella classe dei docenti, sia insegnanti di ruolo sia supplenti; il secondo risultato riguarda l'avvenuta assunzione di un elevato numero degli aventi diritto. Il Ministro approfondisce, poi, alcune tematiche: le procedure adottate per le operazioni di nomina dei docenti specializzati per il sostegno ai disabili; la copertura dei posti vacanti dei dirigenti scolastici; il problema del rinnovo contrattuale per il personale docente e il personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Il Ministro illustra, quindi, un progetto di sperimentazione nazionale riferito alla scuola dell'infanzia e al primo anno di quella primaria avente a oggetto sia aspetti didattico-pedagogico sia aspetti organizzativi; richiama, inoltre, la previsione di un ricorso al sistema dell'*e-learning* nonché la previsione di un periodo di due settimane di *full immersion* in università europee, per la parte relativa all'insegnamento della lingua inglese, elemento integrante del progetto di sperimentazione. Sempre nell'ambito dei progetti richiamati, il Ministro si sofferma su un'altra importante iniziativa relativa ai protocolli di intesa stipulati con le Regioni: ricorda tra quelli volti a sperimentare percorsi alternativi di formazione professionale, quelli firmati con Lombardia, Piemonte, Lazio, Molise e Puglia. Da ultimo affronta sommariamente due ulteriori aspetti: l'uno riguardante lo stato giuridico degli insegnanti di religione, l'altro inerente all'avvio di un progetto pilota per la valutazione del servizio scolastico riguardante circa duemila scuole, autocandidatesi per tale iniziativa.

Nella seduta del 23 ottobre il Ministro prosegue la sua audizione elencando alcuni importanti elementi che a suo avviso contribuiscono a comporre l'autonomia scolastica; la flessibilità organizzativa in riferimento alla rigidità e all'eccessiva estensione dell'orario di lezione, il sistema di valutazione come informazione alle scuole, la formazione continuata degli insegnanti e la loro professionalizzazione, la promozione della ricerca. Da ultimo si sofferma sul collegamento della riforma scolastica con le misure previste dal disegno di legge finanziaria. In particolare, per quanto riguarda l'orario di insegnamento dei docenti ribadisce la necessità del completamento del numero di ore contrattuali, delle diciotto ore settimanali, asse-

rendo che l'obiettivo è quello di definire l'organico di istituto mediante un graduale assorbimento dei posti di insegnamento su più scuole che creano disagio sia agli insegnanti sia all'organizzazione didattica nei singoli istituti scolastici.

Insegnamento di storia

Il 16 ottobre, alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, la Commissione inizia la discussione della risoluzione proposta dal deputato Fabio Garagnani (Forza Italia) avente a oggetto l'insegnamento di storia nelle scuole di ogni ordine e grado. Il deputato, dopo aver richiamato il fondamentale ruolo di tale insegnamento nel quadro complessivo della formazione dei giovani, nonché la riforma dei programmi che ha dato ampio spazio alla storia contemporanea e il particolare rilievo assunto dal rapporto tra ricostruzione storica dell'identità nazionale e la prospettiva dell'unificazione europea, richiama il momento particolarmente significativo dell'attività della scuola rappresentato dall'adozione dei libri di testo. Dopo aver citato alcuni libri di testo, sottolinea l'importanza che l'insegnamento della storia, in particolare di quella contemporanea, si svolga secondo criteri oggettivi rispettosi della verità storica e della personalità dei discenti, attraverso l'utilizzo di testi che tengano conto, in modo obiettivo, di tutte le correnti culturali e di pensiero. La sottosegretaria di Stato Valentina Aprea afferma che il Governo non può entrare nel merito di questioni che attengono a libertà personali e collegiali e invita la Commissione a svolgere un approfondito dibattito sul tema piuttosto che giungere a un voto.

La seduta del 22 ottobre si apre con l'intervento della deputata Alba Sasso (Democratici di sinistra - l'Ulivo) la quale, soffermandosi sulla questione dei libri di testo, dichiara di non condividere il giudizio espresso dal deputato Garagnani sulla faziosità dei manuali di storia e osserva che questi ultimi vengono scelti dagli organi collegiali, nei quali sono rappresentate tutte le componenti della scuola.

La seduta del 20 novembre è interamente dedicata alla discussione circa la proposta avanzata dal deputato Garagnani di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sui temi della risoluzione, ottenendo così il ritiro della risoluzione da parte del proponente. La proposta non viene accolta e l'esame della risoluzione prosegue in data 10 dicembre.

In tale sede interviene la sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Il deputato Carlo Carli (Democratici di sinistra - l'Ulivo), dopo aver ripercorso il tema dell'insegnamento della storia e l'uso strumentale che di essa è stato fatto nel corso dei secoli sottolinea le garanzie offerte dall'articolo 33 della Costituzione (libertà dell'insegnamento dell'arte e delle scienze), nonché del nuovo articolo 117 lettera n), che affida alla legislazione esclusiva dello Stato le norme generali sull'istruzione. In conclusione, ribadisce la profonda contrarietà del suo gruppo alla risoluzione in esame che a suo avviso intacca il principio costituzionale dell'indipendenza e della libertà della scienza. Invita, quindi, i presentatori a ritirarla per rispetto dell'autonomia

della scuola, della scienza e della cultura. Segue l'intervento del deputato Alessio Butti (Alleanza nazionale) il quale sostenendo la presenza, in alcuni testi oggi adottati nelle scuole superiori, di forme di propaganda ideologica, ritiene la risoluzione diretta a modificare i programmi scolastici un mezzo per perseguire la ricerca della verità storica.

L'11 dicembre si procede alla votazione della risoluzione stessa. Dichiarò il voto favorevole del proprio gruppo la deputata Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania), mentre dichiarò voto contrario i deputati Titti De Simone (Rifondazione comunista), Giovanna Grignaffini (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Andrea Colasio (Margherita DL - l'Ulivo). La risoluzione è **approvata** dalla Commissione.

*Istruzione
e formazione
professionale*

Il 26 novembre la Commissione in sede referente prosegue l'esame delle proposte di legge in materia di definizione delle norme generali sull'istruzione. Il presidente Ferdinando Adornato (Forza Italia) dopo aver preannunciato una serie di audizioni informali volte ad acquisire le considerazioni e le proposte dei soggetti coinvolti nella riforma, propone di procedere all'abbinamento delle proposte di legge concernenti l'insegnamento delle materie relative all'educazione civica, ambientale e sanitaria, ai progetti di legge inerenti alla definizione delle norme generali sull'istruzione sottoposti all'attuale esame della Commissione. La Commissione consente e la relatrice Angela Napoli (Alleanza nazionale), illustrando i contenuti dei provvedimenti in esame, richiama alcune norme del Trattato istitutivo della Comunità europea che attribuiscono all'Unione europea una competenza generale per la deliberazione degli indirizzi e delle azioni incentivanti in materia di istruzione e formazione professionale. Ricorda, inoltre, che il 14 febbraio 2002 il Consiglio europeo ha adottato un programma di lavoro da realizzare entro il 2010 per i sistemi di istruzione e di formazione. La relatrice procede, poi, a un'analisi comparativa del settore educativo nei maggiori Stati europei. Passando all'analisi della realtà italiana, ricorda la ridefinizione del ruolo dello Stato e delle autonomie locali, stabilita dalla modifica del titolo V della Costituzione italiana. Entrando nel merito del disegno di legge trasmesso dal Senato, osserva come esso definisca una disciplina generale in materia di istruzione partendo da alcuni essenziali presupposti quali il rispetto della Costituzione, che sancisce il diritto allo studio per tutti e il rispetto delle specifiche competenze legislative sulla materia, ripartite tra Stato, Regioni, Province e Comuni. Procede, quindi, a una sommaria descrizione dell'intero articolato del disegno di legge governativo soffermandosi in particolare sull'articolo 2 inerente alla disciplina del percorso di formazione scolastica attraverso due cicli: uno primario costituito dalla scuola primaria e da quella secondaria di primo grado; uno secondario costituito dal sistema dei licei e da quello parallelo dell'istruzione e della formazione professionale. Vengono, quindi, illustrati l'articolo 3, concernente le verifiche del sistema educativo, l'articolo 5 riguardante la formazione degli insegnanti, l'articolo 6 sulle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'esame riprende il 27 novembre e la seduta si apre con l'intervento del ministro Letizia Moratti, la quale, dopo avere evidenziato l'aspetto dell'integrazione europea, sottolinea l'importanza della proposta didattica rivolta a tutti i ragazzi della secondaria rappresentata dall'alternanza tra scuola e lavoro.

Il 17 dicembre la relatrice Angela Napoli, esponendo l'esito delle audizioni informali svolte dalla Commissione cultura, rileva le principali questioni sollevate da più parti nel corso delle audizioni stesse. Ricorda sia la questione dell'anticipo dell'età per l'ammissione alle scuole dell'infanzia e delle elementari, sia quella relativa alla dualità dei percorsi formativi del secondo ciclo scolastico. Su quest'ultima tematica, precisa che sono state richieste garanzie precise rispetto alla qualità del secondo canale formativo e alla flessibilità dei percorsi. Rileva, inoltre, che da parte di alcuni soggetti auditi sono state richieste garanzie in merito al mantenimento dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche. Rispetto alle quote riservate alle Regioni è stata espressa la preoccupazione che esse diventino di competenza esclusiva delle Regioni stesse. Osserva, inoltre, che sono state espresse perplessità e talune considerazioni critiche sulla valutazione biennale e sull'esame di Stato da svolgersi attraverso commissioni interne. Infine, oltre all'opportunità di prevedere adeguate risorse finanziarie per l'attuazione del provvedimento in titolo, sono stati chiesti numerosi chiarimenti in merito all'incidenza che avrà su questo il disegno di legge costituzionale relativo alla devoluzione, già approvato dal Senato. Seguono brevi interventi del deputato Antonio Rusconi (Margherita DL - l'Ulivo), diretto a chiedere chiarimenti al Governo in merito agli organi collegiali della scuola, e della deputata Alba Sasso (Democratici di sinistra - l'Ulivo), diretto a ottenere chiarimenti in merito al rapporto tra il disegno di legge costituzionale, recante modifiche dell'articolo 117 della Costituzione, e la "cornice strutturale" del provvedimento in esame.

Nella seduta del 19 dicembre proseguono gli interventi alla presenza della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea. Il deputato Domenico Volpini (Margherita DL - l'Ulivo) esprime il suo dissenso nei confronti della riforma in corso ritenendo che tagli consistenti ai fondi previsti per il settore della scuola disarticolino il sistema scolastico rendendolo inefficace. Prende, quindi, la parola la sottosegretaria Valentina Aprea la quale per quanto riguarda il disegno di legge costituzionale recentemente approvato in prima lettura dal Senato, osserva che il Ministero non è coinvolto da essa, poiché attiene agli aspetti di carattere istituzionale (organizzazione delle scuole, gestione del personale e delle risorse finanziarie) e non ordinamentali. La Sottosegretaria incentra quindi la sua replica sulla problematica della quota regionale dei programmi, spiegando che questa è una diretta conseguenza di un'organizzazione federalista dello Stato. A tale riguardo, richiama il modello federale spagnolo, nel quale il 65% dei programmi viene stabilito dallo Stato centrale, mentre la restante parte è di competenza delle Regioni. In ogni caso, sottolinea che le quote regionali dei programmi scolastici sono molto limitate e quindi non in grado di soffocare l'autonomia curricolare delle scuole. Il seguito dell'esame è rinviato.

Il 10 dicembre si riuniscono in sede referente le Commissioni cultura, scienza e istruzione e quella trasporti, poste e telecomunicazioni. Esse procedono, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul riassetto del sistema radiotelevisivo, all'audizione di alcuni rappresentanti della Consulta qualità della RAI, del Comitato TV e minori della Federazione radio televisioni, del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e del Forum delle associazioni familiari. Interviene per primo Jader Jacobelli, coordinatore della Consulta qualità della RAI, che incentra il suo intervento sull'attività di monitoraggio della cosiddetta "qualità dovuta" dei programmi televisivi intendendo con tale espressione la verifica della maggiore o minore inadempienza delle trasmissioni della RAI agli obblighi del servizio pubblico posti dalla legge.

Segue l'intervento di Mariella Cagnetta, presidente del Comitato TV e minori della Federazione radio televisioni la quale, in relazione al disegno di legge in tema di riassetto radiotelevisivo, esprime alcune osservazioni limitatamente all'ambito della propria specifica area di competenza. Entrando nel merito, la Presidente del Comitato fa presente che tra i principi fondamentali del sistema posto a garanzia e tutela delle libertà degli utenti e dei soggetti fornitori (articolo 3 del disegno di legge), i minori non sono menzionati. Sottolinea, quindi, l'importanza di riservare attenzione particolare ai minori nella scelta, nell'acquisto e nella messa in onda di programmi e pubblicità.

Interviene, poi, Stefano Massa, rappresentante del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Codacons) il quale sostiene l'importanza di prestare notevole attenzione nei confronti del minore nella sua duplice veste di utente della televisione e di soggetto raggiunto da messaggi subliminali costanti, come ad esempio, i messaggi pubblicitari più o meno occulti, generatori di bisogni che i genitori, spesso, non sono in grado di soddisfare.

L'intervento successivo è di Luisa Capitanio Santolini, presidente del Forum delle associazioni familiari ed è incentrato sull'esame dei motivi alla base delle numerose violazioni del vecchio codice di autoregolamentazione (cosiddetto "codice Prodi"). L'esponente sottolinea il fatto che in occasione delle varie denunce presentate all'autorità per le telecomunicazioni, questa è sempre intervenuta in base alla legge 223/90, che prevedeva interventi assolutamente inefficaci e privi di incisività consistenti in mere sanzioni di tipo pecuniario, senza che di ciò venisse data alcuna pubblicità. La Presidente spiega che questo ha dato luogo a una sorta di meccanismo perverso a catena, in ragione del quale non si arrivava mai a ottenere vere sanzioni non essendo la legge stessa efficace, in presenza di un'autorità del tutto inerte. Propone, quindi, che l'inadeguatezza del codice di autoregolamentazione, incapace di imporre sanzioni effettive, sia superata sostituendo alla comminazione di pene pecuniarie altri tipi di sanzioni, quali quella consistente nel mandare in onda visibile sullo schermo il messaggio con cui si comunica la violazione riscontrata dall'autorità e il conseguente oscuramento della trasmissione per dieci secondi. Richiama, infine, alcune direttive comunitarie intervenute in materia che hanno introdotto precisamente l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le emittenti televisive soggette alla loro giurisdizione non irradiano programmi capaci di nuocere allo sviluppo mentale e morale dei minori.

L'intervento successivo è di Francesco Canfora, componente della giunta esecutiva del Coordinamento fra associazioni per la comunicazione (Copercom) ed è diretto a esprimere alcune osservazioni, sull'articolo 4 lettera b) del disegno di legge in esame, recante il divieto di irradiare trasmissioni capaci di nuocere allo sviluppo psichico, fisico e morale del minore o che presentino scene di violenza gratuita o pornografiche. In particolare, evidenzia la difficoltà di stabilire quando si tratti di gratuità o meno, ricordando come spesso si siano addotte varie giustificazioni per escludere la gratuità della violenza, ricorrendo alla ragione "formativa" che la diffusione di certe scene potrebbe esercitare sul pubblico di riferimento.

Seguono gli interventi di alcuni componenti della Commissione. La deputata Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania) dopo aver evidenziato l'inadeguatezza degli strumenti fino a oggi utilizzati per cercare di mantenere elevato il livello di qualità e il grado di tutela delle fasce più deboli, in particolare dei bambini, propone di pensare a uno specifico intervento legislativo in tal senso. Prende poi la parola il deputato Angelo Sanza (Forza Italia) il quale chiede chiarimenti sui motivi per cui l'attività svolta dalla Consulta qualità della RAI ha luogo solo in seguito alla messa in onda dei programmi, inficiando l'effetto del giudizio che viene espresso. Si chiede se sia possibile che i programmi possano essere mostrati alla Consulta prima della loro messa in onda, rendendo così effettiva la conseguenza di un eventuale giudizio negativo.

In fase di replica interviene dapprima Luisa Capitanio Santolini, la quale dichiara di ritenere necessario l'imposizione di limiti più seri, sia rispetto alla normativa precedente che al provvedimento attualmente in discussione. Segue l'intervento di Francesco Canfora che, dopo aver ricordato i divieti posti dalla legislazione vigente in tema di riproduzione delle immagini violente, ritiene importante stabilire un limite di natura quantitativa cui fare riferimento, sostenendo che è molto differente dar visione di un fatto per pochi attimi piuttosto che soffermarsi troppo a lungo.

Commissione giustizia

Riforma della giustizia minorile

In data 2, 9 e 16 luglio la Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per la giustizia dei minori procede all'audizione del ministro Roberto Castelli nell'ambito dell'esame dei due disegni di legge sulla riforma della giustizia minorile in materia civile e penale. Il Ministro è accompagnato dal capo del Dipartimento per la giustizia minorile Rosario Priore e dall'avvocato Sonia Viale, consulente del Ministro per la giustizia minorile. Apre la seduta il relatore ricordando le audizioni che sono già state svolte e le questioni fondamentali che hanno interessato la Commissione.

L'intervento del Ministro affronta separatamente l'esame dei due disegni di legge partendo da quello di riforma della giustizia civile. In relazione a tale proposta normativa l'esponente ricorda le varie proposte di modifica elaborate da associazioni e fondazioni dirette a effettuare una scelta tra due modelli organizzativi diversi: quello che prevede la soppressione dei tribunali per i minorenni e la lo-

ro sostituzione con una sezione specializzata presso il tribunale ordinario, ovvero quello che mira all'istituzione di un tribunale per la famiglia e i minori, con l'ampliamento delle attuali competenze del tribunale per i minorenni. Il Ministro spiega le ragioni per cui il Governo ha scelto la prima soluzione, quella che prevede l'istituzione presso i tribunali ordinari di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori e le conseguenze che questa scelta dovrebbe comportare. Il secondo tema affrontato riguarda la composizione dei collegi giudicanti e più nel dettaglio il rapporto tra componenti togati ed esperti. Il Ministro spiega la distinzione tra magistrati non togati esperti e gli esperti consulenti tecnici, ricordando che i primi sono istituzionalmente integrati nel collegio giudicante, sono nominati previa delibera del Consiglio superiore della magistratura e durano in carica tre anni; attualmente sono circa mille e generalmente sono psicologi, pedagoghi, psichiatri ed educatori. I secondi, invece, hanno un rapporto occasionale ed esterno, sono nominati dal tribunale – sulla falsariga dei consulenti tecnici d'ufficio (CTU) – per pareri specifici, e sono generalmente psicologi, pedagoghi, psichiatri ed educatori. I primi hanno la funzione di colmare una possibile lacuna nelle conoscenze extragiuridiche dell'organo decidente mentre i secondi, qualora richiesti, svolgono il compito di integrare nel corso dell'intero procedimento le conoscenze giuridiche. A tale premessa il Ministro fa seguire un'analisi sull'aspetto innovativo della riforma consistente nel fatto che la figura dell'esperto non scomparirà ma rimarrà come ausiliario del giudice per integrare le conoscenze giuridiche con altri elementi necessari di valutazione nel caso dei minori. Spiega, quindi, come la composizione del collegio giudicante si modificherà in tre magistrati, esclusivamente togati; mentre ai giudici non togati rimarrà il ruolo di collaborazione tecnica e di ausilio nella formazione degli elementi per il convincimento del giudice, ma gli stessi non avranno più potere decisionale. Il terzo punto trattato dal Ministro riguarda il rito minorile e la restituzione delle garanzie del contraddittorio prevista dalla riforma. Passando a esaminare il nuovo rito penale, il Ministro spiega le ragioni per cui il Governo abbia ritenuto di dovere salvaguardare l'istituto del tribunale per i minorenni, tra cui evidenzia la specificità della materia che, per la sua delicatezza, merita un esame diverso rispetto alle questioni di giustizia ordinaria. Dopo essersi soffermato sulla composizione dei collegi giudicanti, vengono trattati alcuni punti chiave della riforma: quello della minor riduzione di pena man mano che ci si approssima alla soglia legale della maggiore età; i correttivi al sistema di misure cautelari personali; infine, le norme di modifica del sistema dell'esecuzione. Il Ministro ritiene, inoltre, importante insistere sul fatto che il disegno di legge contiene anche diverse norme intese a estendere e rafforzare il sistema delle garanzie a tutela dei minori. Fa, in particolare, riferimento alle norme per le quali anche nel momento dell'elezione di domicilio deve essere assicurata la presenza dell'esercente la potestà genitoriale; che anche il giudice per le indagini preliminari, come attualmente può fare il giudice per l'udienza preliminare, possa adottare in caso di urgenza provvedimenti temporanei a protezione del minore; che l'imputato minorenne o il difensore munito di procura speciale possano consentire alla definizione del procedimento che si concluda con una condanna a pena pecuniaria o una sanzione sostitutiva; che, infine, la sentenza oggi prevista dal-

l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 /88 possa essere emessa in qualsiasi stato e grado del processo.

Il 2 luglio la Commissione prosegue in sede referente l'esame congiunto dei progetti di legge. Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia), dopo aver ricordato che sono state svolte varie audizioni con esperti della materia, che hanno condotto all'acquisizione di elementi utili al lavoro della Commissione, prospetta l'opportunità di concludere l'esame dei progetti di legge prima della sospensione dei lavori parlamentari per le ferie estive, fatta salva la possibilità per i rappresentanti dei gruppi di esprimere esaurientemente le proprie posizioni politiche. Interviene quindi il deputato Tino Iannuzzi (Margherita DL - l'Ulivo) il quale, pur apprezzando la volontà manifestata dal Governo di affrontare i temi legati alla giustizia minorile, dichiara la posizione del suo gruppo fortemente divergente rispetto alle linee di fondo che caratterizzano l'iniziativa governativa.

Non essendoci altri interventi il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 4 luglio e in tale sede alcuni rappresentanti dei gruppi espongono il proprio orientamento sui provvedimenti in esame. In particolare il deputato Giuseppe Fanfani (Margherita DL - l'Ulivo) fa presente che il proprio gruppo si riconosce pienamente nelle linee guida della proposta di legge Castagnetti. Il deputato Luigi Vitali (Forza Italia) manifesta talune perplessità su alcuni aspetti della riforma quali l'eliminazione dei magistrati onorari nei procedimenti civili, il frazionamento delle competenze civili e penali, ritenendo preferibile il loro accorpamento in sede circondariale, con conseguente soppressione del tribunale dei minorenni.

Il 25 luglio la Commissione prosegue l'esame congiunto dei provvedimenti e adotta il disegno di legge n. 2501 del Governo quale testo base degli abbinati progetti di legge in materia di modifiche alla composizione e alle competenze del tribunale penale per i minorenni. Adotta inoltre il disegno di legge n. 2517 del Governo come testo base degli abbinati progetti di legge recanti misure in materia di diritto di famiglia e dei minori.

La Commissione in sede referente in data 15 ottobre prosegue l'esame delle proposte di legge recanti misure in materia di diritto di famiglia e dei minori. La seduta è interamente dedicata all'abbinamento delle proposte di legge in esame nonché all'adozione di un nuovo testo base e alla nomina di un Comitato ristretto per l'esame gli emendamenti che nel frattempo sono stati presentati.

Il 3 dicembre la Commissione in sede consultiva di Comitato permanente per la giustizia minorile ascolta la presidente Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), sui temi oggetto del lavoro del Comitato. Ella osserva che il Comitato stesso potrebbe essere l'organo più idoneo a fornire un supporto per l'elaborazione di progetti di legge in materia di giustizia minorile, avvalendosi con continuità di una serie di esperti che forniscono un contributo tecnico per la redazione delle varie iniziative legislative. Esprime, quindi, una valutazione positiva sulle recenti dichiarazioni del ministro Roberto Castelli

durante la conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza svoltasi a Collo-di il 20 novembre, in tema di giustizia minorile, divergenti dall'orientamento dei disegni di legge in esame. Invita, infine, i deputati a segnalare gli istituti penali minorili maggiormente significativi, al fine di programmare una serie di visite del Comitato. La Presidente suggerisce anche di finalizzare l'attività del Comitato alla realizzazione di un convegno o di un seminario della Camera sui temi della giustizia minorile, dal quale emerga un obiettivo perseguibile che registri il consenso del Governo e delle forze politiche.

La deputata Maria Burani Procaccini (Forza Italia) richiama la relazione in materia di giustizia minorile oggetto di elaborazione da parte della Commissione bicamerale per l'infanzia. Dopo aver precisato che i tempi della sua redazione dipendono dall'andamento dei lavori del Senato, ne anticipa alcune linee di fondo: condivisione dell'accorpamento delle competenze civili e penali per quanto riguarda i minori e propensione, come soluzione alternativa alla creazione di un tribunale della famiglia, per l'istituzione di apposite sezioni presso i tribunali ordinari, diffuse il più possibile sul territorio, pur nel rispetto dei rispettivi problemi di organico. L'intervento del deputato Enrico Buemi (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) è diretto a esprimere il suo consenso sulla proposta di ricorrere a consulenti esterni che diano un supporto tecnico nell'ambito di una visione coerente dell'ordinamento esistente.

Tutela delle parti nei procedimenti civili

Il 4 luglio la Commissione in sede referente inizia l'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge 126/02 recante disposizioni in materia di difesa d'ufficio e di procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni. Alla seduta partecipa il sottosegretario di Stato per la Giustizia Michele Vietti e, dopo una breve illustrazione del disegno di legge da parte del relatore, intervengono i deputati Aurelio Gironza Veraldi (Alleanza nazionale), Sergio Cola (Alleanza nazionale) e Francesco Bonito (Democratici di sinistra - l'Ulivo) i quali preannunciano il loro voto favorevole sul provvedimento in esame. Viene da ultimo fissato il termine per la presentazione degli emendamenti.

In data 9 luglio prosegue l'esame della Commissione che delibera di conferire il mandato al relatore di **riferire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento in esame.

Affidamento congiunto dei figli

Il 4 luglio la Commissione prosegue l'esame del provvedimento recante nuove norme in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli. La seduta si apre con l'illustrazione, da parte del relatore Maurizio Paniz (Forza Italia), della proposta di testo unificato volta a modificare l'articolo 155 del codice civile. Il relatore spiega che il principio ispiratore di tale testo è una diversa e maggiore attenzione nei confronti del minore, con particolare riguardo al mantenimento delle relazioni parentali con entrambi i genitori anche dopo la separazione personale di questi ultimi, in contrasto con la disciplina attualmente vigen-

te che prevede l'affidamento a un solo genitore. L'esponente spiega, inoltre, come nel testo unificato vi siano alcune norme relative all'affidamento della casa familiare, nonché provvedimenti nel caso di violazione degli obblighi di mantenimento. Tra le novità di maggior rilievo illustra l'estensione alla filiazione naturale di tutta la normativa, nonché le disposizioni in favore dei figli maggiorenni non indipendenti economicamente. Si sofferma, quindi, su talune modifiche al codice di procedura civile inerenti alla fissazione dei termini per l'udienza di comparizione delle parti e alla produzione della documentazione fiscale da parte dei coniugi al fine di fornire al giudice ulteriori elementi di giudizio; ricorda, inoltre, che è previsto l'intervento di un centro familiare polifunzionale incaricato dell'attività mediatrice, che potrebbe essere costituito dagli attuali consultori familiari. Il relatore osserva conclusivamente che sia magistrati, sia autorevoli esperti del diritto di famiglia si sono espressi a favore dell'affidamento congiunto e si dichiara aperto a ogni contributo o suggerimento che possa portare all'elaborazione di un testo che raccolga il più vasto consenso delle forze politiche. Segue l'intervento della deputata Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretto a esprimere rilievi critici sull'introduzione nel codice civile di una normativa così complessa e incisiva, ritenendo preferibile pervenire a una normazione più leggera dal punto di vista tecnico. Gli interventi dei deputati Luigi Vitali (Forza Italia), Enrico Buemi (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) mirano a esprimere un sostanziale consenso sulla proposta di testo unificato presentata dal relatore.

La seduta riprende il 10 luglio e in tale occasione il deputato Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) esprime un giudizio complessivamente negativo sulla proposta di testo unificato.

Nella seduta del 17 luglio la Commissione delibera di adottare come testo base il testo unificato predisposto dal relatore; nel contempo viene fissato il termine per la presentazione degli emendamenti.

Alla seduta del 24 luglio il presidente Gaetano Pecorella, accogliendo la richiesta di differire ulteriormente il termine per la presentazione di emendamenti al testo unificato in esame pervenuta da parte dei deputati Buemi e Fanfani, fissa un nuovo termine per la presentazione degli emendamenti.

*Convenzione
europea
sull'esercizio
dei diritti
dei fanciulli*

Il 26 settembre la Commissione procede all'esame del disegno di legge diretto alla ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996. Il relatore, ricordando che la convenzione in esame mira a rafforzare fortemente i diritti dei minori di diciotto anni e in particolare ad agevolare l'esercizio di diritti procedurali loro attribuiti in procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria, segnala che la ratifica della convenzione non comporta la necessità di modifiche legislative all'interno del nostro ordinamento e ne raccomanda quindi la ratifica. La Commissione approva la proposta di **parere favorevole** del relatore.

Il 15 ottobre la Commissione in sede referente procede all'esame del disegno di legge recante disposizioni concernenti il divieto delle pratiche di mutilazione sessuale. La relatrice Carolina Lussana (Lega Nord Padania), ricorda che le pratiche di mutilazione sessuale sono in uso in circa venti Stati africani, in ottemperanza ad antiche tradizioni di tipo interreligioso che non sono connesse meramente alla fede islamica ma anche a quella cristiano-copta e animista. Finalità di tali pratiche, inflitte alle bambine fin dalla tenera età, sono quelle di privare la donna di autonomia sessuale rendendola totalmente asservita all'uomo da un lato e dall'altro di segnare il passaggio dall'infanzia alla maturità, secondo un percorso iniziatico senza il quale la donna verrebbe emarginata dalla società e reietta in quanto impura. Si sofferma quindi sulle modalità con le quali vengono effettuate tali pratiche, senza anestesia e in assenza di qualunque misura igienica e sanitaria ed elenca le mutilazioni genitali femminili più diffuse e cruento quali l'asportazione del clitoride, l'escissione e l'infibulazione. La relatrice spiega che il fenomeno, noto agli organismi internazionali che ne hanno più volte denunciato le tragiche conseguenze patologiche, rappresenta un problema anche per l'Italia in cui si calcola siano presenti circa 41 mila donne infibulate e circa 6 mila bambine che ogni anno rischiano di essere sottoposte a questo trattamento. Sottolinea, dunque, la necessità di dare un segnale forte di condanna sia verso chi cagiona questo genere di mutilazioni sia verso chi le agevola, come i genitori, ricordando che oltre al reato di favoreggiamento è previsto il decadimento dalla patria potestà ed eventualmente l'allontanamento del minore dalla residenza familiare.

Segue l'intervento della deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) diretto a ricordare l'entità del fenomeno sul suolo italiano. Pur concordando sulla necessità di individuare una fattispecie penale autonoma che costituisca un deterrente alla proliferazione del fenomeno, ritiene opportuno svolgere nel contempo un'azione di prevenzione. Propone di ascoltare il Ministro della salute e quello delle Pari opportunità al fine di effettuare una ricognizione degli impegni assunti dal Governo con un apposito progetto sulle mutilazioni genitali femminili del quale chiede di conoscere gli sviluppi.

Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia), concordando con la deputata Finocchiaro, giudica utile ascoltare sul tema anche il Ministro della giustizia. Evidenzia, poi, la necessità di apportare al testo della proposta di legge talune modifiche dal punto di vista della formulazione tecnico-giuridica delle norme, nonché di una più adeguata entità delle sanzioni previste.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 17 ottobre, che vede l'intervento della deputata Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) la quale, pur convenendo sulla necessità di intervenire per combattere il grave fenomeno delle mutilazioni sessuali, conformemente alle raccomandazioni degli organismi comunitari, manifesta perplessità sulla scelta di prevedere misure meramente repressive. La deputata ritiene vi sia il rischio di determinare una maggiore spinta alla clandestinità oltre a quello di disincentivare la denuncia di eventuali complicazioni mediche, mettendo in tal modo a repentaglio la vita

delle bambine. In conclusione, ritiene preferibile un intervento preventivo, di tipo informativo e culturale, rispetto a uno meramente repressivo. Il seguito dell'esame è rinviato.

Riconoscimento dei figli

Il 20 novembre la Commissione in sede referente conclude l'esame preliminare della proposta di legge recante disposizioni in materia di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità. Il presidente Gaetano Pecorella (Forza Italia) fissa il termine per la presentazione degli emendamenti. Il seguito dell'esame viene rinviato ad altra seduta.

Commissione lavoro pubblico e privato

Indennità di maternità

La Commissione in sede referente, in data 3 dicembre, prosegue l'esame del disegno di legge recante modifiche delle disposizioni sull'indennità di maternità per le lavoratrici autonome. Il presidente Domenico Benedetti Valentini (Alleanza nazionale) avverte che il parere della Commissione bilancio, espresso nella seduta del 18 settembre, è stato revocato a seguito della presentazione della legge finanziaria per il 2003. Pertanto, ricorda che per poter proseguire nell'esame della proposta di legge è necessario attendere che la stessa Commissione bilancio confermi il parere precedentemente espresso o ne formuli uno nuovo.

Nella seduta dell'11 dicembre il Presidente avverte che la Commissione bilancio ha confermato il parere favorevole con osservazione già espresso. Il relatore Daniele Galli (Forza Italia) fa presente che le osservazioni della Commissione bilancio potrebbero determinare un complesso *iter* procedurale che non garantisce tempi rapidi di approvazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali della fissazione dell'importo massimo dell'indennità di maternità. Di conseguenza la Commissione conviene nel lasciare inalterato il testo del provvedimento in esame, rimettendo ogni altra decisione alla fase di esame in Assemblea. Nessuno chiedendo di parlare per dichiarazione di voto, la Commissione delibera di conferire il mandato al relatore di **referire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento nel testo modificato dalla Commissione. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

Commissione politiche dell'Unione europea

Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

Il 18 settembre la Commissione inizia l'esame del disegno di legge concernente la ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, conclusa a Strasburgo il 25 gennaio 1996 tra alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa e con altri Stati non membri, aperta alla firma di questi nonché all'adesione successiva di altri Stati e dell'Unione europea. La relatrice Paola Mariani (Democratici di sinistra - l'Ulivo) illustrando il provvedimento, ri-

corda che l'interesse e l'attenzione per la tutela dei diritti dei minori si sono accresciuti in modo considerevole negli ultimi anni, soprattutto sotto la spinta di svariate iniziative avanzate da parte degli organismi internazionali maggiormente rappresentativi. La nuova sensibilità sulla delicata materia minorile, emersa a livello internazionale, è interamente recepita dall'Italia che ispira la propria legislazione ai cardini normativi affermati in una serie di documenti fondamentali quali la *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* e la *Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale*. Evidenza che la convenzione, attualmente firmata da 24 Stati, si applica ai fanciulli minori di diciotto anni e mira a promuoverne i diritti e ad agevolare l'esercizio dei diritti procedurali loro attribuiti in procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria. Sottolinea che la convenzione in oggetto prevede e disciplina altre misure, quali la mediazione, per prevenire e risolvere i conflitti ed evitare procedure che coinvolgano il fanciullo innanzi a un'autorità giudiziaria; istituisce un Comitato permanente, con il compito di eseguire i problemi relativi alla convenzione in oggetto e con la facoltà di esaminare ogni questione pertinente, proporre emendamenti e fornire assistenza e consulenza agli organi nazionali competenti. Non ravvisando alcun elemento di incompatibilità con la normativa comunitaria, formula conclusivamente una proposta di parere favorevole. Il presidente Nino Strano (Alleanza nazionale) pone in votazione la proposta e la Commissione approva il **parere favorevole**.

Proposte e disegni di legge (dicembre 2002)

Rassegne tematiche delle proposte e dei disegni di legge presentati al Parlamento italiano fino a dicembre 2002, in relazione alla tratta di persone e alla parità scolastica. L'elenco dettagliato di proposte e disegni di legge trattati è riportato alla fine delle rassegne.

Misure contro la tratta di persone

Nel corso della XIV legislatura sono stati presentati in Parlamento cinque disegni di legge (ddl) che propongono una serie di misure per fronteggiare il problema della tratta di persone. I due ddl presentati alla Camera - C1255 dell'onorevole Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e C1584 di iniziativa governativa - sono stati approvati come testo unico e trasmessi al Senato. Il nuovo ddl (S885), del quale l'onorevole Anna Finocchiaro rimane la prima firmataria, è stato assunto come testo base del lavoro della Commissione giustizia del Senato che, a giugno del 2002, ne ha concluso l'esame dando mandato alla relatrice di riferire in senso favorevole sul ddl e autorizzandola a proporre l'assorbimento, con le dovute misure di coordinamento, dei due ddl presentati al Senato: S505 dell'onorevole Tana de Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri e S576 a iniziativa dall'onorevole Patrizia Toia e altri (Margherita Democrazia è libertà -

l'Ulivo). Il primo di questi, tranne per qualche precisazione, ricalca il ddl presentato alla Camera nella precedente legislatura che, a sua volta, era il risultato dell'unificazione delle proposte dei deputati Pozza e altri (C5350), Albanese e altri (C5851) e di quella di iniziativa governativa (C5839). Approvato con voto unanime dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati il 28 febbraio 2001, il ddl non aveva però concluso l'iter parlamentare prima della fine della legislatura.

Al Senato, il nuovo ddl approvato dalla Commissione giustizia è stato esaminato con esito favorevole anche dalla Commissione affari costituzionali, dalla Commissione bilancio e dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani.

I ddl propongono una revisione della normativa vigente, considerata inadeguata sia sotto il profilo della tipologia di reato sia di quello sanzionatorio.

In particolare, viene proposta una modifica dell'art. 600, «Riduzione in schiavitù», del codice penale che ha creato incertezze interpretative per la difficoltà di provare lo stato di schiavitù quando la persona mantiene una certa autodeterminazione. Di fatto, quindi, la norma è stata in genere applicata solo nei casi in cui erano coinvolti dei minori, risultando così meno tutelate le persone adulte.

Nel caso di tratta di soggetti ridotti in stato di schiavitù, la norma di riferimento è l'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*, unica disposizione a prevedere la punizione di chi opera in un'organizzazione o associazione, nazionale o estera, dedicata al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o al suo sfruttamento (il codice penale, infatti, non considera l'aspetto dell'organizzazione criminale che controlla il fenomeno della tratta di persone). Tuttavia, anche la citata norma appare, oggi, inadeguata sia per la dimensione e la complessità che ha assunto il fenomeno criminale, sia sotto il profilo della pena prevista perché troppo bassa.

I ddl presentati si propongono, quindi, di risolvere i problemi interpretativi e di tipicità derivanti dall'applicazione della normativa attuale, introducendo una definizione di schiavitù e di servitù che siano coerenti con quelle presenti negli atti internazionali e recepiscano in tal modo le indicazioni degli organismi sovranazionali. Tra queste: le *Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale* concordate dagli Stati membri dell'Unione europea in occasione della conferenza interministeriale tenutasi a L'Aja il 26 aprile 1997; l'*Azione comune* adottata dal Consiglio d'Europa il 24 febbraio 1997, che obbliga gli Stati membri a criminalizzare il traffico di persone, a proteggere i testimoni e ad assistere le vittime; il protocollo addizionale sul traffico di persone, in particolare donne e minori, alla *Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale* approvata il 12 dicembre 2000.

L'art. 1 del ddl preso a riferimento dalla Commissione giustizia propone una nuova formulazione dell'art. 600 del cp, definendo la schiavitù come «la condizione di una persona sottoposta, anche solo di fatto, a poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà». È, inoltre, introdotta la definizione della servitù come «la condizione di soggezione continuativa di una persona derivan-

te da circostanze di fatto che, valutate in relazione alla situazione personale, ne limitano la libera determinazione, costringendola a rendere prestazioni lavorative o sessuali». Rispetto ai due precedenti ddl di cui è sintesi, il ddl S885 prevede anche, specificamente, la punibilità di quanti costringono minorenni all'accattonaggio e alla mendicizia continuativamente. Per tutte le ipotesi di reato descritte le pene previste sono aumentate nel caso la vittima sia un minore, in forza del fatto che sui bambini e sugli adolescenti la riduzione in schiavitù o servitù ha effetti psicologici più devastanti.

Anche il fenomeno della tratta di persone viene riscritto specificandone gli elementi distintivi. Rientrano nella tratta il forzato ingresso (o l'uscita) e il soggiorno o il trasferimento in uno Stato, poiché l'obiettivo è quello di colpire il traffico in tutte le sue parti che rappresentano passaggi diversi e spesso frantumati tra vari Paesi di un'unica tipologia criminale. Lo sfruttamento della persona è la finalità della tratta, quindi il dolo è elemento distintivo del fenomeno che può concretizzarsi in modi diversi ed esemplificati dalla norma: la schiavitù, il lavoro forzato, l'accattonaggio, lo sfruttamento di prestazioni sessuali – che non è solo sfruttamento della prostituzione – il prelievo di organi.

Nella comparazione tra i ddl presentati vi è una distinzione degna di nota nell'individuare le modalità che caratterizzano la tratta. Il testo di riferimento parla di violenza, minaccia, inganno e abuso di autorità per le situazioni in cui la vittima si trova in una condizione di minoranza psicologica che non richiede il ricorso alla violenza o alla frode. Nel ddl di iniziativa governativa, l'abuso di autorità era espressamente previsto per i minori di età considerati le vittime psicologicamente più vulnerabili: l'art. 2, infatti, prevedeva che solo nel caso di vittime minori l'autore del reato fosse punito «indipendentemente dall'uso di violenza, minaccia o inganno o dal consenso eventualmente ottenuto da chi esercita autorità sul minore». Questa distinzione tra adulti e minori rispetto all'abuso di autorità non si ritrova invece nel ddl S885; al contrario, la proposta dell'onorevole Patrizia Toia si spinge anche oltre precisando, all'art. 2, che va considerato influente il consenso della vittima qualora siano stati usati violenza, minaccia, inganno, abuso d'autorità e questo indipendentemente dall'età poiché ciò che risulta preminente è lo stato di vulnerabilità che sempre caratterizza una vittima.

Poiché il fenomeno del traffico di persone è in genere controllato da organizzazioni criminali che operano su scala transnazionale, tutti i ddl prevedono la forma del reato associativo, con pene ovviamente aggravate. Questo permette, infatti, di affidare le indagini su tali reati alla Direzione nazionale antimafia e alle sue articolazioni territoriali, favorendo così il coordinamento delle indagini, anche con organi inquirenti di altri Paesi, e l'impiego delle esperienze e delle conoscenze investigative maturate nell'azione repressiva della criminalità mafiosa e del traffico di stupefacenti. In tal senso si era anche espressa la stessa Commissione parlamentare antimafia nella propria Relazione sul traffico di persone. Tra i ddl presentati, la proposta della senatrice Tana De Zulueta è quella che articola in modo più dettagliato le norme di coordinamento e le modifiche normative che conseguono all'adozione di questa linea.

Infine, è previsto che i proventi derivati dai beni confiscati a seguito di sentenza di condanna siano destinati alla realizzazione di programmi di assistenza e di integrazione delle vittime e ad altre azioni di protezione sociale.

Alla Commissione giustizia è stato assegnato anche un ddl che affronta un aspetto specifico del traffico di persone. La proposta, presentata alla Camera dall'onorevole Rocco Buttiglione (C383) e altri e al Senato dagli onorevoli Mauro Cutufo e Maurizio Eufemi (S49), presenta alcune misure di contrasto al fenomeno del traffico e della vendita degli organi prelevati dai bambini, sul quale venne ufficialmente lanciato l'allarme il 25 ottobre 2000 dal Ministro dell'interno della Repubblica di Moldavia nel corso della Conferenza internazionale sull'immigrazione clandestina nei Paesi dell'Unione europea. Il fenomeno è in forte crescita, controllato da associazioni criminali che organizzano l'offerta a spese dei bambini provenienti dai Paesi poveri, in risposta a una domanda proveniente principalmente dai ricchi Paesi europei, dall'America e dagli Emirati arabi. Il ddl propone l'introduzione nel codice penale del reato di traffico e di vendita di organi prelevati ai bambini con un art. 601 *bis*. Accanto all'azione repressiva, propone l'azione preventiva della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza o dimora abituale per le persone coinvolte nel traffico di organi. Se si tratta di personale sanitario, oltre alla reclusione è prevista l'interdizione dalla professione e la condanna al pagamento di una multa. Infine, si propone di istituire una sezione speciale presso la Criminalpol per contrastare l'attività di traffico e di vendita e un osservatorio nazionale presso il Ministero dell'interno che relazioni semestralmente sul coinvolgimento dell'Italia nel fenomeno.

Disegni di legge presentati al Senato della Repubblica (fino a dicembre 2002)

- N. 49 *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*, presentato da Mauro Cutufo (Unione democristiana e di centro) il 31 maggio 2001
- N. 505 *Misure contro il traffico di persone*, presentato da Tana De Zulueta (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 19 luglio 2001
- N. 576 *Disposizioni per la lotta contro la tratta degli esseri umani*, presentato da Patrizia Toia (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) il 1° agosto 2001
- N. 885 *Misure contro la tratta di persone*, presentato da Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e trasmesso dalla Camera il 23 novembre 2001

Disegni di legge presentati alla Camera dei deputati (fino a dicembre 2002)

- N. 383 *Norme contro il traffico e la vendita degli organi prelevati ai bambini*, presentato da Rocco Buttiglione (Unione democraticocristiana e di centro) il 31 maggio 2001
- N. 1255 *Misure contro il traffico di persone*, presentato da Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) il 9 luglio 2001
- N. 1584 *Misure contro la tratta di persone*, presentato il 18 settembre 2001 da: presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro senza portafoglio per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, ministro della Giustizia Roberto Castelli

Parità scolastica

Nel corso del 2001, tra giugno e dicembre, sono stati presentati alla Camera dei deputati quattro disegni di legge (ddl) in tema di parità scolastica, discussi nel luglio dell'anno successivo dalla Commissione cultura, scienza e istruzione, che li ha trattati congiuntamente. I ddl propongono una riforma nel senso di un riconoscimento della parità tra scuole statali e non, al fine di superare una differenza considerata discriminazione per lo svantaggio economico che ricade sulle famiglie degli studenti frequentanti scuole private. Le varie proposte trovano tutte ragion d'essere nella volontà di garantire alle famiglie il diritto di scegliere liberamente quale scuola far frequentare ai propri figli, rimuovendo gli ostacoli oggi esistenti. È implicita la convinzione che le scuole private svolgono a tutti gli effetti una funzione pubblica, che va riconosciuta e sostenuta con il superamento della distinzione tra scuola statale e non statale. In quest'ottica Stato e istituzioni, associazioni ed enti privati concorrerebbero nella formazione di bambini e ragazzi in un sistema di scuola contraddistinto dall'accesso al finanziamento pubblico. Sia nella relazione accompagnatorie dell'onorevole Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania) che in quella dell'onorevole Angela Napoli (Alleanza nazionale) si legge che il riconoscimento del ruolo di servizio pubblico della scuola non statale «rappresenta un dovere e una necessità non soltanto per superare la situazione discriminatoria di fatto oggi esistente nel nostro Paese, ma anche per colmare il divario rispetto all'Europa». Con riferimento alla posizione dell'Europa, l'onorevole Angela Napoli richiama i principi riportati dalla risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 1984, rispetto ai quali vi è necessità di adeguamento: il diritto alla libera scelta della scuola per i figli da parte dei genitori; il compito dello Stato di consentire la presenza di scuole pubbliche e private allo scopo necessarie ed equipollenti; l'obbligo per gli Stati membri di rendere possibile il diritto alla libertà di insegnamento anche sotto il profilo finanziario e di accordare alle scuole le sovvenzioni pubbliche necessarie in condizioni uguali a quelle di cui beneficiano gli istituti statali corrispondenti. È condivisa anche l'idea che l'introduzione della parità scolastica permetterebbe alla scuola italiana di superare le difficoltà in cui si trova, elevando la qualità dell'offerta formativa in quanto, di fatto, emergerebbero le scuole che sono dai genitori ritenute migliori scelte in un regime di libera concorrenza.

Una specifica attenzione è dedicata al rapporto tra parità scolastica e autonomia, in particolare al ruolo giocato dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali. L'onorevole Fabio Garagnani (Forza Italia), nel presentare il ddl di cui è primo firmatario, ricorda che l'articolo 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ha delegato alle Regioni, ai sensi dell'articolo 118, comma secondo della Costituzione, una serie di funzioni amministrative. Accanto alla programmazione del POF (piano dell'offerta formativa), della rete scolastica, alla determinazione del calendario scolastico ecc., figurano i contributi alle scuole non statali. Così, l'onorevole specifica che la proposta di legge di Forza Italia «valorizza al massimo il ruolo delle Regioni chiamate a definire le modalità di attuazione di un'effettiva libertà di scelta delle famiglie tra scuole pubbliche e private» e «non si

muove nell'ottica di penalizzare o restringere le competenze regionali che devono essere salvaguardate a tutti gli effetti e valorizzate purché non ledano diritti fondamentali del cittadino». Gli enti locali sono chiamati in causa con riferimento alle spese che normalmente sostengono per le scuole statali per quei servizi che garantiscono il diritto allo studio (libri, trasporti, mense ecc.). Nell'ottica quindi di assicurare la parità tra scuole statali e non in una struttura scolastica territoriale e autonoma, lo Stato deve intervenire secondo il principio di sussidiarietà a tutela dell'uguaglianza tra cittadini dello stesso Paese. Infatti, esistono a tutt'oggi situazioni di forte disparità dovute alle diverse politiche delle Regioni.

I vari ddl presentati si propongono un'armonizzazione di fondo della vigente normativa, nel rispetto comunque dell'autonomia normativa delle Regioni in materia scolastica. Compito dello Stato sarebbe dunque quello di garantire «un sistema fondato su una convergenza culturale e sociale circa gli obiettivi formativi e governato da norme comuni» (Garagnani).

Entrando nel merito dell'analisi delle disposizioni di legge dei quattro ddl, si notano delle differenze nell'articolazione. Il ddl più sintetico è quello presentato dall'onorevole Garagnani, che consta di soli tre articoli, nel quale si sancisce un'armonizzazione della legislazione in materia di contributi alle scuole non statali introducendo buoni scuola sia per le famiglie degli allievi frequentanti le scuole statali, sia per quelle degli alunni delle scuole definite "paritarie" (art. 2). Il ddl presentato dall'onorevole Giovanna Bianchi Clerici non distingue tra diverse tipologie di scuole, ma parla indistintamente di "istituzioni scolastiche della fascia dell'obbligo" alle quali viene riconosciuto per il loro funzionamento sia un contributo ordinario dello Stato, sotto forma di buono, sia un contributo perequativo da parte delle Regioni (art. 1). Nel ddl firmato dall'onorevole Nicola Bono si parla, invece, di scuole pubbliche autonome che indicherebbero tanto quelle statali che quelle non statali ma riconosciute paritarie. Tutte sono abilitate all'accettazione del buono scuola (art. 2). Infine, nell'altro ddl presentato da Alleanza nazionale, l'onorevole Angela Napoli specifica che il buono scuola è destinato alle scuole "paritarie", vale al dire alle istituzioni gestite da soggetti pubblici e privati che hanno ottenuto il riconoscimento della parità (art. 9).

Per l'ottenimento della parità, l'istituzione scolastica richiedente deve dimostrare il possesso di alcuni requisiti. Il ddl C965 rinvia la loro individuazione a un decreto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 2). I due ddl presentati da Alleanza nazionale, invece, li elencano entrambi all'articolo 2, in modo più o meno dettagliato. Il requisito comune è il possesso da parte della scuola di uno statuto. Per il resto, mentre l'onorevole Bono indica il possesso di un progetto educativo, di specifici piani di studio e di una carta dei servizi scolastici, l'onorevole Napoli richiama la necessità di dimostrare una conformità alla normativa generale vigente (orientamenti programmatici, handicap, edilizia scolastica, numero massimo di alunni per classe ecc.).

Punti comuni ai ddl, esclusa la sintetica proposta firmata dai deputati di Forza Italia, sono l'equipollenza dei titoli, l'uguaglianza degli esami e del trattamento e della carriera del personale, in particolare docente.

Di centrale importanza, ovviamente, le disposizioni che introducono e illustrano il buono scuola. Nelle modalità di erogazione vi è una differenza tra i ddl qui considerati: mentre nella proposta della Lega Nord Padania si dice che il contributo è ricevuto da tutte le istituzioni scolastiche (art. 1) e in quella dell'onorevole Napoli è scritto che «le scuole paritarie ricevono annualmente un contributo statale denominato buono scuola» (art. 9), gli altri due ddl prevedono che l'erogazione del buono sia effettuata direttamente alle famiglie con l'impegno ovviamente di spenderlo per il fine stabilito.

Per quanto riguarda l'ammontare del buono scuola, i ddl danno diverse indicazioni: l'onorevole Bono sostiene che il buono non può essere inferiore al 75% della spesa locale e statale media annua con riferimento all'esercizio finanziario precedente. Definisce, comunque, una cifra per i primi due anni che è di 4,5 milioni di lire annue. Inoltre, specifica che i buoni non costituiscono reddito ai fini della determinazione del carico tributario (art. 5). L'onorevole Garagnani parla di buoni che coprano in tutto o in parte le spese effettivamente sostenute dalle famiglie. I buoni scuola dovrebbero comunque «essere rapportati al reddito, alle disagiate condizioni economiche, al numero dei componenti il nucleo familiare, nonché all'entità delle spese scolastiche gravanti complessivamente sul nucleo medesimo» (art. 2). Per l'onorevole Napoli l'entità del buono va determinata ogni anno «statisticamente attraverso una media nazionale per ciascun ordine e grado di scuola, tenuto conto del bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno precedente, rapportato al numero degli alunni afferenti ciascun ordine e grado di scuola conclusosi il 31 agosto dell'anno precedente, aumentato al tasso programmato di inflazione» (art. 9). Al successivo art. 10 viene, inoltre, precisato che, per garantire la copertura integrale dei costi sostenuti, l'acquisto dei libri di testo, dei sussidi didattici per uso personale e le altre spese scolastiche non coperte da altri interventi costituiscono credito d'imposta.

Infine, anche per l'onorevole Clerici l'ammontare del buono va stabilito annualmente sulla base però del costo medio per studente delle scuole statali della fascia dell'obbligo (art. 1).

Proposte e disegni di legge presentati alla Camera (fino a dicembre 2002)

- N. 495 *Disposizioni in materia di riforma delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado*, presentato da Nicola Bono (Alleanza nazionale) il 5 giugno 2001
- N. 736 *Legge quadro sulla parità scolastica*, presentato da Angela Napoli (Alleanza nazionale) il 12 giugno 2001
- N. 965 *Disposizioni per assicurare la parità delle istituzioni scolastiche nell'istruzione dell'obbligo*, presentato da Giovanna Bianchi Clerici (Lega Nord Padania), il 21 giugno 2001
- N. 2113 *Disposizioni per l'armonizzazione della normativa relativa al diritto allo studio e alla parità scolastica*, presentato da Fabio Garagnani (Forza Italia) il 17 dicembre 2001

Governo italiano

(luglio - dicembre 2002)

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

Consiglio dei ministri

Scuola

Su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, il Consiglio dei ministri il 25 settembre approva il decreto legge n. 212, *Misure urgenti per la scuola, l'università, la ricerca scientifica e tecnologica, l'alta formazione artistica e musicale*¹. Fra le principali misure per la scuola adottate nel decreto legge, si riscontra l'obbligo per i docenti in soprannumero di partecipare ai corsi di riconversione professionale, partecipazione che fino a oggi è stata solo facoltativa. Il provvedimento introduce, inoltre, alcune modifiche alla legge di riforma delle accademie e dei conservatori, relativamente al valore dei titoli rilasciati da tali istituzioni in base all'ordinamento previgente, consentendo ai diplomati delle accademie e dei conservatori di accedere ai corsi di studio universitari di laurea specialistica e ai pubblici concorsi.

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

Il Consiglio dei ministri in data 31 ottobre, su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, approva un decreto presidenziale che riordina il funzionamento del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, organismo operante a supporto dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e che da questo riceve annualmente indirizzi e obiettivi prioritari. Il Centro avrà, oltre ai compiti di ricognizione dei servizi e delle risorse, la funzione di analizzare le condizioni dell'infanzia e di predisporre lo schema di relazione biennale, nonché funzioni di particolare rilievo quali quelle di elaborare, in collaborazione con gli enti locali, proposte e progetti pilota, tesi a migliorare le condizioni dell'età evolutiva, e interventi di sostegno alle madri nel periodo perinatale.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, il Consiglio dei ministri il 6 dicembre approva un decreto presidenziale per la riorganizzazione e il riordino del Ministero, che completa un percorso di rinnovamento iniziato con l'accorpamento del Ministero dell'istruzione e di quello dell'università e che giunge a compimento con riserva di ulte-

¹ Pubblicati in Gazzetta Ufficiale del 26 settembre 2002, n. 226.

riore adeguamento una volta attuata la riforma del titolo V della Costituzione con una diversa ripartizione di competenze fra Stato e Regioni. I nuovi dipartimenti sono tre: quello dell'istruzione, quello dell'università, dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e quello della ricerca. L'amministrazione periferica viene basata sugli Uffici scolastici regionali, con sede in ogni capoluogo di regione, e in articolazioni provinciali e subprovinciali.

Prostituzione

Il Consiglio dei ministri il 20 dicembre approva, su proposta del vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini, del ministro per le Riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi, e del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, un disegno di legge che reca misure contro la prostituzione, nato dall'intento di contrastare l'evoluzione che il fenomeno ha avuto negli ultimi decenni, le sue interrelazioni con attività criminose, il suo dilagare nelle strade, il suo crescente sfruttamento da parte di organizzazioni criminali, la sua diretta responsabilità nella diffusione di gravi malattie di origine sessuale. Tra le principali innovazioni che il disegno di legge prevede si citano il divieto di esercitare la prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico (sanzionato in via pecuniaria e, in caso di reiterazione, con arresto fino a tre mesi e ammenda fino a mille euro) e la previsione di misure sanzionatorie anche nei confronti dei clienti. Parallelamente al divieto di esercizio pubblico, cesserebbe di essere reato di favoreggiamento la locazione a prezzi di mercato di appartamenti nei quali si eserciti la prostituzione. Rilevante è l'incoraggiamento esplicito a sottoporsi a controlli sanitari frequenti. È previsto, poi, che siano finanziate iniziative di solidarietà per aiutare chi si prostituisce a non cadere vittima di situazioni di sfruttamento e che siano incrementati i programmi di assistenza e integrazione sociale per gli stranieri che intendano sottrarsi ai condizionamenti di associazioni criminali. Oltre a inasprire notevolmente la pena prevista per chi compie atti sessuali con un minore di età compresa fra quattordici e diciotto anni - fino a oggi il limite massimo di età protetta è sedici anni - in cambio di denaro o altra utilità economica, il disegno di legge introduce l'ipotesi criminosa dell'associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione e incentiva forme di collaborazione con la polizia giudiziaria che contribuiscano significativamente a indagini concernenti la prostituzione minorile e le organizzazioni criminali che reclutino, incoraggino e favoriscano lo sfruttamento della prostituzione.

Ministero delle comunicazioni

Televisione e minori

Il 29 novembre si svolge un incontro presso il Ministero delle comunicazioni per la firma del Codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori nelle programmazioni televisive². Il codice è approvato dalla Commissione per l'assetto del sistema radiotelevisivo, presieduta da Adalberto Baldoni di cui fan-

¹ Il Codice è pubblicato integralmente nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

no parte i rappresentanti di RAI, Mediaset, La7 e delle organizzazioni più rappresentative delle emittenti televisive. Tra le novità introdotte dal nuovo codice emergono: l'introduzione di sanzioni anche di carattere morale come la censura, l'invito a sospendere il programma e ulteriori sanzioni per le quali si chiama in causa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; l'impegno richiesto alle aziende di garantire ogni giorno, in prima serata, la trasmissione di programmi adatti a una fruizione familiare almeno su una rete; l'impegno delle emittenti a dedicare una programmazione specifica ai minori dalle 16 alle 19 e di vigilare su pubblicità, trailer e promo della suddetta fascia oraria. Il codice riserva, poi, particolare attenzione all'influenza della pubblicità, stabilendo che i minori non devono essere rappresentati intenti al consumo di alcol, tabacco o stupefacenti né esortati ad acquistarli. Quanto all'aumento delle quote di programmazione della RAI destinata all'infanzia, l'accordo, concordato dal Ministero delle comunicazioni con la stessa RAI, stabilisce quote di programmazione annuali per l'infanzia pari al 10% del totale della programmazione compresa fra le ore 7 e le 22.30. Ciò significa il 25% in più rispetto all'attuale programmazione destinata ai bambini. Il codice prevede, infine, l'istituzione di un comitato di controllo sulla programmazione TV composto da 15 membri, dei quali 5 in rappresentanza delle emittenti, 5 delle istituzioni e 5 delle associazioni degli utenti.

Ministero dell'interno

*Lotta alla criminalità
organizzata
e al traffico
di esseri umani*

Il 12 novembre, presso la prefettura di Lecce, il ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu e il ministro dell'Ordine pubblico della Repubblica di Albania Luan Rama, firmano un protocollo d'intesa per l'intensificazione della cooperazione tra i due Paesi nella lotta alla criminalità organizzata e al traffico di esseri umani. La firma del protocollo di intesa ha lo scopo di rafforzare a livello operativo l'attività di contrasto ai flussi migratori clandestini e agli altri traffici illeciti che partono dalle coste albanesi. Tutto ciò mediante l'assistenza dei mezzi aerei e delle unità navali delle forze di polizia italiana, l'impiego da parte albanese anche di mezzi navali e attrezzature tecniche cedute a titolo gratuito da parte italiana e il raccordo informativo e investigativo tra le strutture di polizia dei due Paesi.

*Dispersione
scolastica*

Nel mese di novembre nelle città di Cagliari, Siracusa e Vibo Valentia, prende avvio il progetto *Drop out* inserito nell'ambito del programma operativo nazionale *Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006*. Il progetto *Drop out* è coordinato a livello centrale dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Ministero dell'interno. Il progetto si propone di realizzare un intervento di prevenzione e di recupero rispetto al fenomeno della dispersione scolastica, individuando metodologie e modelli d'azione capaci di dare risposte alla problematica. I soggetti coinvolti sono ragazzi di età inferiore a 15 anni che hanno ancora obblighi di frequenza scolastica e ragazzi che hanno superato i li-

miti di obbligatorietà scolastica (fino a 18 anni di età). L'attività progettuale si sviluppa in due fasi: la prima, tesa all'analisi del fenomeno dei ragazzi "drop out", serve a ottimizzare le iniziative successive; la seconda, intervenendo sui soggetti a rischio, è tesa a un'attività di prevenzione dell'abbandono scolastico.

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Forum associazioni studentesche

In data 11 luglio il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Leticia Moratti, dopo un incontro con le organizzazioni degli studenti firma il decreto di costituzione del Forum nazionale delle associazioni studentesche maggiormente rappresentative. Secondo quanto dispone il decreto, partecipano al Forum le seguenti associazioni: Alternativa studentesca, Azione studentesca, Confederazione degli studenti, Gioventù studentesca, Liste per la libertà della scuola, il Movimento studenti di Azione cattolica, il Movimento studenti cattolici, Studenti.net, Unione degli studenti. Il Forum ha l'obiettivo di favorire il dialogo e il confronto fra il Ministero e le realtà associative degli studenti e costituirà altresì la sede in cui potranno essere presentate al Ministro le richieste e le proposte anche in ordine ai processi di riforma che interessano tutto il sistema educativo e formativo. Nel corso del suo intervento, il ministro Moratti chiarisce che il Forum non rappresenterà la sola occasione di confronto con il mondo degli studenti ed esprime la propria disponibilità a tenere aperto un canale di dialogo che permetta di dare risposte a tutte le richieste provenienti dal mondo giovanile.

Formazione professionale

Nell'ambito della Conferenza unificata del 1° agosto 2002 si raggiunge l'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le autonomie locali e le parti sociali per l'approvazione delle linee guida per la programmazione dei percorsi del sistema dell'istruzione e formazione tecnica e superiore (IFTS), finalizzato ad ampliare e riqualificare l'offerta formativa destinata ai giovani e agli adulti, occupati e disoccupati. Le linee guida vengono adottate di concerto tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane grazie all'accordo raggiunto sul documento tecnico presentato dalla senatrice Maria Grazia Siliquini, sottosegretaria di Stato all'istruzione, all'università e alla ricerca. Con l'istituzione di percorsi di formazione qualificanti e capaci di assolvere alle richieste di professionalità provenienti dal sistema produttivo e dei servizi sia del pubblico sia del privato, il sistema sperimentale IFTS costituisce un supporto alla politica del Governo tesa a introdurre una sempre maggiore flessibilità nel mondo del lavoro, facilitando l'inserimento o il reinserimento dei giovani e degli adulti occupati e non occupati nel sistema produttivo di beni e servizi. Con il nuovo accordo sono state apportate importanti innovazioni per la programmazione regionale dei percorsi IFTS: le Regioni dovranno necessariamente tener conto degli standard minimi nazionali di competenza, appositamente introdotti per garantire omogenei livelli di qualità e spendi-

bilità su tutto il territorio nazionale ed europeo. Vengono introdotte 37 figure professionali “standardizzate” in base alle quali le Regioni programmeranno i percorsi dell’IFTS, istituendo, se necessario, “percorsi pilota” sulla base dei fabbisogni dei mercati territoriali del lavoro, per formare ulteriori figure professionali operanti nei settori dell’artigianato e delle piccole e medie imprese.

Nell’ambito della Conferenza unificata del 19 novembre 2002, le Regioni e le autonomie locali raggiungono un accordo sul documento presentato dalla sottosegretaria di Stato all’istruzione all’università e alla ricerca Maria Grazia Siliquini, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, inerente alla definizione degli standard minimi nazionali delle competenze di base e trasversali relativi ai percorsi del sistema dell’istruzione e della formazione tecnica e superiore (IFTS). Il modello di standard delle competenze e i relativi contenuti sono stati costruiti a partire dalle indicazioni europee riferibili al quarto livello di formazione stabilito dall’Unione europea.

Sperimentazione scolastica

Il 6 agosto il ministro Letizia Moratti ha illustrato, nel corso di un incontro svoltosi a Palazzo Chigi con il sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio Gianni Letta, il provvedimento che promuove la sperimentazione di un progetto concernente la scuola dell’infanzia e il primo anno della scuola elementare in vista della riorganizzazione del sistema scolastico. La sperimentazione sarà effettuata, previo parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione, nell’anno scolastico 2002/2003 in ambito nazionale e dimensionata in ragione di uno oppure due circoli didattici per ogni provincia. Si tratta di un campione numericamente contenuto ma significativo, in considerazione della sua distribuzione omogenea nelle varie realtà territoriali. Il progetto si caratterizza per importanti innovazioni di tipo pedagogico-didattico attraverso l’attivazione di piani di studio personalizzati, la predisposizione di una “cartella” di competenze di ciascun bambino, l’insegnamento della lingua inglese e dell’alfabetizzazione informatica e forme di più accurato raccordo fra gli asili nido, la scuola dell’infanzia e la scuola elementare, nonché l’anticipazione dell’età scolare, ove possibile. La sperimentazione sarà seguita da Osservatori, costituiti a livello di ogni singola regione e a livello nazionale, con il compito di acquisire analitiche informazioni sullo svolgimento e sugli esiti dell’iniziativa, in modo da costituire utili riferimenti per la consulenza, il sostegno, il monitoraggio e la valutazione della sperimentazione stessa.

Forum associazioni studentesche

Si riunisce in data 2 ottobre nella sede del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, il Forum nazionale delle associazioni studentesche maggiormente rappresentative. Il Ministero è rappresentato dalla sottosegretaria di Stato Maria Grazia Siliquini. Nel corso della riunione il Forum accoglie unanime la richiesta del Ministero di costituire una commissione in seno al Forum che elabori proposte, da presentare al Ministro, per contrastare il “caro libri”. Nella stessa riunione viene decisa anche la costituzione di una commissione che elabori il

*Prima giornata
europea dei genitori
e della scuola*

*Educazione alla salute
e sport*

Asili nido

Politiche sociali

regolamento interno del Forum e vengono proposti due incontri con la commissione ministeriale che sta lavorando sul codice deontologico degli insegnanti.

In data 8 ottobre si svolge, presso la direzione scolastica regionale per il Lazio, la Prima giornata europea dei genitori e della scuola promossa dalla European Parents Association (EPA) a cui aderiscono tutte le associazioni europee dei genitori. Scopo dell'incontro è quello di incentivare il rapporto tra scuola e famiglia attraverso collegamenti internazionali in videoconferenza con il Parlamento europeo e con capitali europee sui temi della vita a scuola, delle lingue straniere, delle tecnologie, dei viaggi di istruzione.

Il 23 dicembre il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Federazione medico sportiva italiana firmano un protocollo d'intesa al fine di promuovere l'educazione alla salute in ambito scolastico e rispondere, attraverso lo sport, al bisogno di attività ludico-motorie e sportive dei giovani. Il protocollo d'intesa si propone anche di favorire studi e ricerche nel campo della medicina sportiva e di prevenire l'uso di sostanze e metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche dei giovani. Tra le altre finalità del protocollo d'intesa figura la formazione sul primo soccorso, rivolta prioritariamente ai docenti di scienze motorie. L'attuazione dell'accordo, che ha validità fino al 15 marzo 2005, è demandata a una commissione paritetica composta da rappresentanti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e della Federazione medico sportiva.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il 1° agosto la Conferenza Stato-Regioni ha approvato il riparto delle risorse per gli asili nido per il 2002, come previsto dall'art. 70 della finanziaria. Si tratta di fondi per 50 milioni di euro, destinati alle Regioni sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza stessa e che vanno dall'indice demografico dei bambini da 0 a 2 anni, ai tassi di occupazione e disoccupazione femminile, alla presenza di liste d'attesa. Il decreto interministeriale (Lavoro e politiche sociali da un lato, Economia dall'altro) di riparto è stato adottato a un mese di distanza, per consentire di rispettare i tempi fissati nella legge finanziaria.

Il 10 settembre la sottosegretaria di Stato Grazia Sestini con delega alle Politiche sociali e il sottosegretario di Stato Maurizio Sacconi con delega alle funzioni di indirizzo politico-amministrativo relative alle materie della Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro, si sono incontrati presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con le parti sociali per fissare le cinque priorità individuate dal Governo in tema di riforma dello Stato sociale. Esse riguardano: i servizi e la giustizia fiscale per le famiglie, il sostegno alle povertà

estreme, gli interventi a favore dei non autosufficienti, una maggior tutela e valutazione del mondo dell'handicap, nonché un avvio di politiche che consentano di superare il problema demografico. L'intenzione del Governo è quella di porre la famiglia al centro delle politiche sociali, di garantire l'assistenza a chi ne ha davvero bisogno e non ha strumenti per procurarsi un reddito e di sostenere le nascite e le giovani coppie. I sostegni, in forma di *voucher* e gli aiuti saranno gestiti innanzi tutto a livello locale. I dettagli con relativi costi per lo Stato delle nuove politiche sociali, saranno oggetto di ulteriori incontri.

Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza

Dal 18 al 20 novembre si tiene a Collodi la conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, istituita dall'articolo 11 della legge n. 285/97 che ne prevede la convocazione periodica e comunque almeno ogni tre anni. La conferenza è promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il supporto tecnico e organizzativo del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le Commissioni parlamentari competenti. La conferenza nazionale rappresenta un'opportunità per tracciare un bilancio dei risultati raggiunti negli ultimi anni e per proporre nuovi traguardi, non solo alle istituzioni, ma a tutto il mondo impegnato nella promozione dei diritti dell'infanzia. Le modalità di svolgimento dell'evento sono determinate dal Governo, d'intesa con la Commissione parlamentare per l'infanzia. Sono previste sei sessioni di lavoro svolte in parallelo, su tematiche che pongono al centro della discussione e dell'approfondimento le priorità emerse durante i lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, impegnato nella stesura delle linee guida per la predisposizione da parte del Governo del nuovo piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003. Le sei sessioni sono: adolescenza, protagonismo e partecipazione; il soggetto in età evolutiva e la sua famiglia; la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà; le esperienze internazionali e regionali; il rapporto dei minori con il mondo della comunicazione; il lavoro minorile. Nella giornata del 20 novembre è dato ampio spazio al confronto diretto dei ragazzi con le autorità sulle proposte elaborate da bambini e adolescenti durante la conferenza dei ragazzi, svolta in parallelo, in cui bambini e adolescenti si confrontano sugli stessi temi trattati dagli adulti.

Ministero per le pari opportunità

Pedofilia

Il 3 ottobre viene presentato il Primo piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia. Il piano, che è il risultato del lavoro semestrale del Comitato interministeriale per la lotta alla pedofilia (Ciclope), che coordina le attività di prevenzione e contrasto svolte dalle diverse amministrazioni dello Stato, coinvolge 11 dicasteri (Affari esteri, Interni, Giustizia, Welfare, Salute, Istruzione, Comunicazione, Innovazione tecnologica, Rapporti con il parlamento, Attività produttive, Politiche comunitarie) coordinati dal Ministero del-

le pari opportunità. Alla presentazione del piano sono presenti il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri, il ministro per le Innovazioni tecnologiche Lucio Stanca. Il ministro Gasparri presenta tre iniziative del suo dicastero per contrastare la pedofilia e per tutelare i minori. Oltre a incentivare lo spazio dedicato ai bambini, sottolinea la futura attivazione del numero 114 per segnalare abusi su minori e l'introduzione di un articolo al codice di autoregolamentazione per le emittenti per assicurare la qualità dei programmi rivolti ai bambini.

Ministero della salute

Vaccinazioni

Il 22 luglio 2002, al fine di garantire la più corretta informazione alle famiglie italiane, il ministro della Salute Girolamo Sirchia dispone la pubblicazione sul sito del Ministero di una sezione dedicata alla sicurezza delle vaccinazioni nei bambini. Nelle pagine web del Ministero (www.ministerosalute.it) vengono evidenziati gli aspetti legati a innocuità e sicurezza dei vaccini e soprattutto alla sorveglianza delle reazioni avverse.

Neuropsichiatria infantile e farmacologia

Il 10 ottobre presso la Camera dei deputati si tiene il seminario di studio dal titolo *Gli psicofarmaci per i bambini... non i bambini per gli psicofarmaci*. Il seminario, presieduto dal sottosegretario di Stato per la Salute Antonio Guidi, vuole affrontare il difficile rapporto tra la neuropsichiatria infantile e la farmacologia, con la partecipazione di esponenti del mondo clinico, accademico e istituzionale. Dagli interventi emerge che i disturbi dell'infanzia e dell'età evolutiva sono in continuo aumento anche se il loro numero non risulta ancora esattamente definito; il seminario rappresenta una prima tappa di un percorso che prevede altre iniziative tese a far emergere la reale dimensione del problema attraverso una corretta e puntuale informazione.

Altre istituzioni centrali (luglio - dicembre 2002)

Resoconto sintetico delle attività in materia di infanzia, adolescenza e famiglia svolte da istituzioni centrali nel periodo indicato

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

*Mezzi
di comunicazione*

Nel mese di luglio 2002 è nato il progetto *Tutela dei minori* per svolgere attività di studio e ricerca nell'area del rapporto tra minori e mezzi di comunicazione. L'obiettivo perseguito è rendere disponibile all'Autorità un patrimonio di conoscenze elaborato sulla base di un approfondito dibattito scientifico e sociale e sottoposto a verifica attraverso alcune azioni sperimentali attuate dai soggetti direttamente interessati al settore. In particolare, il progetto si propone di affrontare, sotto profili multidisciplinari, gli aspetti normativi del monitoraggio e della prevenzione, anche collegati alle specificità dei diversi mezzi di comunicazione, approfondendo, tra l'altro, le problematiche connesse ai contenuti, alle modalità di comunicazione e alle tecniche di diffusione. Elemento propeudeutico e correlato agli aspetti di prevenzione è rappresentato dal contributo che i mezzi di comunicazione forniscono e potranno fornire alle famiglie e alla scuola nel processo educativo e formativo dei minori, tenendo conto delle attuali e prospettive dinamiche di coinvolgimento di interesse, proprie delle diverse fasce di età dei giovani.

*Mezzi
di comunicazione*

Nell'ambito del progetto denominato *Tutela dei minori* nel trimestre ottobre-dicembre 2002, vengono avviate alcune azioni di ricerca e di innovazione sociale aventi il compito di sviluppare soluzioni, anche non convenzionali, volte a migliorare il rapporto tra minori e mezzi di comunicazione, indirizzando i compiti di tutela e garanzia non solo su attività di repressione, ma anche su valutazioni di situazioni positive, nonché a fornire indirizzi in merito ai contenuti e ai comportamenti. La prima azione di ricerca riguarda la progettazione e realizzazione di un laboratorio tecnico. L'iniziativa ha l'obiettivo di realizzare un laboratorio per sperimentare tecniche e tecnologie, anche innovative, nell'attività di vigilanza attiva e passiva sui diversi mezzi di comunicazione. Il laboratorio ha lo scopo di consentire la valutazione e l'implementazione di soluzioni e/o prodotti, nonché l'espletamento di attività formative. La seconda iniziativa denominata "Articolazione della fascia protetta", si propone di individuare possibili ipotesi di articolazione delle fasce orarie e dei relativi contenuti, programmabili.

li o vietati, rientranti nella fascia protetta, tenendo conto, tra l'altro, dei tipi di contenuto (vietato, non adatto, dedicato), delle diverse fasce di età dei minori, delle altre categorie dei teleutenti, nonché della valutazione del rapporto costo/opportunità delle proposte, anche in relazione agli inserimenti pubblicitari ammissibili. Una terza iniziativa denominata "Rapporto tra minori e programmi televisivi di informazione e/o di approfondimento", ha l'obiettivo di individuare uno strumento per arricchire il rapporto tra minori e programmazione televisiva; uno strumento che, da un lato, sia un supporto al processo formativo ed educativo e, dall'altro, risulti più "appetibile" per i minori e consenta di mantenere o incrementare il patrimonio di telespettatori. Il termine previsto è il 2 novembre 2002. Infine, l'ultima iniziativa denominata "Tutela dei minori: da vincolo a opportunità per gli operatori televisivi", si propone l'analisi dei programmi televisivi rappresentativi di potenziale interesse per i minori, anche al fine di ipotizzare un palinsesto utilizzabile da un canale televisivo generalista dedicato ai giovani.

Garante per la protezione dei dati personali

Tutela della privacy

Il 31 luglio il Garante per la protezione dei dati personali ha reso noto di aver concluso collegialmente l'esame preliminare delle questioni legate alla pubblicazione da parte del settimanale *Panorama* di alcune foto sul delitto di Cogne, riportate anche in copertina. Le immagini pubblicate, secondo il Garante, sono gravemente lesive del principio di dignità dell'individuo e la loro pubblicazione va oltre i limiti del diritto di cronaca posti a tutela dei diritti fondamentali della persona dallo stesso codice di deontologia per l'attività giornalistica, che stabilisce specifiche garanzie anche rispetto all'informazione su dettagli di violenza, tanto più se riguardanti minori.

Tutela della privacy

In un comunicato stampa dell'11 dicembre, il Garante per la protezione dei dati personali rende noto il suo parere su un episodio avvenuto pochi giorni prima nel corso della trasmissione *Al posto tuo*, condotta dalla giornalista Alda D'Eusanio. Un minore di 11 anni è stato intervistato allo scopo di discutere la "proposta" da lui avanzata di far conoscere alla madre separata un nuovo compagno. Nel corso della trasmissione, oltre a informazioni di carattere personale del bambino, sono emersi episodi della vita degli altri partecipanti e sono state divulgate delicate informazioni non note al minore. Nella sua decisione, l'Autorità ha ricordato che sia la legge sulla privacy sia il codice deontologico dei giornalisti stabiliscono garanzie a tutela dei minori in base alle quali la protezione della vita privata e della personalità del minore è da considerarsi primaria rispetto al diritto-dovere del giornalista di informare su fatti di interesse pubblico. Nelle interviste televisive, inoltre, il minore si è trovato in una condizione che non gli consentiva di determinare appieno gli effetti del proprio comportamen-

to, sia in ragione dell'età sia per il particolare contesto dello studio televisivo con la presenza di spettatori e ospiti. Il Garante ha, inoltre, ricordato l'irrilevanza del fatto che la partecipazione sia avvenuta con il consenso dei genitori, i quali potrebbero non aver ricevuto informazioni tali da renderli pienamente consapevoli del trattamento dei dati cui il figlio sarebbe stato esposto.

INPS

Tutela della maternità

In data 16 dicembre con circolare n. 181 l'INPS interviene al fine di stabilire le modalità di attuazione delle riduzioni degli oneri di maternità previste dall'art. 78 del DLGS 26 marzo 2001, n. 151 (TU sulla maternità e sulla paternità), il quale ha tra l'altro previsto che gli oneri per le prestazioni di maternità dovute per i parti, le adozioni o gli affidamenti intervenuti successivamente al 1° luglio 2000 e per i quali è prevista dall'ordinamento vigente la tutela previdenziale obbligatoria, siano posti a carico del bilancio dello Stato entro i complessivi importi massimi, rivalutati al 1° gennaio di ogni anno sulla base della variazione ISTAT. La presente circolare illustra le modalità che dovranno essere seguite dai datori di lavoro che operano con il sistema del mod. DM 10/2, per il conguaglio degli importi anticipati per conto dell'Istituto a titolo di indennità di maternità obbligatoria in conseguenza di eventi che si verificheranno a decorrere dal 1° gennaio 2003, ovvero di eventi anteriori a tale data, in relazione ai quali è ancora in corso la corresponsione della relativa indennità.

Regioni

(luglio - dicembre 2002)

Attività normativa

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

Regione Abruzzo

Piano sociale integrato

Con deliberazione del Consiglio regionale del 26 giugno 2002, n. 69/8, *Legge 8.11.2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali - Piano sociale regionale 2002-2004*, è stato approvato il piano sociale integrato 2002-2004¹. Il piano sociale mira a garantire un sistema di welfare regionale capace di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone, della famiglia e delle comunità locali in genere.

Per ciò che riguarda la famiglia, il piano si propone di sostenere le scelte procreative, valorizzare le funzioni genitoriali e alleviare i disagi delle famiglie con gravi carichi assistenziali, ampliando la possibilità di conciliazione tra tempo di lavoro e tempo di cura, potenziando i servizi socioeducativi per la prima e seconda infanzia e gli interventi domiciliari rivolti alle famiglie con persone non autosufficienti in ogni ambito territoriale. Nello specifico, per garantire ai minori il diritto a restare nella propria famiglia, o qualora ciò non sia possibile a vivere in contesti di carattere familiare, il piano propone di sviluppare servizi di sostegno alle famiglie, di promuovere diverse modalità di affidamento familiare – diurne, notturne, per periodi brevi – di accrescere l'offerta di risposte di accoglienza temporanea di carattere familiare, di qualificare gli interventi di mediazione familiare, di sperimentare nuove soluzioni per la riunificazione familiare.

Nei confronti di adolescenti e giovani la Regione persegue l'obiettivo di una migliore socializzazione culturale e aggregazione, favorendo lo sviluppo di situazioni di confronto tra generazioni, con il coinvolgimento delle realtà associative vicine alle famiglie, dei soggetti del territorio, delle parrocchie, dei servizi pubblici e lo sviluppo di progetti condivisi tra i diversi soggetti. Persegue, inoltre, l'obiettivo di un maggior protagonismo dei bambini, degli adolescenti e dei giovani, attraverso un più ampio coinvolgimento nella vita municipale e della comunità. Persegue, infine, l'obiettivo di una migliore transizione verso l'età adulta, affrontando il problema della dipendenza psicologica ed economica dei giovani dalla famiglia di origine e dell'inserimento nel mondo del lavoro.

¹ Pubblicato in BUR del 26 luglio 2002, n. 12, supplemento straordinario.

Sfruttamento sessuale

Con deliberazione del Consiglio regionale del 29 ottobre 2002 n. 79/3, *Legge 3.8.1998, n. 269, art. 17 comma 2 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno dei minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù"* - D.M. 13.3.2002, n. 89 - *Approvazione programma regione biennale di interventi*², è stato approvato il programma regionale di interventi della legge 269/98, allegato A, contenente le linee di indirizzo della programmazione regionale, i criteri di ripartizione del fondo assegnato alla Regione Abruzzo e le linee di indirizzo per l'applicazione di tale legge. Il programma di intervento della Regione persegue l'obiettivo di prevenire, assistere, recuperare da un punto di vista psicoterapeutico i minori che siano stati vittime di sfruttamento sessuale o corrano il rischio di diventarlo e di recuperare i responsabili dei delitti di sfruttamento sessuale dei minori, che ne facciano apposita richiesta.

Sulla base dell'analisi territoriale dei bisogni e delle risorse esistenti, la Regione intende rafforzare la rete locale di protezione dei minori dai delitti di cui alla legge 269/98 con l'attivazione in ciascun territorio provinciale di adeguati progetti di prevenzione, di presa in carico, formativi e informativi, rivolta sia alle vittime sia agli autori di reato.

Regione Campania*Minori stranieri*

Con deliberazione del Consiglio regionale del 4 giugno 2002, n. 120/12, *Legge regionale 3 novembre 1994, n. 33 - Piano regionale "Linee guida ed interventi a favore delle immigrate e degli immigrati extracomunitari"* Anno 2002³, si adotta, per l'anno di riferimento, una politica di intervento finalizzata all'integrazione sociale, culturale, lavorativa della popolazione immigrata sul territorio, allo scopo di garantire una condizione di uguaglianza e di rimuovere le cause che la ostacolano. Gli interventi ipotizzati sono: uno sportello fisso o itinerante di informazione e orientamento ai servizi sociali educativi e sanitari; azioni di accompagnamento e supporto allo svolgimento di pratiche amministrative e burocratiche; azioni di interpretariato e di mediazione culturale; affidi diurni di minori immigrati e assistenza domiciliare; azioni per il mantenimento della lingua e della cultura di origine. In generale, si auspica che per i minori stranieri siano previste e garantite pari opportunità di accesso al sistema dei servizi, con piena garanzia dei loro diritti e attività mirate a facilitarne l'accesso al sistema scolastico. Per sconfiggere la cultura del conflitto e promuovere il dialogo tra le culture, si individua nella scuola uno dei luoghi dove la mediazione svolge un ruolo non trascurabile, favorendo l'inserimento dei minori stranieri.

² Pubblicata in BUR del 29 novembre 2002, n. 28.

³ Pubblicata in BUR del 30 ottobre 2002, numero speciale.

Con deliberazione della Giunta regionale del 15 novembre 2002, n. 5495, D.L.vo n. 490/99 - *Soprintendenza speciale per il polo museale napoletano - "Mostre 2000 - Gioca l'arte - Il museo incontra i bambini - Approvazione iniziativa*⁴, si approva il finanziamento di un'operazione che ha lo scopo di avvicinare i bambini all'arte e ai suoi luoghi coinvolgendoli attivamente.

L'iniziativa avrà luogo nel museo di Capodimonte nella città di Napoli, sarà gratuita e prevede la realizzazione di un'attività didattica che utilizzi giochi con percorsi a tema, audioguide, depliant ispirandosi ai personaggi disneyani. Ai bambini verrà data la possibilità di esprimere la propria creatività e di assistere a esibizioni artistiche. Al progetto è garantita la massima visibilità attraverso un'articolata campagna di comunicazione che coinvolge tutti i principali mezzi di informazione.

Regione Friuli-Venezia Giulia

Minori stranieri

Con deliberazione della Giunta regionale del 12 luglio 2002, n. 2503, *Assistenza primaria ai minori extracomunitari in breve soggiorno nella Regione Friuli-Venezia Giulia*⁵, in considerazione dell'elevato numero di circa 500 minori provenienti da Paesi extracomunitari in gravi difficoltà politiche sociali e ambientali che partecipano ai soggiorni annuali organizzati sul territorio regionale dalle associazioni di volontariato, dagli enti o istituzioni con riconoscimento ministeriale della facoltà di accoglienza, concede a loro e ai relativi accompagnatori l'iscrizione al Servizio sanitario regionale. Gli stessi saranno forniti di tesserino sanitario con relativa assegnazione del medico di medicina generale o del pediatra per tutto il periodo della loro permanenza, aggiornabile per i futuri eventuali soggiorni.

Regione Lazio

Ludoteche

Con legge regionale del 11 luglio 2002, n. 18, *Tutela del gioco infantile e disciplina delle ludoteche*⁶, si promuove l'istituzione e la realizzazione delle ludoteche come servizio culturale, ricreativo e sociale. La ludoteca è concepita come uno spazio polifunzionale protetto dove le attività svolte hanno una funzione sinergica sulla personalità del bambino, sia sul piano dello sviluppo psicologico e cognitivo, sia su quello relazionale e della socializzazione, per un'educazione all'autonomia e alla libertà di scelta. Le attività ludico-creative ed educative-culturali, individuali e di gruppo, dovranno articolarsi in modo da offrire concretamente un valore aggiunto per la vita del bambino. La legge prevede una

⁴ Pubblicata in BUR del 16 dicembre 2002, n. 62.

⁵ Pubblicata in BUR del 7 agosto 2002, n. 32.

⁶ Pubblicata in BUR del 30 luglio 2002, n. 21, supplemento ordinario n. 3.

logistica e un'architettura degli spazi adeguata e le potenziali ubicazioni. Stabilisce altresì l'iter burocratico per l'apertura e la gestione di una ludoteca da parte di un privato e la tipologia di personale addetto a operare in queste strutture. Pone l'obbligo per le strutture già esistenti di adeguarsi ai requisiti previsti da questa normativa entro due anni dalla sua entrata in vigore.

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Con legge regionale del 28 ottobre 2002, n. 38, *Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza*⁷, la Regione stabilisce che il Garante per l'infanzia e l'adolescenza sia incardinato presso il Consiglio regionale e sia eletto da quest'ultimo per la durata di cinque anni, sia rieleggibile una sola volta e revocabile per gravi o ripetute violazioni di legge o per accertata inefficienza. La legge prevede i requisiti professionali e le rigide incompatibilità del Garante, il trattamento economico e la struttura organizzativa, la quale può essere articolata in sedi decentrate a livello provinciale e deve essere dotata di figure professionali adeguate per operare in collegamento con i servizi pubblici competenti sui minori, con il difensore civico regionale, con l'osservatorio regionale sull'infanzia, con i servizi sociali comunali e con i dipartimenti materno-infantili delle ASL. Per assicurare la piena attuazione dei diritti alle persone di minore età, determinante è la piena autonomia dell'agire, l'indipendenza di giudizio e valutazione, l'assenza di controllo gerarchico e funzionale che caratterizza la figura del Garante così come delineata in questa normativa. Gli interventi diretti a tutelare i diritti e gli interessi individuali dei minori sono effettuati, dove è possibile, sempre in accordo con la famiglia. Per l'esercizio delle sue funzioni il Garante può intervenire nei procedimenti amministrativi, raccomandare l'adozione di specifici provvedimenti in caso di omissioni delle amministrazioni competenti, denunciare all'autorità competente gravi situazioni di rischio o di danno per i minori.

Regione Marche

Garante per l'infanzia e l'adolescenza

Con legge regionale del 15 ottobre 2002, n. 18, *Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza*⁸, la Regione stabilisce che il Garante per l'infanzia e l'adolescenza sia eletto e nominato dal Consiglio regionale cui riferisce almeno annualmente con relazione sull'attività svolta, corredata da osservazioni e suggerimenti che possono portare a determinazioni del Consiglio stesso. Si incardina presso la Giunta regionale avvalendosi delle strutture regionali competenti. Il Garante ha facoltà di vigilare sull'applicazione normativa nel territorio regionale, di segnalare le violazioni dei diritti dei minori e di sollecitarne la rimozione delle cause, di intervenire nei procedimenti amministrativi di Regione ed

⁷ Pubblicata in BUR del 20 novembre 2002, n. 32, supplemento ordinario n. 7.

⁸ Pubblicata in BUR del 21 ottobre 2002, n. 112.

enti locali se sussistono fattori di rischio o di danno a minori, di fornire sostegno tecnico e legale agli operatori dei servizi sociali e di proporre attività di formazione. Può istituire un elenco per la nomina di tutori o curatori assicurandone consulenza e sostegno, verificare le condizioni e gli interventi per l'accoglienza e l'inserimento dei minori stranieri, formulare proposte e, se richiesto, pareri su atti normativi e di indirizzo riguardanti l'infanzia e l'adolescenza. Può, inoltre, curare servizi di informazione e vigilare, in collaborazione con il CORECOM, sulla comunicazione a mezzo televisivo, stampa e telematico per tutelare e salvaguardare i minori in ordine alla percezione stessa dell'infanzia e alla sua rappresentazione, segnalando eventuali trasgressioni dei codici di autoregolamentazione. Collabora alla raccolta ed elaborazione di tutti i dati in base alla legge 451/97. Promuove iniziative per diffondere una cultura del bambino come soggetto titolare di diritti, per la prevenzione e il trattamento degli abusi sui minori in relazione alla legge 269/98, per la partecipazione dei minori alla vita delle comunità locali e per la celebrazione della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Adozioni internazionali

La Giunta regionale con deliberazione del 29 ottobre 2002, n. 1896, *Linee di indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di adozione internazionale*⁹, dà attuazione alla legge 476/98, fornendo le necessarie indicazioni per la formazione delle équipe e per l'individuazione del percorso metodologico di raccordo tra le stesse, gli enti autorizzati e l'autorità giudiziaria minorile. Prevede il numero dei componenti delle équipe e i compiti delle stesse che si articolano attorno alle attività di informazione, redazione della relazione al fine di valutare l'idoneità della famiglia adottante e di sostegno del nucleo adottivo. Stabilisce, inoltre, le attività di coordinamento del tribunale per i minorenni con le équipe e l'ente autorizzato per giungere alla pronuncia del decreto di idoneità; gli accertamenti che il tribunale deve svolgere e gli ordini che deve impartire, nonché la sua attività di informazione.

Autonomia scolastica

Con deliberazione del 19 novembre 2002, n. 1982, *Approvazione delle linee di indirizzo per la presentazione dei progetti rilevanti per la realizzazione dell'autonomia scolastica. Fondo regionale autonomia scolastica*¹⁰, la Giunta regionale, in linea con la legislazione nazionale comunitaria e internazionale, promuove e sostiene progetti nell'ottica di realizzare da un lato l'autonomia scolastica in base a un criterio di continuità educativa e, dall'altro, progetti di sperimentazione relativi all'orientamento e alla riduzione della dispersione scolastica nelle scuole superiori.

⁹ Pubblicata in BUR del 20 novembre 2002, n. 121.

¹⁰ Pubblicata in BUR del 17 dicembre 2002, n. 129.

Giustizia minorile

Con deliberazione della Giunta regionale del 17 dicembre 2002, n. 2216, *Attuazione del protocollo di intesa tra la Regione Marche e Ministero della giustizia in materia penitenziaria e post-penitenziaria - Approvazione dell'atto di istituzione sperimentale dell'ufficio per la mediazione penale minorile delle Marche*¹¹, si introduce una modalità di tipo riparatorio a integrazione della giustizia penale minorile. L'obiettivo consiste nel cercare di colmare la frattura sociale tra i soggetti in conflitto dopo la commissione del reato facendo sperimentare al giovane reo il senso profondo della norma sociale violata, attraverso il vissuto delle conseguenze emotive e sociali in se stesso e nella vittima. L'ufficio di mediazione penale è trasversale ed esterno alle singole istituzioni penali per offrire uno spazio neutro di ascolto. In fase sperimentale, l'ufficio è collocato nel territorio del Comune capoluogo di Regione, in posizione da non inficiare la terzietà del potere giudiziario minorile; è costituito da una équipe multidisciplinare con diverse professionalità, nel numero minimo di tre mediatori penali che abbiano partecipato al corso di formazione regionale e siano iscritti all'elenco regionale. Nella delibera sono, inoltre, descritte e articolate le fasi del processo di mediazione e gli impegni specifici degli enti coinvolti. L'attuazione di quanto previsto in delibera è rinviata al momento della sottoscrizione di un apposito accordo tra le istituzioni coinvolte che stabilisca le reciproche competenze, responsabilità, oneri finanziari e durata della sperimentazione.

Regione Toscana*Giustizia minorile*

Con deliberazione della Giunta regionale 17 giugno 2002 n. 605, *Protocollo d'intesa tra Regione Toscana e Centro giustizia minorile di Firenze - sperimentazione di flussi informativi nell'area dei minori*¹², è stata approvata la bozza di protocollo tra la Regione Toscana e il Centro di giustizia minorile di Firenze che prevede la rilevazione, per l'area penale minorile, della distribuzione dei minori sottoposti a procedimento penale nell'ambito regionale, attraverso la sperimentazione dei flussi informativi adottati. Il protocollo nasce dalla consapevolezza dell'importanza di un sistema informativo integrato che fondandosi sulla raccolta di informazioni significative, tra cui i dati statistici, rappresenti un elemento imprescindibile per un'adeguata lettura del fenomeno della devianza minorile e per la realizzazione di un efficace processo progettuale. Un programma sperimentale sull'informatizzazione dei dati tra il Centro per la giustizia minorile di Firenze e la Regione Toscana, con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti, è stato avviato da qualche tempo. Nel quadro di detta collaborazione si prevede che nel biennio 2002-2004 siano informatizzate presso il Centro per la giustizia minorile di Firenze le procedure che comportano la produzione di archivi e dati statistici che sono di

¹¹ Pubblicata in BUR del 27 dicembre 2002, n. 133.

¹² Pubblicato in BUR del 10 luglio 2002, n. 28.

*Diritto
allo studio*

interesse anche per la Regione Toscana per la sperimentazione di flussi informativi nell'area di intervento dei minori.

La legge regionale del 26 luglio 2002, n. 32, *Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*¹³ disciplina gli interventi promossi dalla Regione Toscana in tali materie, al fine di costruire un sistema regionale integrato che garantisca la piena realizzazione della libertà individuale e dell'integrazione sociale e il diritto di apprendimento lungo tutto l'arco dell'intera vita come fondamento necessario per il diritto allo studio e al lavoro. Queste politiche integrate sono attuate sia attraverso interventi diretti (azioni di sostegno, anche di tipo finanziario) sia indiretti (azioni di consolidamento e sviluppo dei sistemi dell'educazione, della formazione professionale, azioni di indirizzo, coordinamento e valutazione dei sistemi stessi). La Regione, al fine di raccordare organicamente le proprie competenze con quelle esercitate dall'amministrazione statale e dagli enti locali nel campo nell'istruzione, sviluppa le proprie azioni osservando il metodo della concertazione interistituzionale e stipulando con gli stessi enti intese operative. Per rendere effettivo il diritto all'apprendimento e all'istruzione scolastica dall'infanzia fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo, la Regione promuove servizi e interventi adeguati, in particolare attraverso: il sostegno di tutti i servizi e le iniziative di supporto alla frequenza delle attività scolastiche; l'erogazione di provvidenze economiche prioritariamente destinate ai soggetti appartenenti a famiglie in condizioni svantaggiate; lo sviluppo di azioni di miglioramento della qualità dell'offerta di istruzione e formazione finalizzate alla riduzione dell'insuccesso e dell'abbandono scolastico.

*Sfruttamento
sessuale*

Con deliberazione della Giunta regionale del 17 settembre 2002, n. 960, *Programmi di assistenza e recupero di minori maltrattati e abusati*¹⁴, si prevede la programmazione di interventi in favore di minori vittime dei reati di cui alla legge 269/98 e a tal fine si individuano i fondi per finanziare i progetti territoriali che siano riconducibili a specifici programmi di assistenza e recupero. I progetti dovranno essere realizzati a livello di area vasta e/o sopranazionale da parte dei Comuni individuati come capofila e consentire l'integrazione degli interventi con la rete dei servizi sociali e sanitari del territorio; dovranno, inoltre, essere orientati a sperimentare modalità di assistenza innovative. Nel provvedimento la Giunta individua i termini per la presentazione dei progetti, i criteri di valutazione degli stessi da parte del Dipartimento diritto alla salute e politiche di solidarietà, le modalità e le procedure di redazione e di presentazione degli stessi.

¹³ Pubblicata in BUR del 5 agosto 2002, n. 23.

¹⁴ Pubblicata in BUR del 9 ottobre 2002, n. 41.

Regione Trentino-Alto Adige

Servizi per la prima infanzia

Con legge regionale del 12 marzo 2002, n. 4, *Nuovo ordinamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*¹⁵, la Provincia autonoma di Trento promuove la realizzazione di un sistema di servizi per la prima infanzia che garantisca una pluralità di opportunità socioeducative, la diffusione di una cultura di rispetto e di cura verso l'infanzia, il sostegno alla famiglia nell'educazione dei figli e la prevenzione di ogni forma di difficoltà o emarginazione a causa di situazioni di svantaggio. In questa ottica, la Provincia riconosce il diritto delle bambine e dei bambini a un equilibrio psicofisico e affettivo, valorizza la centralità della famiglia facilitando le scelte professionali e familiari dei genitori. Si individuano le seguenti tipologie dei servizi per l'infanzia: il nido d'infanzia; il nido familiare – servizio Tagesmutter – che consente alle famiglie di affidare in modo stabile e continuativo i figli a personale educativo professionale che fornisce cura ed educazione a uno o più bambini, presso il proprio domicilio o altro ambiente adeguato; i servizi integrativi come i centri per bambini e genitori e gli spazi gioco e accoglienza. I Comuni possono, inoltre, promuovere sperimentazioni di nuovi servizi integrativi.

Regione Umbria

Diritto allo studio

Con legge regionale del 16 dicembre 2002, n. 28, *Norme per l'attuazione del diritto allo studio*¹⁶, si stabilisce l'attuazione del diritto allo studio attraverso l'erogazione di servizi e provvidenze, collettive e individuali. La finalità è quella di rimuovere gli ostacoli che limitano la partecipazione dei cittadini al sistema scolastico e formativo, di concorrere alla qualificazione dello stesso, promuovendo e incentivando, anche con risorse economiche, gli interventi dei Comuni singoli e associati per favorire l'accesso alla scuola materna e garantire l'attuazione del diritto allo studio nella scuola dell'obbligo. I Comuni, a tale fine, si coordinano con gli organismi scolastici e con le organizzazioni culturali, sociali ed economiche presenti sul territorio. Le funzioni e i compiti della Regione attengono principalmente alla facoltà di promozione d'iniziative e di progetti, anche individuando criteri e indirizzi. Una previsione normativa specifica, per attuare i diritti in questione, è rivolta ai soggetti in situazione di handicap. È, infine, prevista l'assistenza sociosanitaria in ogni ordine e grado di scuola da attuare direttamente o anche tramite il servizio ASL. Il coordinamento della legge è regolato con il piano triennale per il diritto allo studio previsto dalla legge regionale n. 13/00 e con i conseguenti piani annuali.

¹⁵ Pubblicata in BUR del 19 marzo 2002, n. 12.

¹⁶ Pubblicata in BUR del 24 dicembre 2002, n. 58.

Giurisprudenza

(luglio - dicembre 2002)

Resoconto sintetico di alcuni provvedimenti in materia d'infanzia, adolescenza e famiglia pubblicati su riviste nel periodo indicato

Adozione

Una madre, dichiarata decaduta dalla potestà genitoriale, impugna il decreto con il quale sua figlia viene data in adozione; l'impugnazione viene dichiarata inammissibile sul presupposto che la reclamante, in quanto decaduta dalla potestà genitoriale, non rientra fra i soggetti legittimati a impugnare il decreto di adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 313 codice civile (cc), richiamato dall'art. 56 della legge 184/83, che menziona come tali unicamente l'adottante, l'adottata e il pubblico ministero. Trattandosi di adozione di minori, infatti, l'adottata è rappresentata dal tutore e ciò esclude la concorrente rappresentanza legale del genitore non affidatario decaduto dalla potestà della madre per Cassazione. Il ricorso successivo - fondato sull'art. 111 della Costituzione che garantisce lo svolgimento del processo in contraddittorio tra le parti in condizioni di parità - intende affermare che non si può escludere la qualità di parte anche al genitore decaduto dalla potestà sul figlio minore, che agirebbe non tanto in qualità di rappresentante del minore bensì in proprio, quale soggetto direttamente colpito dagli effetti del decreto di adozione nel suo interesse personalissimo a vigilare sull'istruzione, sull'educazione, sulle condizioni di vita figlio poiché la decadenza dalla potestà genitoriale, in quanto situazione revocabile, non interrompe il legame tra figlio e genitore. La Corte di cassazione con sentenza del 4 luglio 2002, n. 9689, (pubblicata in *Famiglia e diritto* n. 6, 2002, p. 644), si è pronunciata negando al genitore non affidatario la legittimazione a impugnare in proprio il provvedimento di adozione in casi particolari; il genitore non affidatario può impugnare ex art. 313 cc il decreto del tribunale per i minorenni solo nella veste di rappresentante del figlio minore, qualità che difetta però nel genitore decaduto dalla capacità genitoriale.

Filiazione naturale

La I sezione civile della Corte di cassazione, con ordinanza del 4 luglio 2002, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 251, primo comma, e 278, primo comma, del cc, nella parte in cui non consentono indagini sulla paternità di figli incestuosi, per violazione degli art. 2, 3 e 30, terzo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 8 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e della Convenzione europea sullo stato giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio. L'art. 30 della Costituzione assicura a tutti i figli nati fuori dal matrimonio, senza distinzioni di sorta, ogni tutela giuridica e sociale compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima. Non ricorrendo alcuna incompatibilità con i diritti dei membri della famiglia legittima, non vi possono essere remore al-

la piena applicazione precettiva della norma dell'art. 30, comma 3, Cost. che tutela il diritto di tutti i figli naturali a poter vivere la loro identità biologica nei rapporti con i genitori. Il rapporto genitore-genitore se illegittimo o vietato (come prima l'adulterio e oggi ancora l'incesto, ove dia pubblico scandalo) riguarda la responsabilità dei genitori che hanno posto in essere il rapporto stesso, ma non può e non deve ricadere sui figli. La Corte costituzionale con sentenza del 20-28 novembre 2002 n. 494, (pubblicata in *Famiglia e diritto*, n. 5, 2002, p. 473), superando atavici pregiudizi assolutamente estranei alla moderna sensibilità, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 278, primo comma, cc, nella parte in cui esclude la dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità naturali e le relative indagini nei casi in cui, a norma dell'art. 251, primo comma, cc il riconoscimento dei figli incestuosi è vietato. Con questa pronuncia d'illegittimità viene meno, in caso di filiazione incestuosa, il divieto di promuovere azione per la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturali. Per il futuro, quindi, tutti i figli senza alcuna discriminazione possono agire contro i genitori naturali ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 269 cc per sentire dichiarare giudizialmente il rapporto di paternità o maternità, ancorché tra i genitori esista (ed era dagli stessi sconosciuto) uno dei vincoli indicati dal precedente art. 251 cc.

Rapporto di lavoro

Il caso esamina la vicenda di una lavoratrice gestante che è ricorsa al giudice del lavoro per veder dichiarare illegittimo il proprio licenziamento motivato, secondo il datore di lavoro, per grave comportamento omissivo della lavoratrice al momento dell'assunzione, avendo taciuto il proprio stato di gravidanza. Tale circostanza, oltre a essere risultata dopo l'escussione dei testimoni non veritiera, non avrebbe potuto, in ogni caso, legittimare il licenziamento. La Sezione lavoro della Corte di cassazione, infatti, con sentenza n. 9864 del 6 luglio 2002 (in *Il Foro italiano*, vol. 2, 2002, parte I, p. 3044), ribadendo il principio di parità di trattamento tra uomini e donne sancito dalla Costituzione agli articoli 3 e 37, ha stabilito che la condotta della lavoratrice gestante o puerpera che al momento dell'assunzione al lavoro con contratto a tempo determinato non porta a conoscenza del datore di lavoro il suo stato, non può in alcun caso concretizzare una giusta causa di risoluzione del rapporto lavorativo né, più specificamente, la colpa grave prevista dall'art. 2 comma 3, lett. a), della legge 1204/71, atteso che un tale obbligo di informazione finirebbe per rendere inefficace la tutela della lavoratrice e ostacolerebbe la piena attuazione del principio di parità di trattamento garantito costituzionalmente e riaffermato anche dalla normativa comunitaria (direttive CEE n. 76/02 e 92/85).

Responsabilità della scuola e degli insegnanti

Con la sentenza 27 giugno 2002, n. 9346 (in *Il Foro italiano*, n. 10, 2002, parte I, p. 2636) le Sezioni unite della Corte di cassazione risolvono un contrasto giurisprudenziale che riguardava anche la stessa corte di legittimità. Per anni il dubbio è stato rappresentato dall'applicabilità dell'art. 2048 cc «Responsabilità dei genitori, dei tutori, dei precettori e dei maestri d'arte», al caso in cui l'allievo, duran-

te l'orario scolastico, resti pregiudicato da un fatto dannoso non imputabile direttamente ad altri minori sottoposti alla vigilanza degli stessi precettori (cosiddetto danno del minore a se stesso). Il caso in discussione si è verificato a una bambina che, durante una lezione di educazione fisica svoltasi per mal tempo in classe, scivolava a terra saltando tra i banchi, rincorrendosi con altri compagni, e riportava la frattura di due denti incisivi. Le Sezioni unite con una pronuncia innovativa, hanno definito che nella circostanza descritta sia la responsabilità della scuola sia quella degli insegnanti devono ricondursi all'ambito della responsabilità contrattuale piuttosto che extracontrattuale (art. 2048 cc). Nell'affermare ciò, la Corte ha ritenuto che tra l'alunno e la scuola sussista un rapporto di natura contrattuale, affermando che l'instaurazione del vincolo negoziale sorge nel momento in cui è accolta la domanda di iscrizione e l'allievo è ammesso a frequentare l'istituto scolastico; lo stesso principio vale anche per gli enti scolastici, culturali, sportivi o in genere associativi di natura privata alla cui vigilanza i minori sono affidati dai loro genitori per un certo periodo. In sostanza, ogni qual volta sia dato rinvenire un rapporto di natura contrattuale tra minore (rappresentato dai suoi genitori o da altri legittimati) ed ente, tale accordo ha come oggetto anche l'obbligo di tutela del minore stesso. Con questo nuovo orientamento, in tutte le ipotesi riconducibili alle fattispecie descritte, l'ente risponderà anche per il fatto rimproverabile al proprio preposto quando ciò configuri un inadempimento dell'obbligo di sorveglianza ovvero di qualunque altro obbligo cui la struttura fa fronte tramite i suoi dipendenti, secondo le comuni regole della responsabilità contrattuale.

*Responsabilità
del conducente
di scuolabus*

Con sentenza del 19 febbraio 2002, n. 2380, (pubblicata in *Il Foro italiano*, n. 9, 2002, parte I, p. 2440), la Corte di cassazione è stata chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità extracontrattuale di un conducente di scuolabus nella vicenda di una bambina di nove anni che perdeva la vita per le lesioni riportate in conseguenza dell'investimento di un'autovettura, subito dopo la discesa dall'automezzo del Comune adibito al trasporto degli alunni. La domanda di risarcimento danni presentata dai genitori della bambina nei confronti del Comune veniva respinta in primo grado e accolta invece dalla Corte d'appello di Ancona che ravvisava a carico del conducente dello scuolabus il dovere di vigilanza di natura extracontrattuale e riteneva responsabile il Comune in virtù del rapporto di preposizione ex art. 2049 cc. A fronte del ricorso proposto dal Comune, la Sezione III della Cassazione ha confermato in sostanza la sentenza d'appello, ravvisando la responsabilità extracontrattuale dell'autista dell'autobus, e quindi del Comune, a titolo di *culpa in vigilando* per non aver avvertito la minore, nel momento della discesa dall'automezzo che stava sopraggiungendo l'autovettura investitrice.

Stampa quotidiana e periodica (luglio - dicembre 2002)

Rassegna delle principali tematiche affrontate dai quotidiani e dalle riviste italiane nel periodo indicato

Adozioni

Secondo la Commissione per le adozioni internazionali (*Avvenire*, 21 luglio) i minori stranieri adottati in Italia negli ultimi due anni e mezzo sono stati 2.600. Le coppie ritenute idonee per l'adozione sono state 8.947. L'autorizzazione è stata concessa nel 99,9% dei casi con tempi relativamente brevi. Ogni mese vengono concesse, in media, 150 autorizzazioni. L'8% circa delle coppie richiedenti (con un'età media sui 40 anni) ha già uno o più figli.

Oltre 10 mila minorenni (*L'Osservatore Romano*, *Avvenire*, 27 ottobre) si trovano nei circa 500 istituti per minori ancora in funzione in Italia. Dovranno trovare una sistemazione in famiglia. Il dato è stato diffuso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ritiene che l'affidamento familiare sia la strada principale indicata dalla legge 149/01. Il rapporto *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali* realizzato dalla Commissione per le adozioni in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze denuncia, intanto, un calo del 14,9% delle adozioni internazionali (*La Stampa*, *Il Giornale*, *Il Messaggero*, *Avvenire*, *Il Sole 24Ore*, 5 dicembre). Nel primo semestre del 2002 sono stati adottati 1.306 bambini provenienti dall'estero con una diminuzione di 180 unità rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Famiglia

Al parlamento dell'Unione europea (*Avvenire*, 3 luglio), la proposta di rendere l'aborto "legale, sicuro e accessibile a tutti" è stata approvata in seduta plenaria. Il documento approvato a Strasburgo sancisce tuttavia che l'interruzione di gravidanza non deve essere utilizzata né come metodo di pianificazione familiare né come sistema contraccettivo.

In conseguenza dell'intensificarsi di tragici casi di infanticidio (*Avvenire*, 3 luglio) un sondaggio si interroga: «È solo colpa delle mamme?». Il Comitato per la bioetica - appena nominato nella sua nuova composizione, con un ritardo di cinque mesi dalla scadenza del precedente - avrà fra le proprie priorità la tutela della maternità nel suo insieme, vista come diritto della famiglia a essere aiutata dalla società e dai servizi a superare difficoltà ed eventuali risvolti drammatici. Così dichiara (*Corriere della Sera*, 20 luglio) il nuovo presidente del Comitato Francesco D'Agostino, filosofo della scienza all'Università La Sapienza di Roma, sottolineando l'importanza che negli ospedali le partorienti siano assistite psicologicamente dopo il parto, per prevenire e arginare eventuali stati depressivi. Di questi argomenti si occupa (*la Repubblica*, 16 luglio) anche il secondo numero della ri-

vista *Infanzia e adolescenza* che valuta scientificamente le ricerche psicopatologiche sulle condizioni di rischio materno che possono portare addirittura all'infanticidio. Si tratta di depressioni vere - da non confondere con il *maternity blues*, tipico di ogni puerpera - che agiscono attraverso meccanismi molto più complessi, aggravati da stereotipi sociali che vorrebbero la madre sempre e comunque felice.

Più di una famiglia su dieci vive con 800 euro al mese (*la Repubblica*, 9 agosto). È quanto emerge da un recente rapporto dell'ISTAT secondo il quale dodici famiglie su cento sono da considerarsi povere. Si tratta di due milioni e settecentomila nuclei, due terzi dei quali nelle regioni meridionali. Questi dati si riferiscono, comunque, alla povertà relativa, cioè determinata annualmente rispetto alla spesa media per consumi. Se si passa alla povertà "assoluta" si trovano 940 famiglie e ben tre milioni di individui: pensionati e famiglie con più di un figlio.

I dati EUROSTAT - dati ufficiali convogliati dai Governi e dalle istituzioni dei 15 Paesi europei al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - evidenziano (*la Repubblica*, 13 agosto) che l'Italia è uno dei Paesi al mondo con minor numero di figli per donna (1,19). Ultimo dell'Unione europea, è, conseguentemente, quello con meno giovani. Lo Stato investe su famiglia e figli meno che in tutti gli altri Stati europei, istruzione compresa, eccezion fatta per Olanda e Lussemburgo. Nonostante questa situazione, i minori italiani sarebbero i meno sbandati d'Europa. Riguardo alla criminalità minorile, al numero dei suicidi, all'uso di cannabis e al tabagismo siamo in fondo alla classifica europea.

Le famiglie più chiuse e isolate (*Il Giornale*, *Il Mattino*, 3 settembre) sarebbero quelle più a rischio di episodi di violenza. Lo afferma il professor Massimo Cicogna che ha monitorato per uno studio dell'Istituto internazionale di studi interdisciplinari almeno quattrocento casi di violenza familiare. Tra questi, però, bisogna distinguere quelli che originano da situazioni giuridico-legali legate alle separazioni. Concordano su questo punto di vista sia il presidente dell'Istituto di studi sulla paternità, Maurizio Quilici, sia il presidente dell'associazione Ex per genitori separati, Fabio Nestola, che dal 1989 a oggi si è occupato di circa 31 mila casi di separazione. Mentre Quilici allude a una sorta di "patologia sociale e giuridica" («udienze frettolose e superficiali, una perversa filosofia di conflitto anziché di accordo»), Nestola sottolinea un'iniqua consuetudine nell'affidamento dei figli, mentre non dovrebbe essere affatto automatico che la divisione della coppia coincida con l'allontanamento dei figli da uno dei genitori.

Gli assessori di Venezia, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Taranto, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari nonché i rappresentanti di Brindisi e Milano, riuniti in sede ANCI (*Il Sole 24Ore*, *Il Giorno*, *ItaliaOggi*, 29 ottobre) hanno denunciato che lo Stato non ha ancora accreditato gli stanziamenti relativi al periodo 1998-2001 - pari a 161 milioni di euro - previsti dal Fondo nazionale per l'infanzia con la cosiddetta legge Turco (n. 285/97) e destinati a finanziare iniziative e progetti a favore dei bambini, degli adolescenti e delle loro famiglie.

Intanto si segnala (*Il Sole 24Ore*, *Corriere della Sera*, 7 novembre) un lieve aumento della popolazione mentre calano le nascite e triplicano le presenze straniere. L'annuario ISTAT rileva che, in cinquant'anni, la media dei componenti dei nuclei familiari si è ridotta da 3,9 a 2,6. Tornano a crescere gli iscritti all'universi-

tà e aumenta l'occupazione, ma i senza lavoro restano quasi 2,3 milioni a fronte dei 21,5 milioni di occupati di cui il 37,5% sono donne. Calano del 2,7% i consumi reali familiari. La criminalità frena, ma sono quasi 2,2 milioni i reati denunciati, mentre in generale si lamenta la difficoltà di raggiungere gli uffici della pubblica sicurezza. La popolazione cresce, ma per l'incidenza dell'immigrazione. Aumenta il numero delle famiglie, ma calano i loro componenti che passano dalle 2,8 alle 2,6 unità. In compenso siamo al primo posto per i telefoni mobili, presenti nel 66% delle famiglie.

Con lo slogan "Meno figli per battere la povertà", l'Organizzazione delle nazioni unite, tramite l'UNFPA, agenzia che si occupa della popolazione mondiale, manda un messaggio inequivocabile (*la Repubblica*, 4 dicembre) ai Governi del mondo e alle gerarchie cattoliche che da anni sostengono di voler combattere le povertà, ma che da sempre sono contrarie all'idea di legare il controllo delle nascite alle politiche di sviluppo per i Paesi più arretrati. Per sconfiggere la povertà, sostiene l'UNFPA, la strada giusta non è la globalizzazione dall'alto ma il controllo demografico e la possibilità di garantire alle donne la possibilità di decidere della propria vita all'interno della loro società.

Salute

Si diffonde sempre di più anche tra i minori italiani il rischio di obesità (*La Stampa*, *Avvenire*, 2 e 3 luglio): i sanitari criticano sia la tipologia dei cibi sia la scarsa attività motoria esercitata in età scolare. Carlo Gabriele Gribaudo, direttore dell'Istituto di medicina dello sport di Torino che da anni è impegnato nell'osservazione degli alunni delle elementari e delle medie, sostiene che «l'obesità è un problema grave che può provocare diabete, disturbi circolatori, ipertensione, patologie vascolari a partire dai 20 anni». Attualmente il 30,4% dei maschi e il 26,6 delle femmine è in sovrappeso con circa un 5% generale di obesità. Anche il ministro per la Sanità, Girolamo Sirchia, prosegue la sua campagna contro questo fenomeno che incide sui bilanci per circa 22,9 miliardi di euro l'anno. All'iniziale e immediato impegno del Ministro contro l'obesità, si aggiunge l'allarme dei tossicologi che (*La Nazione*, 9 luglio) denunciano che gli adolescenti, oltre ad avere pessime abitudini alimentari, fumano e hanno una certa tendenza a bere troppo alcol.

Alla XIV Conferenza internazionale sull'AIDS di Barcellona (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *Il Messaggero*, *l'Unità*, 11 e 13 luglio) è stato sottolineato che le donne incinte dovrebbero fare il test per l'adenovirus (HIV). Secondo gli esperti, ogni anno in Italia nascono 500 bambini da mamme infette alcune delle quali non sanno neanche di esserlo. La scoperta della sieropositività in gravidanza consentirebbe di ridurre dal 40 al 4% il rischio di trasmissione dell'infezione da madre a figlio.

Secondo il rapporto UNICEF relativo all'HIV nel mondo le vittime dell'AIDS (*Corriere della Sera*, 3 luglio, *l'Unità* 5 luglio, *Il Messaggero* 9 luglio) sono sempre più giovani. Su seimila persone che si infettano ogni giorno, la metà ha un'età compresa tra i 15 e i 25 anni. In Italia, l'anno passato, sono stati registrati 3.500 nuovi casi e il 60% di questi è stato diagnosticato quando ormai si trattava di AIDS conclamato. Secondo l'Istituto superiore di sanità, dei 110 mila sieropositivi stimati circa la metà ignora la propria condizione.

Dagli Stati Uniti si lancia un altro allarme per la “depressione adolescenziale” (*la Repubblica*, 1 ottobre e *Grazia*, 10 ottobre). Un male che si diffonde sempre più rapidamente nelle società del benessere. Negli Stati Uniti sono ormai otto su cento i minori colpiti dalla malattia e i dati italiani tendono a combaciare con quelli americani. Studi condotti da Renato Mannheimer e dal pediatra Guido Brusoni, per conto della Federazione italiana dei medici pediatri, sottolineano il *trend* in crescita del fenomeno che interesserebbe il 5,3% degli 11-14enni e addirittura il 13,8% dei minori tra i 15 e i 19 anni.

Anche per i minori di età compresa tra 0 e 12 anni circa (*Il Giorno*, *Avvenire*, *Il tempo*, 11 ottobre) dagli Stati Uniti viene segnalata una nuova sindrome: la ADHD, o disturbo da deficit di attenzione e iperattività. Mentre negli USA ha larga diffusione l'abitudine di somministrare uno psicofarmaco chiamato Ritalin, in Italia la maggior parte degli specialisti è contraria. Giuseppe Dell'Acqua, direttore del Dipartimento di salute mentale di Trieste, ha affermato di essere contrario all'uso di qualsiasi psicofarmaco come routine e prevenzione.

Aumentano le problematiche adolescenziali depressive o di tipo narcisistico e sfociano spesso nella bulimia o nell'anoressia: al Convegno nazionale di psicoterapia dell'adolescenza che si è svolto a Firenze (*la Repubblica*, 18 ottobre) è emerso un sempre più diffuso malessere giovanile. Si parla di “magma adolescenziale” ma anche di ansia e nevrosi (insonnia, enuresi notturna, incubi onirici) che colpirebbe uno su cinque dei più piccoli, raggiungendo livelli di allarme sociale (*Corriere della Sera*, 19 ottobre). Tra le cause, le carenze affettive e l'incapacità educativa dei genitori.

La relazione annuale dell'Osservatorio europeo sulle droghe e la tossicodipendenza con sede a Lisbona (*Avvenire*, 4 ottobre) rileva che in Italia i tossicodipendenti che assumono sostanze con l'uso particolarmente pericoloso delle iniezioni, costituiscono il 18,2% dei soggetti. Il primato dell'Italia nell'uso delle droghe - alle quali si aggiungono sempre nuovi micidiali cocktail - è ancora più preoccupante perché il fenomeno è particolarmente diffuso tra i giovanissimi.

Indagini svolte in undici città (*Avvenire*, 25 ottobre) rivelano che un bambino su dieci è malato di asma. Il 41% dei bambini italiani è costretto a convivere con forti disturbi respiratori soprattutto per colpa del fumo, dell'inquinamento e dell'alimentazione. L'indagine ha coinvolto 11 città, 493 insegnanti e 12.400 alunni.

Il 40% delle malattie dovute al degrado atmosferico affligge i più piccoli (*la Repubblica*, *Il Messaggero*, 2 settembre) fino a causare 5 milioni di morti l'anno. I dati sono diffusi dall'Organizzazione mondiale della sanità la cui direttrice, Gro Harlem Brundtland, parla di tredicimila bimbi morti al giorno per aria, acqua e terreno inquinato.

Mezzi
di comunicazione

Sarà prorogato fino al 2004 (*ItaliaOggi*, 1 luglio) il piano d'azione europeo per l'impiego sicuro di Internet. La Commissione che se ne occupa ha l'obiettivo di lottare contro i contenuti illegali e dannosi attraverso la creazione di una rete di linee dirette in Europa e con lo sviluppo di sistemi di filtraggio.

In base al rapporto CENSIS su informazione e minori (*ItaliaOggi, Avvenire, Il Secolo d'Italia*, 9 luglio), realizzato su iniziativa del Segretariato sociale della RAI, non è molto positiva la risposta alla domanda se linguaggio e immagini in rapporto a eventi dolorosi o delittuosi corrispondano alla sensibilità dei minori. Viene sottolineato un eccesso di compiacimento per il dettaglio e la spettacolarizzazione della notizia che dà luogo a un clima quotidiano più attinente alla "morbosità" che alla linearità della cronaca.

Da un sondaggio condotto su 120 persone tra psicologi ed esperti di comunicazione (*Il Tempo*, 21 ottobre) risulta che, in generale, il piccolo schermo "mostra una realtà distorta, fuorviante e negativa della famiglia". «Questo è tanto più grave - sostiene Mariolina Palumbo, responsabile del Centro studi per l'adolescenza - in un momento come questo in cui ogni giorno la cronaca denuncia tragedie e drammi che avvengono proprio tra le mura domestiche».

«Entro ottobre - ha detto il ministro Gasparri - abbineremo ai codici di autoregolamentazione delle televisioni un meccanismo di sanzioni e di protezione reale per i minori. Ma nessun codice può sostituirsi alla famiglia» (*Avvenire*, 16 ottobre). Conferma, inoltre (*Avvenire*, 3 novembre), che entro l'anno «avremo il Codice e un nuovo contratto di servizio. Bisogna però fare appello anche alla deontologia professionale dei giornalisti che pur nel dovere di cronaca dovrebbero avere il senso del limite». In seguito (*Corriere della Sera, la Repubblica, La Stampa, Il giornale, Il giorno, Avvenire*, 30 novembre) ha convocato un tavolo di discussione con RAI, Mediaset, La 7, MTV e altri consorzi i quali hanno tutti siglato il Codice per la tutela televisiva dei minori. Un comitato di 15 membri accerterà le violazioni e l'*Authority* deciderà le sanzioni che potranno arrivare alla revoca della licenza.

Adalberto Baldoni (*Il Messaggero*, 6 dicembre), l'uomo che il ministro Gasparri ha messo a capo della Commissione che vigilerà sul rispetto della normativa contro le trasmissioni violente e diseducative denuncia però che i lavori non hanno avuto inizio perché i 15 membri del Comitato di controllo non sono stati ancora nominati. «Nonostante tutte le emittenti abbiano aderito al nuovo codice - continua Baldoni - mi dicono che sono proprio RAI, Mediaset e La 7 a ritardare l'insediamento del Comitato».

Scuola

I promossi alla maturità (*Corriere della Sera, la Repubblica*, 9 e 12 luglio) sono stati il 97%. La novità delle commissioni interne si è rivelata ininfluente visto che la percentuale è rimasta invariata dall'anno precedente. Secondo un'indagine dell'OCSE, però, i risultati degli esami e degli scrutini in genere (*Panorama*, 11 luglio) non corrispondono a un grado di preparazione proporzionalmente adeguato. In base a una graduatoria emersa da un test europeo sulla comprensione linguistica, gli italiani si sono piazzati al ventesimo posto.

Nel corso di un incontro con i sindacati della scuola (*l'Unità*, 24 luglio) il ministro dell'Istruzione Letizia Moratti ha presentato una lista di 2.500 istituti, da Udine a Palermo, che "pesano" eccessivamente sul bilancio del ministero perché impiegano troppi insegnanti in rapporto allo scarso numero di alunni. Si tratta di scuole che vanno "tagliate" e ridimensionate.

Dopo mesi di scontri con i sindacati (*Avvenire*, 11 settembre) Letizia Moratti ha anche ottenuto dal Consiglio nazionale della pubblica istruzione un voto che autorizza il via libera alla sperimentazione. Le scuole coinvolte potranno aderire anche solo parzialmente, sulla base delle loro disponibilità. Manca ancora il testo definitivo del decreto ma il Ministero dell'istruzione (*Il Sole 24Ore*, 1 ottobre) rende noto che la sperimentazione partirà da asili ed elementari in 250 circoli didattici tra istituti statali e paritari. La scelta delle scuole sarebbe stata effettuata sulla base delle richieste pervenute: 48 scuole nel Nord-ovest, 46 nel Nord-est, 64 al Centro, 53 al Sud e 39 nelle Isole. Per quanto riguarda l'informatizzazione, però, i circoli didattici, a distanza di circa un mese, denunciano di non aver ancora avuto un minimo di supporto alle proprie attività (*Il Sole 24Ore*, 25 ottobre).

«Se il ministro non interviene saremo costretti a rivolgerci all'autorità giudiziaria»: è quanto afferma l'Associazione italiana persone down (AIPD) a proposito delle segnalazioni sempre più allarmate che le pervengono circa il disastroso inizio dell'anno scolastico per portatori di handicap "sistemati" in soprannumero nelle aule e privati indiscriminatamente delle ore di attività di sostegno (*l'Unità*, 1 ottobre). In conseguenza dei tagli previsti dalla Finanziaria, alla riapertura delle scuole i 130 mila studenti disabili iscritti nelle scuole italiane si sono trovati a disporre di meno insegnanti di sostegno e di meno personale necessario. Su questi e su altri argomenti di carattere scolastico, interviene anche *L'espresso* del 10 ottobre.

Un terremoto in Molise fa una strage di alunni a San Giuliano di Puglia nell'unica scuola del paese. La legge che ha per titolo *Norme per la sicurezza degli impianti* è del 1990 (*Corriere della Sera*, *la Repubblica*, *Il Giorno* dal 1 al 5 novembre) ed enuncia come termine ultimo per la messa in sicurezza degli edifici scolastici il 1993. La sicurezza sulla scuola è stata rinviata per ben cinque volte. Già all'inizio di settembre i sindacati della scuola avevano denunciato che il 42,98% degli edifici scolastici è privo del certificato di agibilità statica. Per i restanti si parla di altissime percentuali di tetti da rifare, di impianti elettrici non a norma, di fogne inadeguate. Secondo la CGIL (*la Repubblica*, 4 novembre) il Ministro «ha ignorato l'allarme sulla sicurezza per cancellare 200 miliardi di vecchie lire dal bilancio per l'adeguamento degli edifici. Non ha mai chiesto stanziamenti sulla Finanziaria e ha anzi concesso che le venissero tolti quelli previsti dal governo precedente».

Con lo slogan "Insegnare poche cose, ma insegnarle bene" il ministro dell'Istruzione Letizia Moratti ha dato il via (*Corriere della Sera*, *Il Messaggero*, 20 dicembre) alla seconda fase della riforma della scuola secondaria convocando 250 "saggi" di diversa estrazione culturale a ripensare il liceo e la scuola di formazione professionale del futuro. La Commissione dei saggi compilerà i nuovi piani di studio entro la primavera prossima.

Intanto, l'ultima indagine ministeriale (*Il Sole 24Ore*, *ItaliaOggi*, 9 dicembre) sostiene che sono sempre di più i minori che abbandonano gli studi. I dati più allarmanti riguardano le scuole superiori con particolare riferimento a licei scientifici, istituti professionali e artistici.

Abuso e sfruttamento

Dai Paesi dell'Est (*la Repubblica*, *La Nazione*, *La Padania*, *Avvenire*, *Famiglia Cristiana*, 11 e 12 luglio, *Panorama*, 19 settembre) ogni anno scompaiono migliaia di minori e il cuore del traffico sarebbe tra l'Albania e l'Italia, per un giro d'affari tra i 7 e i 10 miliardi di dollari l'anno.

Secondo l'ultimo rapporto delle Nazioni unite (*Anna*, 30 luglio) nel mondo sono circa otto milioni i minori ridotti in condizioni di schiavitù secondo le più diverse modalità, la più odiosa delle quali è ancora quella dello sfruttamento sessuale.

In Italia (*Il Tempo*, 11 ottobre) viene abbandonato un neonato al giorno. Si tratta di un problema mondiale che anche nel nostro Paese sta diventando allarmante. D'altra parte, avverte la FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), la lotta alla denutrizione mondiale ha subito una battuta d'arresto (*la Repubblica*, 16 ottobre). La fame uccide un bimbo su sette. I dati più recenti confermano che nei Paesi in via di sviluppo circa 800 milioni di persone – una su sette – sono sottoalimentate e, quel che è peggio, questa cifra è rimasta invariata negli ultimi dieci anni.

Ai lavori della Seconda conferenza per l'infanzia e l'adolescenza che si è svolta a Collodi (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *La Nazione*, *Liberio*, *La Stampa*, *l'Unità*, *Il Resto del Carlino*, 21 novembre) il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni si è impegnato con precise promesse per la lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile.

L'ultimo rapporto UNICEF sull'infanzia (*la Repubblica*, *La Stampa*, *Avvenire*, *Il Mattino*, *Corriere della Sera*, *Panorama*, *Io Donna*, 12 dicembre) quest'anno fotografa la condizione dei minori attraverso il loro stesso sguardo. Gli esperti si sono resi conto, infatti, che i progetti di intervento che hanno più probabilità di successo sono proprio quelli che partono dall'ascolto delle esigenze dei bambini e si fondano sulla loro collaborazione. Il mondo sognato dai bambini, così, è stato sintetizzato nello slogan "Sicurezza, aria pulita e tanto cibo". Purtroppo la realtà che scaturisce dai dati UNICEF è ancora molto diversa e preoccupante.

Pedofilia

Secondo le statistiche dell'UNICEF sono almeno 100 mila i turisti italiani (*Il Giorno*, 20 luglio) che ogni anno frequentano i "paradisi della pedofilia". Telefono Arcobaleno stima in circa 4 miliardi di dollari l'anno il volume d'affari del turismo sessuale. Nel mercato del sesso, secondo l'UNICEF, sono coinvolti mezzo milione di minori in India e altrettanti in Brasile, 400 mila in Perù, 300 mila in Nepal e Thailandia, 200 mila in Cina, 100 mila nelle Filippine, 40 mila nello Sri Lanka, 30 mila in Venezuela, 20 mila in Cambogia, Pakistan, Honduras e Indonesia, 5 mila in Messico, 3 mila in Costa Rica e alcune centinaia in Romania. L'età media del "turista sessuale" si è abbassata dai 60 anni di circa sette anni fa, ai 30 anni attuali.

In Italia è stata sgominata l'ennesima cupola di insospettabili pedofili che tramite Internet speculava perfino sulle foto dei figli (*Liberio*, *La Stampa*, 3 luglio, *Avvenire*, 2 agosto). Tra gli altri una casalinga 40enne scambiava materiale on line per arrotondare il bilancio familiare (*Il Tempo*, 1 agosto).

È stato istituito il Comitato interministeriale di coordinamento della lotta alla pedofilia. Il neonato organismo (CICLOPE) coordinerà le strategie di preven-

zione e repressione di undici ministeri (*Avvenire, la Repubblica, La Stampa, Il Giornale, Il Giorno, Il Messaggero, Il Resto del Carlino, Il Mattino, La Padania*, 4 ottobre).

Il Papa ha accettato le dimissioni del cardinale di Boston, Bernard Law, dopo che in meno di un anno ha avuto quelle di altri tre vescovi cattolici statunitensi coinvolti a diverso titolo nel più grande scandalo legato alla pedofilia che sia scoppiato negli Stati Uniti (*Corriere della Sera*, 14 dicembre). In Italia (*Il Messaggero, Il Tempo, La Padania*, 17 dicembre) anche due sacerdoti sono rimasti coinvolti nell'ultima operazione di polizia sui siti pedofili.

Razzismo

Sulla scrivania del direttore del Centro di formazione professionale di Villanuova sul Clisi (Brescia), vicino a Salò, è arrivata una lettera firmata da due rappresentanti di classe del primo anno di corso per operatori di macchine utensili: «Caro signor direttore, vorremmo indire un'assemblea di classe per discutere, tra le altre cose, la proposta di esclusione degli extracomunitari» (*Corriere della Sera*, 5 novembre). L'assemblea non è stata autorizzata e il direttore ha specificato che la richiesta «costituisce una violazione delle norme costituzionali dello Stato italiano». «Purtroppo - ha commentato - la richiesta di questi ragazzi è un indice di intolleranza che riflette una mentalità diffusa».

Il professor Massimo Cicogna, coordinatore dell'Associazione psicologi volontari che fanno capo all'associazione Help Me (*l'Unità*, 28 dicembre), ha monitorato i desideri di fine d'anno di oltre 1.250 bambini italiani tra i 6 e i 12 anni. A dispetto dei buoni propositi tipici della stagione, il 56% dei minori vivrebbe con estremo disagio un capodanno in compagnia di un coetaneo extracomunitario. Ostacolo quasi totale per una possibile integrazione, una profonda ignoranza - perfino geografica - dei luoghi di provenienza degli stranieri, considerati pericolosi e "diversi". Il razzismo dei minori italiani, insomma, non sarebbe estraneo alla classifica culturale in cui vengono collocati dalla maggior parte delle analisi europee: in genere all'ultimo o penultimo posto.

Legge e giustizia

Un dossier elaborato dalla Polizia di Stato (*Avvenire, Il Messaggero, Il Tempo*, 26 e 27 luglio) ha evidenziato che dal gennaio 1992 all'aprile 2002 sono stati commessi da adolescenti ben 214 assassinii con una media di circa 20 episodi l'anno. In alcuni casi si può parlare di veri e propri moventi criminali: 48 per rapina, 211 per stupefacenti, 14 per estorsione o regolamento di conti. In altre circostanze la molla è scattata per rabbia pura scatenata da meccanismi di vendetta, questioni passionali, rancori personali. Discorso a parte merita la violenza sessuale mentre colpiscono quanto a consistenza numerica gli assassinii per futili motivi e quelli rimasti senza una spiegazione. Per quanto riguarda i delitti commessi tra le mura di casa, gli investigatori - che non ritengono il fenomeno in aumento - li attribuiscono a reazioni di autodifesa innescate da abusi ripetuti.

L'ISTAT (*Avvenire, Il Mattino*, 5 luglio) ha divulgato il volume *Devianza e disagio minorile. Caratteristiche e aspetti giudiziari*, dal quale emerge che aumenta il

numero dei reati commessi ma anche subiti dai minori italiani, con particolare riferimento all'abuso sessuale messo in atto da familiari o conoscenti.

«La riforma della giustizia minorile proposta dal ministro Roberto Castelli è una riforma pericolosa» (*Il Manifesto*, 20 luglio): lo sostengono le organizzazioni non governative Amici dei bambini, ANFAA, VIAI, CIES, ECPAT Italia, Save the children Italia, Telefono Azzurro, UNICEF Italia. Anche il Consiglio superiore della magistratura (*La Stampa*, *Il Manifesto*, 26 luglio, *Il Tempo*, 27 luglio e *Famiglia Cristiana*, 4 agosto) boccia la riforma Castelli individuandovi «uno strappo ai principi internazionali riconosciuti nonché agli orientamenti affermatasi da tempo nel nostro paese». Livia Pomodoro, presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, nel criticare le ipotesi di riforma della giustizia minorile e l'eventuale inasprimento delle pene, ha sostenuto che «è la società che deve ristabilire un chiaro limite tra il lecito e l'illecito. Limite che adesso è eccessivamente sfumato» (*Il Messaggero*, 5 ottobre).

«Non c'è aumento dei reati commessi da minori ma c'è un preoccupante incremento di delitti particolarmente efferati»: afferma il ministro della Giustizia Roberto Castelli (*Il Messaggero*, 10 ottobre). «Con il progetto della riforma sulla giustizia minorile – ha proseguito – abbiamo voluto inasprire le pene previste per i reati più gravi proprio per dare un messaggio rieducativo ai ragazzi che devono prendere coscienza che per certi fatti non c'è impunità». La consulente del Ministero del welfare, Aurora Lusardi, afferma che la riforma Castelli «colmerà 20 anni di lacune. La società civile deve procedere prima all'applicazione delle pene e poi al recupero» (*Il Tempo*, 17 ottobre).

Presidente dell'Associazione magistrati per i minori, il giudice Armando Rossini, intervenuto a Salerno al convegno *Le adolescenze tra complessità e cambiamento*, ha affermato che «la Magistratura minorile non condivide l'allarme su certe clamorose devianze adolescenziali che non rappresentano la totalità della realtà giovanile e quindi neanche di quella criminale. Di conseguenza l'abbassamento della soglia di punibilità ai 14 anni appare un limite invalicabile». Nel corso dello stesso convegno (*Il Tempo*, 10 novembre, *Panorama*, 21 novembre) si è parlato di un certo aumento del fenomeno del bullismo, fenomeno a cui si deve rispondere non in tribunale ma dall'interno della famiglia e della scuola.

Intervenuto a Collodi ai lavori della Seconda Conferenza per l'infanzia e l'adolescenza, il ministro Castelli ha invocato più severità per i minori ed è stato duramente contestato; alcuni esperti e giudici minorili hanno abbandonato l'aula in segno di protesta (*Corriere della Sera*, *Avvenire*, *La Nazione*, *Liberio*, *La Stampa*, *l'Unità*, *Il Resto del Carlino*, 21 novembre).

Ricerche e indagini

ISTAT

Stili di vita e condizione di salute

A partire dal 1993 l'ISTAT ha avviato una serie di ricerche campionarie tematiche dal titolo *Indagini multiscopo sulle famiglie*. I principali contenuti informativi delle indagini riguardano la famiglia, l'abitazione, l'istruzione, il lavoro, il tempo libero, la partecipazione sociale, la criminalità e la salute. I risultati delle ricerche vengono raccolti, analizzati e diffusi attraverso quattro pubblicazioni annuali alle quali è previsto che si affianchino, con scadenza quinquennale, altre indagini che approfondiscono temi particolari e un'indagine a scadenza trimestrale.

I dati che vengono presentati di seguito sono tratti dalla pubblicazione annuale *Stili di vita e condizione di salute*. I dati di questa particolare ricerca sono stati raccolti tra dicembre 2001 e marzo 2002. Sono state contattate 19.920 famiglie, per un totale di 53.113 individui. Le informazioni sono state raccolte in parte con l'intervista diretta e in parte con l'autocompilazione da parte del rispondente.

Gli stili alimentari

Il pranzo rimane, nelle abitudini alimentari degli italiani, il pasto più importante della giornata. Ogni 100 persone con più di tre anni, ben 72,1 dichiarano di considerarlo tale, contro un più modesto 20,3 che dà maggiore importanza alla cena.

Questa preferenza è ancora più marcata tra i bambini e i ragazzi tra i 3 e i 17 anni. Sono circa 75 ogni 100 coetanei, i bambini e ragazzi che considerano il pranzo come pasto principale, mentre sono solo 14 quelli che considerano maggiormente la cena. All'interno di questa fascia d'età dei minori non si registrano variazioni significative per quel che riguarda la preferenza verso il pranzo, mentre cresce, al crescere dell'età, la percentuale di quanti dichiarano una maggiore predilezione per la cena (si passa da 11,1% della classe 3-5 anni a 17,5% della classe 15-17). Non si riscontrano grandi differenze tra le abitudini dei ragazzi e delle ragazze. Solo nell'età dei più piccoli (3-5 anni) è più netta la predilezione delle bambine per il pranzo (più di 77 ogni 100) rispetto alla cena (9,8), mentre tra i bambini queste quote sono rispettivamente pari a circa 74 per il pranzo e 13 per la cena.

La colazione rappresenta un altro momento importante nelle abitudini alimentari degli italiani. Nella popolazione con più di 3 anni, considerata complessivamente, ogni 100 persone, 76 dichiarano di effettuare una colazione ade-

guata. Per adeguata s'intende una colazione in cui non si assumano solamente tè o caffè, ma si beva latte e/o si mangi qualcosa. Nei bambini e nei ragazzi questa abitudine è ancora più radicata, specialmente nei più piccoli. Ogni 100 coetanei sono 93,5 i bambini tra i 3 e i 5 anni che effettuano una buona colazione, 91,3 quelli di 6-10 anni, 83,3 tra gli 11-14enni e, infine, 76,3 tra 15 e 17 anni.

I dati, come detto, evidenziano un'attenzione particolare verso questo pasto, ritenuto da tutti gli studiosi dell'alimentazione uno dei pasti più importanti della giornata. Attenzione che, però, con l'avanzare dell'età si rivolge più verso i figli più piccoli, che non verso se stessi. Si consideri che la quota di coloro che dichiarano di effettuare una buona colazione, avendo un'età compresa tra i 35 e i 60 anni, scende a circa 68.

Dopo questo breve quadro sulle preferenze per i vari pasti della giornata, l'attenzione si sposta su quali alimenti sono ritenuti, dagli italiani, alla base della loro alimentazione. Escludendo i bambini piccolissimi (0-2 anni) per i quali l'alimentazione è praticamente standard, per il resto della popolazione, su 100 persone mediamente 88,3 consumano pane, pasta o riso almeno una volta al giorno, mentre sono circa 78 quelli che consumano frutta. Tra i bambini e i ragazzi con meno di 17 anni è più alta, rispetto agli adulti, la quota di coloro che mangiano pane, pasta o riso (sono circa 91 ogni 100), mentre è più bassa (72 ogni cento) quella di coloro che mangiano frutta. In generale l'alimentazione dei bambini e dei ragazzi non si caratterizza per nulla di particolare, se non per quegli alimenti notoriamente poco graditi a quell'età.

Ecco allora che mentre ci sono circa 30 bambini/ragazzi su 100 che consumano verdura almeno una volta al giorno, tra gli adulti con un'età compresa tra i 25 e i 64 anni questa quota sale a 53. Parimenti significative per queste due classi d'età le differenze nei consumi di ortaggi.

I bambini più piccoli (3-5 anni) si caratterizzano per un'alta diffusione nel consumo di latte (83,6 ogni cento), mentre sono 53,7 ogni 100 gli adulti di 55-59 anni. Quasi la totalità della popolazione usa olio di oliva e grassi vegetali sia per il condimento a crudo che per la cottura. Questa abitudine alimentare è tra le più radicate, vista la sua alta diffusione sia in relazione all'età degli intervistati che al luogo di residenza.

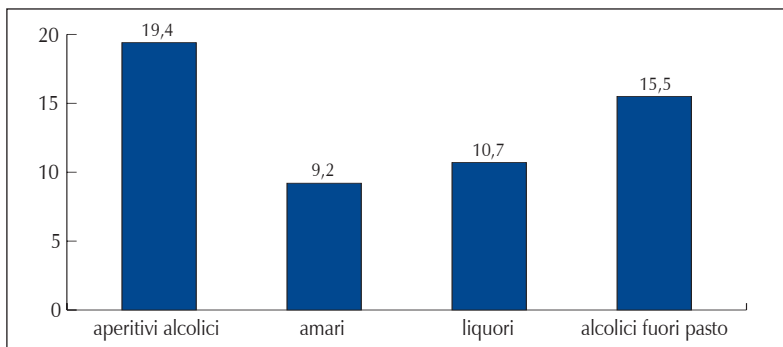
Le bevande

Il consumo di bevande è sostanzialmente omogeneo nella popolazione relativamente alle varie fasce d'età solo se si prende in considerazione il consumo di acqua minerale. Per altre tipologie di bevande le differenze ci sono e in alcuni casi sono anche molto nette. Il consumo di bevande gassate, per esempio, riguarda 83,2 ragazzi di 14-17 anni ogni 100. Questa quota decresce al crescere dell'età, tanto che solo 26 ultrasessantacinquenni ogni 100 bevono bevande gassate.

Nettamente inferiore, ma non insignificante, la quota di minorenni al di sopra dei 14 anni che consuma vino, pari a 19,5 ogni 100 giovani. Maggiormente diffuso, per questa fascia d'età, il consumo di birra con 33,9 giovani. Da evidenziare, inoltre, che ben 2,2 giovani ogni 100 dichiarano di bere birra tutti i giorni.

Un'ultima annotazione riguarda il consumo di aperitivi e bevande alcoliche. È crescente negli ultimi anni il consumo di bevande alcoliche, specie tra i giovani tra i 20 e i 24 anni. Nella classe d'età compresa tra 14 e 17 anni gli aperitivi alcolici sono bevuti da 19,4 ragazzi su 100, 9,2 consuma amari, 10,7 liquori e il 15,5 consuma alcolici fuori pasto.

Figura 1 - Ragazzi di età compresa tra i 14 e i 17 anni per consumo di bevande alcoliche - Anno 2001 (per 100 ragazzi della stessa età)

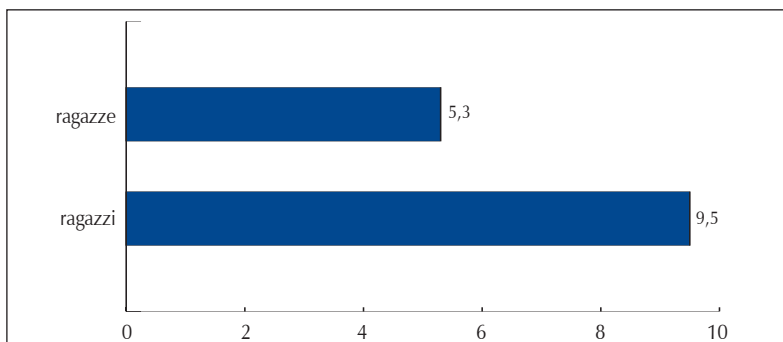


Il fumo

Si mantiene piuttosto stabile nella popolazione italiana la quota di fumatori abituali di sigarette, sigari e pipe. Questa stabilità è data da una leggera diminuzione dei fumatori di sesso maschile e il contemporaneo aumento del numero delle fumatrici. Nella popolazione italiana con più di 14 anni, ogni 100 persone ce ne sono 23,8 che dichiarano di essere fumatori. Sebbene, come detto, si registri una flessione, l'abitudine al fumo rimane molto più diffusa tra gli uomini (31,2%) che tra le donne (16,9%).

Tra i ragazzi con età compresa tra i 14 e i 17 anni la quota dei fumatori è pari a 7,5%. Anche per questa fascia d'età l'abitudine al fumo è maggiormente diffusa tra i ragazzi (ce ne sono 9,5 ogni 100) che tra le ragazze (5,3%).

Figura 2 - Ragazzi di età compresa tra i 14 e i 17 anni che si dichiarano fumatori. Anno 2001 (per 100 ragazzi della stessa età)



Singolare il dato riguardante gli ex fumatori. Tra i ragazzi, 3,4 ogni 100 dichiarano di aver provato a fumare (non si può certo parlare di fumatori veri e propri vista la giovane età) e questa percentuale è identica sia per i ragazzi che per le ragazze. Il discorso cambia totalmente nelle classi d'età superiori, dove, alla maggiore abitudine al fumo degli uomini, corrisponde una maggiore disponibilità a smettere. Dopo i 60 anni, infatti, tra gli uomini fumatori circa 46 ogni 100 dichiarano di aver smesso. Per le donne, per le quali la diffusione dell'abitudine al fumo è, come detto, inferiore, risulta notevolmente più bassa la propensione a smettere, visto che solo 12 donne fumatrici ultrasessantenni su 100 si dichiarano ex fumatrici. Per entrambi i sessi essere fumatori significa essere fumatori di sigarette. Nella popolazione con più di 14 anni, il 97,8% fuma sigarette.

Per quel che riguarda la quantità di sigarette fumate giornalmente, tra i giovani prevale un consumo piuttosto modesto, visto che su 100 giovani fumatori, circa 75 fumano meno di 10 sigarette al giorno e solo lo 0,5% dei fumatori va oltre le 20. Nella popolazione italiana nella sua totalità si registra un consumo medio giornaliero di sigarette pari a 14,7.

Lo stato di salute e il consumo di farmaci

I dati sullo stato generale di salute degli italiani sono stati ottenuti chiedendo agli intervistati di valutare in una scala da 1 a 5 (1 lo stato peggiore, 5 il migliore) come veniva percepito il proprio stato di salute. Gli uomini dichiarano di stare bene più frequentemente delle donne. Non è così tra i bambini e gli adolescenti, per i quali la percezione di un buon stato di salute è pressoché identico per i due sessi. Ogni cento ragazzi minorenni 10 sono affetti da una malattia cronica, le ragazze sono circa 8. Per il resto delle malattie soggette a indagine non si registrano valori di una certa consistenza, se non per quel che riguarda le malattie allergiche, che sono diffuse tra i minori nelle stesse proporzioni del resto della popolazione. Nella classe d'età compresa tra 0 e 14 anni la diffusione è leggermente maggiore tra i bambini (7,2 ogni 100) che tra le bambine (5,9). Cresce nella classe 15-17 anni, per entrambi i sessi, la quota di ragazzi che dichiarano di essere affetti da malattie allergiche (8,5 per i ragazzi e 8,6 per le ragazze). Mediamente nell'intera popolazione sono 8,2 ogni cento le persone affette da malattie allergiche, con una maggiore diffusione tra le donne (9,1) rispetto agli uomini (7,4).

Un'ultima breve annotazione riguarda il consumo di farmaci. Negli ultimi due giorni precedenti l'intervista circa 15 bambini ogni 100 con un'età inferiore ai 14 anni dichiarano di aver consumato farmaci, mentre sono circa 13 quelli tra i 15 e i 17 anni. Cresce col crescere dell'età la percentuale di coloro che hanno assunto farmaci. Si pensi che ogni cento persone con più di 75 anni, circa 78 hanno dichiarato di aver consumato dei farmaci.

DOCUMENTI

Relazione sulla giustizia minorile

La relazione è stata approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare per l'infanzia nella seduta del 17 dicembre 2002 - ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1997, n. 451 - e trasmessa alle presidenze delle camere del Parlamento il 20 dicembre 2002

La Commissione parlamentare per l'infanzia, considerati gli approfondimenti svolti nel corso dell'indagine conoscitiva avviata il 4 dicembre 2001 su abuso e sfruttamento dei minori, l'audizione del Ministro della giustizia, Roberto Castelli, i sopralluoghi effettuati presso l'Istituto penitenziario minorile "Cesare Beccaria" di Milano e l'Istituto penitenziario minorile di Airola (Benevento), l'elaborazione dei contenuti avvenuta, nell'ambito del gruppo di lavoro in materia di giustizia minorile, con il contributo anche di consulenti tecnici, che hanno altresì curato l'analisi dei dati statistici pervenuti dai Tribunali per i minorenni e dalle rispettive Procure, ritiene di dover evidenziare la necessità di quanto segue:

- a. il trasferimento di tutte le competenze civili e penali in materia di famiglia e minori ad un organo specializzato "per la famiglia e per i minori" che sia coerente con i principi stabiliti dagli articoli 102, commi 1 e 2, e 111 della Costituzione;
- b. l'attribuzione di un potere di intervento ad un istituendo garante dell'infanzia o difensore civico dell'infanzia, sia in materia civile che in materia penale;
- c. il mantenimento dell'attuale ruolo dei servizi sociali del territorio in stretto coordinamento, anche nel procedimento civile minorile, con i servizi sociali ministeriali in modo da assegnare a questi ultimi una funzione propulsiva, incentivando, eventualmente, le esperienze delle comunità pubblico-privato, già sperimentate in alcune realtà;
- d. un'attenta considerazione del problema dei centri di prima accoglienza, che, in gran parte, versano in situazioni di grave difficoltà e che quindi debbono essere posti in condizione di operare sotto il profilo degli operatori e delle strutture logistiche;
- e. la dislocazione diffusiva degli organi giudiziari sul territorio;
- f. la garanzia di specializzazione ed autonomia dell'organo giudiziario istituendo o riformando;
- g. la garanzia della terzietà del giudice (con attribuzione del potere di iniziativa e di intervento al pubblico ministero e residualità del potere di intervento di ufficio del giudice medesimo);
- h. il mantenimento della componente onoraria, sia in materia civile che in materia penale, anche se dimezzata nel numero evidenziando, tuttavia, la necessità che vengano approntati criteri più oggettivi per quanto concerne la nomina dei giudici onorari e venga curata maggiormente la verifica professionale degli stessi sia prima che dopo la nomina, attraverso corsi di formazione continua;

- i. l'individuazione di strumenti idonei a garantire l'effettività della specializzazione del giudice e dell'intervento del pubblico ministero sia nelle procedure già di competenza del Tribunale per i minorenni sia in quelle traslate al nuovo organo dal Tribunale ordinario;
- j. l'individuazione di nuovi strumenti di contrasto (soprattutto preventivi) alla criminalità minorile sia attraverso la previsione di nuove tipologie di sanzioni sia attraverso la ristrutturazione di procedimenti esistenti o preesistenti che vanno rivisitati; a tale riguardo, assumerà grande importanza anche il Piano nazionale d'azione che il Governo deve presentare ai sensi dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 1997, n. 451;
- k. la previsione di istituti specializzati per i cosiddetti delinquenti giovanili, dai 18 ai 21 anni di età, coloro cioè che avendo commesso il reato prima del compimento del 18° anno di età si trovano poi a dover scontare la pena dopo la maggiore età;
- l. la concedibilità della messa alla prova collegata all'effettiva possibilità di recupero;
- m. l'individuazione di strumenti di definizione del procedimento penale minorile, diversi ed in aggiunta a quelli attualmente previsti, ed idonei a consentire che il minore autore del fatto-reato si renda conto, confrontandosi con la vittima del reato stesso, del disvalore sociale del suo operato (mediazione penale).

Sotto il profilo ordinamentale, anche alla luce degli articoli 102 e 111 della Costituzione, si ritiene che le possibilità individuabili siano due:

- a) La soluzione ideale delle problematiche innanzi indicate ben potrebbe essere la previsione di un Tribunale per la famiglia ed i minori avente sede distrettuale, ma con sezioni distaccate presso ciascun circondario. Si assicurerebbero in tal modo sia le esigenze di vicinanza territoriali - prospettate da tutte le parti e messe in evidenza dalla relazione ministeriale al disegno di legge n. 2517 - sia quelle di specializzazione del giudice. L'istituzione, poi, di tale organo garantirebbe anche l'effettiva specializzazione del pubblico ministero e la sua non marginale partecipazione al procedimento civile, cardine, quest'ultima di una effettiva terzietà del giudice.
- b) Altra soluzione - pur essa praticabile perché in linea con l'articolo 102, comma 2 della Costituzione ed idonea a risolvere le esigenze di specializzazione e di prossimità territoriale - è, indubbiamente, quella dell'istituzione di sezioni specializzate presso ciascun tribunale, sezioni che abbiano competenza sia civile che penale ed alle quali siano addetti magistrati che esercitino in modo esclusivo o prevalente la giurisdizione in materia. Più difficoltosa, in questa ipotesi, appare non la costruzione teorica della specializzazione del pubblico ministero, ma la sua effettività di intervento, stante la struttura gerarchica ed impersonale di tale organo. Invero si potrebbe adottare il meccanismo della specializzazione interna

(designazione da parte del procuratore della Repubblica di sostituti) ovvero ripercorrere il criterio di specializzazione adottato dall'articolo 70 *bis* dell'Ordinamento giudiziario per quanto concerne i magistrati addetti alle direzioni distrettuali antimafia: la prima delle soluzioni, però, non appare del tutto idonea a garantire l'effettività della presenza del pubblico ministero nei procedimenti civili.

Si ribadisce, quindi, che deve essere individuata, sia nell'ipotesi in cui si opti per la soluzione *sub a*) che nel caso in cui si decida per quella *sub b*), che la garanzia della terzietà del giudice deve passare attraverso una idonea autonomia e specializzazione del pubblico ministero ed un suo effettivo intervento sia nel procedimento civile che in quello penale, essendo questi passaggi gli unici in grado di assicurare la terzietà del giudice, cui tendono le esigenze di riforma in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione.

Relazione tecnica

1. INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare per l'infanzia ha avviato il 4 dicembre 2001 un'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, nell'ambito della quale ha svolto numerose audizioni, fra le quali alcune dedicate al tema degli adeguamenti legislativi opportuni ai fini di più efficace tutela del minore. In particolare, sono stati auditi il dottor Rosario Priore, direttore generale del Dipartimento giustizia minorile del Ministero della giustizia (5 dicembre 2001), l'avvocato Gianfranco Dosi, presidente dell'AIAF (Associazione Italiana degli Avvocati per la Famiglia e i Minori) e l'avvocato Alessandro Santori, presidente dell'AIAF - Regione Veneto (20 febbraio 2002).

Si è quindi svolta il 13 marzo 2002 l'audizione del Ministro della giustizia Roberto Castelli, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera. Tale audizione ha coinciso con la presentazione da parte del Ministro stesso di due disegni di legge di riforma della giustizia minorile: n. 2501 (Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni), presentato l'8 marzo 2002, e n. 2517 (Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori), presentato il 14 marzo 2002.

Successivamente, sono proseguite le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, in particolare del dottor Piero Tony, presidente del Tribunale dei minorenni di Firenze, e della dottoressa Caterina Chinnici, procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Caltanissetta (19 marzo 2002), della dottoressa Livia Pomodoro, presidente del Tribunale dei minorenni di Milano (10 aprile 2002), del dott. Giuseppe Magno, consigliere della Corte di cassazione (18 aprile 2002), di rappresentanti dell'Associazione Amici dei bambini (Ai.Bi.), dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie

(ANFAA), del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), del Centro informazione e educazione allo sviluppo (CIES), dell'ECPAT Italia, di Save the children e dell'UNICEF Italia (26 settembre 2002) che hanno avuto come oggetto specifico le riforme presentate dal Ministro Roberto Castelli.

La Commissione ha quindi costituito, il 16 luglio 2002, un gruppo di lavoro sulla giustizia minorile, che, nel programma delle sue attività, ha effettuato un sopralluogo nell'Istituto penitenziario minorile "Cesare Beccaria" a Milano e uno nell'Istituto penitenziario minorile di Airola (Benevento).

È stato inoltre approntato un questionario, che è stato inviato a tutti i presidenti dei Tribunali per i minorenni e a tutti i procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, che ha inteso acquisire alcuni dati relativamente al periodo 30 giugno 2000 - 30 giugno 2002, sui seguenti punti: numero dei procedimenti definiti nella fase delle indagini preliminari, trattati all'udienza preliminare e trattati in udienza dibattimentale; numero di messe alla prova (con relativi esiti) e tipologia dei reati per i quali la prova è stata concessa; numero dei procedimenti definiti per irrilevanza del fatto e tipologia dei reati per i quali è stata adottata tale formula; numero dei procedimenti iscritti al registro, dei procedimenti definiti nella fase delle indagini preliminari e dei procedimenti passati alla fase successiva (con tipologia di richiesta del procuratore della Repubblica); numero dei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità iscritti (suddivisi per tipologia di definizione), numero dei procedimenti iscritti al registro adozioni relativamente alle adozioni nazionali e a quelle internazionali, con ulteriori specificazioni. I dati comunicati nelle risposte ricevute sono contenuti in allegato e sono stati utilizzati anche per elaborare le riflessioni che seguono.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

2.1 Premessa

Cinque, in estrema sintesi, sono i punti qualificanti i due disegni di legge:

1. Trasferimento di tutte le competenze civili in materia di famiglia e minori ad una sezione specializzata "per la famiglia e per i minori" presso il Tribunale ordinario, per la quale non è prevista esclusività di funzioni;
2. Mantenimento delle sole competenze penali minorili in capo al Tribunale per i minorenni;
3. Azzeramento negli affari civili dell'attuale componente onoraria; dimezzamento (da due ad uno) della componente onoraria con riferimento agli affari penali;
4. Ridimensionamento del ruolo dei servizi sociali del territorio nel procedimento civile minorile; ripristino in materia civile della competenza dei servizi sociali del Dipartimento della Giustizia Minorile;
5. Inasprimento dell'intervento penale sui minori.

Le relazioni illustrative dei due progetti danno conto delle ragioni di tali proposte di riforma. In particolare risultano esplicite le finalità di superare le disfunzioni che traggono origine dalla estrema *parcellizzazione delle competenze in materia civile e dal deficit di specializzazione* e, con riferimento alla previsione della composizione completamente togata della sezione, di rispondere alla diffusa ed avvertita necessità di *recuperare interamente alla magistratura professionale il momento del giudizio che le è istituzionalmente proprio*.

Anche in materia penale – accanto all’urgenza di fronteggiare una devianza minorile diversa per natura e consistenza da quella presa in considerazione dal legislatore dell’88 – viene sottolineata la finalità di fornire risposte alle diffuse critiche di progressivo allontanamento dalla giurisdizione e di garantire dunque una *costante prevalenza del profilo giurisdizionale dell’organo giudicante* la cui maggioranza deve in ogni caso rispecchiare una specializzazione di carattere giuridico, pur riconoscendo *l’opportunità di non privarlo del tutto dell’apporto di discipline specialistiche* (assicurato attraverso la componente onoraria), *atteso un più accentuato profilo di specificità del settore penale minorile* rispetto a quello civile.

Desta tuttavia perplessità l’ipotesi che gli obbiettivi di unificazione delle competenze e di maggior specializzazione possano essere raggiunti assegnando ad organi diversi le competenze penali e civili, non garantendo l’esclusività delle funzioni dei giudici delle sezioni specializzate ed azzerando o riducendo la componente onoraria, laddove tali interventi sembrano invece avere direzione ed effetti esattamente opposti.

È altresì difficile credere che l’attività del giudice penale minorile presenti *un più accentuato profilo di specificità* rispetto a quella del giudice civile dei minori e della famiglia e quindi necessiti, diversamente da quest’ultimo, di una – seppur ridotta – presenza di esperti; del pari non si comprende perché in materia civile per raggiungere l’obiettivo di maggior giurisdizionalizzazione non sia stato ritenuto sufficiente – come in materia penale – il dimezzamento della componente onoraria.

Poiché, poi, è inevitabile che saperi extragiuridici condizionino la decisione del giudice dei minori e della famiglia, vi è da chiedersi se l’obiettivo di maggior giurisdizionalizzazione sia assicurato più efficacemente da un giudice togato “spurio” un po’ giurista, un po’ psicologo ed un po’ assistente sociale, oppure mantenendo nell’organo giudicante distinti i contributi dei diversi saperi rispetto al sapere giuridico. Si ritiene al riguardo che la presenza di esperti nel collegio consenta al giudice togato, in materie fortemente (ed inevitabilmente) condizionate da altri saperi, di meglio rivendicare, in un confronto dialettico, le ragioni del diritto e svolgere appieno il suo ruolo.

La sensazione è che i disegni di legge sopra richiamati in materia di giustizia minorile abbiano raccolto *l’istintivo atteggiamento di rifiuto della gente verso un sistema che in nome del superiore interesse del minore consente alle istituzioni di incidere anche in modo significativo nel tessuto familiare* e verso ogni intervento di verifica, protezione e tutela, visto come intollerabilmente invasivo.

Tale atteggiamento di rifiuto in effetti esiste ed è ciclicamente enfatizzato da vicende di rilievo massmediatico.

Esiste peraltro, concreto ed ineludibile, il problema di dare risposta adeguata e tempestiva a situazioni di abbandono, abuso e maltrattamento fisico e psicologico del minore.

Occorre pertanto trovare un punto di equilibrio tra la tutela della libertà nelle relazioni familiari e dei genitori di svolgere il loro ruolo e la tutela del minore quale soggetto debole, evitando “derive privatistiche” e “deregulation”.

La strada per trovare tale punto di equilibrio sembra quella di offrire al processo minorile modelli procedurali agili, ma conformi alla nuova formulazione dell’art. 111 della Costituzione, che consentano un reale contraddittorio ed un reale esercizio della difesa dinanzi ad un giudice terzo e quindi diano spazio e garanzie a tutti i soggetti coinvolti ed in particolare al minore garantendone l’ascolto e la piena rappresentanza processuale secondo quanto stabilito nella Convenzione di Strasburgo del 1996 sull’esercizio dei diritti dei bambini, firmata dall’Italia anche se ancora in via di ratifica.

In conclusione, sebbene sia urgente ed indispensabile rivisitare il complesso sia civilistico, sia penalistico della disciplina del Tribunale dei minorenni, esigenze di effettività della tutela del minore nel rispetto dei diritti degli adulti coinvolti richiedono che non ci si limiti all’aspetto ordinamentale – pur importante – ma prioritariamente si affronti il profilo processuale, per dare completa attuazione all’articolo 111 della Costituzione e per adeguare la legislazione alla Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei bambini (Strasburgo il 25 gennaio 1996) e alle altre numerose convenzioni in materia di rispetto dei diritti dei minori, tra le quali la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), i cui protocolli aggiuntivi sono stati di recente ratificati con legge n. 46 del 2002.

2.2 Profilo ordinamentale

2.2.1 Assoluta imprescindibilità del trattamento unitario della situazione del minore

Il punto di partenza fondamentale è che il minore rappresenta un soggetto politicamente e psicologicamente più debole rispetto al quale è dovere imprescindibile dello Stato approntare un trattamento di favore che non può essere disgiunto dall’esame complessivo della sua posizione giuridica nell’ambito dell’ordinamento.

È quindi auspicabile l’unificazione dinanzi ad un unico giudice delle competenze in materia di minori e famiglia – ora irragionevolmente frammentate tra il Tribunale per i minorenni, il Tribunale Ordinario ed il Giudice Tutelare.

Sono del resto tutti d’accordo sulla necessità di creare un giudice capace di incidere contemporaneamente sui problemi del minore e su quelli della famiglia.

In questa prospettiva, diversamente da quanto previsto nel disegno governativo ed in altre proposte di riforma della materia, *dovrebbero restare fuori da tale accorpamento alcuni procedimenti, già di competenza dell’AG ordinaria,*

dove non entra in gioco l'interesse del minore. Ci si riferisce, per esempio, ai procedimenti aventi ad oggetto separazione e divorzio di coppie senza figli, interdizione ed inabilitazione di adulti, assenza e morte presunta, formazione e rettificazione degli atti dello stato civile (fatto salvo il caso di cui all'ultima parte dell'art. 100 del DPR 3.11.2000 n° 396 relativo al minore straniero adottato), gli accertamenti ed i trattamenti sanitari obbligatori di competenza dell'autorità giudiziaria.

L'inclusione di tali competenze può infatti rendere assai complesso il tentativo di unificare le procedure dinanzi all'istituendo giudice dei minori e della famiglia in non più di due o tre modelli.

L'esclusione delle stesse inoltre è più coerente con l'idea di istituire un *giudice della famiglia e dei minori e non tanto un giudice per la famiglia e la persona*.

Si deve poi considerare che l'unificazione delle competenze deve riguardare non solo la materia civile, ma anche quella penale ed amministrativa.

Merita al riguardo ribadire l'ovvietà della stretta interdipendenza fra gli interventi civili, amministrativi e penali ed in altre parole fra prevenzione, punizione e recupero. *L'esperienza infatti dimostra che la devianza minorile è per lo più frutto del disagio maturato in ambito familiare, con conseguente necessità di una lettura unitaria dell'una e dell'altro e di un intervento coordinato.* Inoltre norme – non ancora abrogate – danno conto di tale interdipendenza: l'art. 32 co 4 DPR 448/88 (in caso di urgente necessità il GUP con separato decreto può adottare provvedimenti civili temporanei a protezione del minore), l'art. 2 DPR 272/89 (nei tribunali per i minorenni l'assegnazione degli affari è disposta in modo da favorire la diretta esperienza di ciascun giudice nelle diverse attribuzioni della funzione giudiziaria minorile) e gli ultimi due commi dell'art. 26 del RDL n° 1404/34 (che prevedono l'adozione di provvedimenti amministrativi sia nel caso in cui il minore si trovi nelle condizioni di cui all'art. 333 cc, sia quando al medesimo sia stato concesso il perdono giudiziale o la sospensione condizionale della pena).

La stessa modifica all'articolo 18 del DPR 22.9.88 n° 448 (cppmin), opportunamente prevista nel disegno di legge governativo, consentendo anche al GIP di adottare provvedimenti temporanei ed urgenti (ovviamente civili o amministrativi) a protezione del minore, da ratificarsi nel termine di trenta giorni, sottolinea la stretta correlazione esistente tra le materie civili, amministrative e penali in campo minorile.

2.2.2 Dislocazione sul territorio

È pure sentito il bisogno che il giudice dei minori e della famiglia sia dislocato sul territorio con maggior diffusività e secondo i criteri di una "giurisdizione di prossimità". Del resto l'auspicata unificazione delle competenze impone necessariamente di raccordare gli attuali ambiti territoriali di competenza del Tribunale Ordinario e del Giudice Tutelare (ambiti circondariali) con quelli del TM (ambiti distrettuali).

Le soluzioni astrattamente prospettabili sono tre: 1) la costituzione di Tribunali per la famiglia ed i minori con una maggior diffusività sul territorio; 2) l'isti-

tuzione di sezioni specializzate per la famiglia ed i minori così come proposto nei disegni di legge in commento; 3) l'istituzione di un Tribunale per la famiglia ed i minori distrettuale e di sezioni distaccate dello stesso in ambito circondariale.

Ogni decisione al riguardo dovrà tuttavia essere preceduta da opportune verifiche di costi e d'impatto considerati i bacini d'utenza, i carichi di lavoro e le necessità degli organici.

2.2.3 Specializzazione del giudice

Il giudice della famiglia e dei minori deve indubbiamente essere un giudice specializzato.

Sul punto concorda lo stesso Governo che, anzi, nella relazione illustrativa rimarca la necessità di ovviare a carenze in tal senso. L'esigenza di specializzazione è irrinunciabile in materia, non tanto per la complessità o specificità del dato normativo, quanto per la *peculiare natura dell'accertamento demandato al giudice, accertamento che riguarda una molteplicità di elementi fisici, psichici, emotivi, relazionali, ambientali e sociali e le loro complesse interrelazioni, e per la peculiare natura della decisione che il giudice deve adottare, ancorata alla valutazione degli anzidetti elementi ed interrelazioni e diretta alla formulazione di complessi giudizi prognostici ed all'assunzione di provvedimenti aventi spesso contenuti precettivi e progettuali*, in un contesto di ampia discrezionalità, laddove le norme indicano in modo generico l'oggetto dell'accertamento, i parametri di giudizio ed i contenuti dei provvedimenti.

Il sapere giuridico dunque da solo è insufficiente e deve essere inevitabilmente integrato da altri saperi extragiuridici.

Di certo la situazione descritta non è dissimile da quella che caratterizza l'attività della AG di Sorveglianza.

Ebbene per tale attività la legislazione vigente prevede che il competente organo giudiziario sia dotato di elevata autonomia organizzativa e di competenza esclusiva ed operi sia in composizione monocratica, che in composizione collegiale mista, con la presenza di due componenti onorari.

Il giudice della famiglia e dei minori dovrebbe allora ispirarsi ad un modello simile, che ne esalti la specializzazione.

Non può dirsi, infatti, specializzato un giudice privo di una sua autonomia organizzativa e soprattutto di competenza esclusiva – che debba, dunque, occuparsi anche degli affari ordinari.

Proprio la specializzazione richiede inoltre che il sapere giuridico sia integrato da altri saperi e quindi appare necessaria la presenza della componente onoraria, quantomeno in relazione a quegli affari la cui trattazione maggiormente richiede il contributo di quei saperi.

Il disegno di legge governativo riconosce del resto la necessità di non privare l'organo giudicante dell'apporto di discipline specialistiche diverse da quella giuridica e quindi della componente onoraria, ma lo fa solo con riferimento agli affari penali.

Peraltro le ragioni che inducono a riconoscere tale necessità in ambito penale sono essenzialmente le stesse che dovrebbero indurre a riconoscerne la

necessità anche in ambito civile. Non appare infatti ragionevole ritenere che l'apporto di discipline specialistiche sia utile per decidere la sorte di un minore che delinque e non anche per stabilire quale sia la tutela più opportuna per un minore abusato o oggetto di grave contesa.

Se, poi, la preoccupazione è quella di garantire la prevalenza del profilo giurisdizionale dell'organo giudicante anche in materia civile, tale preoccupazione può essere superata limitandosi a dimezzare la presenza della componente onoraria così come previsto in materia penale, anziché azzerandola del tutto.

Un'altra possibile soluzione al problema anzidetto può essere quella di mantenere inalterata la presenza della componente onoraria (soluzione che consente la compresenza nel collegio di una pluralità di saperi extragiuridici), prevedendo, tuttavia, che in caso di parità di voti prevalga il voto del presidente del collegio (così come avveniva per il Tribunale di Sorveglianza).

Occorre poi considerare che la necessità della presenza della componente onoraria non deve considerarsi assoluta.

È infatti opportuno che, a seconda degli affari trattati, il giudice della famiglia e dei minori possa operare o in composizione monocratica o in composizione collegiale mista (ma anche, in composizione collegiale solo togata).

La scelta operata nel disegno di legge governativo nel senso della necessaria collegialità dell'organo giudicante appare forse eccessiva, specie con riguardo alle materie già di competenza del giudice tutelare.

Appare inoltre in contrasto con la riforma relativa al giudice unico di primo grado, fondata appunto sulla distinzione tra le materie destinate alla monocraticità e quelle riservate alla collegialità.

È tuttavia essenziale che l'organo giudicante operi in composizione collegiale mista quantomeno con riferimento ai giudizi di adottabilità ed ai giudizi che comportano decisioni sulla potestà genitoriale, ivi compresi quelli di separazione e divorzio, e ciò per la particolare rilevanza che assume negli anzidetti procedimenti l'interesse del minore e per la complessità degli accertamenti e delle decisioni largamente coinvolgenti saperi extragiuridici. Al riguardo è corretto sottolineare l'omogeneità delle questioni dibattute nel procedimento di separazione e divorzio e di quelle trattate nel procedimento sulla potestà, se si considera che lo scioglimento del vincolo è aspetto secondario (e di fatto automatico) rispetto alle questioni dell'affidamento e del diritto di visita in relazione alle quali il giudice ordinario ha poteri istruttori ufficiosi ed atipici (ricorso all'attività di indagine e valutativa dei servizi sociali del territorio, ascolto del minore) e poteri di intervento "limitativi della potestà" del tutto simili a quelli del TM (affidamento del minore ai servizi sociali, a terzi, collocamento in comunità, allontanamento del genitore abusante o maltrattante); anche i provvedimenti fisiologici ad un giudizio di separazione e divorzio quali affidare all'uno o all'altro genitore il minore o disporre l'affidamento congiunto incidono sulla potestà genitoriale e comunque comportano l'individuazione del genitore più idoneo ad esercitarla); anche dal punto di vista processuale il giudice della separazione e del divorzio utilizza sia il modello ordinario che quello camerale.

3. IL SISTEMA PROCESSUALE PENALE

Il progetto di riforma in materia penale (progetto di legge n. 2501) si presenta in un'ottica di immediata modifica delle norme e si articola in quattro differenti prospettive:

- 1) ordinamentale (articoli 1-3) incentrata nella riduzione dei componenti non togati del collegio;
- 2) sostanziale (articolo 4), relativa alla modifica dell'articolo 98 del Codice penale;
- 3) processuale (articoli 5-14);
- 4) penitenziaria (articoli 15 e 16).

Nel complesso, sembra che il progetto risenta di un clima di tensione venutosi a creare in occasione di alcuni eventi particolari e presupponga la necessità di intervenire con un'urgenza che, dagli approfondimenti svolti dalla Commissione, non emerge invece con particolare evidenza.

Le proposte di riforma delle norme ordinamentali (articoli 1-3) possono, però, accentuare alcune problematiche in materia di incompatibilità nascenti dall'interpretazione costituzionale dell'articolo 34 del Codice di procedura penale – specialmente nella parte in cui prevedono la presenza di due magistrati togati nell'udienza GUP, sebbene, stante l'unificazione dei ruoli che la moderna società ha portato fra uomo e donna, ben si possa ritornare al sistema originale del 1934 che prevedeva un solo esperto. Non risulta però necessario prevedere la presenza di due magistrati togati nel collegio del Giudice dell'udienza preliminare: infatti, se il motivo di tale presenza consiste nella necessità di garantire la formazione della decisione a maggioranza con prevalenza della componente togata, occorre notare che il risultato si può raggiungere più semplicemente mediante l'attribuzione di un voto prevalente al componente togato; tale soluzione consentirebbe di impegnare un numero inferiore di giudici togati, con un risparmio prezioso, nell'attuale situazione di ristrettezza di organici e di regime di incompatibilità accentuato (come quello dell'articolo 34 del Codice di procedura penale).

Una diversa impostazione avrebbe potuto complessivamente adeguare il sistema al giudice monocratico o, meglio, al giudice di pace, atteso che ai sensi dell'articolo 63 della legge 274 del 2000 ("Norme applicabili da parte di giudici diversi"): "1. Nei casi in cui i reati indicati nell'art. 4, commi 1 e 2, sono giudicati da un giudice diverso dal giudice di pace, si osservano le disposizioni del titolo II del presente decreto legislativo, nonché, in quanto applicabili, le disposizioni di cui agli articoli 33, 34, 35, 43 e 44; 2. Nei certificati del casellario giudiziale rilasciati a norma dell'art. 689 del Codice di procedura penale non sono riportate le iscrizioni relative ai reati di cui al comma 1; si osservano, altresì, le disposizioni dell'art. 46". A tale proposito, si osserva che alcune delle sanzioni previste per i reati di competenza del giudice di pace sembrano di minore gravità rispetto a quelle applicabili ai minorenni per i medesimi reati, e perciò nul-

la esclude che siano le prime ad essere applicabili anche ai minorenni in base al principio del *favor rei* e all'espresso richiamo contenuto nella legge.

L'articolo 4 affronta il problema delle riduzioni della pena. A tale proposito, sembra necessario osservare che il problema centrale non consiste tanto nello stabilire rigidamente quale debba essere la riduzione della pena applicabile al minore imputabile, bensì nella questione del trattamento da riservare ai minori non imputabili o dichiarati immaturi, che è un tema rilevante nel dibattito minorile degli ultimi anni. Occorre immaginare altre misure (quasi penali o amministrative ovvero di contenimento educativo), applicabili sia ai minori non imputabili che siano riconosciuti autori di un fatto previsto dalla legge come reato, sia ai minori dichiarati immaturi. Si tratterebbe di misure obbligatorie a contenuto educativo che non assumano la forma di restrizione, ma che valgano ad orientare il minore. Inoltre il problema delle riduzioni di pena dovrebbe più opportunamente essere trattato in sede di riforma del Codice penale unitamente a quello relativo all'imputabilità.

Per quanto concerne la riforma dell'istituto della messa alla prova (articolo 11) si deve osservare che già l'interpretazione corretta della norma attualmente in vigore portava a ritenere la prescrizione del reato sospesa durante il periodo di messa alla prova. La necessità di una riforma dell'istituto della messa alla prova è ampiamente condivisa, sia perché esso appare abbastanza vago nei presupposti, sia perché il periodo di tre anni appare incongruo non tanto in relazione alla natura del reato, quanto in riferimento alla valutazione del processo di rieducazione del minore in particolari casi. Tuttavia, la prospettata riforma lascia inalterato il termine di tre anni, limitandosi ad escludere l'applicabilità dell'istituto per alcuni reati ritenuti particolarmente gravi e precludendo così la possibilità della messa in prova, ad esempio, agli indagati del delitto di cui all'articolo 416-bis del Codice penale, rispetto ai quali occorrerebbe invece tenere conto che spesso la partecipazione del minorenne al reato *de quo* è marginale, ovvero dettata da condizionamenti ambientali o familiari molto più che in altri casi; ciò non appare coerente col valore educativo del processo penale minorile, che pure espressamente si conferma non modificando l'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988. Sarebbe preferibile prevedere un periodo più lungo di prova (ad esempio cinque anni) e subordinare la sua applicabilità rispetto a determinati reati all'allontanamento dell'imputato dal contesto socio-ambientale che ha reso possibile il reato stesso ovvero da quello in cui risiede la vittima dei reati particolarmente odiosi. Inoltre, in ordine agli autori di quei delitti che il disegno di legge ha escluso dalla messa alla prova, è necessario intervenire con un preciso progetto di rieducazione, sottoponendoli ad idoneo programma terapeutico o di sostegno, che hanno un'alta probabilità di esito positivo, ma che non hanno possibilità di riuscita in ambito carcerario. Vi è pertanto la necessità di prevedere anche per i delitti che l'opinione pubblica giudica efferati – naturalmente con possibilità di scelte giudiziarie e non come regola – la messa alla prova, che però dovrà essere particolarmente rigorosa e non avrà termine se non al momento dell'accertamento di un completo recupero dell'autore del reato. Inoltre si deve osservare che l'at-

tuale normativa non lascia alla discrezionalità del giudice una causa di estinzione del reato, bensì la valutazione, sulla base di tutte le acquisizioni processuali, di concedere o meno all'imputato di impegnarsi, con l'osservanza del programma di "prova", per guadagnarsi una formula assolutoria di estinzione del reato, solo se tale programma è stato rispettato ed il minore può ritenersi con rigore socialmente reinserito. Naturalmente, se la messa alla prova fallisce, il processo penale prosegue il suo corso fino alla decisione definitiva.

La prospettata riforma dell'articolo 129 del Codice di procedura penale (articolo 13) pone qualche problema sotto il profilo della valenza educativa del procedimento minorile nella parte in cui impone al giudice di applicarlo "in ogni stato e grado del procedimento" per le ipotesi di dichiarazione di irrilevanza del fatto (articolo 27 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988), rendendo così impossibile l'attuale procedura di convocazione delle parti in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 127 del Codice di procedura penale, che costituisce una valida remora e diventa una sorta di "avviso solenne" all'imputato e alla famiglia.

Appare opportuna, invece, la norma circa l'obbligo di interrogatorio (articolo 14): se è vero infatti che il processo minorile si basa sull'anamnesi sia del fatto, sia della personalità dell'imputato, appare inopportuna la previsione di facoltatività attuale. Tuttavia, il meccanismo introdotto rischia di prolungare i tempi dell'indagine preliminare, in quanto si può verificare la necessità di utilizzare tutto il termine per le indagini e solo alla scadenza determinarsi sulla richiesta da formulare. Sarebbe meglio introdurre sì l'obbligatorietà dell'interrogatorio finalizzato all'esame della personalità dell'imputato, così come consentito in dibattimento, ma mediante l'avviso previsto dall'articolo 415-bis del Codice di procedura penale (fase di chiusura delle indagini), col quale il pubblico ministero invita, in ogni caso, l'imputato a comparire per l'interrogatorio, con avvertimento che trattandosi di interrogatorio finalizzato all'esame della sua personalità, potrà essere disposto l'accompagnamento. Una previsione in tal senso avrebbe il vantaggio di rendere evidente che l'interrogatorio ha lo scopo di accertare la personalità dell'indagato e non quello di farlo deporre coattivamente sui fatti oggetto del procedimento penale.

Complessivamente, le norme contenute negli articoli 5-14 sono compatibili con un'applicazione minimale delle Regole di Pechino, ma non appaiono in armonia con la tendenza ad un trattamento di favore dell'imputato minorenni, né completamente compatibili con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Non sembrano, inoltre, completamente idonee a risolvere i problemi evidenziati nella relazione ed appaiono in contrasto con il dovere educativo che la Corte costituzionale ha riconosciuto al processo penale minorile con più sentenze, da ultima la n. 192 del 16 maggio 2002 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 32 comma 1 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 "nella parte in cui, in mancanza del consenso dell'imputato, preclude al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere che non presuppone un accertamento di responsabilità") e, anzi, applicano il principio del consenso (articolo 12) anche al secondo comma del-

l'articolo 32, introducendo una norma che probabilmente non potrà reggere al vaglio di costituzionalità.

Dopo tredici anni di applicazione del sistema processuale introdotto dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 (c.d. processo penale minorile) appariva certamente opportuno un ripensamento dello stesso *in primis* per consentire l'adeguamento all'articolo 111 della Costituzione ed alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. A tale riguardo, è da considerare auspicabile una rivisitazione sistematica dell'intero processo in modo da farne un processo "del minore" e non un processo al minore. Si deve peraltro rilevare che la prospettata riforma non tiene conto della posizione della vittima, né dei modi alternativi di risoluzione dei conflitti penalmente rilevanti (mediazione penale) raccomandati in materia minorile sia dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, sia dalla più recente Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini (1996). Infatti, la posizione della vittima del reato commesso da imputato minorenni appare solo formalmente maggiormente tutelata dall'inasprimento del meccanismo sanzionatorio e dall'esclusione di alcuni istituti che consentano la fuoriuscita anticipata dal processo, mentre essa, in alcuni casi (quello della riforma dell'articolo 129 Codice di procedura penale), appare depotenziata. In una prospettiva confacente agli obblighi scaturenti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali, il processo minorile necessita di una riforma mirante non tanto a potenziare la posizione formale di difesa dell'imputato (adeguamento all'articolo 111 della Costituzione), bensì a tutelare maggiormente la vittima e ad immaginare dei meccanismi di mediazione idonei a ricomporre il conflitto socio-ambientale generato dal reato. In quest'ottica sarebbe opportuno pensare anche nel campo penale ad una competenza unica in materia di minori e famiglia, attraendo alla competenza del Tribunale per i minorenni non solo i reati commessi dai minori, ma anche quelli commessi in danno dei minori, quanto meno nelle ipotesi di cui al titolo XI del libro secondo del Codice penale (reati contro la famiglia) ed in quelle dei reati c.d. di violenza sessuale e/o prostituzione minorile. In tale modo si tutelerebbe il minore (vittima o imputato) in modo più efficace e si rafforzerebbe la tutela della famiglia nel suo complesso, attribuendo la competenza unica ad un organo specializzato che abbia presenti tutte le varie fasi di crisi familiari e possa così decidere in modo conforme ai principi costituzionali di tutela della famiglia.

Rimane irrisolto il problema dei reati commessi da minorenni in concorso con i maggiorenni, al quale va aggiunto quello relativo alla competenza del Tribunale per i minorenni (e per esso - in sede di indagini - al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni) in ordine ai reati di cui all'articolo 51 comma 3-bis del Codice di procedura penale. In tali casi non vi è alcun collegamento (tranne quello molto labile della procedura per le indagini congiunte o collegate) tra il procedimento a carico di imputati maggiorenni e quello a carico di imputato minorenni con evidente sordinamento nei tempi di emissione di provvedimenti (cautelari, interdittivi, di chiusura delle indagini, *discovery* ecc.) e con possibili contraddizioni tra sentenze anche definitive. Un'attenta analisi della situazione ed una risistemazione generale del processo

minorile suggerisce un accorpamento presso il Tribunale per i minorenni delle competenze dei reati associativi, o commessi in concorso proprio tra maggiorenni e minorenni, che vedano coinvolti sia i maggiorenni che i minorenni. In questo modo si eviterebbero i problemi di coordinamento e di possibile contrasto tra giudicati e si potrebbe meglio verificare la posizione del minorenne. L'attrazione di competenza – già prevista dall'abrogato Codice di procedura penale presso il Tribunale ordinario – fu dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale non perché in astratto inammissibile, ma unicamente perché sottraeva il minore al suo giudice specializzato, per cui nessun ostacolo di ordine costituzionale insorgerebbe rispetto ad una simile costruzione.

Gli articoli 15 e 16 pongono finalmente mano all'ordinamento penitenziario, che l'articolo 79 della legge 254 del 1975 aveva lasciato sospeso. La rivisitazione della liberazione condizionale del minorenne (articolo 16) o una sua diversa collocazione nell'ambito del sistema penitenziario (articolo 15) andrebbero però inquadrare nell'ottica complessiva della riforma del sistema penitenziario minorile, attualmente lasciato alla regolamentazione di istituto ed all'iniziativa dei magistrati di sorveglianza. Tale riforma dovrebbe rispondere ai criteri stabiliti dalle Regole di Pechino, in particolare a quelle contenute negli articoli 26-29 e, prima ancora a quelle contenute negli articoli 23-25 che riguardano, rispettivamente il trattamento in stato di detenzione e quello in stato di libertà. Le regole citate impongono un trattamento in libertà, che contenga l'estensione di quello *in captivis*, e cioè assicuri un'assistenza e un livello educativo, che favoriscano il reinserimento del minore nella società, attraverso la mobilitazione di volontari, di privati, di istituzioni locali ed altri servizi comunitari. Per quanto riguarda il trattamento in istituzione le stesse Regole stabiliscono gli obiettivi del trattamento indicandoli nell'assistenza, protezione, educazione e competenza professionale al fine specifico di consentire ai minori di assumere nella società libera un ruolo costruttivo e produttivo e ribadiscono che il trattamento deve svolgersi in istituzioni separate dagli adulti. In coerenza con il principio di non istituzionalizzazione dei minori si prospettano soluzioni idonee a favorire l'uscita dal circuito anche nella fase esecutiva, quale la liberazione condizionale, fermo restando il sostegno del personale dei servizi e delle istituzioni, attuabile attraverso la creazione di centri di accoglienza e di sostegno, di comunità socio-educative, di centri di formazione professionale e altre strutture atte al regime di semilibertà. Appare pertanto opportuna la sollecitazione contenuta nel disegno di legge, ma essa dovrebbe indurre ad una completa, funzionale ed organica rivisitazione della materia attraverso una legge delega che "costruisca" il sistema penitenziario minorile.

Vi sono, infine, alcuni aspetti che non compaiono nella riforma prospettata, e che sarebbero invece meritevoli di attenzione. Innanzitutto, non compaiono riferimenti espliciti al coordinamento con la riforma che ha introdotto nel sistema per i maggiorenni il tribunale in composizione monocratica (specialmente per quanto concerne la possibilità di applicazione delle disposizioni di cui al libro VIII – Procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica – del Codice di procedura penale), né alle disposizioni di cui al Decreto

Legislativo 28 agosto 2000 n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468). Inoltre, non appare risolto il problema dell'applicabilità dei riti alternativi (in particolare il c.d. patteggiamento) ai reati di competenza del Tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui, nelle more del giudizio, l'imputato stesso sia diventato maggiorenne: nessuna logica né educativa né processuale induce a ritenere l'attuale esclusione, sebbene più volte la Corte costituzionale abbia riaffermato l'inapplicabilità del rito, rifacendosi ad una presunta posizione differenziata esistente tra il minorenne ed il maggiorenne, ma sostanzialmente rispettando i criteri della delega del 1987 che imponeva una tale esclusione.

4. IL SISTEMA PROCESSUALE CIVILE

La vera priorità è quella di offrire al processo minorile modelli procedurali conformi alla nuova formulazione dell'art. 111 della Costituzione, che consentano un reale contraddittorio ed un reale esercizio della difesa dinanzi ad un giudice terzo, nel rispetto dei principi 24 e 32 della Costituzione, che consentano altresì di applicare la Convenzione europea sull'ascolto del minore, con l'individuazione di meccanismi processuali che comportino la sua partecipazione, anche mediata, ad ogni fase o stato del processo. Un modello processuale che in definitiva si ispiri ai seguenti principi:

1. Garanzia effettiva del diritto di difesa del minore anche in contrapposizione con l'interesse di uno o di entrambi i genitori;
2. Individuazione e previsione di idonei istituti volti a garantire quanto indicato al punto 1 (difesa d'ufficio del minore, difensore civico dello stesso, curatore, ecc.);
3. Accorpamento delle competenze in materia civile in testa ad un unico organo specializzato;
4. Assoluta terzietà del giudice con conseguente negazione allo stesso del ruolo di "garante dell'interesse del minore" e attribuzione di quest'ultimo al pubblico ministero anche in contrasto o contrapposizione con l'interesse dei genitori;
5. Individuazione e regolamentazione di una specifica procedura che possa essere applicata a tutti i casi nei quali viene in discussione l'interesse prevalente del minore (ad esempio: separazione e divorzio, limitazione o ablazione della potestà genitoriale, adozione, ecc.);
6. Costituzione di un organo istituzionale espressione della comunità di appartenenza del minore che ne rappresenti gli interessi, assicurando la piena attuazione dei suoi diritti;
7. Previsione espressa che tutte le materie che coinvolgano l'interesse prevalente del minore vengano attratte dall'organo specializzato, ivi comprese le materie del lavoro e dell'attuazione del piano o dei piani "per l'infanzia e l'adolescenza".

Ciò che è evidente nell'attuale sistema è che il processo minorile è pressoché privo di forme legalmente predeterminate (la legge 149/2001 ha apportato modifiche al modello camerale in materia di adottabilità e potestà, ma la loro applicabilità è sospesa sino al 30.6.2003).

Invero la magistratura minorile ha tentato di ovviare a tale carenza. Tuttavia, come si è detto, la regola processuale non può essere rimessa alla discrezionalità del giudice: la riforma processuale dunque si palesa urgente – certo più di quella ordinamentale.

Si tratta quindi di colmare un vuoto legislativo predisponendo uno o più modelli procedurali.

A tale riguardo possono distinguersi tre situazioni rilevanti.

- procedure nelle quali si pone solo un problema di gestione di un interesse, di un affare del minore, nei quali il giudice effettua una valutazione di mera opportunità di quell'affare senza incidere su diritti altrui (cfr. 84 cc, 90 cc, 371 cc ...); trattasi di funzioni che il legislatore potrebbe nella sua discrezionalità attribuire ad autorità amministrative;
- procedure nelle quali l'aspetto preminente è sicuramente la gestione dell'interesse del minore che tuttavia finisce per incidere su diritti e status, in particolare quelli dei genitori, ma anche dello stesso minore (330, 333, 334, procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità del minore L. 184/83, procedimento di separazione e divorzio in presenza di minori);
- procedure tipicamente contenziose nelle quali, pur entrando in gioco l'interesse del minore, preminentemente si dibatte di diritti e status (artt. 274 cc – che potrebbe essere abrogato – 269cc, 250cc) e che si concludono con provvedimenti decisorii e dunque non modificabili e revocabili.

Nel primo caso può ritenersi sufficiente una procedura camerale caratterizzata da estrema semplicità di forme (737 e seguenti cpc), da svolgersi dinanzi al giudice in composizione monocratica, con previsione per le parti private della facoltatività della difesa tecnica e che si conclude con decreto motivato reclamabile.

Nel secondo caso si sente invece la necessità di una procedura più garantita.

Lo strumento funzionalmente più idoneo per tutelare situazioni soggettive indisponibili è certamente il procedimento camerale non tanto per la celerità o sommarietà dello stesso (nel senso che – se necessario – può avere tempi lunghi e comportare accertamenti molto approfonditi), ma per la maggior libertà di forme, l'assenza di decadenze e preclusioni, la possibilità di assumere prove atipiche (le cd. informazioni) e per i poteri istruttori officiosi del giudice, caratteristiche queste coerenti con il fatto che la tutela in tal caso è sottratta alla volontà delle parti nel senso che viene perseguita indipendentemente da questa e dunque non può essere soddisfatta attraverso la mera contesa processuale fra le stesse.

Peraltro l'incidenza della decisione su diritti e/o status impone il rispetto degli elementi fondamentali che caratterizzano la giurisdizione e dunque la previsione di correttivi a tale modello processuale nella convinzione che la tutela del minore

non possa legittimare il sacrificio di garanzie costituzionali quali il diritto di difesa, il principio del contraddittorio e la terzietà ed imparzialità del giudice.

Un modello camerale “garantito” rappresenta il punto di equilibrio fra le due anzidette esigenze.

Infine la preminenza della valutazione dell’interesse del minore impone che in tali casi l’organo giudicante operi in composizione collegiale mista.

Per i procedimenti previsti nel terzo caso il modello camerale garantito dinanzi al collegio a composizione mista potrebbe essere anche utilizzato. Infatti sia la Corte costituzionale che la Corte di cassazione sezioni unite hanno affermato la legittimità del ricorso al modello camerale in situazioni tipiche di giurisdizione contenziosa aventi ad oggetto diritti e status e/o destinate a concludersi con provvedimenti decisori, a condizione che siano rispettate determinate garanzie processuali. In questo caso la procedura potrebbe tuttavia essere – senza difficoltà alcuna – quella ordinaria dinanzi al giudice in composizione solo togata.

Si pone, per quanto detto, l’esigenza di definire un modello processuale camerale garantito, integrando l’attuale modello camerale per adeguarlo ai principi dell’art. 111 della Costituzione.

Qualche indicazione può essere fornita in merito all’anzidetta integrazione.

Occorre attribuire l’iniziativa del procedimento al PM ed alle parti private con rafforzamento della posizione di terzietà del giudice; in altre parole venendo meno l’iniziativa officiosa del giudice, viene assicurata la sua piena terzietà in attuazione dei principi del giusto processo.

Le segnalazioni di pregiudizio od abbandono del minore dovranno pertanto essere indirizzate esclusivamente al PM. In materia di segnalazione il progetto governativo – ultimo comma art. 8 – utilizza una formula (“*i servizi sociali sono tenuti a segnalare al PM i casi che ritengono meritevoli di valutazione da parte del suo ufficio*”) dove ambigualmente l’obbligo dell’“essere tenuti”, si accompagna alla discrezionalità del “ritenere meritevoli di valutazione”. Sembra più chiara la previsione dell’art. 9 della legge 149/2001 relativa alla segnalazione dell’abbandono. Ebbene tale norma potrebbe essere riproposta anche per le segnalazioni di pregiudizio. A ben vedere, infatti, salve le situazioni di abbandono assolutamente eclatanti, il discrimine fra mero pregiudizio ed abbandono non è nelle fasi iniziali dell’accertamento così netto. L’articolo 9 anzidetto prevede che “chiunque” abbia la “facoltà” di segnalare e che “i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti un servizio di pubblica necessità”, invece, debbano riferire di quelle situazioni di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

Ricevuta la segnalazione è necessario che il PM svolga una prima attività informativa al fine di accertarne la fondatezza tramite il servizio sociale, le forze dell’ordine ed anche la propria polizia giudiziaria. Al riguardo merita valutare la necessità di fissare un termine di durata a tali preliminari accertamenti. Gli anzidetti preventivi accertamenti assumono un’importanza fondamentale attesa la necessità di ridurre l’intervento giudiziario in materia. Al giudice infatti si deve ricorrere solo quando è necessaria una modifica del regime giuridico del minore. Spesso, invece, le segnalazioni dei servizi sociali dipendono esclusivamente

da loro mere difficoltà operative a svolgere i loro compiti in favore del minore e dei suoi famigliari, dalla difficoltà di ricercare il loro consenso e da una certa burocratizzazione della loro attività. Ma ciò non giustifica il ricorso a scorciatoie autoritarie, per lo più illusorie. La ricerca del consenso del minore e dei suoi famigliari in relazione agli interventi sociali, pedagogici e terapeutici ritenuti necessari può essere molto complessa, ma a volte è l'unica strada efficacemente praticabile. Spesso il ricorso al giudice è per i servizi un "*commodus discessus*", dietro al quale si nasconde una realtà di carenza di risorse umane e materiali. Spesso quella stessa carenza vanifica l'intervento del giudice.

L'ampliato ruolo del PM in materia civile induce a ritenere necessario un potenziamento della Procura competente e della relativa sezione di polizia giudiziaria, mantenendone la specializzazione. Il disegno di legge governativo al riguardo opera – coerentemente all'impostazione di base – uno sdoppiamento, prevedendo che l'attuale Procura minorile sopravviva solo per le competenze penali rimaste affidate ai Tribunali per i minorenni e che le competenze in materia civile siano esercitate "da magistrati assegnati all'ufficio specializzato per la famiglia e per i minori costituito presso le procure della Repubblica presso i Tribunali ordinari dove sono istituite le sezioni specializzate", prevedendo altresì che a tali magistrati possa essere affidata anche altra attività giudiziaria. L'effetto complessivo sembra dunque essere quello di un sostanziale depotenziamento, posto che l'intera manovra dovrebbe avvenire ad organici invariati, e di una riduzione di specializzazione.

Si pone il problema del controllo del giudice sulla decisione del PM di non procedere e di tutti i conseguenti meccanismi processuali.

L'atto introduttivo del giudizio è il ricorso, che deve essere depositato nella cancelleria del giudice.

Il ricorso introduttivo deve essere tempestivamente comunicato/notificato – in busta chiusa o con altre modalità che garantiscano la *privacy* – alle altre parti legittimate; l'essere informati dell'inizio del procedimento e sul suo oggetto costituisce infatti la condizione minima per la difesa in giudizio.

Strettamente collegato al principio del contraddittorio ed al diritto di difesa è poi il diritto della parte privata di nominare un proprio difensore che possa assisterla e rappresentarla durante tutto il corso del processo. La legge 149/2001 ha innovato in materia rispetto ad un sistema ispirato al principio della facoltatività della difesa tecnica e che riconosceva alle parti la facoltà di autodifesa. In particolare la legge anzidetta con riferimento al procedimento di adottabilità ha al comma 4° dell'articolo 8 stabilito l'obbligatorietà della difesa tecnica stabilendo espressamente "*il procedimento di adottabilità deve svolgersi sin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2° dell'art. 10°*". Inoltre con la legge citata tale obbligatorietà è stata estesa anche ai procedimenti ex artt. 330, 333 cc, stabilendo l'art. 37 che "*per i provvedimenti di cui ai commi precedenti i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge*". Non solo: la legge 149/2001 al comma 2° dell'art. 10 ha previsto – invero solo per il procedimento di adottabilità – la nomina di un difensore d'ufficio per il caso in cui i genitori o

i parenti non vi provvedano (testualmente: “all’atto dell’apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore. Con lo stesso atto il Presidente del Tribunale per i minorenni li invita a nominare un difensore e li informa della nomina di un difensore d’ufficio per il caso che essi non vi provvedano”). Occorre in relazione a tali norme precisare che la loro applicabilità è sospesa per effetto dei decreti legge 24.4.2001 n° 150 e 1.7.2002 n° 126 sino a non oltre il 30.6.2003 per la rilevata necessità di “disciplinare la difesa d’ufficio ed il patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili”, laddove peraltro con legge 29.3.2001 n° 134 (trasfusa nel testo unico DPR 30.5.2002 n° 115) era già stato istituito il patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili ed amministrativi (compresi espressamente gli affari di volontaria giurisdizione) – legge che tuttavia non pare aver abrogato la previsione di cui all’art. 75 L. 184/83 secondo la quale “l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato comporta l’assistenza legale alle procedure previste ai sensi della presente legge”. Da questi brevi accenni si ricava la sensazione che un aspetto così delicato della procedura sia stato un po’ sottovalutato. Ci si chiede, infatti, leggendo le norme dinanzi citate: perché l’articolo 37, modificando l’art. 336 cc, non preveda l’obbligatorietà dell’assistenza legale per i parenti che pure sono legittimati a proporre ricorso; perché l’art. 10 non preveda la nomina del difensore d’ufficio per il minore, ma solo per i genitori o i parenti; perché preveda che l’avviso di inizio del procedimento sia indirizzato solamente ai genitori o ai parenti e non al minore; perché l’art. 37, modificando l’art. 336 cc, non preveda la nomina di difensore d’ufficio per alcuno. E poi v’è da chiedersi quanti difensori d’ufficio occorra nominare: uno per la madre ed uno per il padre o uno solo per la coppia genitoriale o a discrezione del giudice, valutata la situazione rappresentata in ricorso; e, una volta che si ritenga la nomina necessaria anche per i minori, in caso di più fratelli, quanti dovranno essere i difensori d’ufficio? Uno o più? o anche in tal caso a discrezione del giudice? E che ruolo avrà il difensore d’ufficio di un genitore irreperibile e/o del tutto disinteressato alle sorti del minore? Quale sarà la sua autonomia difensiva? Quali ragioni potrà far valere? Ed invece un genitore interessato e non indifferente alle sorti del processo non sarà sufficientemente tutelato dalla possibilità – in caso di bisogno – di accedere in tempi rapidi e senza eccessi di formalismi al difensore a spese dello Stato? E se, come sembra ormai assodato, anche il minore, in quanto titolare di veri e propri diritti, ha diritto di intervenire nel procedimento – seppur non di iniziarlo – e dunque di essere avvertito al pari delle altre parti, non sembra più corretto nominargli sempre un curatore che, avvertito, lo rappresenterà nelle scelte processuali (e non da ultima quella di costituirsi), anziché nominargli direttamente un difensore d’ufficio? In altre parole sembra più in linea con la nostra tradizione processualciviltistica (evitando contaminazioni processualpenalistiche) prevedere l’obbligatorietà della difesa tecnica intesa quale necessità per la parte privata di essere assistita e rappresentata da un difensore, nel caso in cui intenda costituirsi nel procedimento, ferma la possibilità per la stessa di non costituirsi affatto. In quest’ottica la nomina di un curatore al minore all’atto del deposito del ricorso consentirà di avvertire il predetto dell’avvio del

procedimento ed allo stesso di attuare le scelte processuali più consone. In conclusione, depositato il ricorso, al minore (o ai minori) deve essere nominato un curatore (che potrà essere scelto fra i difensori specializzati ai sensi dell'art. 15 Dl 28.7.89 n° 272); al curatore anzidetto deve essere notificato il ricorso introdotto con avvertimento che se vuole costituirsi deve farlo con il ministero di un avvocato. Analogo avvertimento deve essere rivolto alle altre parti private.

È essenziale, per garantire l'effettività del diritto di difesa, assicurarne la gratuità per i non abbienti e per il minore. Le parti private debbono essere sin dall'inizio avvertite della possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato.

L'intervento del PM nel procedimento deve essere obbligatorio; infatti la tutela dell'interesse del minore e dei suoi diritti non può attuarsi in un procedimento che veda solo parti private in conflitto. In particolare appare veramente inopportuno attribuire al minore e per lui al suo curatore un ruolo pregnante di parte in conflitto (ruolo che maggiormente verrebbe sottolineato con la nomina di un difensore d'ufficio); *occorre infatti evitare contrapposizioni fra il minore e i genitori in situazioni che potrebbero non richiederlo affatto.*

Deve essere garantito uno spazio temporale sufficiente alle parti per predisporre le proprie difese, prevedendo un termine di fissazione della prima udienza congruo, nel senso che non renda eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di difesa (ed eventualmente richiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato).

Deve essere nominato un giudice relatore, essenzialmente con compiti di riferire al collegio e redigere i provvedimenti. Infatti la struttura del procedimento camerale non prevede un giudice istruttore così come quella del giudizio ordinario. La trattazione, la discussione e la decisione debbono essere riservate alla competenza del collegio che pertanto assumerà le decisioni istruttorie e di merito - provvisorie e definitive. Questa è anche l'impostazione seguita nella legge 149/2001 (cfr. art. 10). Del resto la collegialità si pone quale elemento essenziale che fonda ed assicura la stessa specializzazione dell'organo giudicante, garantendo la pienezza di ruolo del giudice onorario. Quanto, invece, all'assunzione delle prove ammesse deve darsi facoltà al collegio di delegarla al giudice relatore nominato o a componente onorario del collegio o, in casi particolari, ad entrambe congiuntamente o disgiuntamente. Al giudice relatore deve essere riservata la competenza - in composizione monocratica - di vigilare e seguire l'esecuzione dei provvedimenti cautelari o di tutela definitiva emessi dal collegio, con possibilità di emettere anche senza formalità i provvedimenti opportuni di carattere meramente attuativo ed esplicativo.

Deve essere garantito il diritto della difesa di presentare istanze istruttorie ed il diritto della difesa e della parte personalmente - purché costituita - di partecipare alla trattazione e discussione (di regola orali) del processo.

Deve essere garantito il diritto del difensore e della parte personalmente - anche non costituita - di prendere visione di tutti gli atti del procedimento che sono diretti a formare il convincimento del giudice. L'art. 76 delle disposizioni di attuazione del cpc dà conto di tale diritto. Peraltro il potere di segretezza sembra conservato nella legge 149/2001, laddove la stessa, con riferimento al

solo procedimento per la dichiarazione di adottabilità, prevede un regime autorizzativo al rilascio delle copie e dunque implicitamente la possibilità che tale rilascio sia negato. Alla luce di quanto previsto dall'art. 111 della Cost. è tuttavia inevitabile che per il principio della parità delle parti private e del PM (art. 111 Cost.) il giudice non possa utilizzare per le sue decisioni *materiale probatorio non conosciuto in egual misura dalle stesse*; sembra parimenti inevitabile che per il principio dell'imparzialità del giudice (art. 111 Cost.) quest'ultimo non debba nemmeno poter visionare materiale probatorio siffatto. Il problema, si sa, sussiste particolarmente con riferimento agli atti di indagini penali ancora coperti dal segreto e relativi a condotte abusanti attuate su minori. *De jure condendo*, una soluzione potrebbe essere quella di consentire (ampliando la previsione di cui all'art. 609-*decies* cp) al PM titolare dell'indagine di attuare una *discovery* anche parziale al solo fine di attivare gli interventi civili di tutela del minore. Sempre *de jure condendo*, la circostanza che la segnalazione di abuso – al pari delle altre – debba essere indirizzata al PM minorile potrebbe consentire a quest'ultimo di trattenere presso di sé gli atti – nel rispetto dei termini indicati dalla legge – se ciò si rivelasse necessario proprio per il miglior esercizio dei suoi poteri di iniziativa. Infine è bene non confondere la segretezza degli atti del procedimento dalle vere e proprie limitazioni alla potestà genitoriale quale, per esempio, la mancata comunicazione ai genitori del luogo dove si trovano i minori allontanati per motivi di sicurezza e tutela di questi ultimi.

Deve essere garantito il diritto del difensore e della parte personalmente – purché costituita – di partecipare all'attività istruttoria disposta dal Tribunale (salva la facoltà del giudice di allontanare le parti nel caso di comportamenti disturbanti, minacciosi o condizionanti). Qualche problema al riguardo si pone con riferimento alle *indagini richieste ai servizi socio-sanitari* (indagini sociali, indagini psico-sociali, valutazioni psicodiagnostiche e delle dinamiche relazionali) *ed alle strutture che ospitano i minori* (comunità) e per lo più osservano le relazioni intercorrenti fra questi ultimi, i genitori ed i parenti in visita. Un apporto istruttorio questo che, come abbiamo già visto, non sembra rinunciabile, né sempre sostituibile con il ricorso alla CTU. Un'attività istruttoria delicatissima e sempre rilevante che tuttavia rischia di sottrarsi al controllo endoprocessuale non solo delle parti, ma dello stesso giudice. Rischio a cui non può certo ovviarsi con una partecipazione diretta della difesa, della parte costituita, del PM e del giudice all'attività dei servizi, attesa la complessità e l'articolazione della stessa, ma che può essere fortemente limitato prevedendo che le sedute psico-diagnostiche e di osservazione delle relazioni siano adeguatamente documentate (video-registrate), che le parti ed il giudice possano disporre della relativa documentazione e dei protocolli dei test somministrati, che a richiesta delle parti o anche d'ufficio gli operatori socio-sanitari possano essere sentiti in udienza, al pari delle fonti terze interpellate dai servizi, che tali risultanze possano essere, se del caso, ulteriormente verificate tramite CTU – strumento certamente di maggior garanzia. Non pare, poi, fuor di luogo prevedere che le parti possano essere assistite nel corso del procedimento da CTP (consulenti tecnici di parte) e ciò indipendentemente dalla nomina di CTU. Appare qui evidente l'utilità della presenza nel collegio della

componente esperta che potrà fornire un contributo specialistico proprio per una valutazione – terza ed imparziale tipica del ruolo del giudice – delle risultanze dell'attività dei servizi, eventualmente limitando, poi, il potere di nomina dei periti. Problemi si pongono, altresì, con riferimento alle modalità di *ascolto del minore* ed in particolare con riferimento alla possibilità del PM, delle parti personalmente – purché costituite – e della difesa di partecipare a siffatto importantissimo atto istruttorio; il rischio è infatti quello di rendere l'atto improduttivo o, peggio, dannoso. Al riguardo sembra opportuno che le modalità (dinnanzi al collegio, o a giudice onorario delegato, o al giudice relatore o a quest'ultimo e ad un giudice onorario, in aula o in un altro luogo, con la partecipazione delle parti – del solo difensore o del solo CTP – ed in tal caso con quali cautele, con quali strumenti di documentazione dell'atto istruttorio) siano stabilite dal giudice di volta in volta, valutata l'età del minore e la situazione, sentite le parti. Quel che è certo, peraltro, è che anche in tal caso deve essere rispettato il principio della parità delle parti dinnanzi al giudice.

Deve consentirsi al giudice di disporre attività istruttoria d'ufficio integrando, se ritenuto, quella richiesta dalle parti;

L'indisponibilità delle situazioni soggettive oggetto dei procedimenti esclude la possibilità di prevedere decadenze, preclusioni e limitazioni della prova.

Deve essere garantito l'ascolto delle parti (anche non costituite), da sole o congiuntamente, e del minore personalmente prima dell'adozione del provvedimento definitivo. In ordine all'ascolto del minore è possibile recepire l'indicazione contenuta nella legge 149/2001 che prevede venga sempre sentito il minore che abbia compiuto gli anni dodici ed anche il minore di età inferiore in considerazione della sua capacità di discernimento. In ogni caso dovrà essere sentito il curatore nominato.

Deve essere prevista la possibilità per il giudice di adottare in caso di urgente necessità, su istanza del PM o delle parti private, provvedimenti temporanei nell'interesse del minore, sia prima dell'inizio del procedimento, che in pendenza di questo.

Debbono ritenersi applicabili – atteso l'indubbio carattere cautelare di siffatti provvedimenti temporanei ed urgenti – le norme di cui agli artt. 669-bis e seguenti del Codice di procedura civile – secondo le indicazioni contenute anche in recente sentenza della Corte costituzionale.

In materia cautelare deve riconfermarsi la validità della previsione dell'articolo 403 cc consentendo cioè ai servizi sociali locali e agli organi di pubblica sicurezza, sussistendone l'assoluta urgenza, di collocare in luogo sicuro il minore che si trovi in una situazione di grave pregiudizio o da cui stia per derivare grave pregiudizio; deve peraltro prevedersi che di tale provvedimento sia data tempestiva comunicazione al PM che, in termine breve prefissato, dovrà formulare le sue richieste al giudice.

Il procedimento potrà concludersi con sentenza o con decreto in dipendenza del grado di stabilità della decisione.

Dovrà essere garantito un termine sufficiente per l'impugnazione di merito e di legittimità.

5. IL RUOLO DEI SERVIZI SOCIALI

Il disegno di legge governativo affronta tale problema con una norma nella quale si afferma:

- che gli Uffici del Servizio Sociale del Dipartimento della Giustizia Minorile, o, in mancanza, quelli dipendenti dai comuni o con questi convenzionati, sono considerati ausiliari del giudice a norma dell'art. 68 cpc;
- che ad essi possono essere devoluti compiti di 1) assistenza all'esecuzione dei provvedimenti di consegna dei minori; 2) vigilanza sull'osservanza degli obblighi di fare, contenuti nei provvedimenti di affidamento dei minori; 3) verifiche sui rapporti famigliari;
- che i servizi sociali sono tenuti a segnalare al PM i casi che ritengono meritevoli di valutazione da parte del suo ufficio.

A tale riguardo, si deve ricordare che, in via di estrema semplificazione, tre sono i possibili interventi dei servizi sociali nell'ambito del procedimento minorile: 1) la segnalazione; 2) lo svolgimento di indagini sociali e psico-sociali e di vere e proprie valutazioni psicodiagnostiche finalizzate all'accertamento del pregiudizio o dell'abbandono ed alla formulazione di progetti per la famiglia ed il minore; 3) la vigilanza e la cooperazione nell'esecuzione dei provvedimenti giudiziali che vengono adottati nel corso del procedimento o a definizione dello stesso.

Le critiche maggiori si sono appuntate proprio sull'attività di informazione e propositiva di cui al punto 2) e ciò a motivo dei gravi e seri dubbi circa la compatibilità di siffatta attività istruttoria e valutativa con le regole del giusto processo ed in particolare con il principio del contraddittorio ed il diritto di difesa. Trattasi infatti di attività svolta al di fuori del processo e quindi al di fuori del controllo del giudice e delle parti; di attività istruttoria che, come la consulenza tecnica, è volta a fornire al giudice la conoscenza di fatti rilevanti ai fini della decisione ed i criteri per la loro valutazione, ma che a differenza della consulenza tecnica si sottrae alle regole procedurali ed alle relative garanzie.

Tali considerazioni hanno indotto taluno a proporre che le relazioni dei servizi sociali non siano utilizzabili dal giudice e che unico destinatario delle stesse possa essere l'ufficio del PM che da esse potrà desumere l'esistenza di fonti materiali di prova e la necessità di un approfondimento peritale di cui chiedere l'escussione e l'espletamento al giudice nel contraddittorio.

Ebbene il progetto governativo sembra ispirarsi a tale impostazione prevedendo che, ferma l'attività di segnalazione – diretta ovviamente al PM – il giudice possa avvalersi dei servizi sociali (in prima battuta di quelli del Dipartimento della Giustizia Minorile e, solo “in mancanza” di questi ultimi, di quelli del territorio) per le attività *sub* 3) e dunque solo per la vigilanza e la cooperazione nell'esecuzione dei provvedimenti giudiziali che vengono adottati in corso di procedimento o a definizione dello stesso.

Si ritiene che il processo minorile non possa rinunciare al prezioso contributo dei servizi sociali del territorio.

I servizi socio-sanitari del territorio – nelle loro varie articolazioni – sono infatti in grado di fornire la storia di un adulto o di un minore e della sua intera famiglia. Essi seguono nuclei famigliari problematici per anni con un'attività che spesso interessa più generazioni e che ricomprende approfondimenti conoscitivi, interventi di sostegno, precettivi e di controllo. Spesso a fasi caratterizzate dal consenso degli utenti, si alternano senza soluzioni di continuità fasi ove è necessario l'intervento giudiziario. Anche l'esecuzione dei provvedimenti del giudice comporta da parte dei servizi (il più delle volte affidatari del minore) un intreccio di interventi della più varia natura, dove all'attività meramente attuativa del provvedimento si affiancano inevitabili aggiornamenti conoscitivi, valutativi e progettuali intesi ad un costante adeguamento degli interventi a situazioni per definizione mutevoli ed in evoluzione e dove il controllo si affianca al sostegno, l'imposizione alla costante ricerca del consenso, in una attività complessa ed unitaria che comporta la messa in campo di grandi risorse umane e materiali.

Queste considerazioni fanno comprendere come sia artificioso e schematico distinguere nettamente fra l'attività dei servizi socio-sanitari prima e dopo l'attivazione del giudice minorile non essendovi in tale attività soluzione di continuità e che è altrettanto artificioso e schematico considerare la segnalazione e le fasi ad essa successive (l'approfondimento conoscitivo, la formulazione del progetto, l'intervento per attuarlo ed il controllo) come momenti separati e distinti, scorporabili con un'operazione normativa che assegni solo alcuno di questi alla competenza dei servizi. Tali momenti infatti rappresentano aspetti di un'attività unitaria ed inscindibile; un'attività necessaria, non sostituibile per la sua complessità ed articolazione con quella del CTU (in grado quest'ultima di offrire solamente un'istantanea della situazione), ed a cui non è possibile rinunciare, nonostante l'indubbia difficoltà di ricondurla agli schematismi del processo.

Non si può, poi, omettere di considerare che gli attuali organici dei servizi sociali ministeriali sono dimensionati sul carico di lavoro dell'area penale e che pertanto appare irrealistico pensare che essi possano far fronte anche all'immane carico di lavoro dell'area civile.

Inoltre è da tener presente la logica del decentramento, che ha caratterizzato sino ad oggi la materia dei servizi sociali, mentre i servizi sociali ministeriali sono distribuiti sul territorio su base distrettuale.

In conclusione la constatazione dell'esistenza di un problema reale rappresentato dall'ingresso nel processo dell'attività dei servizi sociali non può comportare la rinuncia al loro prezioso contributo.

La soluzione, appare quindi quella di definire un modello processuale che consenta di non rinunciare al contributo dei servizi sociali, rendendolo tuttavia il più possibile compatibile con le regole del giusto processo. Si rinvia, a tale riguardo, a quanto già detto nel precedente capitolo.

6. CONCLUSIONI

6.1 In materia penale

In conclusione, per quanto concerne il sistema processuale penale, appare necessario attuare completamente le “Regole di Pechino”, richiamate dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, ed in particolare:

1. Tutela del benessere del minore e della sua famiglia con lo scopo specifico di tenerlo lontano il più possibile dalla criminalità e dalla delinquenza. Va, infatti, messo in evidenza lo stesso collegamento tra alcuni fenomeni di tipo sociale (accattonaggio, nomadismo, immigrazione di minori) attualmente non sufficientemente contrastati che dovrebbe indurre a consentire all'organo giudiziario minorile nel suo complesso un'azione più incisiva sia ai fini dell'identificazione dei minori abbandonati o spuriamente accompagnati, sia al fine di una efficace collocazione degli stessi in centri educativi anche aperti, la cui frequentazione debba ritenersi obbligatoria. Ciò risponde peraltro ad un obbligo principale dello Stato, se si ritengono vincolanti per il legislatore le regole minime di Pechino per il trattamento dei minori – le quali all'articolo 30 impongono agli Stati che le hanno sottoscritte di riconoscere la fluidità delle tematiche riguardanti i minori, in genere, e quelli che delinquono, in particolare, e raccomanda studi e ricerche continue sulle tendenze, le cause e i problemi relativi alla delinquenza minorile e ai bisogni dei minori.
2. Previsione di strutture collegate con la funzione dell'amministrazione della giustizia minorile capaci di: a) rispondere alle varie esigenze di tali soggetti e b) di applicare effettivamente le regole, ad esempio potenziamento dei servizi sociali ministeriali.
3. Soglia della responsabilità penale, tale da non essere troppo bassa, tenuto conto della maturità affettiva, mentale ed intellettuale.
4. Garanzie specifiche quali il diritto alla presenza del genitore o del tutore ovvero di altro organismo idoneo ad assicurare la copertura affettiva e legale.
5. Previsione di misure amministrative non coercitive, ma obbligatorie, applicabili ai minori non imputabili ed agli immaturi, previo accertamento sommario dell'attribuibilità materiale del fatto all'autore, con l'indicazione di una soglia minima, rispetto alla quale neanche tali misure possono essere applicate (ad es. prima dell'età della scuola dell'obbligo), e conseguente inasprimento delle sanzioni previste a carico dei genitori che risultino violare o agevolino la violazione di tale obbligo con attrazione della competenza per tale reato al Tribunale per i minorenni.
6. Diritto alla riservatezza, rafforzato in modo da evitare possibili danni causati da una pubblicità inutile e denigratoria.
7. Applicazione in senso migliorativo delle regole minime delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti e delle altre regole relative ai diritti dell'uomo riconosciuti dalla Comunità internazionale, che sono espresso substrato di ogni previsione penale e processuale relativa ai minori

(con conseguente approvazione di un regolamento penitenziario specifico per i minorenni).

8. Espresso favore verso quegli istituti e quelle soluzioni ordinamentali e processuali che favoriscano l'uscita anticipata del minore dal circuito penale, sia prima, sia dopo il riconoscimento della responsabilità penale.
9. Previsione che tutti i reati di cui al titolo XI - *Dei delitti contro la famiglia* - del Codice penale, ed ogni altro reato, anche commesso solo da maggiorenni, ivi compresi i reati previsti dagli articoli da 600 a 600-septies e da 609-bis a 609-decies del Codice penale, che abbiano come persona lesa un minorenne, siano dichiarati di competenza del Tribunale dei minorenni, nonché attrazione alla competenza del Tribunale per i minorenni dei reati commessi da questi in concorso proprio con i maggiorenni. In quest'ultimo caso appare evidente la non separabilità dei procedimenti anche in considerazione del fatto che per i reati previsti dall'articolo 51 comma 3-bis del Codice di procedura penale, ascrivibili a minorenni con il concorso di maggiorenni, sussistono notevoli difficoltà di indagini, non superabili con l'attuale sistema dei protocolli d'intesa auspicati dal Consiglio superiore della magistratura e patrocinati dal Procuratore nazionale antimafia.

6.2 In materia civile

L'obiettivo che ci si pone è quello dunque di avere un procedimento camerale garantito, sufficientemente agile, ma scandito, diversamente da quello odierno, da udienze collegiali e monocratiche (istruttorie) che assorbirebbero interamente la trattazione, l'istruzione, la discussione e la decisione della causa, senza spazi o momenti sottratti al controllo delle parti e con una piena valorizzazione della componente onoraria. Sarà un procedimento nel corso del quale potranno essere emessi con assoluta tempestività provvedimenti cautelari, anche *inaudita altera parte*; un procedimento i cui tempi, dilatati o ristretti a seconda delle necessità, saranno imposti con l'indicazione della data di rinvio dell'udienza e nel quale gli spazi intermedi tra un'udienza e l'altra saranno gestiti - monocraticamente - dal giudice relatore che vigilerà - con poteri di intervento - sull'attuazione dei provvedimenti anche interinali e provvisori emessi dal collegio.

L'esecuzione del provvedimento emesso a definizione del procedimento (salvo il caso di dichiarazione di adottabilità) sarà seguita dal giudice originariamente nominato come relatore in una fase monocratica priva di formalità caratterizzata da poteri meramente attuativi, di vigilanza e di raccolta ordinata di tutte le successive comunicazioni ed informazioni e degli eventuali provvedimenti emessi dai giudici di secondo grado e di legittimità.

La priorità dunque è quella di fornire all'attuale giudice minorile un nuovo modello processuale.

E ciò al più presto e certamente rispettando la scadenza, che sembra ragionevole, del 30.6.2003.

Appare, invece, opportuno prendersi tempi più lunghi per definire la questione ordinamentale che presenta, come abbiamo visto, aspetti più complessi e di certo esige una più attenta valutazione d'impatto.

Al riguardo è possibile svolgere qualche considerazione di carattere pratico.

Dall'art. 7 del disegno di legge n° 2517 e dalla relazione tecnica ad esso allegata risulta in buona sostanza che la riforma dovrebbe essere attuata senza variazione di organici e di fatto senza spese, anzi con un risparmio.

Tale valutazione appare tuttavia forse troppo ottimista.

La separazione delle competenze civili da quelle penali non può che comportare un'accresciuta esigenza di organici. Infatti l'attuale carattere promiscuo consente al giudice civile di formare il collegio penale, il collegio del riesame, il collegio della sorveglianza e di partecipare ai turni di convalida degli arresti ed al GIP/GUP di attendere agli affari amministrativi; orbene, venendo meno il carattere promiscuo dell'organo, tali aggiustamenti non saranno più consentiti e chi allora comporrà il collegio penale o il collegio del riesame? Non certo i GIP/GUP per evidenti problemi di incompatibilità, ma nemmeno i giudici civili ormai separati. La riforma inoltre prevede che il collegio GUP sia formato da due togati e non più da uno solo; determinando evidentemente una nuova esigenza di organico.

L'eliminazione della componente onoraria (valutata come un mero risparmio) produrrà, tuttavia, nel settore civile effetti paralizzanti, comportando il venir meno di una risorsa lavorativa - a basso costo - molto utilizzata per attività che dovrebbero altrimenti essere svolte dai giudici togati già oberati (ci riferiamo ad un gran numero di istruttorie, ai colloqui con le coppie per le adozioni internazionali, alla formazione delle équipes per gli abbinamenti...).

Il ricorso massiccio, inoltre, alla figura dell'ausiliario del giudice -prevista dal disegno di legge - non è indolore poiché l'ausiliario deve essere pagato.

6.3 Per quanto concerne il sistema sostanziale e di assistenza: il difensore civico per l'infanzia

L'esigenza che si prospetta è quella di organizzare un tavolo di lavoro idoneo ad individuare le materie interferenti sulle problematiche educative dei minori, predisporre un testo unico sia della normativa assistenziale e sociale, sia di quella sostanziale civile e penale ed individuare le linee direttive per la legge delega di istituzione da parte degli enti locali territoriali di un difensore civico per l'infanzia che abbia le seguenti caratteristiche:

1. sia costituito presso ciascuna regione (sia a statuto ordinario, sia a statuto speciale), nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano;
2. abbia il compito istituzionale di assicurare la piena attuazione di tutti i diritti riconosciuti alle persone di minore età presenti sul territorio nazionale;
3. sia indipendente e imparziale;
4. l'ufficio regionale abbia delle dislocazioni a livello territoriale, almeno comunale;
5. siano previsti un coordinamento nazionale e un potere sostitutivo, rispettivamente, del Governo e del Presidente della Giunta regionale, in caso di mancata nomina;
6. siano individuati nell'interesse superiore del minore i diritti e gli interessi individuali e diffusi alla cui tutela è preposto il difensore civico.

Nazioni unite

Assemblea Generale

*Rapporto del Segretario generale sullo stato della Convenzione sui diritti del fanciullo * (traduzione non ufficiale)*

I. Introduzione

1. L'Assemblea generale, con la risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989, ha adottato la Convenzione sui diritti del fanciullo. La Convenzione veniva aperta alla firma a New York, il 26 gennaio 1990, il trentesimo giorno successivo alla data del deposito presso il Segretario generale delle Nazioni unite del ventesimo strumento di ratifica o adesione.
2. Inoltre, l'Assemblea, con risoluzione 534/263 del 25 maggio 2000, adottava due protocolli opzionali alla Convenzione sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, sulla vendita di bambini, sulla prostituzione e sulla pornografia infantile.
3. Il 19 dicembre 2001, l'Assemblea adottava la risoluzione 56/138, denominata "I diritti del fanciullo". La risoluzione valutava il rinvio della Sessione speciale dell'Assemblea generale sull'infanzia viste le circostanze eccezionali, e riaffermava che l'Assemblea avrebbe assunto un impegno rinnovato e avrebbe considerato le azioni future nei confronti dell'infanzia per il decennio a venire. Pren-

deva inoltre nota con soddisfazione del rapporto del Segretario generale intitolato "Noi, i bambini: analisi di fine decennio sul *follow-up* del Summit mondiale sull'infanzia". Salutava inoltre con favore il procedere della ratifica dei due protocolli opzionali alla Convenzione sui diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. La risoluzione salutava, inoltre, con favore la convocazione del secondo Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali. Nella stessa risoluzione, l'Assemblea richiedeva al Segretario generale di svolgere uno studio approfondito sulla questione della violenza a danno dei bambini e di avanzare delle raccomandazioni agli Stati membri per azioni adeguate, compresi i rimedi efficaci e preventivi e i provvedimenti riabilitativi. L'Assemblea richiedeva anche al Segretario generale di presentare nel corso della cinquantasettesima sessione, un rapporto sullo stato della Convenzione sui diritti del fanciullo e dei protocolli opzionali alla stessa.

* Documento A/57/295 presentato e approvato dalla 57ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, punto 107 della lista preliminare su *Promozione e tutela dei diritti dei bambini* A/57/Rev.1. Il documento è stato presentato in ritardo, senza le motivazioni richieste al paragrafo 8 della risoluzione dell'Assemblea generale 53/208 B, con cui l'Assemblea stabilisce che, se un rapporto viene presentato in ritardo, in una nota a piè di pagina del documento stesso dovrà comparire la motivazione di tale ritardo.

II. Stato della Convenzione sui diritti del fanciullo

4. Al 2 luglio 2002, 191 Stati avevano ratificato o aderito alla Convenzione sui diritti del fanciullo. Due Stati avevano inoltre firmato la Convenzione¹.
5. Al 2 luglio 2002, il protocollo opzionale alla Convenzione sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati veniva ratificato da 33 Stati e sottoscritto da 109, e il protocollo opzionale alla Convenzione sulla vendita dei bambini, sulla prostituzione e sulla pornografia infantile veniva ratificato da 33 Stati e sottoscritto da 103².
6. Al 2 luglio 2002, 120 Stati parti della Convenzione notificavano al Segretario generale la propria accettazione dell'emendamento all'articolo 43, paragrafo 2, della Convenzione, portando così il numero dei membri del Comitato da 10 a 18 (risoluzione 50/155); sono necessarie 128 notifiche (i due terzi degli Stati parti) affinché l'emendamento entri in vigore.

III. Attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo

7. Nella risoluzione 2002/92 del 26 aprile 2002, la Commissione sui diritti dell'uomo - profondamente preoccupata per la situazione dell'infanzia che in molti Paesi del mondo permane critica a causa del persistere di povertà, condizioni sociali ed economiche inadeguate in un'economia mondiale sempre più globalizzata, epidemie diffuse, in particolar modo del virus di immunodeficienza umana (HIV) e della sindrome di immunodeficienza acquisita (AIDS), catastrofi naturali, conflitti armati, flussi migratori, sfruttamento, analfabetismo, fame, intolleranza, discriminazione, handicap e tutela giuridica

inadeguata - convinta della necessità di un'urgente ed efficace azione a livello nazionale e internazionale, spingeva gli Stati che ancora non avevano agito in tal senso a considerare la firma e la ratifica o l'adesione ai protocolli opzionali alla Convenzione concernenti il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, la vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile. Inoltre, la Commissione richiedeva all'ufficio dell'Alto commissariato delle Nazioni unite per i diritti dell'uomo, e agli altri organismi competenti delle Nazioni unite, a tutti gli organi pertinenti delle Nazioni unite, in particolar modo ai rappresentanti speciali, ai relatori speciali, ai gruppi di lavoro di includere regolarmente e sistematicamente la prospettiva dei diritti dell'infanzia nell'adempimento dei propri mandati e invitava gli Stati a collaborare a stretto contatto con questi organi; riaffermava l'importanza di garantire una formazione adeguata e sistematica sui diritti dell'infanzia a coloro che sono chiamati a far applicare le leggi e per tutte le altre professioni le cui attività hanno un impatto sull'infanzia, nonché il coordinamento tra i vari organi di Governo; invitava tutti gli Stati a porre fine all'impunità, ove possibile, per tutti i reati, ivi compresi quelli in cui i bambini sono vittime, in particolar modo genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra e a portare gli autori di tali reati dinanzi alla giustizia; decideva, per quanto concerne il Comitato, di richiedere al Segretario generale di garantire la fornitura di staff e strutture adeguati, a carico delle Nazioni unite, per un efficace e puntuale svolgimento delle funzioni del Comitato e invitava il Comitato a continuare a sostenere un dialogo costruttivo con gli Stati parti, al fine di garantire un trasparente ed efficace funzionamento.

¹ Per la lista degli Stati che avevano firmato, ratificato o aderito alla Convenzione, oltre alla data della firma, ratifica o adesione, vedere A/57/41, allegato I.

² Per la lista degli Stati che avevano firmato, ratificato o aderito ai protocolli opzionali alla Convenzione, oltre alla data della firma, ratifica o adesione, vedere A/57/41, allegati II e III.

8. Il Comitato sui diritti del fanciullo organizzava la ventottesima, la ventinovesima e la trentesima sessione presso gli uffici delle Nazioni unite a Ginevra, dal 24 settembre al 12 ottobre 2001, dal 14 gennaio al 1 febbraio 2002 e dal 20 maggio al 7 giugno 2002 rispettivamente³.
9. Ai sensi dell'articolo 75 del regolamento procedurale provvisorio, il Comitato sui diritti del fanciullo decideva di dedicare periodicamente un giorno della discussione generale a un articolo specifico della Convenzione o ad un tema correlato ai diritti dell'infanzia, al fine di migliorare la comprensione dei contenuti e degli effetti della Convenzione.
10. Nel corso della ventottesima sessione, il Comitato dedicava un giorno della discussione generale al tema "Violenza a danno dei bambini in seno alla famiglia e nelle scuole". A seguito della discussione tenutasi il 28 settembre 2001, il Comitato raccomandava, tra l'altro, che il Segretario generale fosse sollecitato, attraverso l'Assemblea generale, a svolgere uno studio internazionale approfondito sulla questione della violenza a danno dei bambini. Il rapporto dovrà essere approfondito e autorevole, come quello svolto nel 1996 a cura dell'esperta del Segretario generale, Graça Machel, concernente l'impatto dei conflitti armati sull'infanzia (A/51/306 e All. 1). A tale proposito, e sulla base dell'articolo 45 (c) della Convenzione sui diritti del fanciullo, il Presidente del comitato inviava, il 12 ottobre 2001, una lettera al Segretario generale (cfr. A/51/488) in cui gli chiedeva di intraprendere uno studio approfondito sulla questione della violenza a danno dei bambini. Il 19 dicembre 2001, l'Assemblea generale approvava la proposta nella sua risoluzione 56/138.
11. Nel corso della ventinovesima sessione, il Comitato sui diritti del fanciullo adottava una raccomandazione per fissare la cadenza di presentazione dei rapporti. Decideva, in via eccezionale, di concedere agli Stati parti i cui rapporti periodici erano attesi da lungo tempo, la possibilità di presentare il secondo e il terzo rapporto periodico (e il quarto laddove necessario) in un unico documento, affinché potessero rimettersi in pari con i propri obblighi, come previsto dall'articolo 44, paragrafo 1 della Convenzione (cfr. CRC/C/114).
12. Durante la stessa sessione (CRC/C/114, paragrafo 561), il Comitato decideva di inviare una lettera a tutti gli Stati parti i cui rapporti iniziali dovevano essere presentati nel 1992 e nel 1993, richiedendo loro di presentare il rapporto entro il termine di un anno. Il Comitato decideva, inoltre, di informare con la stessa lettera quegli Stati parti che, qualora non avessero presentato il rapporto entro un anno, il Comitato avrebbe considerato la situazione dei diritti dell'infanzia nello Stato in mancanza di rapporto iniziale, come previsto dalla "Panoramica delle procedure di segnalazione" del Comitato (CRC/C/33, paragrafi 29-32) e alla luce dell'articolo 67 del regolamento procedurale provvisorio del Comitato (CRC/C/4).
13. Nel corso della trentesima sessione, il Comitato sui diritti del fanciullo adottava una raccomandazione concernente la lunghezza dei rapporti e, considerati i rapporti eccessivamente lunghi ricevuti in passato dal Comitato, decideva di raccomandare agli Stati parti di presentare rapporti periodici di massimo 120 pagine. Decideva, inoltre, di rivedere quanto prima le proprie linee guida di elaborazione dei rapporti periodici.

³ Per le relazioni del Comitato su queste sessioni, vedere rispettivamente: CRC/C/111, CRC/C/114 e CRC/C/118.

Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

*Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani**

Il Consiglio dell'Unione europea, visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 29, l'articolo 31, lettera e) e l'articolo 34, paragrafo 2, lettera b), vista la proposta della Commissione¹, visto il parere del Parlamento europeo², considerando quanto segue:

(1) Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia³, il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, quali figurano nel quadro di controllo, e il Parlamento europeo nella sua risoluzione del 19 maggio 2000 sulla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «Per ulteriori azioni nella lotta contro la tratta delle donne» annunciano o sollecitano iniziative legislative volte a contrastare la tratta degli esseri umani, tra cui l'adozione di definizioni, incriminazioni e sanzioni comuni.

(2) L'azione comune 97/154/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 1997, per la lotta

contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini⁴ deve essere seguita da ulteriori iniziative legislative volte a dirimere le divergenze nelle impostazioni giuridiche degli Stati membri e a contribuire allo sviluppo di una cooperazione efficace, a livello giudiziario e di applicazione delle leggi, nella lotta contro la tratta degli esseri umani.

(3) La tratta degli esseri umani costituisce una grave violazione dei diritti e della dignità dell'uomo e comporta pratiche crudeli quali l'abuso e l'inganno di persone vulnerabili, oltre che l'uso di violenza, minacce, sottomissione tramite debiti e coercizione.

(4) Il protocollo addizionale della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini rappresenta un passo in avanti decisivo nella cooperazione internazionale in questo settore.

(5) I bambini sono più vulnerabili e quindi corrono un rischio maggiore di essere vittime della tratta.

* Decisione 2002/629/GAI pubblicata in GUCE L 203 del 1° agosto 2002.

¹ GU C 62 E del 27.2.2001, pag. 324.

² GU C 35 E del 28.2.2002, pag. 114.

³ GU C 19 del 23.1.1999, pag. 1.

⁴ GU L 63 del 4.3.1997, pag. 2.

(6) L'importante opera portata avanti da organizzazioni internazionali, segnatamente le Nazioni Unite, deve essere integrata da quella dell'Unione europea.

(7) È necessario che il grave reato di tratta degli esseri umani sia affrontato non solo attraverso l'azione individuale di ciascuno Stato membro, ma anche tramite un approccio globale che comprenda, quale parte integrante, la definizione degli elementi costitutivi della legislazione penale, comuni a tutti gli Stati membri tra cui sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. La presente decisione quadro, in conformità con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, si limita a emanare le disposizioni minime per raggiungere questi obiettivi a livello europeo e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo.

(8) È necessario introdurre, contro gli autori del reato di cui trattasi, sanzioni la cui severità sia sufficiente a far rientrare la tratta degli esseri umani nell'ambito d'applicazione degli strumenti già adottati allo scopo di combattere la criminalità organizzata, come l'azione comune 98/699/GAI del Consiglio, del 3 dicembre 1998, sul riciclaggio di denaro e l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato⁵ e l'azione comune 98/733/GAI del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea⁶.

(9) La presente decisione quadro vuole dare un contributo alla lotta contro, e alla prevenzione della, tratta degli esseri umani, integrando gli strumenti adottati in tale settore quali l'azione comune 96/700/GAI del Consiglio, del 29 novembre 1996, che stabilisce un programma di incentivazione e di scambi destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (STOP)⁷, l'azione comune 96/748/GAI del Consiglio, del 16 dicembre 1996, che estende il mandato conferito all'Unità Droghe di Europol⁸, la decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-03) (programma Daphne)⁹, l'azione comune 98/428/GAI del Consiglio, del 29 giugno 1998, sull'istituzione di una rete giudiziaria europea¹⁰, l'azione comune 96/277/GAI del Consiglio, del 22 aprile 1996, relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento diretto a migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea¹¹ e l'azione comune 98/427/GAI del Consiglio, del 29 giugno 1998, sulla buona prassi nell'assistenza giudiziaria in materia penale¹².

(10) L'azione comune 97/154/GAI del Consiglio dovrebbe di conseguenza cessare di applicarsi per quanto riguarda la tratta degli esseri umani,

⁵ GU L 333 del 9.12.1998, pag. 1. Azione comune modificata da ultimo dalla decisione quadro 2001/500/GAI (GU L 182 del 5.7.2001, pag. 1).

⁶ GU L 351 del 29.12.1998, pag. 1.

⁷ GU L 322 del 12.12.1996, pag. 7.

⁸ GU L 342 del 31.12.1996, pag. 4.

⁹ GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

¹⁰ GU L 191 del 7.7.1998, pag. 4.

¹¹ GU L 105 del 27.4.1996, pag. 1.

¹² GU L 191 del 7.7.1998, pag. 1.

Ha adottato la presente
decisione quadro:

Articolo 1.

*Reati relativi alla tratta degli esseri umani
a fini di sfruttamento di manodopera
o di sfruttamento sessuale*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i seguenti atti siano puniti come reato:

il reclutamento, il trasporto, il trasferimento di una persona, il darle ricovero e la successiva accoglienza, compreso il passaggio o il trasferimento del potere di disporre di questa persona, qualora:

- a) sia fatto uso di coercizione, violenza o minacce, compreso il rapimento; oppure
- b) sia fatto uso di inganno o frode; oppure
- c) vi sia abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità tale che la persona non abbia altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima; oppure
- d) siano offerti o ricevuti pagamenti o benefici per ottenere il consenso di una persona che abbia il potere di disporre di un'altra persona

a fini di sfruttamento del lavoro o dei servizi prestati da tale persona, compresi quanto meno il lavoro o i servizi forzati o obbligatori, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù o alla servitù oppure

a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia.

2. Il consenso, presunto o effettivo, da parte di una vittima della tratta degli esseri umani allo sfruttamento è irrilevante qualora si sia ricorsi a uno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

3. La condotta di cui al paragrafo 1, qualora coinvolga minori, è punita come reato di tratta degli esseri umani anche se non si è ricorsi ad alcuno dei mezzi indicati al paragrafo 1.

4. Ai fini della presente decisione quadro per «minore» s'intende qualsiasi persona di età inferiore ai diciotto anni.

Articolo 2

*Istigazione, favoreggiamento,
complicità e tentativo*

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché l'istigazione, il favoreggiamento, la complicità e il tentativo nella commissione dei reati di cui all'articolo 1, siano puniti come reato.

Articolo 3

Pene

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui agli articoli 1 e 2 siano punibili con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive che possono comportare l'estradizione.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 1 siano punibili con la pena della reclusione in carcere per una durata massima non inferiore agli otto anni quando siano stati commessi in una qualsiasi delle seguenti circostanze:

- a) il reato, commesso intenzionalmente o per negligenza grave, ha messo a repentaglio la vita della vittima;
- b) il reato è stato commesso contro una vittima particolarmente vulnerabile. Una vittima è considerata particolarmente vulnerabile almeno quando non ha raggiunto l'età della maturità sessuale ai sensi della legislazione nazionale e quando il reato è stato commesso a fini di sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale, anche nell'ambito della pornografia;
- c) il reato è stato commesso ricorrendo a violenza grave o ha provocato un danno particolarmente grave alla vittima;
- d) il reato commesso rientra fra le attività di un'organizzazione criminale, come definita nell'azione comune 98/733/GAI a prescindere dall'entità della pena ivi prevista.

Articolo 4*Responsabilità delle persone giuridiche*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli 1 e 2 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata:

- a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; o
- b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o
- c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica.

2. A prescindere dai casi di cui al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2, abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso.

4. Ai sensi della presente decisione quadro, per «persona giuridica» s'intende qualsiasi ente che sia tale in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o di altre istituzioni pubbliche nell'esercizio dei pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

Articolo 5*Sanzioni applicabili alle persone giuridiche*

Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 4 siano applicabili sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che comprendano ammende penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali:

- a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico; oppure
- b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale; oppure
- c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; oppure
- d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; oppure
- e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Articolo 6*Giurisdizione ed esercizio dell'azione penale*

1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1 e 2 quando:

- a) il reato sia commesso in tutto o in parte sul suo territorio; oppure
- b) l'autore del reato sia un suo cittadino; oppure
- c) il reato sia commesso a beneficio di una persona giuridica che ha la sua sede nel territorio di tale Stato membro.

2. Uno Stato membro può decidere di non applicare o di applicare solo in situazioni o circostanze specifiche le regole di giurisdizione di cui al paragrafo 1, lettere b) e c), purché il reato sia commesso al di fuori del suo territorio.

3. Lo Stato membro che, secondo il suo ordinamento giuridico, non concede l'estradizione dei propri cittadini, adotta le misure necessarie a stabilire la propria

giurisdizione sui reati di cui agli articoli 1 e 2 ed, eventualmente, a perseguirli qualora siano commessi da suoi cittadini al di fuori del suo territorio.

4. Gli Stati membri che decidano di avvalersi della facoltà di cui al paragrafo 2 ne devono informare il segretariato generale del Consiglio e la Commissione, indicando, in tal caso, le situazioni e le circostanze specifiche alle quali si applica tale decisione.

Articolo 7

Protezione ed assistenza delle vittime

1. Gli Stati membri dispongono che le indagini o l'azione penale relative a reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulate da una persona oggetto del reato in questione, almeno nei casi in cui si applica l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a).

2. I bambini che siano vittime di un reato di cui all'articolo 1 dovrebbero essere considerati vittime particolarmente vulnerabili ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, dell'articolo 8, paragrafo 4 e dell'articolo 14, paragrafo 1, della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale¹³.

3. Se la vittima è un minore, ciascuno Stato membro adotta tutte le misure in suo potere per garantire un'appropriata assistenza alla sua famiglia. In particolare, ciascuno Stato membro, se possibile ed opportuno, applica alla famiglia in questione l'articolo 4 della decisione quadro 2001/220/GAI.

Articolo 8

Ambito territoriale

La presente decisione quadro si applica a Gibilterra.

Articolo 9

Azione comune 97/154/GAI

L'azione comune 97/154/GAI cessa di essere applicata per quanto concerne la tratta degli esseri umani.

Articolo 10

Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 1° agosto 2004.

2. Gli Stati membri trasmettono al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione, entro la data di cui al paragrafo 1, il testo delle disposizioni di recepimento nel sistema giuridico nazionale degli obblighi che incombono loro in virtù della presente decisione quadro. Il Consiglio, entro il 1° agosto 2005, valuterà, sulla base di una relazione redatta a partire dalle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta trasmessa dalla Commissione, in che misura gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

Articolo 11

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

¹³ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

Consiglio d'Europa

Assemblea parlamentare

Risoluzione 1307 (2002), del 27 settembre 2002, sullo sfruttamento sessuale dei bambini: tolleranza zero¹ (traduzione non ufficiale)*

1. La comunità internazionale ha intrapreso, in particolar modo a partire dal 1996, delle azioni volte a combattere lo sfruttamento sessuale dei bambini. L'Assemblea vuole ricordare l'importanza della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 1989, ratificata da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, per quanto concerne la difesa del diritto dei bambini a crescere in un mondo privo di sfruttamento. Tutte le organizzazioni internazionali governative e non governative si stanno impegnando a dar vita a un insieme di proposte e di provvedimenti volti all'eliminazione di questa piaga.
2. Ciononostante, l'Assemblea non può non rilevare che lo sfruttamento sessuale dei minori – attraverso il traffico, la prostituzione e la pornografia infantile – è un fenomeno persistente che non conosce frontiere, siano esse geografiche, culturali o sociali, e che siamo ancora lontano dall'averne arrestato l'espansione. La pornografia infantile in sé rappresenta un abuso sessuale a danno dei bambini e può essere causa di ulteriori abusi.
3. Il problema degli abusi sessuali a danno dei bambini si è aggravato con l'uso di Internet come mezzo di comunicazione di massa, a causa del crescente numero di utenti, dell'anonimato, della facilità di uso e dei contatti che tale strumento consente.
4. L'Assemblea ritiene che sarebbe inutile creare nuovi strumenti normativi. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa devono ancora sottoscrivere – e dare attuazione a – gli strumenti già esistenti, in particolar modo una recente raccomandazione del Consiglio d'Europa, più precisamente la recente raccomandazione 16 (2001) del Comitato dei ministri sulla tutela dei bambini dallo sfruttamento sessuale. Bisogna passare dalle parole ai fatti e rendere evidente la nostra determinazione a rifiutare qualsiasi forma di sfruttamento sessuale a danno dei bambini.
5. L'Assemblea invita pertanto tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa:
 - i. ad adottare una legislazione che sia, come minimo, in linea con i principi sanciti dalla raccomandazione 16

* Consultabile sul sito web <http://assembly.coe.int/Mein.asp>

¹ Dibattito della 32ª seduta dell'Assemblea parlamentare del 27 settembre 2002 (cfr.: doc. 9535, rapporto del Comitato per gli affari sociali, sanitari e familiari, relatore: Mr. Provera, doc. 9573, pareri del Comitato sugli affari legali e diritti umani, relatore: Mr. Piscitello e doc. 9575, pareri del Comitato su cultura, scienze e istruzione, relatore: Baroness Hooper). Testo adottato nella stessa seduta del 27 settembre 2002.

(2001) del Comitato dei ministri e, a tal fine, a richiedere l'assistenza del gruppo di specialisti sulla tutela dei bambini dallo sfruttamento sessuale (PC-S-ES) istituito presso il Consiglio d'Europa;

- ii. a dichiarare come obiettivo nazionale la lotta contro ogni forma di sfruttamento sessuale e fissare delle priorità in questo ambito, considerando prioritaria l'eliminazione dei rischi che Internet rappresenta per i bambini, alla luce del presente e del futuro impatto della rete;
- iii. a ratificare la recente Convenzione del Consiglio d'Europa sul *cybercrime*, che pone particolare attenzione alla pornografia infantile su Internet.

6. L'Assemblea invita gli Stati ad adottare un approccio di tolleranza zero nei confronti dei reati commessi a danno dei bambini, attraverso una politica più incisiva:

- i. che non permetta che alcun reato o tentativo di reato rimanga impunito;
- ii. che rivolga un'attenzione prioritaria ai diritti e ai punti di vista dei bambini vittima e che lotti attivamente per trovare e identificare le vittime affinché possano essere riabilitate ed equamente risarcite;
- iii. che abbia per scopo l'arresto degli autori dei reati, senza concedere loro la benché minima possibilità – in particolare per motivi procedurali o geografici – di eludere la giustizia, e che preveda pene sufficientemente severe, corrispondenti al reato commesso;
- iv. che adoperi ogni mezzo per prevenire ulteriori illeciti, ivi compreso il trattamento obbligatorio per gli autori dei reati e il divieto agli stessi di svolgere determinate occupazioni che li pongano a contatto con i bambini.

7. L'Assemblea chiede agli Stati membri di sviluppare l'informazione e la preven-

zione all'interno delle scuole e di sensibilizzare i bambini sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei bambini.

8. L'Assemblea raccomanda agli Stati membri di affrontare, attraverso gli enti preposti, il problema degli abusi sessuali da parte delle persone che detengono una posizione di fiducia, quali ad esempio genitori, assistenti sociali, insegnanti, forze dell'ordine o religiosi. Bisogna inoltre prestare attenzione al problema della calunnia che potrebbe derivare da accuse vendicative o da un atteggiamento scandalistico da parte della stampa.

9. L'Assemblea chiede a ogni Stato membro di acquisire i mezzi per combattere i reati informatici, in particolar modo la pornografia infantile e, a tal fine, di istituire una sezione speciale di polizia, sufficientemente equipaggiata e preparata, composta da membri formati sui diritti dei bambini e sulle nuove tecnologie. Al tempo stesso, andrebbe stretta una maggior collaborazione con i professionisti della rete a livello nazionale e internazionale, al fine di sviluppare i mezzi tecnici e legislativi opportuni per tutelare i bambini contro i contenuti illeciti e dannosi nell'ambito dello sfruttamento sessuale.

10. L'Assemblea invita gli Stati membri a rifiutare l'atteggiamento di indifferenza della società che deve invece essere chiamata in causa nel suo insieme per promuovere azioni contro questa piaga, e inoltre a:

- i. sostenere e richiamare l'attenzione sul dovere della gente comune, affinché tutti denuncino i reati sessuali a danno dei bambini;
- ii. istituire dei numeri verdi di aiuto;
- iii. fornire assistenza, soprattutto di natura economica, agli organismi non governativi già operanti, affinché offrano informazioni e servizi di pre-

venzione rivolti ai bambini e ai loro genitori, soprattutto per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie, quali ad esempio Internet.

11. L'Assemblea invita gli Stati a istituire degli "osservatori" nazionali sui reati e sugli abusi sessuali a danno dei bambini. Tali osservatori dovranno assumersi, tra l'altro, la responsabilità di sviluppare e migliorare la raccolta dati e di dare inizio a una ricerca per valutare, inoltre, il numero e l'origine dei bambini vittime, le cause di questa piaga al fine di approntare una serie di risposte adeguate oltre che per seguire i casi delle vittime accertate, e trovare modi adeguati per prevenire ulteriori illeciti.

12. L'Assemblea richiama inoltre l'attenzione sui ripetuti inviti agli Stati membri affinché indichino, trattandosi di una necessità, a ogni livello nazionale, una figura per la difesa dei diritti del fanciullo (un ombudsman o un commissario per i diritti de l'infanzia).

13. Infine, l'Assemblea invita i membri e i futuri membri dell'Unione europea a cogliere l'opportunità offerta dalla Convenzione sul futuro dell'Europa, finalizzata a modificare le istituzioni dell'Unione europea, per proporre modi

di colmare i vuoti (cercando di fare dei progressi) in materia di diritti dell'infanzia.

14. L'Assemblea chiede agli Stati membri del Consiglio d'Europa, di ampliare le normative relative agli istituti per l'infanzia.

15. L'Assemblea chiede agli stati membri di Europol di:

- i. sostenere Europol nella sua lotta contro il traffico di esseri umani, ivi compresa la pornografia infantile;
- ii. sostenere e dare appoggio al Servizio informazioni Europol, in particolar modo per quanto concerne gli abusi a danno dei bambini, ivi compresa la registrazione dei nominativi di coloro che sono stati condannati per tali reati.

L'Assemblea sollecita infine l'Unione europea affinché apra la Convenzione Europol, con un emendamento della Convenzione stessa, agli Stati esterni all'Unione europea, per quanto riguarda le questioni inerenti al traffico di esseri umani e alla pornografia infantile e, indipendentemente dall'esito di tale richiesta, sollecita gli Stati membri del Consiglio d'Europa affinché collaborino appieno con Europol su tali questioni.

Legislazione italiana

*Articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo **

Omissis

Articolo 25

Minori affidati al compimento della maggiore età

1. All'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti: «1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempreché non sia intervenuta una decisione del Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33, ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei mini-

stri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

1-ter. L'ente gestore dei progetti deve garantire e provare con idonea documentazione, al momento del compimento della maggiore età del minore straniero di cui al comma 1-bis, che l'interessato si trova sul territorio nazionale da non meno di tre anni, che ha seguito il progetto per non meno di due anni, ha la disponibilità di un alloggio e frequenta corsi di studio ovvero svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero è in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.

1-quater. Il numero dei permessi di soggiorno rilasciati ai sensi del presente articolo è portato in detrazione dalle quote di ingresso definite annualmente nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4».

Omissis

* Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 26 agosto 2002, n. 199, mupplemento ordinario n. 173. Testo in vigore dal 10 settembre 2002, modificato con decreto legge 9 settembre 2002, n. 195, coordinato con la legge di conversione 9 ottobre 2002, n. 222, *Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari*.

Governo italiano

Ministero del lavoro e delle politiche sociali Comitato per i minori stranieri

*Nota del Comitato per i minori stranieri, del 14 ottobre 2002, relativa all'articolo 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo**

La presente nota ha come obiettivo quello di fornire a tutti i soggetti istituzionali, implicati nella materia dei minori stranieri non accompagnati, prime indicazioni interpretative della norma, finalizzate ad una applicazione condivisa ed omogenea, secondo standard concordati, di quanto previsto dall'articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189 in materia di minori stranieri non accompagnati (allegato 1). Tale nota è stata predisposta a seguito delle riunioni del Comitato del 5 e 13 settembre 2002 in sintonia con il programma del Comitato stesso che prevede l'elaborazione di linee guida per la definizione di standard di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. A seguito delle prime verifiche ci si riserva pertanto di apportare le modifiche ed integrazioni opportune.

Ciò premesso si precisa che la normativa di cui all'articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189 integra e non modifica la norma precedente prevista dal Dlgs 286/98 e dal DPCM 535/99. Le integrazioni previste sono conformi alle indicazioni della Risoluzione del Consiglio d'Europa del 1997 la quale considera i minori non accompagnati come soggetti che si

trovano in una situazione particolarmente delicata che richiede tutela e cure speciali particolarmente in materia di cure sanitarie e di scuola. Il citato articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189, quindi, deve necessariamente intendersi coordinato con quanto previsto dal DPCM 535/99 che assegna al Comitato compiti specifici sia per quanto riguarda la vigilanza sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati (art 2, comma 2 lett. a, DPCM 535/99) sia per quanto concerne l'avvio delle indagini famigliari e all'esito di queste l'emissione di una decisione sulla permanenza o meno in Italia del minore straniero (art. 2, comma 2 lettere f e g, DPCM 535/99).

Ciò premesso, analizzando quanto previsto dal citato articolo 25, si evidenzia altresì quanto segue:

L'articolo 25 recita che: *“il permesso di soggiorno (...) può essere rilasciato per motivi di studio o di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, sempre che non sia intervenuta una decisione del Comitato (...)”*. Al riguardo il Comitato è dell'avviso che per “decisione del

* Prot. CMS/MNA/O/6786.

Comitato" debba intendersi una pronuncia del Comitato stesso che può concretizzarsi sia in un provvedimento di rimpatrio assistito che in un provvedimento che consenta al minore la permanenza sul territorio.

Tenuto conto delle integrazioni apportate dalla attuale normativa ne risulta il seguente iter procedurale:

1. ai sensi dell'articolo 28, comma 1 punto a) del DPR 31 agosto 1999 n. 394 "Regolamento di attuazione", ai minori stranieri non accompagnati al momento del loro rintraccio sul territorio è concesso un permesso di soggiorno per minore età. Tale permesso, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'interno del 9 aprile 2001, ha carattere temporaneo per il periodo necessario all'espletamento delle indagini familiari e all'organizzazione del rimpatrio assistito.

Il Comitato avvia le indagini familiari, per il rintraccio della famiglia del minore nel Paese di origine e per verificare se sussistono le condizioni socio-familiari per un ricongiungimento del minore stesso con i propri genitori.

Se le indagini familiari avviate dal Comitato verificano la possibilità di rientro del minore straniero nel Paese di origine il Comitato stesso emette un provvedimento di rimpatrio assistito ed il minore sarà ricongiunto, con progetti specifici di inserimento, alla propria famiglia.

Nell'ipotesi in cui invece dalle indagini familiari emerge che il rimpatrio del minore non è opportuno, il Comitato, emette un provvedimento sulla base del quale il giudice tutelare o il Tribunale per i minorenni affida il minore ai sensi della L. 184/83. Solo all'esito di tale affidamento disposto dalla autorità giudiziaria minore le questure rilasciano al minore un permesso di soggiorno per affidamento.

Contestualmente il Comitato indica agli enti pubblici e a quelli privati gestori di progetti di avviare nei confronti del minore un progetto di integrazione sociale e civile della durata minima di due anni così come previsto dal citato articolo 25 della L. 30 luglio 2002 n. 189. (Al riguardo si evidenzia l'innovazione contemplata dalla nuova normativa ad integrazione della normativa precedente).

Ai fini applicativi occorre preliminarmente chiarire due punti:

Il primo concerne gli enti gestori del progetto. Al riguardo il Comitato sottolinea che il registro previsto nell'articolo 25, *"ente pubblico o privato (...) iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394"*, è quello che fa riferimento alla prima sezione nella quale, così come previsto nella lettera a) del citato articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, sono iscritti associazioni ed enti e altri organismi privati che svolgono attività per favorire l'integrazione sociale degli stranieri. Comunque il Comitato evidenzia che la norma pone il requisito della rappresentanza nazionale degli enti privati gestori dei progetti. Tale aspetto costituirà oggetto di approfondimento specifico.

Il secondo punto concerne quanto recita la norma di cui all'art. 2, comma 2, punto a) del DPCM 535/99 *"compito di vigilanza e controllo sulle modalità di soggiorno del minore"* la quale dovrà essere integrata con il citato articolo 25 nella parte in cui recita *"il permesso di soggiorno (...) può essere rilasciato per motivi di studio o di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età (...) ai minori stranieri non accompagnati che siano stati ammessi per un periodo non inferiore a due anni in un progetto di integrazione sociale e"*

civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394". In applicazione di tale normativa il Comitato, al fine di realizzare una applicazione nazionale, secondo standard condivisi degli interventi di integrazione che i citati enti gestori dei progetti di inserimento dei minori stranieri non accompagnati dovranno realizzare, potrà procedere alla individuazione di linee guida, concertate con tutti i soggetti istituzionali implicati nella materia. Nello specifico:

- definirà con linee guida gli standard di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che dovranno essere applicati dagli enti gestori negli interventi che realizzeranno (tali linee guida saranno predisposte di concerto con le Regioni e gli enti locali interessati al fenomeno);
- definirà con linee guida la promozione e trasferibilità delle buone pratiche di integrazione sociale dei minori stranieri da applicarsi attraverso i progetti di integrazione da parte degli enti gestori di progetti (tali linee guida saranno predisposte di concerto con le Regioni e gli enti locali interessati al fenomeno);
- avvierà il coordinamento delle attività di formazione e sensibilizzazione per l'attuazione degli interventi da realizzare;
- integrerà la attuale banca dati con informazioni riguardanti:
 1. gli enti gestori che svolgono attività di integrazione sociale a favore dei minori stranieri non accompagnati.
 2. i singoli progetti avviati dagli enti gestori a favore dei minori stranieri da integrare.
 3. le buone pratiche di integrazione sociale dei minori stranieri.
- effettuerà attività di monitoraggio nel corso di svolgimento del progetto;

- effettuerà la valutazione dei progetti terminati. Al riguardo si ritiene che il Comitato esprima il proprio parere in merito alla rispondenza dei progetti terminati, agli standard di intervento delineati nelle linee guida.

Pertanto al momento del raggiungimento della maggiore età del minore, il Comitato, valuterà e verificherà:

- se il progetto realizzato dagli enti gestori a favore del minore è conforme alla normativa secondo gli standard applicativi indicati nelle linee guida elaborate;
- se il minore è presente sul territorio da non meno di tre anni e accerterà l'idoneità della documentazione relativa alla disponibilità di un alloggio per il minore, la frequenza di corsi di studio, lo svolgimento di attività lavorativa retribuita o il possesso di un contratto di lavoro.

Se il parere sul progetto sarà positivo da parte del Comitato, quest'ultimo darà indicazioni alle questure di modificare al minore il permesso di soggiorno per affidamento in un permesso di soggiorno per studio o in uno per lavoro subordinato o autonomo.

Restano salvi i diritti dei minori per i quali all'esito delle indagini familiari il Comitato non valuti realizzabile il rimpatrio, ma hanno fatto ingresso in Italia ad una età tale da non consentire lo svolgimento dei due anni di progetto previsti dall'art. 25 per il rilascio, al raggiungimento della maggiore età, di un permesso di soggiorno per studio o lavoro. Infatti si verifica spesso l'ipotesi di un minore non accompagnato che fa ingresso in Italia a 17 anni e due mesi e dalle indagini familiari espletate si accerti che le condizioni socio-familiari presentano problematiche tali da non consentire il suo rimpatrio assistito. In tal caso appare evidente che non si potrà avviare nei suoi confronti un progetto della durata di due anni ne tanto meno sarà dimostrabile la sua permanenza sul territorio da almeno tre anni.

Dunque l'ambito di applicazione della attuale normativa integrata è limitato a minori stranieri che presentano requisiti di età e di durata del progetto così come previsti dalla stessa.

Per i minori stranieri che non presentano le sopra esposte caratteristiche il Comitato emette un provvedimento di non luogo a provvedere al rimpatrio nel quale viene indicato alla autorità giudiziaria minorile di affidare il minore ai sensi della L. 184/83 e alle questure di rilasciare un permesso di soggiorno per affidamento che al raggiungimento della maggiore età verrà modificato dalle questure in un permesso di soggiorno per studio o in uno per lavoro. Riguardo i minori segnalati al Comitato, con una età inferiore ai 12 anni, vista la particolarità della tipologia di minore in questione, spesso vittima di tratta e di sfruttamento a carattere sessuale o lavorativo, il Comitato, all'interno delle linee guida concernenti gli standard di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati e le buone pratiche di integrazione sociale dei minori stranieri, definirà specifiche linee di progetto ed interventi mirati di recupero per questa tipologia di minori in applicazione di quanto previsto dalla Risoluzione del Consiglio di Europa del 1997.

Infine riguardo i minori stranieri potenziali richiedenti asilo politico il Comitato, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, punto e) *"il Comitato accetta lo status del minore non accompagnato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, (...)"*, e attraverso la collaborazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, potrà accertare, al fine di definire la propria competenza sul minore straniero, se il minore stesso è stato edotto adeguatamente sul suo eventuale diritto di chiedere asilo politico in Italia e se, conseguentemente, sia stato effettivamente messo in condizione di formalizzare un'eventuale domanda di riconoscimento dello status di rifugiato. Alla luce di tali verifiche, che potranno avvenire in collaborazione con l'UNHCR membro effettivo del Comitato, lo stesso Comitato potrà definire la propria competenza sul minore straniero in base alla verifica della presentazione o meno da parte dello stesso di una richiesta di asilo e adottare le misure che riterrà più idonee a sua tutela.

La presente nota, come premesso, sarà oggetto di successive eventuali integrazioni e modificazioni. Pertanto si richiedono tutti gli elementi conoscitivi per un ulteriore approfondimento.

Ministero delle comunicazioni

*Codice di autoregolamentazione TV e minori emanato il 29 novembre 2002**

Premessa

Le Imprese televisive pubbliche e private e le emittenti televisive aderenti alle associazioni firmatarie (d'ora in poi indicate come imprese televisive) considerano:

- a) che l'utenza televisiva è costituita - specie in alcune fasce orarie - anche da minori;
- b) che il bisogno del minore a uno sviluppo regolare e compiuto è un diritto riconosciuto dall'ordinamento giuridico nazionale e internazionale: basta ricordare l'articolo della Costituzione che impegna la comunità nazionale, in tutte le sue articolazioni, a proteggere l'infanzia e la gioventù (art. 31) o la Convenzione dell'ONU del 1989 - divenuta legge dello Stato nel 1991, che impone a tutti di collaborare per predisporre le condizioni perché i minori possano vivere una vita autonoma nella società, nello spirito di pace, dignità, tolleranza, libertà, eguaglianza, solidarietà e che fa divieto di sottoporli a interferenze arbitrarie o illegali nella loro privacy e comunque a forme di violenza, danno, abuso mentale, sfruttamento;
- c) che la funzione educativa, che compete innanzitutto alla famiglia, deve essere agevolata dalla televisione al fine di aiutare i minori a conoscere progressivamente la vita e ad affrontarne i problemi;
- d) che il minore è un cittadino soggetto di diritti; egli ha perciò diritto a essere tutelato da trasmissioni televisive che possano nuocere alla sua integrità psichica e morale, anche se la sua famiglia è carente sul piano educativo;
- e) che, riconosciuti i diritti di ogni cittadino - utente e quelli di libertà di informazio-

ne e di impresa, quando questi siano contrapposti a quelli del bambino, si applica il principio di cui all'art. 3 della Convenzione ONU secondo cui "i maggiori interessi del bambino/a devono costituire oggetto di primaria considerazione".

Tutto ciò premesso, le Imprese televisive ritengono opportuno non solo impegnarsi a uno scrupoloso rispetto della normativa vigente a tutela dei minori, ma anche a dar vita a un codice di autoregolamentazione che possa assicurare contributi positivi allo sviluppo della loro personalità e comunque che eviti messaggi che possano danneggiarla nel rispetto della Convenzione ONU che impegna ad adottare appropriati codici di condotta affinché il bambino/a sia protetto da informazioni e materiali dannosi al suo benessere (art. 17).

Il presente Codice è rivolto a tutelare i diritti e l'integrità psichica e morale dei minori, con particolare attenzione e riferimento alla fascia di età più debole (0-14 anni).

I firmatari si impegnano a prendere il presente Codice quale testo di riferimento unico in materia di autoregolamentazione Tv e minori - fatte salve le ulteriori disposizioni contenute in altri testi, anche adottando specifiche iniziative per rendere omogenei ed uniformare tutti i precedenti Codici nella medesima materia.

Principi generali

Le Imprese televisive, fermo restando il rispetto delle norme vigenti a tutela dei minori e in particolare delle disposizioni contenute nell'art. 8, c. 1, e nell'art. 15, comma 10, della legge n. 223/90, si impegnano a:

* Consultabile sul sito web www.comunicazioni.it

- a) migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive destinate ai minori;
- b) aiutare gli adulti, le famiglie e i minori a un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive, tenendo conto delle esigenze del bambino, sia rispetto alla qualità che alla quantità; ciò per evitare il pericolo di una dipendenza dalla televisione e di imitazione dei modelli televisivi, per consentire una scelta critica dei programmi;
- c) collaborare col sistema scolastico per educare i minori a una corretta ed adeguata alfabetizzazione televisiva, anche con il supporto di esperti di settore;
- d) assegnare alle trasmissioni per minori personale appositamente preparato e di alta qualità;
- e) sensibilizzare in maniera specifica il pubblico ai problemi della disabilità, del disadattamento sociale, del disagio psichico in età evolutiva, in maniera di aiutare e non ferire le esigenze dei minori in queste condizioni;
- f) sensibilizzare ai problemi dell'infanzia, tutte le figure professionali coinvolte nella preparazione dei palinsesti o delle trasmissioni, nelle forme ritenute opportune da ciascuna Impresa televisiva;
- g) diffondere presso tutti i propri operatori il contenuto del presente Codice di autoregolamentazione.

Parte prima

Le norme di comportamento

1. La partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive

- 1.1.** Le Imprese televisive si impegnano ad assicurare che la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive avvenga sempre con il massimo rispetto della loro persona, senza strumentalizzare la loro età e la loro ingenuità, senza affrontare con loro argomenti scabrosi e senza rivolgere domande allusive alla loro intimità e a quella dei loro familiari.

- 1.2.** In particolare, le Imprese televisive si impegnano, sia nelle trasmissioni di intrattenimento che di informazione, a:

- a) non trasmettere immagini di minori autori, testimoni o vittime di reati e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato, anche secondo quanto previsto dall'art. 25 della legge n. 675/96 nonché dal Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica;
- b) non utilizzare minori con gravi patologie o disabili per scopi propagandistici o per qualsiasi altra ragione che sia in contrasto con i loro diritti e che non tenga conto della loro dignità;
- c) non intervistare minori in situazioni di grave crisi (per esempio, che siano fuggiti da casa, che abbiano tentato il suicidio, che siano strumentalizzati dalla criminalità adulta, che siano inseriti in un giro di prostituzione, che abbiano i genitori in carcere o genitori pentiti) e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato;
- d) non far partecipare minori a trasmissioni in cui si dibatte se sia opportuno il loro affidamento ad un genitore o a un altro, se sia giustificato un loro allontanamento da casa o un'adozione, se la condotta di un genitore sia stata più o meno dannosa;
- e) non utilizzare i minori in grottesche imitazioni degli adulti.

2. La televisione per tutti (7.00 - 22.30)

- 2.1.** La programmazione dalle 7.00 alle 22.30 - pur nella primaria considerazione degli interessi del minore - deve tener conto delle esigenze dei telespettatori di tutte le fasce di età, nel rispetto dei diritti dell'utente adulto, della libertà di informazione e di impresa, nonché del fondamentale ruolo educativo della famiglia nei confronti del minore.

2.2. Tuttavia, nella consapevolezza della particolare attenzione da riservare al pubblico dei minori durante tutta la programmazione giornaliera e tenendo conto che in particolare nella fascia oraria dalle ore 19.00 alle ore 22.30 il pubblico dei minori all'ascolto, pur numeroso, è presumibile sia comunque supportato dalla presenza di un adulto, le Imprese televisive si impegnano a:

- a) dare esauriente e preventiva informazione - nell'attività di informazione sulla propria programmazione effettuata, oltre che sulle proprie reti, ad esempio a mezzo stampa, televideo, Internet - relativamente ai programmi dedicati ai minori e sull'intera programmazione, segnalando in particolare i programmi adatti ad una fruizione familiare congiunta e quelli invece adatti ad una visione per un pubblico più adulto, nonché a rispettare in modo più rigoroso possibile gli orari della programmazione;
- b) adottare sistemi di segnalazione dei programmi di chiara evidenza visiva in relazione alla maggiore o minore adeguatezza della visione degli stessi da parte del pubblico dei minori all'inizio di ciascun blocco di trasmissione, con particolare riferimento ai programmi trasmessi in prima serata;
- c) nel caso di Imprese televisive nazionali che gestiscono più di una rete con programmazione a carattere generalista e non con caratteristiche tematiche specifiche (quali, ad esempio, sportive o musicali), garantire ogni giorno, in prima serata, la trasmissione di programmi adatti ad una fruizione familiare congiunta almeno su una rete e a darne adeguata informazione.

Fermo restando quanto sopra, in una prospettiva di particolare tutela del minore, le Imprese televisive si impe-

gnano a conformarsi alle seguenti specifiche limitazioni.

2.3. Programmi di informazione

Le Imprese televisive si impegnano a far sì che nei programmi di informazione si eviti la trasmissione di immagini di violenza o di sesso che non siano effettivamente necessarie alla comprensione delle notizie.

Le Imprese televisive si impegnano a non diffondere nelle trasmissioni di informazione in onda dalle ore 7.00 alle ore 22.30:

- a) sequenze particolarmente crude o brutali o scene che, comunque, possano creare turbamento o forme imitative nello spettatore minore;
 - b) notizie che possano nuocere alla integrità psichica o morale dei minori.
- Qualora, per casi di straordinario valore sociale o informativo, la trasmissione di notizie, immagini e parole particolarmente forti e impressionanti si renda effettivamente necessaria, il giornalista televisivo avviserà gli spettatori che le notizie, le immagini e le parole che verranno trasmesse non sono adatte ai minori.

Nel caso in cui l'informazione giornalistica riguardi episodi in cui sono coinvolti i minori, le Imprese televisive si impegnano al pieno rispetto e all'attuazione delle norme indicate in questo Codice e nella Carta dei doveri del giornalista per la parte relativa ai "Minori e soggetti deboli".

Le Imprese televisive, con particolare riferimento ai programmi di informazione in diretta, si impegnano ad attivare specifici e qualificati corsi di formazione per sensibilizzare non solo i giornalisti, ma anche i tecnici dell'informazione televisiva (fotografi, montatori, etc.) alla problematica "tv e minori". Le Imprese televisive si impegnano ad ispirare la propria linea editoriale, per i programmi di informazione, a quanto sopra indicato.

2.4. Film, fiction e spettacoli vari

Le Imprese televisive, oltre al pieno rispetto delle leggi vigenti, si impegnano a darsi strumenti propri di valutazione circa l'ammissibilità in televisione dei film, telefilm, tv movie, fiction e spettacoli di intrattenimento vario, a tutela del benessere morale, fisico e psichico dei minori.

Qualora si consideri che alcuni di tali programmi, la cui trasmissione avvenga prima delle ore 22.30, siano prevalentemente destinati ad un pubblico adulto, le Imprese televisive si impegnano ad annunciare, con congruo anticipo, che la trasmissione non è adatta agli spettatori più piccoli. Se la trasmissione avrà delle interruzioni, l'avvertimento verrà ripetuto dopo ogni interruzione. In tale specifica occasione andranno quindi divulgate con particolare attenzione le informazioni di avvertimento sulla natura della trasmissione nonché utilizzati con grande e ripetuto rilievo i sistemi di segnalazione iconografica che le imprese televisive si impegnano ad adottare.

2.5. Trasmissioni di intrattenimento

Le Imprese televisive si impegnano a non trasmettere quegli spettacoli che per impostazione o per modelli proposti possano nuocere allo sviluppo dei minori, e in particolare ad evitare quelle trasmissioni:

- a) che usino in modo strumentale i conflitti familiari come spettacolo creando turbamento nei minori, preoccupati per la stabilità affettiva delle relazioni con i loro genitori;
- b) nelle quali si faccia ricorso gratuito al turpiloquio e alla scurrilità nonché si offendano le confessioni e i sentimenti religiosi.

3. La televisione per i minori (16.00 - 19.00)

3.1. Le Imprese televisive si impegnano a dedicare nei propri palinsesti una fascia "protetta" di programmazione,

tra le ore 16.00 e le ore 19.00, idonea ai minori con un controllo particolare sia sulla programmazione sia sui promo, i trailer e la pubblicità trasmessi.

3.2. In particolare, le Imprese televisive nazionali che gestiscono più di una rete con programmazione a carattere generalista e non con caratteristiche tematiche specifiche (quali, ad esempio, sportive o musicali), si impegnano a ricercare le soluzioni affinché, nella predetta fascia oraria, su almeno una delle reti da essi gestite si diffonda una programmazione specificatamente destinata ai minori che tenga conto delle indicazioni del presente Codice in materia di programmazione per minori.

3.3. Produzione di programmi

Le Imprese televisive che realizzano programmi per minori si impegnano a produrre trasmissioni:

- a) che siano di buona qualità e di piacevole intrattenimento;
- b) che soddisfino le principali necessità dei minori come la capacità di realizzare esperienze reali e proprie o di aumentare la propria autonomia, nonché a proporre valori positivi umani e civili ed il rispetto della dignità della persona;
- c) che accrescano le capacità critiche dei minori in modo che sappiano fare migliore uso del mezzo televisivo, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, anche tenendo conto degli attuali e futuri sviluppi in chiave di interattività;
- d) che favoriscano la partecipazione dei minori con i loro problemi, con i loro punti di vista, dando spazio a quello che si sta facendo con loro e per loro nelle città.

Le Imprese televisive si impegnano a curare la qualità della traduzione e del doppiaggio degli spettacoli, tenendo presenti le esigenze di una corretta educazione linguistica dei minori.

3.4. Programmi di informazione destinati ai minori

Le Imprese televisive nazionali che gestiscono più di una rete con programmazione a carattere generalista e non con caratteristiche tematiche specifiche (quali, ad esempio, sportive o musicali) si impegnano a ricercare le soluzioni per favorire la produzione di programmi di informazione destinati ai minori, possibilmente curati dalle testate giornalistiche in collaborazione con esperti di tematiche infantili e con gli stessi minori. Le Imprese televisive si impegnano altresì a comunicare abitualmente alla stampa quotidiana, periodica e anche specializzata, nonché alle pubblicazioni specificamente dedicate ai minori, la trasmissione di tali programmi e a rispettarne gli orari, fatte salve esigenze eccezionali del palinsesto.

4. La pubblicità

4.1. Le Imprese televisive si impegnano a controllare i contenuti della pubblicità, dei trailer e dei promo dei programmi, e a non trasmettere pubblicità e autopromozioni che possano ledere l'armonico sviluppo della personalità dei minori o che possano costituire fonte di pericolo fisico o morale per i minori stessi dedicando particolare attenzione alla fascia protetta. Volendo garantire una particolare tutela di questa parte del pubblico che ha minore capacità di giudizio e di discernimento nei confronti dei messaggi pubblicitari e nel riconoscere la particolare validità delle norme a tutela dei minori come esplicitate nel Codice di autodisciplina pubblicitaria, promosso dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, le Imprese televisive si impegnano ad accogliere - ove dia garanzie di maggiore tutela - e a rispettare tale disciplina, da considerarsi parte integrante del presente Codice.

In particolare, le Imprese televisive firmatarie si impegnano a rispettare le seguenti indicazioni.

4.2. I livello: protezione generale

La protezione generale si applica in tutte le fasce orarie di programmazione. I messaggi pubblicitari:

- a) non debbono presentare minori come protagonisti impegnati in atteggiamenti pericolosi (situazioni di violenza, aggressività, autoaggressività, ecc.);
- b) non debbono rappresentare i minori intenti al consumo di alcol, di tabacco o di sostanze stupefacenti, né presentare in modo negativo l'astinenza o la sobrietà dall'alcol, dal tabacco o da sostanze stupefacenti o, al contrario, in modo positivo l'assunzione di alcolici o superalcolici, tabacco o sostanze stupefacenti;
- c) non debbono esortare i minori direttamente o tramite altre persone ad effettuare l'acquisto, abusando della loro naturale credulità ed inesperienza;
- d) non debbono indurre in errore, in particolare, i minori:
 - sulla natura, sulle prestazioni e sulle dimensioni del giocattolo;
 - sul grado di conoscenza e di abilità necessario per utilizzare il giocattolo;
 - sulla descrizione degli accessori inclusi o non inclusi nella confezione;
 - sul prezzo del giocattolo, in particolare modo quando il suo funzionamento comporti l'acquisto di prodotti complementari.

4.3. II livello: protezione rafforzata

La protezione rafforzata si applica nelle fasce di programmazione in cui si presume che il pubblico di minori all'ascolto sia numeroso ma supportato dalla presenza di un adulto (fasce orarie dalle 7.00 alle ore 16.00 e dalle 19.00 alle ore 22.30).

Durante la fascia di protezione rafforzata non saranno trasmesse pubblicità direttamente rivolte ai minori, che contengano situazioni che possano costituire pregiudizio per l'equilibrio psichico e morale dei minori (ad es. situazioni che inducano a ritenere che il mancato possesso del prodotto pubblicizzato significhi inferiorità oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori; situazioni che violino norme di comportamento socialmente accettate o che screditino l'autorità, la responsabilità e i giudizi di genitori, insegnanti e di altre persone autorevoli; situazioni che sfruttino la fiducia che i minori ripongono nei genitori e negli insegnanti; situazioni di ambiguità tra il bene e il male che disorientino circa i punti di riferimento ed i modelli a cui tendere; situazioni che possano creare dipendenza affettiva dagli oggetti; situazioni di trasgressione; situazioni che ripropongano discriminazioni di sesso e di razza, ecc.).

4.4. III livello: protezione specifica

La protezione specifica si applica nelle fasce orarie di programmazione in cui si presume che l'ascolto da parte del pubblico in età minore non sia supportato dalla presenza di un adulto (fascia oraria di programmazione dalle 16.00 alle 19.00 e all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori).

I messaggi pubblicitari, le promozioni e ogni altra forma di comunicazione commerciale pubblicitaria rivolta ai minori dovranno essere preceduti, seguiti e caratterizzati da elementi di discontinuità ben riconoscibili e distinguibili dalla trasmissione, anche dai bambini che non sanno ancora leggere e da minori disabili.

In questa fascia oraria si dovrà evitare la pubblicità in favore di:

- a) bevande superalcoliche e alcoliche, queste ultime all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori e nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive;
- b) servizi telefonici a valore aggiunto a carattere di intrattenimento così come definiti dalle leggi vigenti;
- c) profilattici e contraccettivi (con esclusione delle campagne sociali).

Parte seconda

Le norme di diffusione e attuazione

5. Diffusione del codice

5.1. Le Imprese televisive si impegnano a dare ampia diffusione al presente Codice di autodisciplina attraverso il mezzo televisivo dedicandogli spazi di largo ascolto. In particolare, nei primi sei mesi di attuazione del presente Codice, le Imprese televisive firmatarie si impegnano a trasmettere con cadenza settimanale, su ciascuna delle reti gestite, un breve spot che illustri i contenuti del Codice, i diritti dei minori e delle famiglie e i riferimenti per trasmettere eventuali segnalazioni.

5.2. Le imprese televisive firmatarie del presente Codice si impegnano inoltre, con cadenza annuale a realizzare e diffondere, tramite programmazione di spot sulle proprie reti, una campagna di sensibilizzazione per un uso consapevole del mezzo televisivo con particolare riferimento alla fruizione familiare congiunta. Fermo restando l'obbligo di cadenza annuale sopra richiamato, le predette campagne saranno realizzate da ciascuna emittente compatibilmente con le proprie disponibilità e con la propria linea editoriale.

5.3. Il Comitato di applicazione del Codice può promuovere, infine, campagne di sensibilizzazione sul tema Tv e minori.

6. L'attuazione e il controllo

6.1. Il Comitato di applicazione

L'attuazione del presente Codice è affidata a un "Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori". Tale Comitato è costituito da quindici membri effettivi, nominati con Decreto dal Ministro delle Comunicazioni d'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in rappresentanza, in parti uguali, rispettivamente delle emittenti televisive firmatarie del presente Codice - su indicazione delle stesse e delle associazioni di categoria - delle istituzioni - tra cui un rappresentante dell'Autorità, un rappresentante del Coordinamento nazionale dei Corecom e il Presidente della Commissione per il riassetto del sistema radiotelevisivo - e degli utenti - questi ultimi su indicazione del Consiglio nazionale degli Utenti presso l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il Presidente è nominato nel medesimo Decreto tra i rappresentanti delle Istituzioni quale esperto riconosciuto della materia. Con i medesimi criteri e modalità sono nominati anche quindici membri supplenti. I membri nominati durano in carica tre anni e decadono qualora non partecipino a tre sedute consecutive del Comitato o ad almeno la metà delle sedute nel corso di un anno solare.

6.2. Competenze e poteri del Comitato

Il Comitato, d'ufficio o su denuncia dei soggetti interessati, verifica, con le modalità stabilite nel Regolamento di seguito indicato, le violazioni del presente Codice. Qualora accerti la violazione del Codice adotta una risoluzione motivata e determina, tenuto conto della gravità dell'illecito, del comportamento pregresso dell'emittente,

dell'ambito di diffusione del programma e della dimensione dell'impresa, le modalità con le quali ne debba essere data notizia. Il Comitato può inoltre:

- a) ingiungere all'emittente, qualora ne sussistano le condizioni, di modificare o sospendere il programma o i programmi indicando i tempi e le modalità di attuazione;
- b) ingiungere all'emittente di adeguare il proprio comportamento alle prescrizioni del Codice indicando i tempi e le modalità di attuazione.

Le delibere sono adottate dal Comitato con la presenza di almeno due terzi dei componenti e il voto della maggioranza degli aventi diritto al voto (otto). Le decisioni del Comitato sono inoppugnabili.

6.3. Rapporti con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Tutte le delibere adottate dal Comitato vengono trasmesse all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Qualora il Comitato accerti la sussistenza di una violazione delle regole del presente Codice, oltre ad adottare i provvedimenti di cui al punto precedente, inoltra una denuncia all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni contenente l'indicazione delle disposizioni, anche eventualmente di legge, violate, le modalità dell'illecito, la descrizione del comportamento - anche successivo - tenuto dall'emittente, gli accertamenti istruttori esperiti e ogni altro utile elemento. Tale denuncia viene inviata allo specifico fine di consentire all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'esercizio dei poteri alla stessa attribuiti ai sensi dell'art. 15, comma 10, della legge 223/90 e dell'art. 1, comma 6, lett. b), n. 6, con riferimento alla emanazione delle sanzioni previste da tale ultima disposizione al punto 14 e ai

commi 31 e 32 dell'art. 1 della stessa legge 249/97¹.

Il Comitato provvede inoltre a formulare all'Autorità i pareri che questa ritiene di dovere acquisire nell'esercizio delle proprie funzioni.

6.4. Regolamento di funzionamento del Comitato

Il Comitato, entro trenta giorni dalla sua seduta costitutiva, adotta di comune accordo un Regolamento di funzionamento nel quale si disciplinano:

- a) I requisiti minimi e i termini per l'ammissibilità delle segnalazioni di violazione del Codice da qualsiasi utente - cittadino o soggetto che abbia interesse;
- b) le modalità per l'archiviazione delle segnalazioni prive dei requisiti minimi o comunque manifestamente infondate;
- c) l'organizzazione interna del Comitato che può prevedere la designazione di relatori o l'istituzione di sezioni istruttorie ognuna delle quali rappresentative delle diverse componenti;
- d) le modalità di istruttoria ordinaria e i termini per la decisione del Comitato, dando notizia dell'esito all'interessato;
- e) le modalità di istruttoria d'urgenza, nei casi di maggiore gravità, ed i termini per la decisione del Comitato;

- f) le modalità per assicurare il contraddittorio all'emittente interessata e, qualora ritenuto opportuno, al segnalante nelle diverse fasi dell'istruttoria e del dibattimento;
- g) le modalità di collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni d'intesa con la stessa Autorità;
- h) le modalità di comunicazione delle delibere ai soggetti interessati;
- i) le modalità di pubblicazione periodica delle delibere del Comitato e della osservanza delle stesse da parte delle emittenti.

Il Comitato procede ad aggiornare od integrare il Regolamento nonché può formulare proposte di modifiche ed integrazioni al Codice medesimo.

Al Codice possono inoltre aderire, anche successivamente, ulteriori soggetti.

6.5. Associazione

Le emittenti firmatarie del presente Codice si impegnano, entro i trenta giorni successivi all'approvazione del presente Codice, a costituire tra esse un'Associazione con lo scopo di garantire il funzionamento sul piano operativo e finanziario del Comitato di applicazione, compatibilmente alle disponibilità di ciascun soggetto, ricercando altresì forme di finanziamento e sostegno anche da parte di enti istituzionali.

¹ Il combinato disposto dell'attuale legislazione vigente in materia di tutela di minori consente all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in caso di programmi che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori o che contengano scene di violenza gratuita o pornografiche, di irrogare direttamente sanzioni (legge 223/90 - art. 15, comma 10 e art. 31, comma 3) pari al pagamento di una somma da 5.000 a 20.000 euro nonché, in caso di mancata ottemperanza ad ordini e diffide dell'Autorità in materia di tutela dei minori, anche tenendo conto dei Codici di autoregolamentazione (legge 249/97 - art. 1, comma 6, lett. b), nn. 6 e 14 e commi 31 e 32), di irrogare sanzioni pari al pagamento di una somma da 10.000 a 250.000 euro con, in caso di grave e reiterata violazione, la sospensione o la revoca della licenza o dell'autorizzazione.

Enti e associazioni

Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia*

Il 19 luglio 2002, a Roma, sono state presentate le Linee guida per la riforma della giustizia minorile, tracciate dalle principali associazioni italiane che operano per la tutela e la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in Italia e nei Paesi in via di sviluppo.

Il decalogo è frutto di una riflessione comune sulle varie proposte di riforma della giustizia minorile avanzate in questi anni, in particolare sul testo di riforma approntato dal Governo e attualmente all'esame del Parlamento

La presentazione dei recenti Disegni di Legge n. 2501 dell'8 marzo 2002 e n. 2517 del 14 marzo 2002 in materia di modifiche della giustizia minorile, le polemiche e i dibattiti da essi scaturiti, hanno determinato nei firmatari del presente documento il desiderio di indicare alcune linee guida che possano aiutare il nostro Paese a realizzare una giustizia a "misura di bambino".

Pertanto

riconoscendo lo stato di particolare "debolezza" nel quale versa un minore che viene in contatto, per i motivi più disparati, con procedimenti di giustizia civile o penale e in considerazione della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia del 1989, delle regole minime delle Nazioni Unite relative all'amministrazione della giustizia minorile - Regole di Pechino 1985 - e tenuto conto delle indicazioni contenute nella Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei bambini - Convenzione di Strasburgo 1996 - ancora in via di ratifica in Italia e dell'art. 111 della nostra Costituzione, si evidenzia quanto segue.

PREMESSA

Oggi nel nostro Paese una reale riforma della giustizia minorile non può essere effettuata se non mettendo a disposizione risorse economiche, umane e strutturali adeguate, che consentano l'attuazione di un

processo di cambiamento che migliori, potenzi e assicuri la piena efficienza del sistema giustizia, nel rispetto dei diritti dei bambini, come riconosciuti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989.

Pertanto i firmatari del presente documento richiamano all'attenzione del Legislatore i seguenti principi:

- 1) Il minore parte di un giudizio civile o penale deve essere sempre riconosciuto quale portatore di diritti e quindi in tutte le decisioni dei Tribunali, delle autorità amministrative e degli organi legislativi che lo riguardano, deve essere tenuto in preminente considerazione il suo superiore interesse (art. 3 della Convenzione ONU). Occorre pertanto compiere ogni sforzo per adottare un corpo di leggi e di provvedimenti per i giovani, anche quali autori di reati, che rispondano alle loro esigenze di soggetti in crescita (art. 2 Regole di Pechino) e alle loro prospettive di maturazione.
- 2) In una riforma della giustizia minorile civile e penale, che preveda una nuova definizione delle norme procedurali e della organizzazione attraverso appropriati interventi legislativi, adeguatamente finanziati (non è possibile questa riforma a costo zero), si invita il Legislatore ad operare nel me-

* Il documento è consultabile, ad aprile 2003, sul sito web <http://www.unicef.it/giustiziamin.htm>

dio termine, ove e per quanto possibile, l'accorpamento di tutte le competenze in materia di minori, mantenendole in capo ad una unica istituzione giudiziaria specializzata. I soggetti preposti alla giustizia minorile devono avere una preparazione di tipo specialistico nel diritto in generale, nel diritto di famiglia e nel campo delle scienze umane e sociali, sulla base di precise regole per la selezione, la nomina e la formazione professionale. Questo principio della specializzazione adeguata degli organi della giustizia minorile, deve essere attuato, rendendo anche obbligatoria, in particolare per i giudici e gli avvocati, la frequenza di appositi corsi professionali.

Tale principio di specializzazione esige inoltre che ai giudici per i minori non siano attribuite competenze ulteriori e diverse rispetto a quelle che riguardano la materia minorile e familiare.

re a tutte le parti interessate di partecipare al processo e di fare conoscere le proprie opinioni (art. 9.2 della Convenzione ONU) di fronte a un giudice terzo e imparziale (art. 111 della Costituzione).

- 5) Il minore, nei procedimenti giudiziari penali che lo riguardano, ha diritto a essere ascoltato e assistito da un proprio avvocato, che abbia le adeguate competenze per tutelare il suo superiore interesse. Parimenti nei procedimenti giudiziari civili che lo riguardano, ha diritto ad essere ascoltato, ad essere rappresentato dai propri genitori o da un legale rappresentante, e in caso di conflitti d'interesse con questi ultimi da un curatore speciale, nonché ha diritto di accedere ad una assistenza di natura psico-sociale e legale al fine di tutelare il suo superiore interesse.
- 3) Ogni processo che riguardi un minore deve essere svolto dinanzi a un giudice o collegio giudicante, competente, indipendente e imparziale. I Tribunali per i minorenni o per la famiglia o le sezioni specializzate dei tribunali ordinari devono avere una presenza capillare sul territorio nazionale, così da garantire un facile accesso al servizio giustizia, consentire ai giudici un rapporto più proficuo con i servizi locali e una maggiore vicinanza ai contesti sociali territoriali.
- 4) Tutte le procedure del processo minorile civile e penale devono tendere a proteggere al meglio gli interessi del minore e devono permettere la sua partecipazione e la sua libera espressione, come indicato dall'art. 14 delle Regole di Pechino, art. 9 e art. 37.d della Convenzione ONU. Pertanto il processo minorile si deve basare sull'applicazione della regola del contraddittorio, in modo tale da assicurare a tutte le parti interessate di partecipare al processo e di fare conoscere le proprie opinioni (art. 9.2 della Convenzione ONU) di fronte a un giudice terzo e imparziale (art. 111 della Costituzione).
- 6) Una riforma della giustizia minorile per essere adeguata non può prescindere dallo stabilire regole che disciplinino e garantiscano l'ascolto del minore soggetto a procedimenti civili o penali, in ottemperanza alla Convenzione ONU (art. 12) che sottolinea come "il minore capace di discernimento debba avere il diritto di esprimersi liberamente su ogni questione che lo interessa ... e la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne" (art. 12.2). Tali regole, nel disciplinare e garantire l'ascolto, devono anche assicurare al minore un'adeguata protezione psicologica e morale per tutta la durata dei procedimenti civili e penali che lo riguardano. Pertanto le audizioni del minore, il cui contenuto richieda una particolare attenzione e riservatezza, debbono essere svolte in modo protetto, onde evitare che la contemporanea presenza di tutte le parti in causa, possa turbare il minore

o possa compromettere la genuinità delle sue dichiarazioni, nel rispetto di tempi celeri e modalità garantiste.

- 7) Nel processo penale le competenze del giudice o del collegio giudicante necessitano in particolar modo di un supporto interdisciplinare, quindi si ritiene importante la presenza della componente privata specializzata, affinché i provvedimenti adottati siano proporzionati alle circostanze e alla gravità del reato, alla situazione del minore e alla sua tutela (art. 17.d Regole di Pechino). Per quanto concerne la presenza della componente privata anche nei collegi giudicanti civili, si invita il Legislatore a valutare con la massima attenzione le diverse indicazioni avanzate a tale proposito dalle ONG e associazioni impegnate da anni nella tutela dei diritti dei minori, dalle categorie professionali operanti all'interno del sistema della giustizia minorile, dalle sedi scientifiche, dal Forum permanente del Terzo Settore e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia (il quale sta redigendo il III Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003, L. 451/1997), perché solo dall'analisi accurata, in tutte le sue angolazioni, dell'attuale sistema della giustizia minorile, si può delineare una sua riforma che non si limiti a cancellare il passato, ma che crei un sistema sempre più tutelante degli interessi e dei diritti del minore.

Nei procedimenti riguardanti un minore, nei casi in cui il giudice o il collegio giudicante ritenga opportuno il contributo interdisciplinare di specialisti, il consulente tecnico di volta in volta nominato, deve avere particolari competenze nelle scienze del comportamento ed in ambito forense.

- 8) Le istituzioni giudiziarie che si occupano di minori devono poter contare

sulla collaborazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari territoriali: tale collaborazione deve essere continuativa, anche sulla base di precisi protocolli d'intesa ed i servizi devono essere adeguatamente specializzati in materia minorile. Per quanto riguarda la competenza penale, si invita il Legislatore a regolare i rapporti tra i servizi del Ministero della Giustizia e i servizi locali affinché si realizzi un'efficace collaborazione sinergica.

- 9) La condanna del minore a pene detentive deve costituire un provvedimento di ultima risorsa (art. 37.b della Convenzione ONU), e deve essere limitata al minimo indispensabile (art. 17.b Regole di Pechino), in quanto la pena deve svolgere la funzione di recupero del minore per il suo reinserimento nella società civile (art. 39 della Convenzione), oltre che la funzione di riparazione per il reato commesso. Il minore sia italiano che straniero, compreso quello che entra negli Istituti penali minorili, deve pertanto potere usufruire di forme alternative alla detenzione (art. 18 Regole di Pechino), tra le quali la messa alla prova e ove possibile la mediazione penale, senza limitazioni per fattispecie di reato o per durata minima di espiazione della pena in caso di liberazione condizionale.

In campo penale non sono giustificabili modifiche alle diminuenti e alle attenuanti per i minori di età compresa tra i sedici e i diciotto anni. Come non appare giustificato, nel caso che la pena a carico del minore possa essere completamente espia entro il 22° anno di età, il passaggio, al compimento dei 18 anni, al carcere degli adulti; al contrario si deve privilegiare il trattamento del giovane adulto in appositi istituti fino all'espletamento della pena, al fine di portare a compimento i programmi di recupero per lui previsti (Regole di Pechino art. 3.3).

La riforma della giustizia in campo penale deve essere conforme ai principi e alle norme della Convenzione ONU e in particolare all'art. 40 della stessa Convenzione.

quanto sancito nella Convenzione ONU e in particolare che "ogni minore privato della libertà sia sempre separato dagli adulti" (art. 37.c).

CONCLUSIONE

- 10) Una riforma della giustizia minorile non può prescindere, come da tempo richiesto dalla Corte Costituzionale, dalla delineazione di uno specifico ordinamento penitenziario per i minorenni condannati a pene detentive. Tali norme sull'ordinamento penitenziario minorile, oltre a regolare l'esecuzione delle pene per i minorenni, devono assicurare l'attuazione di

I firmatari del presente documento invitano il Legislatore a fare propri i principi sopra elencati (dal p.to 1 al p.to 10), oltre che a tenere presente le specifiche indicazioni, avanzate nel merito della riforma della giustizia attualmente in discussione alle Camere, da tutte le realtà associative e ONG impegnate nel nostro Paese nella tutela dei diritti dei minori.

Associazioni e ong aderenti alle Linee guida

Amici dei bambini, AINRAM - Associazione internazionale noi ragazzi del mondo, Alisei, Amnesty International - Sezione italiana, ANFAA - Associazione italiana famiglie adottive e affidatarie, ANPAS Associazione nazionale pubblica assistenza, ARCIRAGAZZI, Associazione Arché, Associazione famiglia dovuta, CIAI - Centro italiano aiuti all'infanzia, Caritas italiana, CEDIM - Centro emiliano di mediazione familiare, Centro Alfredo Rampi, CICA Comunità di Capodarco, CIES, CISMAI - Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, CNCA - coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, Coordinamento La gabbianella, ECPAT - Italia, Esecutivo coordinamento dalla parte dei bambini, Federazione nazionale dei collegi delle ostetriche, Fondazione Insieme ONLUS, Fondazione Terre des Hommes Italia ONLUS, Forum permanente del terzo settore, NOVA - Nuovi orizzonti per vivere l'adozione, Progetto COME, Save the Children - Italia, Telefono azzurro, Terra nuova centro per il volontariato, UNICEF - Italia, VIS - Volontariato internazionale per lo sviluppo.

- Per inviare ulteriori adesioni:
a.orlandi@unicef.it
tel. 06 47809220
- Per informazioni:
Ufficio stampa UNICEF - Italia
tel. 06 47809234 oppure 335 333077

CONTESTI E ATTIVITÀ

Bambini e adolescenti nel mondo

Urla di silenzio. L'infanzia cambogiana tra lavoro minorile e sfruttamento sessuale*

Introduzione

Urla nel silenzio fu il suggestivo titolo italiano di una riuscita pellicola che a metà degli anni Ottanta tentò di contribuire alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica mondiale riguardo alla disperata situazione della Cambogia. Il “silenzio” del titolo era quello dei *killing fields* - i terribili campi di sterminio del regime militare - che cambiò per sempre la storia del Paese. Le “urla” erano la voce della disperazione di un popolo vittima tanto del genocidio che lo colpì quanto dell'indifferenza internazionale che permise di perpetrarlo.

La pacatezza della cultura indocinese è poco incline al grido, alla manifestazione palesata dei propri stati d'animo, finanche e soprattutto in condizioni di estremo disagio, finanche e soprattutto in una situazione come quella vissuta tuttora dalla Cambogia e dalla sua infanzia.

Questo contributo vuole essere solamente una voce che si aggiunge a questo coro sommerso.

Cenni sul Paese

Questo breve saggio intende sottolineare alcuni dei peggiori fenomeni che attualmente interagiscono con il quotidiano dei bambini cambogiani. Necessariamente interverranno riferimenti ad aspetti che esulano dal mero elemento generazionale. Del resto i bambini non sono “il futuro” delle società di cui fanno parte: essi costituiscono una parte integrante e fondamentale del presente e loro contemporaneo e della sua storia più recente.

Il passato prossimo

Subito dopo l'indipendenza dalla Francia, nel 1953, la Cambogia visse una fase di relativo sviluppo e pace che durò fino al periodo della crisi vietnamita e delle conseguenze da essa causate in tutta la regione. In piena guerra del Vietnam gli Stati Uniti decisero, infatti, di adottare anche per la Cambogia la mede-

* Manuel Finelli, Regional Officer Europe per ECPAT International; e-mail: manuel@ecpat.net

sima strategia intimidatoria impiegata nel vicino Laos: entrambi erano “colpevoli” agli occhi della Casa bianca di essere limitrofi al Vietnam e in odore di “comunismo” (o qualcosa che vi assomigliasse). Il territorio khmer delle aree rurali iniziò, così, a subire un’interminabile serie di bombardamenti a tappeto da parte dell’aviazione statunitense. Lo sconvolgimento socioeconomico e demografico causato da una popolazione in fuga verso le zone più sicure del Paese (in prevalenza la capitale), contribuì a preparare il terreno per l’avvento al potere dei Khmer Rouge guidati da Soloth Sar, l’ideologo e sanguinario dittatore tristemente noto con il nome di Pol Pot¹.

Formalmente e con un’estensione propriamente nazionale, il regime di Pol Pot ebbe una vita piuttosto breve: dal 1975 al 1979, ma la lunga guerriglia che lo precedette e gli interminabili strascichi che ne seguirono, gettarono la Cambogia in un terribile periodo di sangue che durò per almeno vent’anni. Il Paese che venne restituito al suo popolo alla fine di quest’epoca era una terra devastata dalla guerra, drasticamente impoverita, privata di qualsiasi struttura servibile e monca di una classe intellettuale vera e propria (che era stata sterminata o messa in fuga dai Khmer Rouge). Ciò che ne scaturì fu un’entità statale fragile ed evanescente che cadde facilmente preda di poteri e ingerenze esterne tuttora persistenti.

Demografia²

La Cambogia è situata nel cuore della penisola indocinese. Essa occupa un’area di 181.040 kmq sulla quale vivono 12.775.324 abitanti (stime luglio 2002)³. La struttura demografica della popolazione è ripartita come segue (stime luglio 2002):

- 0-14 anni: 40,7% del totale;
- 15-64 anni: 55,8% del totale;
- oltre 65 anni: 3,5% del totale.

Si tratta, pertanto, di una popolazione molto giovane, gravata però da un elevatissimo tasso di mortalità infantile (un 6,4% che colloca la Cambogia al 35° posto di questa triste classifica mondiale) e da una speranza di vita tra le più basse dell’Estremo Oriente: 57,1 anni.

Una preoccupante mortalità infantile, una così bassa speranza di vita, nonché un rallentato tasso di crescita demografica sono elementi (tra gli altri elencabili) legati alla diffusione dell’AIDS. Il fenomeno dell’AIDS è molto recente in Cambogia: il primo caso è stato diagnosticato solo una decina di anni addietro,

¹ Ancora una volta, la strategia militare del Pentagono causò l’esatto contrario di ciò che intendeva scongiurare e un regime “pseudo” socialista ascese al potere.

² I dati statistici utilizzati per la redazione di questo paragrafo sono tratti da Central Intelligence Agency, 2002 *World Factbook*, 2002, consultabile a febbraio 2003 sul sito web www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cb.html

³ Per comparazione: l’Italia occupa 301.230 kmq e ha una popolazione di 57.615.625 abitanti (a luglio 2002).

ma la sua diffusione è stata una delle più virulente a livello internazionale; a metà degli anni Novanta, l'incremento dell'infezione raggiunse un esorbitante 500% annuo proiettando i 4 mila casi del 1994 a oltre 30 mila nel 1995. Uno dei gruppi più a rischio di contagio è quello delle prostitute. Considerato che le prostitute sono in larga parte minorenni, tale rischio aumenta e le sue conseguenze per le bambine coinvolte dalla prostituzione peggiorano ulteriormente.

In un Paese con un inesistente sistema sanitario, l'AIDS si lega in un vizioso circolo di causa ed effetto al fenomeno della prostituzione infantile che verrà trattato nelle sezioni successive di questo articolo.

Economia

Nel biennio 1997-1998 l'appena rinata economia cambogiana venne colpita dalla crisi economica che si abbatté sul Sud-est asiatico, anche se in realtà - vista anche la scarsa integrazione della Cambogia nei meccanismi economici extranazionali - le conseguenze peggiori (incertezza diffusa e allontanamento degli investimenti) furono quelle innescate dal "colpo di stato" avvenuto nel 1997.

Il clima sociale di insicurezza e violenza, l'instabilità politica, la corruzione endemica, le enormi lacune infrastrutturali e le avverse condizioni ambientali continuano a frenare lo sviluppo impedendone una reale emancipazione da un'economia di sussistenza. Gli unici settori economici veramente in crescita al momento sono il turismo e il settore tessile legato all'esportazione, ma da soli non sono sufficienti a contenere gli effetti disastrosi che un prodotto interno lordo di circa 1.500 USD annui pro capite (nel 2001⁴), necessariamente comporta.

Il lavoro infantile. La foglia non cade lontana dall'albero

La cultura khmer tradizionalmente valorizza e promuove il valore del lavoro dei bambini. Esso contribuisce all'unità e prosperità della famiglia, permettendo anche ai più giovani lo sviluppo di più solide identità individuali e l'acquisizione di capacità pratico-professionali utili per il futuro.

«La foglia non cade lontana dall'albero» è un proverbio khmer teso a significare che le capacità e le conoscenze dei padri necessariamente ricadranno sui figli.

La presenza di bambini che lavorano è una parte integrante del quotidiano cambogiano ed essi continuano a essere percepiti con un alto grado di accettazione da parte di tutta la società, nonostante quello che era prima un processo socioeducativo con un suo senso, sia stato ora pervertito dalle condizioni contestuali in un indiscriminato e sistematico sfruttamento. Una rilevante propulsione in questo senso si verificò durante il regime dei Khmer Rouge, allorché la prassi tradizionale che coinvolgeva i bambini nel processo produttivo venne esasperata e trasformata in uno degli strumenti strategici utilizzati da Pol Pot. L'educazione scomparve completamente e il suo posto venne assunto da un fa-

⁴ Quello italiano, nello stesso anno 2001, fu di 24.300 USD (dollari statunitensi).

natico indottrinamento ideologico finalizzato solamente a creare soggetti sociali dall'identità inesistente e completamente asserviti ai fini della classe al potere.

La povertà che affligge buona parte della società cambogiana ha peggiorato le condizioni e le modalità del lavoro di tutti, dei bambini in prima istanza.

Il tessuto sociale khmer contemporaneo è divenuto, in via di metafora, un immenso tappeto di foglie cadute sul quale svettano sempre meno alberi a cui far riferimento.

Cenni descrittivi

Dopo gli anni di buio relativi e conseguenti al regime, nel 1996 un rapporto ILO (International Labour Organization, l'Organizzazione internazionale del lavoro) stimò che almeno 285 mila bambini di un'età tra i 5 e 14 anni erano considerabili come soggetti economicamente attivi. Questa percentuale non era equamente ripartita a seconda del genere, in quanto risultava che le femmine minorenni erano più coinvolte dei coetanei maschi, invertendo così la tendenza normalmente esistente nel Sud-est asiatico. Le forme diffuse di lavoro minore sono innumerevoli, fra cui le principali: lavoro agricolo; lavoro domestico (nella casa familiare o presso terzi); lavori di strada (vendita, servizi di trasporto, servizi vari); lavori legati alla fabbricazione/distribuzione di materiale da costruzione; lavori legati alla fabbricazione di prodotti tessili per l'esportazione⁵; attività inerenti il riciclaggio dei rifiuti.

In molti di questi casi si tratta di lavoro non salariato, anche quando viene svolto all'esterno della famiglia: è tipica la situazione delle piccole lavoratrici domestiche che lavorano a tempo "molto pieno" presso famiglie altrui dalle quali vengono spesso "retribuite" solamente con vitto e alloggio. Ma in molti altri casi (nel lavoro agricolo, in quello legato alla fabbricazione e distribuzione di prodotti di basso profilo, in alcuni lavori di strada e in quelli del riciclaggio dei rifiuti), frequentemente è l'intera famiglia a condividere le stesse condizioni e modalità contestuali. Come quasi sempre accade, la realtà vissuta dai bambini lavoratori è difficilmente (e inauspicabilmente) disaggregabile da quella delle famiglie di riferimento e delle loro comunità di appartenenza.

I khmeng ru samram

World Vision Cambodia è una delle organizzazioni internazionali più attive nel Paese, soprattutto per quanto riguarda lo sviluppo di comunità e la promozione dei diritti dei bambini. Uno dei tanti progetti gestiti da World Vision ha luogo a Stung Meanchey⁶ che è una delle periferie della capitale nel cui territorio trova luogo un'immensa discarica. Nel 1999 World Vision Cambodia realizzò una ricerca preliminare in vista di un progetto per il miglioramento delle condizioni dei bambini lavoratori e delle loro famiglie residenti nel sobbor-

⁵ Sulla spinta pregiudiziale della comunità internazionale e a seguito degli sforzi promossi dall'ILO, nell'ultimo periodo la percentuale di bambini lavoratori coinvolti in questo settore pare essere drasticamente diminuita.

⁶ Informazioni e dati tratti da World Vision Cambodia, *Look before you leap*, Phnom Penh, 2001.

go. I risultati furono sorprendenti: la ricerca censì 5.702 famiglie per un totale di circa 50 mila persone; quasi duemila individui lavoravano intorno al processo di riciclaggio manuale dei rifiuti e, di questi, almeno 500 erano bambini, i *khmeng ru samram*.

All'epoca della ricerca, i bambini che facevano parte del campione preso in esame, dopo un'intera giornata di lavoro potevano guadagnare dai mille ai duemila riel (tra i trenta e i cinquanta centesimi di dollaro al cambio medio del 1999). Tagli, bruciature e contusioni varie erano all'ordine del giorno e ben il 45% del campione riportava esperienza di infezioni respiratorie acute causate dall'ambiente malsano. L'età media dei minorenni lavoratori era di dodici anni (con diversi casi di bambini di soli quattro anni) e gli indicatori educativi al loro riguardo erano allarmanti: solo il 26% frequentava regolarmente la scuola pubblica e il 29% partecipava a programmi di alfabetizzazione o recupero scolastico gestiti da alcune organizzazioni non governative.

La convenzione ILO n. 182 in Cambogia

L'abuso dei diritti dei bambini lavoratori cambogiani è un fenomeno gravissimo per diffusione e modalità. La Cambogia, come buona parte degli Stati al mondo, ha ratificato la convenzione ILO n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro infantile: uno strumento internazionale che si propone di contrastare il lavoro minorile attaccandone direttamente le sue peggiori forme, le quali, secondo la convenzione, comprendono anche la prostituzione infantile e la tratta di minori. Una disamina dell'auspicabilità di questo approccio costituisce un complesso argomento che richiede l'attenzione di altri e più specifici spazi⁷; in questa sede può essere rilevante annotare che, a due anni dalla ratifica cambogiana della convenzione ILO n. 182, l'obiettivo è stato mancato. Come accade altrove, gli strumenti implementati nell'ambito di tale ratifica necessariamente hanno influito solo in modo marginale sul lavoro infantile vero e proprio, mentre per quanto riguarda prostituzione infantile e tratta di minori si è verificato un oggettivo fallimento: entrambi i fenomeni sono dilaganti tra l'infanzia cambogiana più dirompenti che mai.

La prostituzione minorile

Quantificazione

In Cambogia si ritiene vi siano attualmente tra 80 e 100 mila prostitute (le stime più ottimistiche ridimensionano tale dato intorno a 40-50 mila), molte delle quali sarebbero vittime della tratta. Quale che sia la cifra reale, considerando una popolazione di nemmeno tredici milioni di abitanti, il dato è esorbitante. Secondo l'UNICEF almeno il 30-35 per cento delle prostitute (forzate e

⁷ Tra i contributi più recenti e mirati va al proposito indicato: Associazione NATS (a cura di), *Bambini al lavoro, scandalo e riscatto. Proposte ed esperienze dei movimenti di bambini e adolescenti lavoratori*, Piacenza, Editrice Berti, 2002.

non) sarebbero minorenni. La fascia d'età maggiormente colpita è quella tra i tredici e i diciassette anni⁸.

Il consumo di prostituzione è un fenomeno assolutamente e drammaticamente trasversale nella società cambogiana (per altri versi rigidamente stratificata), tanto che, ad esempio, circa l'80% dei giovani khmer ha la sua prima esperienza sessuale con una prostituta⁹. A questi vanno poi aggiunti migliaia di stranieri, espatriati o turisti che siano.

Per quanto concerne la prostituzione infantile nello specifico, come in ogni altro luogo colpito dal fenomeno, le tipologie di "clienti" sono in linea di massima due e sono definite in inglese come *Preferential child sex users* e *Situational abusers*. I primi sarebbero quegli individui che abusano sessualmente di bambini con la precisa intenzione di farlo (sostanzialmente si rientra in questo caso nella sfera della pedofilia più o meno manifesta). I secondi sarebbero, invece, persone in cerca di prestazioni e/o esperienze sessuali non ordinarie, a cui capiterebbe incidentalmente di soddisfare questo loro "bisogno" servendosi di bambini e/o di adolescenti.

I contesti macro: Phnom Penh, Siem Reap e Sihanouk Ville

L'economia cambogiana ruota attorno a tre aree: Phnom Penh, la capitale politica ed economica del Paese; Siem Reap, la provincia del Nord il cui aeroporto è lo scalo aereo più prossimo ai siti archeologici di Angkor Vat e infine Sihanouk Ville, l'unico grande porto della Cambogia nonché località balneare. Nonostante la povertà pervasiva in cui versa lo Stato, intorno e attraverso queste tre zone fluttuano e ricadono ingenti quantità di capitali, stranieri soprattutto (in prevalenza thailandesi, cinesi, taiwanesi e vietnamiti). La prostituzione, spesso anche quella deliberatamente a danno di minori, segue a traino.

- Nonostante il variare delle cifre a seconda dei diversi referenti, le donne e le bambine coinvolte dal mercato del sesso nella provincia di Phnom Penh sarebbero tra le 15 mila (secondo il governo¹⁰) e le 20 mila (secondo alcune ONG¹¹). Le Nazioni unite riportano una terza stima intermedia¹² che si attesta sulle 17 mila. Al di là delle incongruenze statistiche, ci si trova di fronte a cifre comunque molto alte.
- Siem Reap è una città di piccole dimensioni, ma almeno 400 dei suoi 12 mila abitanti lavorerebbero nella prostituzione¹³. La causa di questa sproporzione sta nell'intenso flusso turistico che ogni giorno conduce a Siem

⁸ UNICEF, *Children in need of special protection*, Thailand, UNICEF, 2000.

⁹ Intervista con Pierre Legros, coordinatore regionale di AFESIP (Agir pour les Femmes en Situation Précaire), in The Future Group (a cura di), *The Future of Southeast Asia. Challenges of Child Sex Slavery and Trafficking in Cambodia*, Phnom Penh, 2001.

¹⁰ Cambodian National Council for Children, *Five year plan against trafficking and sexual exploitation*, atti del convegno, Phnom Penh, 17 marzo 2000.

¹¹ Intervista con Mom Thany, direttrice esecutiva della Child's Rights Foundation, in The Future Group (a cura di), *op. cit.*

¹² ILO-IPEC, *Reducing labour exploitation of children and women: combating trafficking in the Greater Mekong Sub-Region*, International Labour Organisation, novembre 1999.

¹³ The Future Group (a cura di), *op. cit.*

Reap diverse migliaia di turisti che fanno base nella cittadina per le visite ai templi di uno dei più meravigliosi siti archeologici del mondo.

- Situata sulla costa sud-occidentale della Cambogia, Sihanouk è al momento l'unico centro balneare del Paese che possa dirsi veramente tale. Le sue notevoli attrattive paesaggistiche stanno per essere lanciate anche sulla scena internazionale grazie all'avvio di ampi progetti infrastrutturali e alla costruzione del nuovo aeroporto in grado di collegare direttamente i templi di Angkor con le spiagge e le isole della costa¹⁴. Per quanto il fenomeno sia ancora quantitativamente molto lontano dai due contesti appena indicati, a Sihanouk Ville la percentuale di vittime della tratta tra la popolazione di ragazze e bambine prostitute, pare essere maggiore. Altri due elementi tristemente rilevanti sono l'età mediamente più bassa e una più preoccupante diffusione dell'AIDS.

Gli scenari

Un fenomeno dalla portata così vasta come quella indicata comporta necessariamente la presenza estremamente varia di contesti in cui realizzarsi.

Il bordello è ovviamente il principale, ma è una tipologia che presenta al suo interno numerose sottocategorie: si va dalle sordide capanne di Toul Kork alle case di Svay Pack controllate a vista da guardiani armati e circondate da perimetri in muratura e filo spinato¹⁵.

Altri contesti diffusi sono i karaoke bar (soprattutto per i clienti khmer) o le "massaggerie". Gli autisti dei mototaxi fungono spesso da procacciatori e, su richiesta, per costi irrisori, conducono le ragazze e le bambine direttamente presso il domicilio alberghiero o residenziale dei clienti. Impegnate nei nightclub e nelle discoteche si trovano di norma le prostitute più autonome, ma ciò non toglie che molte di queste siano di giovanissima età. A queste tipologie, va aggiunta la prostituzione di strada che in Cambogia si differenzia di molto dalle altre.

La prostituzione minorenni di strada

Il gruppo più a rischio e colpito da questa tipologia è l'infanzia di o in strada di genere maschile. Il processo tipico vede l'adulto incontrare la vittima sulla strada e invitarla presso la sua abitazione dove in cambio di cibo, riparo e altro, verranno richieste (in molti casi estorte) prestazioni sessuali. I minori abusati attraverso questa modalità sono anche tra le più diffuse vittime di sfruttamento per la produzione di materiale pornografico pedofilo finalizzato al consumo personale e molto spesso alla commercializzazione. La fascia di età più colpita tra questi bambini va dai nove ai dodici anni¹⁶.

¹⁴ Questo probabilmente significa che i problemi segnalati saranno esacerbati dall'incremento del flusso di visitatori.

¹⁵ Tuol Kork e Svay Pack sono due quartieri estremamente noti proprio per il numero esorbitante di bordelli che è possibile trovarvi.

¹⁶ Intervista con Chea Pyden, direttore esecutivo della Vulnerable Children Assistance Organization, in The Future Group (a cura di), *op. cit.*

La schiavitù sessuale

Una delle forme più drammatiche che la prostituzione infantile assume in Cambogia è la schiavitù finalizzata allo sfruttamento sessuale. Questo fenomeno è una delle più gravi e diffuse forme di schiavitù di adulti, attualmente esistenti al mondo¹⁷; in contesti come la Cambogia esso assume tratti ancora più odiosi in quanto colpisce vittime giovani e giovanissime, letteralmente delle bambine, in una moltitudine di casi.

Chi è la schiava sessuale

In questa sede, intendiamo per schiava sessuale una persona ingannata, truffata, che viene venduta o forzata a lavorare come prostituta per il profitto di terzi¹⁸. Indipendentemente dall'età, essa è una persona sottoposta a percosse, torture, abuso di sostanze stupefacenti e vittima di ripetute e sistematiche violenze sessuali.

La schiavitù sessuale a danno di minori non è molto diversa per modalità e caratteristiche da quella che interessa le maggiorenni e, spesso, gli attori che ne alimentano il giro di affari e quelli che ne traggono profitto sono gli stessi.

Il fenomeno in generale, nella forma che ha assunto nell'ultimo secolo, è caratterizzato da una notevole dinamicità e da una continua modificazione di modalità, percorsi e soggetti coinvolti. Ragazze dell'Est Europa sono apparse come vittime in Cambogia¹⁹ e vittime cambogiane si ritrovano, ora, in diversi Paesi anche molto lontani: il Canada²⁰ è solo una destinazione tra le tante.

Nel Paese il fenomeno ha raggiunto una tale estensione che è difficile capire quale, tra le tante quantificazioni, possa essere considerata più affidabile delle altre. Si tratta, comunque, di stime che per quanto attendibili e verosimili spesso mancano – sul piano macro – di adeguati riscontri empirici a causa di numerosi fattori contrari e ostacoli metodologici che ne inficiano l'attendibilità scientifica²¹.

Un fenomeno recente ma già enorme nella regione: l'impatto economico

La tratta di schiave sessuali nel Sud-est asiatico è iniziata relativamente tardi nel ventesimo secolo, ma si stima che già ne siano state colpite non meno di due

¹⁷ Bales K., *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

¹⁸ Il protocollo aggiuntivo alla convenzione ONU *Contro il crimine organizzato transnazionale*, protocollo relativo al traffico di esseri umani, definisce la tratta di minori con finalità sessuali come «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'accoglienza e l'ospitalità di persone, dietro minaccia di ricorso o ricorso alla forza o ad altre forme di costrizione, o tramite rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, o dietro pagamento o riscossione di somme di denaro o di altri vantaggi per ottenere il consenso di una persona con autorità su di un'altra persona a scopo di sfruttamento».

¹⁹ Doyle K., *Hotel raid frees Eastern European sex workers*, in «Cambodia Daily» del 24 luglio 1999.

²⁰ Mc Innes R., *Children in the game. Street teams: Calgary*, Calgary, 1998.

²¹ Tali elementi sono molteplici, tra i principali: la natura profondamente illecita e fugace della tratta sessuale, l'approssimazione di dati demografici, la pericolosità e i rischi relativi alle attività di monitoraggio e raccolta dati attraverso osservazione diretta e formale, la rapida obsolescenza delle informazioni, nonché la confusione dei confini definitivi riguardo chi debba essere considerato vittima del fenomeno e chi vi sia coinvolto per deliberata scelta "volontaria".

milioni e mezzo di donne e bambine²². Essa costituisce una delle sfide più difficili che tale regione deve affrontare. Le ragioni di un così aggressivo incremento sono da ricercare nelle rendite da capogiro a disposizione dei trafficanti e di tutti gli attori dell'economia parallela che il fenomeno alimenta. Il *business* della schiavitù sessuale cambogiana muove qualcosa come 500 milioni di euro all'anno²³. Questo movimento di capitali acquisisce un peso ancora più rilevante se comparato con due rilevanti indicatori: esso è maggiore di una volta e mezzo la spesa pubblica dello Stato (393 milioni di euro) ed è addirittura superiore all'ingente pacchetto di finanziamenti esteri che annualmente vengono destinati alla Cambogia²⁴. Mezzo miliardo di euro all'anno è di per sé una cifra enorme, ma non è che la punta dell'iceberg in quanto costituisce una stima basata sulle ordinarie attività quotidiane delle prostitute ed è un dato che, per sua natura, non può tenere conto del reale impatto economico dello sfruttamento sessuale dell'infanzia nel suo insieme²⁵.

Modalità dello sfruttamento. Il prezzo e il "lavoro"

Una schiava sessuale in Cambogia riceve una paga settimanale media che si aggira tra uno o due euro ed è costretta a ricevere clienti (nei casi peggiori fino a venti giornalmente) ogni giorno della settimana²⁶. Una retribuzione così irrisoria è, non tanto e non solo, uno strumento di maggiore accumulazione di capitali da parte dello sfruttatore, quanto soprattutto un modo per mantenere le vittime completamente dipendenti da chi le sfrutta. Alcune sono, poi, letteralmente prigioniere dei loro "protettori" o delle loro "mamasan" a causa di legami di debito contratti da esse stesse o dalle loro famiglie di appartenenza²⁷.

Una variabile del prezzo particolarmente incidente è la verginità della vittima. Le ragioni sottese sono numerose e complesse. Si passa da motivazioni di natura "strategica" (è meno probabile che una vergine sia sieropositiva o portatrice di malattie veneree), ad altre di carattere puramente simbolico e culturale. La deflorazione attesterebbe e rafforzerebbe la virilità dell'uomo, ne garantirebbe il successo negli affari, nonché altre idiozie del genere (e di genere...).

In Cambogia il costo della vita è estremamente basso: il mercato del sesso e degli esseri umani segue la medesima tendenza, cosicché, mentre nell'Est Eu-

²² Coalition Against Trafficking in Women - Asia Pacific (CATW-AP), documentazione interna, 1996.

²³ Le cifre di questo paragrafo sono tratte da The Future Group (a cura di), *op. cit.*

²⁴ Questi finanziamenti, costituiti da depositi concessionali e prestiti privilegiati, nel 2000 hanno superato i 470 milioni di euro.

²⁵ Tale quantificazione non comprende, infatti, gli introiti relativi a: vendita e commercio delle schiave sessuali, maggiorazioni di prezzo pagate per vittime vergini o presunte tali, prodotti e servizi supplementari alla prestazione sessuale in sé (cibi, bevande, karaoke, massaggi ecc.), introiti relativi alla corruzione di polizia e ufficiali giudiziari, commercializzazione di pornografia infantile ivi prodotta ecc.

²⁶ Intervista con Somaly Mam, Presidente di ECPAT Cambogia, in The Future Group (a cura di), *op. cit.*

²⁷ Debiti sulla cui contabilità le vittime o i debitori detengono scarsa o nulla possibilità di accesso e verifica.

ropa una ragazza vergine costa dai 5 ai 6 mila dollari, nel Paese si può ottenere per una cifra dai 300 ai 700 dollari²⁸. Le orribili condizioni nelle quali le ragazze sono mantenute dipendono anche dal drastico calo di valore che il loro corpo subisce agli occhi degli sfruttatori una volta perduta la verginità e la “freschezza” delle primissime esperienze sofferte.

Un’ennesima violenza che molte adolescenti e bambine patiscono è il ricorso all’imenoplastica, così da poter essere rivendute più volte come “vergini”. Una volta non più vergini, esse fruttano ai trafficanti cifre che vanno dai 100-200 euro a settimana o 20-50 euro per notte o 10 euro per poche decine di minuti, ma già alla fine del loro primo mese di schiavitù sessuale, i clienti possono arrivare a pagare ai tenutari del bordello anche un euro (un solo euro!) a prestazione. A Phnom Penh ci sono locali pubblici in cui una birra costa di più.

La tratta di minori

La Cambogia come paese di destinazione

Nella sola Cambogia, le vittime della schiavitù vera e propria negli ultimi dieci anni si stima siano state tra le 80 e le 100 mila donne e bambine²⁹. Una rilevante quantità di queste vittime proviene dall’estero: in almeno il 30% dei casi esse sono vietnamite³⁰ e a queste si aggiungono (ma con percentuali molto minori) cinesi, thailandesi, laotiane e filippine. La porosità dei confini appare, in questo ambito più che altrove, un fattore particolarmente determinante. Il legame strettissimo che avvicina per vari aspetti il Paese con il contiguo Vietnam rivela, anche su questo aspetto, preoccupanti devianze.

Oltre alle ordinarie violenze e agli abusi che le vittime della tratta devono sopportare, le ragazze vietnamite in Cambogia sono anche oggetto di atteggiamenti razzisti. In varie occasioni – e purtroppo anche tra gli stessi operatori umanitari locali – sono state sperimentate attitudini discriminatorie di tale natura.

La Cambogia come Paese di origine

Ma la Cambogia è anche un Paese dal quale molte minorenni sono “trafficate”. Una delle prime destinazioni (ma non necessariamente l’ultima e l’unica) è la Thailandia, in virtù della fase di relativo sviluppo che il regno thailandese può vantare e della relativa facilità di espatrio tra i due Paesi. Per estesi tratti di frontiera i controlli sono agevolmente aggirabili e oltretutto le somiglianze somatiche tra khmer e thai sono evidenti e contribuiscono all’occultamento delle nazionalità e/o alla falsificazione dei documenti. Almeno un centinaio di minori passerebbero illegalmente ogni anno il confine tra Aranyaprathet e Poipet³¹.

²⁸ Intervista con Pierre Legros, *op. cit.*

²⁹ ILO/IPEC, *op. cit.*

³⁰ UNICEF, *Overview of child trafficking and prostitution in Cambodia*, UNICEF, maggio 1997.

³¹ Intervista con Chea Pyden, *op. cit.*

Attraverso la Thailandia o anche direttamente dalla Cambogia, altre destinazioni iniziali per le ragazzine o bambine khmer sono: Hong Kong, Malesia, Singapore e Taiwan.

L'infanzia vittima di sfruttamento sessuale con finalità commerciali

Tratti comuni di un profilo frequente

Nonostante la diffusione dello sfruttamento sessuale con finalità commerciali dell'infanzia e le tante sfumate sfaccettature che esso assume, è possibile rilevare una quantità di aspetti particolarmente ricorrenti, e spesso interagenti, tra le vittime dello sfruttamento sessuale di minori in Cambogia. I tratti principali possono essere considerati i seguenti:

- presenza di una sorella maggiore o di amici che già sono coinvolti nella prostituzione;
- genitori separati o divorziati;
- uno o entrambi i genitori sono morti e la bambina sta vivendo con amici o parenti;
- uno o entrambi i genitori sono tossicodipendenti, alcolisti o giocano d'azzardo;
- la famiglia non dispone di redditi fissi;
- la famiglia ha contratto debiti;
- la bambina è stata precedentemente violentata o abusata sessualmente;
- la bambina è psicologicamente debole, con una bassa auto stima, affetta da depressione o altre infermità mentali.

Come è stato detto, la prostituzione e la pornografia infantile colpiscono anche bambini maschi, ma è innegabile ed evidente che il genere più colpito da questa forma di abuso è quello femminile.

Le cause

L'intrico di cause che si celano dietro allo sfruttamento sessuale con fini commerciali dei minori in Cambogia è molto complesso e comprende fattori di recente genesi e altri profondamente radicati (per quanto distorti) nella cultura tradizionale khmer e nella storia del Paese.

Valori culturali distorti

La complessità dei valori culturali relativi alla religione buddista e all'infinita serie di interconnessioni e adattamenti che essa ha subito attraverso il millenario incontro con le culture locali è molto intensa. Tali valori sono apertamente avversi alla prostituzione come strategia di sopravvivenza, ciò nonostante alcuni autori, nel considerare questo aspetto, si richiamano a una presunta in-

terazione tra “simbolico” e “comportamentale” che la religione buddista attivebbe. Kevin Bales si concentra, ad esempio, sull’approccio secondo il quale «per accedere alla tranquillità indispensabile per l’illuminazione, una persona debba imparare ad accettare con quiete e sopportazione le pene della sua vita»³²; un approccio di questo tipo renderebbe l’individuo in questa regione del mondo maggiormente propenso o disposto a sopportare e soffrire, piuttosto che reagire a una situazione di abuso.

Agli occhi di chi scrive questa pare, però, una lettura azzardata e superficiale, anche se è innegabile che esista qualcosa nella cultura indocinese che alimenta la remissività degli individui, riducendone la volontà di rifiuto e reazione.

Valori consumistici esasperati

A ogni buon conto, però, l’influenza che è in grado di essere esercitata dalla religione buddista o dalle culture indocinesi è comunque insignificante rispetto alla spinta enorme che sta esercitando l’adozione del modello consumistico capitalista (occidentale o asiatico che sia).

In una società economicamente in ginocchio come quella cambogiana, la diffusione di un tale sistema di valori comporta necessariamente conseguenze destabilizzanti in grado di abbassare in modo oggettivamente inaccettabile la soglia del “possibile” e del “lecito” pur di poter disporre del denaro occorrente ad acquistare beni che spesso non sono indispensabili e nemmeno necessari.

AIDS

L’AIDS è spesso una causa oltre che un effetto di prostituzione e schiavitù sessuale. Dato che l’infezione si sta diffondendo a una velocità sorprendente, sempre più persone si trovano ad avere un disperato bisogno di servizi e medicinali che il sistema sanitario non ha modo di erogare, soprattutto non a costi accessibili. Molte ragazzine contraggono il virus a causa dei rapporti a rischio che hanno avuto come prostitute, ma molte finiscono nella prostituzione e nella tratta cercando i soldi necessari per curarsi.

Discriminazioni di genere

Un fattore culturale che contribuisce a creare un terreno sciaguratamente favorevole allo sfruttamento sessuale con finalità commerciali in Cambogia sono, inoltre, le sistematiche discriminazioni di genere che affliggono le condizioni delle donne (di qualsiasi età) che vivono nel Paese.

Presenza permanente di militari stranieri e personale espatriato

La presenza di una quota molto consistente di personale delle Nazioni unite è un elemento che si lega direttamente alla storia di guerra che ha afflitto lo Stato khmer. In una prima fase, tale personale era di natura prettamente o indirettamente militare, ma via via che il processo di pace ha preso piede, i soldati sono stati progressivamente sostituiti dal personale civile della cooperazione internazionale.

³² Bales K., *op. cit.*

Nel corso della storia recente, i luoghi nei quali la presenza dei *peace keepers* o del personale delle Nazioni unite è stata pubblicamente indicata come una delle cause della nascita e/o proliferazione della prostituzione anche infantile, sono purtroppo numerosi. Solo per citarne alcuni tra i principali (oltre alla Cambogia): Somalia, Mozambico, Colombia, Bosnia e Kosovo³³. Nei primi due casi, anche i contingenti italiani furono chiamati in causa.

In maniera altrettanto sistematica, si è assistito in tali situazioni alla proliferazione (per nulla incidentale) della schiavitù sessuale.

Gli studi realizzati in Cambogia sul tema, denunciano come tale incidenza fenomenica sia stata scioccante: se nel 1990 a Phnom Penh vi erano circa 1.500 prostitute, nel periodo 1991-1993 (durante il quale operò UNTAC³⁴), le stime a tale proposito riportano un numero non inferiore alle 20 mila³⁵. E con le percentuali di minorenni indicate in precedenza è difficile trascurare la grave responsabilità dei “guardiani della pace” con l’elmetto blu rispetto alla diffusione della prostituzione infantile.

Le istanze tendenti a minimizzare l’incidenza della missione delle Nazioni unite si sono sempre basate su discutibili presunzioni quali: la prostituzione minorile esisteva anche prima; la prostituzione minorile ha continuato a esistere anche dopo.

Se il primo concetto si smentisce da solo dopo un esame dei dati a disposizione, è più complesso contraddire il secondo. È oggettivamente vero che la prostituzione minorile ha continuato a esistere (se non proliferare, in alcuni casi) anche dopo che gran parte del personale di UNTAC ha smobilitato³⁶ ed è anche vero che la maggior parte dei clienti delle prostitute minorenni è al momento cambogiana, ma ancora una volta non si tiene conto degli stravolgimenti culturali ed economici che le condotte riprovevoli e strategicamente discutibili da parte del personale dell’ONU hanno comportato.

Il quadro legislativo

Per quanto riguarda la tutela dell’infanzia, la Cambogia vanta a livello mondiale uno dei migliori piani d’azione contro prostituzione, pornografia infantile e traffico di bambini. Al contempo, purtroppo, tra i 37 Paesi che nel mondo hanno sviluppato e approvato uno strumento dello stesso tipo, l’implementazione di quello cambogiano pare essere una delle più difficoltose e ritardate. È sufficiente una superficiale ricognizione della situazione contestuale cambogiana e dei suoi indicatori per comprendere la gravità della situazione sociale, politica ed economica. Gli ambiziosi, per quanto legittimi, obiettivi del Piano na-

³³ Si valuterà in futuro come e quanto tale fenomeno si stia verificando anche in Afghanistan.

³⁴ United Nations Transitional Authority in Cambodia.

³⁵ The Future Group (a cura di), *op. cit.*

³⁶ La missione si concluse ufficialmente nel 1993.

zionale d'azione diventano chimere difficilmente realizzabili quando le capacità tecniche e finanziarie sono limitate o addirittura inesistenti. Nel contesto del Paese, la scarsità di risorse a tal proposito si trova, inoltre, di fronte a un insidioso e immane ostacolo: una corruzione sistematica ed endemica riscontrabile in qualsiasi ambito governativo. «La mancanza di volontà politica, la inconsistente autonomia del potere giudiziario, la corruzione a ogni livello istituzionale e un facile accesso ad armi da fuoco rimangono gli ostacoli maggiori al superamento della cultura di impunità che regna in Cambogia»³⁷.

Conclusioni

Nonostante questi presupposti scoraggianti e malgrado il cammino da intraprendere sia così lungo e difficoltoso, ci sono molte persone che si adoperano per un miglioramento della situazione descritta; è l'instancabile lavoro di tali *field workers* ciò che permette anche la redazione di contributi come questo.

Nel momento in cui ci si ostina a voler dare voce e speranza a chi sembra non averne più, il pericolo della frustrazione professionale legata a un senso di fallimento e impotenza è sempre dietro all'angolo; ma non va dimenticato che chi si impegna seriamente in tematiche quali la prostituzione infantile e la tratta – in Cambogia come e maggiormente che altrove – si spinge assai oltre, rischia molto di più. Chi accoglie e sostiene il faticoso cammino di uscita dal fenomeno dello sfruttamento sessuale minorile o peggio ancora dai criminali circoli viziosi della tratta, si espone in prima linea a discapito della propria vita e di quella dei propri congiunti. È il caso, fra le altre, di due voci molto autorevoli in materia: Pierre Legros e Somaly Mam, impegnati rispettivamente con AFESIP (Agir pour les Femmes en Situation Précaire) ed ECPAT Cambogia (End Child Prostitution, Pornography and Trafficking)³⁸; che costantemente ricevono minacce di morte e attentati intimidatori da parte degli attori (anche istituzionali) che gestiscono il racket della tratta.

Pierre e Somaly non sono che due esempi dei tanti ostinatamente convinti che la voce dei bambini cambogiani possa un giorno infrangere il silenzio in cui è stata costretta e riesca a urlare “BASTA”; purtroppo non è affatto scontato che la comunità internazionale sia poi disposta a darle ascolto.

³⁷ Cambodian Human Right Committee, *Meeting with Special Rep. of the Secretary General for Human Rights in Cambodia*, atti interni, Phnom Penh, febbraio 2001.

³⁸ Entrambe le organizzazioni, malgrado gli ostacoli e l'ostracismo da cui sono circondate, stanno sperimentando un periodo di netto rilancio grazie anche al consistente supporto fornito da ECPAT Italia. Per maggiori informazioni: www.afesip.org e www.ecpat.it

Le altre pubblicazioni
disponibili anche sul sito www.minori.it



**Quaderni del Centro nazionale
di documentazione ed analisi
per l'infanzia e l'adolescenza**

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, edizione 1998, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Tras-formazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000
- n. 17 *I numeri italiani*, dicembre 2000
- n. 18 *I progetti nel 2000*, gennaio 2001
- n. 19 *Le violenze sessuali sui bambini*, febbraio 2001
- n. 20 *Tras-formazioni in corso*, gennaio 2002
- n. 21 *I servizi educativi per la prima infanzia*, aprile 2002
- n. 22 *I numeri europei*, giugno 2002
- n. 23 *Pro-muovere il territorio*, giugno 2002
- n. 24 *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, agosto 2002
- n. 25 *I numeri italiani*, ottobre 2002
- n. 26 *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, ottobre 2002
- n. 27 *Uscire dal silenzio. Lo stato di attuazione della legge 269/98*, gennaio 2003



Rassegna Bibliografica

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzato dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.



Non solo sfruttati o violenti. Relazione 2000 sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

giugno 2001

Il Centro nazionale propone periodicamente studi e versioni preliminari di rapporti e relazioni sull'attuazione delle politiche a tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Paese. Anche la Relazione 2000 riflette su questioni aperte e problematiche emergenti, sottolineando risorse e positività delle giovani generazioni, nella prospettiva di miglioramento della vita dei "cittadini in crescita".



Infanzia e adolescenza: diritti e opportunità

aprile 1998

Manuale di orientamento alla progettazione degli interventi previsti nella legge 285/97, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, realizzato dal Centro nazionale. La pubblicazione individua gli obiettivi e le modalità di attuazione della legge, le aree di intervento e gli strumenti per la progettazione. È disponibile su Cd-Rom.



Il calamaio e l'arcobaleno

luglio 2000

La nuova pubblicazione del Centro nazionale, in continuità con il primo "manuale", si propone di contribuire a sostenere e diffondere la logica della progettazione e della programmazione di un piano di intervento destinato all'infanzia e all'adolescenza pensato per il territorio. Le fasi di progettazione del piano territoriale sono arricchite da approfondimenti tematici e da un'esauritiva bibliografia.

www.minori.it

