

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

n. 1/2003

CITTADINI IN CRESCITA

nuova serie

Strumendo La ratifica della Convenzione
di Strasburgo: protezione e garanzie
per i bambini

Sergio La Convenzione europea
sull'esercizio dei diritti dei fanciulli:
una tappa decisiva verso il riconoscimento
della soggettività dei minori

Mancini Come i bambini percepiscono
i loro diritti: primi risultati
di un'indagine in Molise

In evidenza
European Convention
on the Exercise
of Children's Rights



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

Istituto degli Innocenti
Firenze

1

CITTADINI IN CRESCITA

**Rivista del Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza
n. 1/2003**



**Ministero del lavoro
e delle politiche sociali**

**Istituto degli Innocenti
Firenze**



Questa pubblicazione è realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutte le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito web www.minori.it

Comitato di redazione

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

Coordinamento editoriale

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

Hanno collaborato a questo numero

Chiara Barlucchi, Erika Bernacchi, Bona Guidobono Cavalchini, Micol Dal Canto, Francesca Foscarini, Cristina Gabbrielli, Enrico Moretti, Joseph Moyersoen, Tessa Onida, Roberta Ruggiero, Benedetta Costanza Tesi

Realizzazione editoriale

Maria Cristina Montanari con la collaborazione di Paola Senesi

Progetto grafico e impaginazione

Rauch Design, Firenze

Cittadini in crescita n. 1/2003

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

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

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

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

Sommario

VII Editoriale

- 1 **La ratifica della Convenzione di Strasburgo: protezione e garanzie per i bambini**
Lucio Strumendo
- 9 **La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli: una tappa decisiva verso il riconoscimento della soggettività dei minori**
Gustavo Sergio
- 25 **Come i bambini percepiscono i loro diritti: primi risultati di un'indagine in Molise**
Antonio Mancini

Rassegne

Organizzazioni internazionali

Organizzazione delle Nazioni unite

- 45 **Assemblea generale**
 - Resolution 57/189, 12 February 2003, *The Girl Child*
 - Resolution 57/190, 19 February 2003, *Rights of the Child*
- 46 **Consiglio di sicurezza**
 - Resolution 1460 (2003), *Children and Armed Conflict*
- 46 **Commissione sui diritti umani**
 - *Annual report of the Special Representative of the Secretary-General for children in armed conflict*, Mr. Olara A. Otunnu, 3 March 2003
 - *Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography*, 6 January 2003
- 47 **Comitato sui diritti del fanciullo**
 - *Consideration of Reports Submitted by States Parties (Italy)*, 18 March 2003
- 48 **UNICEF**
 - *End Child Exploitation: Stop the Traffic*

Organizzazioni europee

Unione europea

- 49 **Consiglio dell'Unione europea**
 - *Direttiva 2003/9/CE, del 27 gennaio 2003, recante norme minime all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*
 - *Regolamento 343/2003, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo*

50 Parlamento europeo

- *Risoluzione del 15 gennaio 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea.*
- *Decisione 291/2003/CE del 6 febbraio 2003, che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport 2004*

51 Commissione europea

- *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma d'azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma DAPHNE II)*
- *Decisione della Commissione, del 25 marzo 2003, che istituisce un gruppo consultivo denominato "Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani"*

Consiglio d'Europa

53 Assemblea parlamentare

- *Recommendation 1596 (2003), Situation of Young Migrants in Europe, 31 January 2003*

Altre organizzazioni internazionali

54 Organizzazioni governative

55 Organizzazioni non governative

Organismi istituzionali italiani

Parlamento italiano

57 Leggi

- *Legge 20 Marzo 2003, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*
- *Legge 28 Marzo 2003, n. 53, Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*

58 Proposte e disegni di legge

61 Commissione parlamentare per l'infanzia

64 Senato della Repubblica

70 Camera dei deputati

Governo italiano

76 Consiglio dei ministri

76 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

77 Ministero delle comunicazioni

77 Ministero per l'innovazione e le tecnologie

78 Ministero dell'interno

**79 Ministero dell'istruzione, dell'università
e della ricerca scientifica**

79 Ministero del lavoro e delle politiche sociali

81 Corte di cassazione

- *Sentenza n. 559 del 16 gennaio 2003, in merito all'affidamento dei figli*
- *Sentenza n. 648 del 17 gennaio 2003, in merito all'affidamento dei figli*

80 Altri organismi istituzionali

INPS

Polizia di Stato

Regioni

84 Regione Abruzzo

84 Regione Basilicata

85 Regione Emilia-Romagna

85 Regione Friuli-Venezia Giulia

85 Regione Lazio

86 Regione Molise

Documenti

In evidenza

89 European Convention on the Exercise of Children's Rights

97 Organizzazione delle Nazioni unite

Comitato sui diritti del fanciullo

- *Consideration of Reports Submitted by States Parties (Italy), 18 March 2003*

109 Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

- *Direttiva del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*

122 Commissione europea

- *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma d'azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma DAPHNE II)*

133 Consiglio d'Europa

Assemblea parlamentare

- *Recommendation 1596 (2003), Situation of Young Migrants in Europe, 31 January 2003*

- 139 ChildONEurope**
- *Mandato della rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia*
- 141 Parlamento italiano**
- *Legge 20 marzo 2003, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*

Ricerche e statistiche

- 145 Indagine nazionale sugli istituti per minori in Italia**

Contesti e attività

- 151 Monitoraggio dei programmi di cooperazione allo sviluppo in Centro America**
- 163 Eventi**
- 166 Indice tematico**

Editoriale

Il varo della nuova serie di *Cittadini in crescita* ha un significato primario per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali: intendiamo infatti farne, ancora più che nel passato, un punto di dibattito e di discussione sulle tematiche concernenti l'infanzia e l'adolescenza.

L'uscita del primo numero della nuova serie coincide con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del nuovo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004. Il Piano d'azione, complesso e articolato, frutto di lungo e approfondito lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia, ha come priorità:

- il diritto primario del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia;
- la tutela del minore nel campo educativo, formativo, lavorativo e del tempo libero;
- la tutela delle famiglie e dei minori in difficoltà;
- il benessere degli adolescenti;
- il contrasto della devianza e della delinquenza minorile;
- la lotta agli abusi, allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia.

Al fine di operare per l'attuazione di queste priorità, il Piano indica delle linee guida che riguardano il sostegno della genitorialità, il potenziamento dei servizi per famiglie e minori in difficoltà attraverso il coinvolgimento di famiglie e associazioni che operino il più possibile nella normalità, l'attivazione di collaborazioni educative tra realtà scolastiche e realtà extrascolastiche per prevenire il disagio adolescenziale e l'abbandono del sistema formativo, l'avviamento di nuove strategie formative nei confronti degli adolescenti problematici che abbandonano i percorsi previsti nell'obbligo formativo e il sostegno delle realtà e delle libere aggregazioni giovanili nella creazione di opportunità positive nel tempo libero.

Una parte importante del documento è dedicata al piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 31 dicembre del 2006, con opportuni interventi di promozione di esperienze innovative di accoglienza e risposte integrative e/o sostitutive alla famiglia non idonea. L'Osservatorio per l'infanzia sta predisponendo le linee guida d'intervento che saranno sottoposte al vaglio decisionale del Governo il quale, tenuto conto della riforma del titolo V della Costituzione, concerterà con le Regioni gli interventi e i programmi sostitutivi all'istituzionalizzazione.

Le linee d'intervento enunciate sono alcuni dei temi su cui la rivista del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza focalizzerà la sua attenzione al fine di contribuire positivamente allo sviluppo delle politiche per l'infanzia, così come indicato nel Piano d'azione.

La pubblicazione nel prossimo numero della versione integrale del Piano d'azione vuole, appunto, permettere la sua diffusione a un ampio pubblico di operatori del settore e di quanti si impegnano per lo sviluppo e la promozione dei diritti dell'infanzia.

Giovanni Daverio
Direttore generale per le tematiche familiari e sociali
e la tutela dei diritti dei minori
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Cittadini in crescita ha rappresentato e rappresenta un osservatorio privilegiato sulle tematiche dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia e si propone di essere sempre di più un punto di riferimento importante per tutti coloro che dibattono e sono interessati ad approfondire questi argomenti. In quest'ottica, la rivista del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza cambia, a partire da questo numero, alcune sue caratteristiche con l'intento di focalizzare sempre meglio i temi al centro dell'attenzione degli operatori del settore e di quanti si occupano a vario titolo di minori, potenziando in particolare alcuni strumenti di consultazione utili al lettore.

Sotto il profilo della pianificazione delle uscite, la rivista, presentata in una veste grafica rinnovata pur nella continuità del segno grafico precedente, modifica la propria periodicità che diviene quadrimestrale. La rivista conferma il proprio orientamento a rappresentare uno spazio per sviluppare il dibattito culturale sulle tematiche minorili, mantenendo l'attenzione all'attualità dei temi trattati, in una prospettiva aggiornata che si propone di assicurare la coerenza interna tra le sezioni, ricercando in particolare una maggiore integrazione e omogeneità tra gli argomenti di ciascun numero. Al fine di dare alla rivista una più ampia possibilità di apertura a livello internazionale, saranno inseriti in lingua inglese abstract nella sezione Contributi e anche gli atti internazionali per i quali non esiste una traduzione italiana ufficiale. La rivista porrà, poi, particolare attenzione alla documentazione proveniente dalle Regioni, avendo per questo previsto un'apposita sezione per la rassegna della documentazione di livello regionale.

La redazione ha inoltre posto in essere uno sforzo per l'analisi e la revisione delle sezioni che caratterizzano il periodico, ai fini di renderne più agevole la consultazione da parte dei lettori. In questo senso, è stato introdotto nella sezione Rassegne uno specchietto informativo a chiusura di ogni sottosezione, contenente il riepilogo dei documenti non rassegnati per esteso. Anche il sommario è stato complessivamente riorganizzato per favorire una migliore leggibilità, curando in modo particolare l'articolazione della sezione relativa alle rassegne non più ordinate sulla base delle diverse tipologie di attività, ma secondo le istituzioni preposte. Inoltre è stato inserito un indice ripartito in aree tematiche, alfabeticamente ordinate e contenenti gli argomenti trattati dal numero. L'indice è stato realizzato rifacendosi ai criteri da catalogazione semantica utilizzati nell'elaborazione delle diverse banche dati del Centro nazionale.

Confidiamo che l'introduzione di queste novità possa rendere la rivista più appetibile e interessante per i lettori, riaffermando la propria identità di strumento di lavoro sempre più utile e funzionale, a sostegno di chi si occupa della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

Un sincero ringraziamento va, infine, a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione della rivista, rendendone possibile la pubblicazione nella sua veste rinnovata.

Ermenegildo Ciccotti
Coordinatore delle attività del Centro nazionale
di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

La ratifica della Convenzione di Strasburgo: protezione e garanzie per i bambini

Lucio Strumendo
Pubblico tutore dei minori del Veneto

The article illustrates the issues raised by the European Convention on the Exercise of Children's Rights with regard to current Italian legislation, and with an eye towards the proposed reform of the justice system, and in particular the sector of juvenile justice. In addition to elements strictly related to trial procedures, the Convention also presents other important, innovative contents which are frequently under-evaluated in the current literature. An example is the strong stimulus on the national level (and on the sub-national level as well) for the establishment of an ombudsman for children. A similar figure, found only in a few of Italy's regions, would appear to play a major role in the overall "line-up" of safeguards for children/adolescents who lack a harmonious family life. The text also provides information on the initiative underway in the Region of Veneto (the first of Italy's regions to establish the figure of the ombudsman for children), looking at two of its aspects: the training of volunteer tutors and the promotion within the territory of an awareness of the rights of children and adolescents.

L'argomento, pur essendo abbastanza specifico e tecnico, va inserito in un contesto e in uno scenario – all'inverso – molto attuale e visibile. Il tema è quello delle "forme" per consentire l'esercizio dei diritti del minore in determinati procedimenti giudiziari relativi alla famiglia, in adempimento alla Convenzione di Strasburgo; il contesto è quello della condizione del minore (del fanciullo) nel nostro Paese e dell'adeguatezza del sistema di protezione e di giustizia, per garantirgli i diritti della persona. Come si vede, un intreccio di questioni complesse – anche controverse – con cui si misurano sia gli orientamenti sulle politiche sociali, sia gli indirizzi di riforma del sistema giudiziario minorile.

Cercherò di avvicinarmi alle questioni, introducendo qualche considerazione.

1. Riflessioni preliminari

La prima considerazione è, in realtà, un'informazione introduttiva: è stata approvata la legge 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*. Io credo che, per le considerazioni che svolgerò fra poco, si debba esprimere soddisfazione per la conclusione parlamentare di un adempimento già sottoscritto anche dal nostro Paese nel 1996, ma che si possa tuttavia affermare che il valore e l'attualità delle questioni in discussione (i diritti dei minori fra protezione e garanzie) non sono per ciò risolti o sminuiti ma, anzi, si ripropongono con forza ed evidenza all'attenzione delle istituzioni.

La seconda considerazione è data dal significato e dal ruolo assunto – nella nostra epoca globalizzata e nella nostra società aperta ai valori di giustizia e di democrazia – dalle asserzioni e decisioni degli organismi internazionali e comunitari (indirizzi, convenzioni, documenti, atti ecc.), di cui gli Stati – e l'Italia *in primis* – sono parte (Nazioni unite, Unione europea, Consiglio d'Europa ecc.). È un ruolo che – aderendo al principio di sussidiarietà – si configura come sempre più interessante e influente nelle politiche e nella legislazione degli Stati, orientandone e talvolta condizionandone le scelte.

È in questo contesto – credo – che si può comprendere lo svecchiamento che investe fin dagli anni Novanta anche la legislazione del nostro Paese in materia minorile, quando si avvia il passaggio da una concezione delle relazioni fra lo Stato e i minori all'insegna dell'assistenzialismo paternalistico, verso una concezione radicata sul principio dei diritti della persona anche per il fanciullo. E in questa circostanza si spiegano anche le innovazioni a proposito delle politiche di promozione sociale e culturale, rivolte verso la famiglia e le altre istituzioni che operano per i fanciulli e con i fanciulli (legge 28 agosto 1997, n. 285, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*; 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*). Fra queste innovazioni rientra anche l'idea di istituzioni nuove, che possono agire nella società (e anche in nuovi settori specifici come la tutela dei bambini) con ruoli di monitoraggio, di promozione, di prevenzione, di impulso, di azione conciliativa per trattenere il conflitto – anche familiare – entro gli ambiti del principio di beneficenza, riducendo il contenzioso giudiziario. Mi riferisco, in particolare, all'introduzione nei Paesi di democrazia più avanzata degli istituti dell'*ombudsperson* per i minori (difensori civici dell'infanzia, garanti dei diritti del fanciullo o pubblici tutori), la cui adozione da parte degli Stati membri è stata sollecitata da una serie di documenti internazionali e che in vari Paesi dell'Europa sono già stati adottati (da ultimo in Francia).

Ciò che intendo sostenere insomma, con questa riflessione di premessa, è che sia la ratifica della Convenzione di Strasburgo (a 7 anni dalla sua sottoscrizione), sia l'adozione di alcune specifiche istituzioni ivi previste – come quella del garante dei diritti del fanciullo (articolo 12 Convenzione) – sono la riprova che il processo di avanzamento e di implementazione delle istituzioni di democrazia è, da un lato, il frutto di una lenta ma proficua convergenza fra spinte sociali, civili, antropologiche e culturali che provengono dal basso, dalla società, dalla maturazione di bisogni e domande; e, dall'altro, sono il frutto dell'azione di trasmissione e di osmosi che trova nei consessi internazionali istituzionalizzati il motore di impulso e di stimolo.

Con la terza considerazione preliminare vorrei in breve tentare di dare qualche possibile motivazione all'identità e al ruolo dell'istituzione del pubblico tutore dei minori. Ho già detto degli orientamenti che a questo riguardo provengono dai consessi internazionali, promotori del riconoscimento e della valorizzazione dei diritti umani. In verità, in corrispondenza e in coerenza con quegli indirizzi, in molti Paesi europei e per ambiti diversi della vita sociale si è dato vita a istituzioni nuove, anche in risposta a nuove esigenze e a nuovi problemi per i quali la complessità delle dinamiche del

conflitto suggeriscono di ricercare soluzioni di “coesistenza”, di “amichevolezza”. Insomma, istituzioni ispirate all’idea del “diritto mite”, finalizzate a promuovere la comprensione degli attori antagonisti, ad attenuare il ricorso alle procedure legali e giudiziarie, a esercitare – con l’influenza della persuasione e dell’autorevolezza – azioni di equità e di umanizzazione.

Le formule utilizzate – come è noto – sono varie, così come diverse sono le denominazioni che hanno assunto queste istituzioni a partire dal 1809, quando in Svezia fu istituito il primo *ombudsman*. Eppure esse hanno delle costanti irrinunciabili. Sono in genere istituzioni promosse e radicate presso le assemblee elettive di rappresentanza – parlamenti, consigli regionali, provinciali o comunali – sono dotate di forte, dichiarata e visibile autonomia, in alcuni casi trovano il proprio fondamento addirittura nella costituzione (Austria, Spagna ecc.), in altri nella legge ordinaria. Sono istituzioni talvolta generaliste e destinate a interporre fra il cittadino e la pubblica amministrazione (difensori civici), in altri casi specifiche, come quelle rivolte alla tutela dei minori.

La circostanza che vorrei segnalare è che in Italia, finora, nonostante i tentativi esperiti anche in sede di dibattito sulle riforme costituzionali, non si è dato luogo ad alcuna di queste istituzioni a livello nazionale mentre si registra, all’inverso, una precisa scelta di alcune Regioni. Il Veneto, fra queste, è stato indubbiamente antesignano, promotore e protagonista avendo istituito fin dal 1988 – e attivato in questi ultimi anni – sia il difensore civico regionale (legge regionale 6 giugno 1988, n. 28, *Istituzione del difensore civico*) sia il pubblico tutore dei minori (legge regionale 9 agosto 1988, n. 42, *Istituzione dell’ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori*). È stata una scelta quella del Veneto allora – ed è oggi un’esperienza – che può assumere un valore paradigmatico, che si pone come un punto di riflessione interessante e stimolante anche per valutare gli esiti e le ipotesi di sviluppo dell’ordinamento interno nazionale rispetto alla Convenzione di Strasburgo. Mi riferisco in particolare ad alcune delle funzioni attribuite dalla LR 42/1988 al pubblico tutore dei minori – come quella della selezione e formazione dei tutori volontari – che non trovano corrispondenza in altre legislazioni europee e regionali sulla materia e che invece possono corrispondere ad alcune delle esigenze e delle soluzioni elencate dalla Convenzione in ordine ai diritti di ascolto e di partecipazione del fanciullo al processo.

È da qui – dalla riflessione su questo punto – che deriva l’idea di un approfondimento sull’attualità, sulle ricadute e sulle esigenze di articolazione e di sviluppo dell’ordinamento interno in attuazione della Convenzione di Strasburgo.

2. Approfondimenti necessari

Io credo che la ricerca, per addivenire ad alcune posizioni condivise, si possa sviluppare attorno ad alcuni nodi che cercherò di indicare sommariamente.

Vi è un primo punto, quasi preliminare, che trae origine, oltre che da alcune riflessioni della dottrina (Magno¹), anche dall’andamento dei lavori parlamentari, in

¹ G. Magno, *Il minore come soggetto processuale. Commento alla convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli*, Giuffrè, 2001.

particolare dal confronto sull'impianto e sulle conclusioni dati al problema nel corso della precedente legislatura (XIII) e nel corso di questa XIV legislatura. Infatti, l'ipotesi di interpretare la Convenzione di Strasburgo come uno stimolo per la messa a punto delle norme interne in materia di tutela dei diritti del fanciullo, era stata ampiamente suffragata e argomentata nel corso del dibattito parlamentare al Senato nella precedente legislatura (sia in commissione sia in aula). Là l'*iter* del ddl di ratifica si arrestò il 2 novembre 2000 con l'approvazione dell'articolo 3, che prevedeva la delega al Governo a «emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni per l'adattamento dell'ordinamento giudiziario italiano ai principi e alle norme della Convenzione [...] al fine di assicurare al minore il diritto [...] ad essere consultato, di poter esprimere le proprie opinioni, ad essere informato [...] nonché di prevedere l'istituzione di forme di mediazione» (atto Camera 7411). Non così si è concluso l'11 marzo l'esame del disegno di legge del Governo alla Camera dei deputati, in questa legislatura (atto Camera 2105, Senato 1906), ove alla decisione della ratifica non si accompagna alcuna indicazione di riforma o implementazione degli istituti previgenti.

Ebbene io ritengo che, perlomeno per alcuni aspetti e per alcune definizioni, valga la pena di verificare l'adeguatezza del nostro ordinamento interno ai criteri e ai principi contenuti nella Convenzione; e perciò di valutare quali possano essere le ipotesi di riforma da prendere in considerazione nelle fasi successive alla ratifica.

In particolare – e vengo così al secondo gruppo di considerazioni – mi sembrano plausibili alcuni approfondimenti in ordine a tre questioni richiamate dalla Convenzione: l'istituzione di organi che promuovano e garantiscano l'esercizio dei diritti dei minori (articoli 12 e 3); l'introduzione di metodi di soluzione dei conflitti per prevenirli e per evitare procedimenti che coinvolgano il minore dinnanzi all'autorità giudiziaria (“la mediazione”, articolo 13); la messa a disposizione del minore che partecipa al processo, di alcuni sostegni (rappresentante, rappresentante speciale, assistente ecc.) per facilitare la sua presenza e la sua partecipazione al procedimento e rendere effettivi i suoi diritti di persona e di relazione (essere informato, esprimere la propria opinione ecc., articoli 2, 3 4, 5, 9, 10, 11, 14).

Organi di promozione e garanzia

Quanto al garante dei diritti dell'infanzia o pubblico tutore (articoli 12 e 3 della Convenzione di Strasburgo), per la verità, non va sottaciuta la discrezione cautelativa e la circonlocuzione sintattica utilizzata dalla Convenzione nell'articolo 12. Così, lì, si dice: «Le parti incoraggiano» anziché “istituiscono” gli organi regionali; e poi «incoraggiano la promozione e l'esercizio dei diritti dei minori tramite organi che esercitano le funzioni» citate nel secondo comma. Insomma, una costruzione sintattica un po' artificiosa per far rilevare più le “funzioni” anziché le disposizioni sull'identità e sul ruolo dell'organo, la facoltatività anziché la necessità o l'obbligatorietà.

Non solo, la Convenzione sembra orientarsi a sollecitare anche altre due scelte: quella di organi nazionali, anziché regionali o territoriali in coerenza con la nostra forma di Stato; e quella di caratterizzare queste istituzioni con un impianto di funzioni prevalentemente di promozione, di sensibilizzazione, di proposte, tenendo sullo sfondo i diritti dei fanciulli e concentrando l'attenzione sul ruolo di interlocuzione di esse ver-

so il legislatore e verso le altre “agenzie” che promuovono le politiche per l’infanzia.

Insomma, un approccio di circospezione e di cautela, che merita di essere compreso e discusso anche con riguardo alle “diverse” esperienze che – come quella veneta – sono in campo.

In effetti, la legge regionale del Veneto – benché sia del 1988, un anno prima della Convenzione di New York – caratterizza la figura del pubblico tutore dei minori con ben altra consistenza, tipicità, efficacia e rilevanza di funzioni che io – alla luce dell’esperienza di questi due primi anni di attività e di osservazione – vorrei segnalare, entro lo schema della legislazione concorrente. La legge veneta, infatti, affianca ai noti e condivisi compiti di promozione culturale, di proposta e di sensibilizzazione per una cultura dei diritti dell’infanzia, altre due funzioni di grande interesse: quella di “vigilanza” sull’assistenza prevista ai minori che vivono fuori dalla famiglia (comunità, istituzioni ecc.), e quella per la “promozione, selezione, formazione dei tutori” (articolo 2, lettera a, LR 42/1988).

Non è qui la circostanza per illustrare i problemi, complessi e rilevanti, connessi con l’attività di “vigilanza”, che implicano relazioni di integrazione e collaborazione con la Regione, i servizi territoriali e l’autorità giudiziaria. Quanto invece all’altra funzione, quella di promozione e formazione dei tutori, voglio dire subito che è un compito inedito nel contesto delle tradizionali funzioni in materia di politica sociale attribuite alle Regioni e ai Comuni, al margine fra giurisdizione e amministrazione dei servizi, un ambito desueto e trascurato nel contesto delle organizzazioni per la tutela del minore, un compito oggi reso più attuale e necessario alla luce delle innovazioni e dei limiti posti dall’articolo 3 della legge 149/2001. Su questa linea di impegno, nel Veneto stiamo realizzando un’esperienza molto interessante. Ebbene sono convinto che tramite una legge nazionale di principio sia molto opportuno intervenire per incardinare presso un garante dei diritti dell’infanzia a livello regionale, una competenza di questo tipo; che è di prevenzione, di promozione, ma anche di azione amministrativa affinché – nel crinale fra gestione dei servizi e magistratura – ci sia chi opera per mettere a disposizione del minore (privo di genitori) una figura di assistenza e di rappresentanza (articolo 3 Convenzione) che metta il fanciullo nelle condizioni di essere informato, di conoscere, di esprimere le proprie opinioni nel procedimento che lo riguarda.

È in questo senso che colgo per prima l’esigenza di implementare il nostro ordinamento alla luce di principi contenuti nella Convenzione; che scorgo il legame funzionale fra l’articolo 12 e agli articoli 3 e 10 della Convenzione e che intravedo la configurazione di un segmento peculiare e significativo – quello del pubblico tutore e quello del tutore volontario adeguatamente formato e motivato – entro la “filiera” della tutela complessiva del minore, quando a esso siano venute meno le prestazioni unitarie della famiglia armonica.

Quindi non tanto – come sembra ritenere Giuseppe Magno² – nuove figure istituzionali in una logica di “superfluità confusiva” e “di inutile superfetazione normati-

² G. Magno, *op. cit.*

va”, che vanno sicuramente evitate, ma un percorso e un’occasione per apprestare gli strumenti necessari a rendere effettivo ciò che finora è stato confinato nella pura formalità dei codici e della prassi (nomina a tutore o di rappresentanti di strutture tutelari o di sindaci e amministratori locali).

Insomma il pubblico tutore dei minori come promotore di soggetti che garantiscano qualità, competenza e responsabilità nella rappresentanza e nell’assistenza dei minori in giudizio, per far sì che i loro diritti siano effettivamente realizzati. In sostanza: un’istituzione regionale – quella del pubblico tutore dei minori come luogo di promozione, selezione, formazione e assistenza dei tutori – risponderebbe anche all’esigenza (articolo 3 Convenzione) di assistenza e rappresentanza del minore nel processo, quando a essa non può corrispondervi il genitore; e tale soluzione – assieme a quella sul gratuito patrocinio nel caso in cui si renda necessaria la rappresentanza specialistica e legale – costituirebbe un modo effettivo e adeguato per garantire il minore come soggetto processuale. Quindi il garante inteso non come un pubblico rappresentante incaricato di gestire in prima persona la funzione dell’assistenza e della rappresentanza del minore nei procedimenti, ma come un organismo idoneo a promuovere, costituire e tenere un albo di persone particolarmente preparate e disponibili ad assumere l’incarico di tutore – nei casi eccezionali in cui il genitore non può o non deve esercitare le funzioni di assistenza e di rappresentanza – e ciò al fine di evitare che le relative funzioni siano solo formalmente svolte o trascurate da parte di soggetti che accettano mal volentieri la nomina fatta dal giudice.

Su questa strada, qui nel Veneto, stiamo già realizzando un’esperienza di formazione che sembra bene presagire. Ma non vi è dubbio che una legislazione nazionale darebbe diversa autorevolezza, certezza e visibilità a un ruolo così delicato e interposto fra le funzioni amministrative di assistenza e protezione – pur proprio delle Regioni e degli enti locali – e quelle legali di garanzia e di giurisdizione, proprie del livello nazionale. In questo senso ragiona anche la proposta di legge presentata dall’onorevole Livia Turco alla Camera dei deputati (atto Camera 695, in particolare agli articoli 7, 8 e seguenti, con i quali in sostanza si attribuiscono al pubblico tutore dei minori anche alcune funzioni amministrative disciplinate dalla legge 184/1983).

In questo senso auspico voglia muoversi anche il Governo che, a questo riguardo, nei documenti preparatori al Piano d’azione 2002-2004, fa cenno all’ipotesi di istituire figure di garanzia di questo tipo.

Soluzione dei conflitti e coinvolgimento dei minori nei procedimenti giudiziari

Un secondo istituto, “raccomandato” dalla Convenzione di Strasburgo agli Stati membri, è quello della “mediazione”, all’insegna del criterio – già anticipato nella Convenzione di New York – di evitare procedimenti che coinvolgano i minori dinanzi all’autorità giudiziaria. Non mi voglio soffermare su questo aspetto. Ciò che mi interessa porre in luce al riguardo è soprattutto la convinzione, sempre più diffusa, che il sistema di regolazione dei conflitti ha continuamente bisogno di soluzioni alternative, di prevenzione, di mediazione, di coesistenza e di conciliazione; non tanto per contrapporsi alle sedi giudiziarie, ma per circoscrivere l’intervento di legalità ai casi non diversamente regolabili e risolvibili.

Siamo, insomma, di fronte a una problematica che sta all'incrocio fra cultura giuridica e scienze sociali e quindi di fronte all'esigenza di valutare il pregio delle azioni che si svolgono entro il principio di "beneficità" e con gli strumenti del consenso, della persuasione e del dialogo, rispetto a quelle che si svolgono entro il formalismo delle regole giudiziarie e del potere coercitivo.

La seconda valutazione che al riguardo vorrei rappresentare è se, come del resto evocato in alcune proposte di legge (proposta di legge Tarditi e altri, atto Camera 66), non si ponga l'esigenza di accompagnare – dopo la raccomandazione del Consiglio d'Europa R(98)1 e le linee guida contenute nella Carta europea degli standard di base sulla mediazione familiare – anche una disciplina di legge che, da un lato, determini il posizionamento istituzionale della "mediazione" fra protezione e giurisdizione, fra i servizi territoriali e la magistratura, fra i servizi e un'eventuale autorità di garanzia, ma dall'altro non perda di vista, nella ricerca della composizione del conflitto della coppia di genitori, soprattutto la centralità del minore, soggetto più debole per definizione ma anche soggetto a cui va la "considerazione prevalente" nel perseguire il suo interesse superiore.

Strumenti di sostegno e garanzia per la partecipazione ai procedimenti giudiziari

La terza sommaria considerazione è dedicata agli istituti disciplinati dagli articoli 3, 4, 5, 9, 10, 11 e 14 della Convenzione, per i quali maggiormente si pone l'interrogativo se il nostro ordinamento giudiziario contenga già una risposta esaustiva e soddisfacente e soprattutto se definisca con immediata chiarezza a chi e come – in questa eventuale ipotesi – competa la responsabilità di assistere e rappresentare il minore dinnanzi all'autorità giudiziaria.

A me pare illuminante l'articolo 14. Esso sembra individuare il discrimine fra: il caso in cui è necessaria l'assistenza giudiziaria e la consulenza giuridica per la rappresentanza dei minori (da applicarsi anche ai casi di cui all'articolo 4 e 9) e per tali casi si deduce che sia necessario affidare la rappresentanza all'avvocato; e i casi, di cui agli articoli 3, 4, 5 e 9, per i quali l'assistenza ai minori e la rappresentanza può essere svolta dal genitore o (in sua assenza, impedimento o incompatibilità) dal tutore, idoneamente motivato, preparato, scelto o designato. Si tratta, insomma, di comprendere e declinare la definizione di "rappresentante" (articolo 2, lettera c) del suo ruolo (articoli 10 e 11) in relazione ai diritti del fanciullo (articoli 3, 4 e 5) e al ruolo dell'autorità giudiziaria (articoli 6 e 9).

3. Sviluppi futuri

Ho tentato sommariamente di svolgere solo una ricognizione, peraltro parziale, dei problemi e delle questioni che mi sembrano implicate nella ratifica della Convenzione di Strasburgo; ho cercato di interpretarne qualche possibile soluzione alla luce dell'esperienza – indubbiamente singolare e innovativa del Veneto – cercando di motivarne la plausibilità e il valore esemplificativo. Ho voluto sostenere l'opinione secondo cui la ratifica della Convenzione può essere un'occasione assai opportuna per pensare e provvedere a nuovi istituti, che segnino un progresso ulteriore della nostra,

pur avanzata civiltà giuridica, quali l'assistenza ai partecipanti al processo, il gratuito patrocinio, la diffusione della mediazione familiare, l'istituzione del garante dei diritti dell'infanzia.

È chiaro, a fianco di queste si pongono anche altre questioni che sono all'attenzione controversa di tutti e che sono – peraltro – all'ordine del giorno nel dibattito della dottrina e della giurisdizione, nonché nell'iniziativa parlamentare. Mi riferisco alla proposta di legge Tarditi e altri sull'affidamento condiviso dei figli (atto Camera 66); al compimento delle norme di attuazione del principio sul giusto processo (articolo 111 Costituzione); alle proposte di riforma della giustizia minorile (disegni di legge del Governo, atto Camera 2501 e 2517); all'attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 8, comma 4, nell'articolo 10 della legge 149/2001 e nell'articolo 336 del codice civile per garantire anche il gratuito patrocinio.

Ma sia questa sia quelle questioni rinviano all'esigenza di avvicinarci da un lato all'adempimento di quelle raccomandazioni che in più occasioni gli organismi internazionali hanno formulato (ONU, Consiglio d'Europa, Parlamento europeo ecc.); dall'altro a elaborare proposte affinché le istituzioni del nostro Paese (Governo, Parlamento, Regioni) si prendano cura di promuovere e di garantire i diritti dei fanciulli, anche attraverso l'istituzione di organismi idonei e autorevoli come potrebbe essere quello del pubblico tutore dei minori, che io declinerei più appropriatamente come garante dei diritti dei fanciulli.

Credo che forse possa essere considerata troppa ardita l'opinione di Leonardo Lenti³ là dove dice «credo che il nuovo sistema che emergerà [...] vedrà una riunificazione degli strumenti di tutela [...]. Al centro di questo nuovo sistema non vi sarà più il Tribunale per i Minorenni, ma vi saranno piuttosto i servizi sociali degli Enti locali, o forse anche la figura, ancora alquanto vaga ed indeterminata, del Difensore Pubblico dei minorenni».

In conclusione, al di là di previsioni o auspici che possono apparire azzardati, mi sembra comunque plausibile e meritevole sostenere quelle ipotesi di lavoro che vanno nella direzione sia di valorizzare le responsabilità di chi opera nell'ambito dei servizi di protezione, sia di rafforzare le forme di promozione, prevenzione e risoluzione amichevole dei conflitti, soprattutto quando vi sono in campo i bambini e i soggetti deboli.

³ L. Lenti (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, vol. VI, Prefazione, Milano, Giuffrè, 2002. Fa parte di P. Zatti, *Trattato di diritto di famiglia*.

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli: una tappa decisiva verso il riconoscimento della soggettività dei minori

Gustavo Sergio
Procuratore della Repubblica per i minorenni di Venezia

The object and the aim of the European Convention on the Exercise of Children's Rights, recently ratified by Italy, is the promotion of children's rights, the recognition of children's rights on trial and the arrangement of instruments aimed at facilitating the exercise of these rights. The concrete nature of trial rights will make more visible substantive rights and will have an effect not only on judicial procedures, but on social customs as well, favouring thorough consideration of the growing independence of children.

Reception in Italy of the functions and objectives of the new bodies involved in the promotion of children's rights as provided in the Convention, is proving difficult precisely because the legal culture is still linked to an old model of safeguards addressed to "minors", that is to say to individuals incapable of protecting themselves. The ombudsman contemplated under a number of legislative proposals functions as a body which safeguards rights through administrative and procedural powers that overlap with the protection functions of the local governing bodies and with the judicial functions of the Public Prosecutor. Such active functions could cover up even the judicial right of the child to make direct exercise of his or her rights of personality. This is why steps must be taken for a more in depth study of the spirit of the recently ratified European Convention.

1. Dall'interesse del minore ai diritti del bambino

1.1 La concezione pubblicistica della potestà

All'asimmetria della condizione personale e sociale del bambino rispetto agli adulti corrispondeva fino a pochi anni fa, sul piano giuridico, una condizione generale di incapacità sia nei rapporti personali che patrimoniali e una posizione di soggezione ai genitori strettamente collegata a tale incapacità. Di qui la struttura unilaterale – potere-soggezione – del rapporto educativo tra genitori e figlio, nell'ambito del quale i diritti relazionali della personalità del bambino non sono riconosciuti.

Il sistema minorile disegnato dal RD 1404 del 1934 e dal codice civile del 1942 è, infatti, fondato non sui diritti del bambino ma sulla sua incapacità in quanto minore¹. Quando nel 1942 lo Stato autoritario riformò il diritto di famiglia, trasformò la potestà – che era un istituto della famiglia – in un potere pubblicistico da esercitarsi *nell'interesse del figlio* dal capo famiglia o dal tutore, comprendente sia i

¹ Cfr. G. Sergio, *La giustizia minorile. Funzioni, competenze struttura*, in L. Lenti (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, vol. 6, Milano, Giuffrè, 2002, p. 1 e seguenti. Fa parte di P. Zatti, *Trattato di diritto di famiglia*.

rapporti personali sia quelli patrimoniali riferibili al minore. Per quanto riguarda i primi il codice, nel solco di una tradizione antichissima, disegna una relazione unilaterale che comporta la “soggezione” del figlio ai genitori (articolo 316, comma 1, cc), temperata a seguito della riforma del diritto di famiglia del 1975 dal dovere del genitore di «tener conto della capacità, dell’inclinazione naturale, e delle aspirazioni dei figli» (articolo 147 cc). Per i rapporti patrimoniali l’esercizio della potestà comporta la rappresentanza nell’attività negoziale e l’amministrazione dei beni appartenenti ai figli minori, previa eventuale autorizzazione del giudice tutelare o del tribunale civile (cosiddetto controllo preventivo). Se per i rapporti personali non è configurabile un conflitto tra genitore e figlio minore, poiché al potere-dovere del primo corrisponde la soggezione del secondo (salvo il controllo successivo nell’interesse del minore attuato dal tribunale per i minorenni), per i rapporti patrimoniali il codice civile e di procedura civile contemplano la possibilità di un conflitto d’interessi e la nomina di un curatore speciale da parte del giudice, su istanza anche del figlio stesso ancorché incapace (articolo 320 comma 6, 321 cc, 78 e 79 cpc).

Al tribunale per i minorenni e al giudice tutelare, dunque, fu – ed è ancora – attribuita una funzione di controllo (successivo) dell’esercizio della potestà e della tutela, nel segno dell’interesse pubblicistico della protezione dell’infanzia e della gioventù individuato dall’articolo 31 della Costituzione², e non la tutela giurisdizionale dei diritti della personalità dei soggetti coinvolti in relazioni familiari conflittuali e lesive³.

1.2 Il rapporto educativo secondo la Costituzione e la Convenzione di New York

Il sistema descritto è entrato in crisi anche sul piano giuridico e istituzionale a seguito del riconoscimento dei diritti del fanciullo attuato dalle Nazioni unite con la Convenzione di New York del 1989 ratificata con la legge n. 176 del 1991. Ma esaminiamo più da vicino l’evoluzione di una vicenda che con la ratifica della Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (legge 20 marzo 2003, n. 77) tocca una tappa decisiva.

La nostra Costituzione già riconosce i diritti inviolabili dell’uomo senza distinzioni, neppure con riguardo alla condizione personale e sociale propria dei bambini. Non contempla l’istituto della potestà ma il dovere-diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli e il diritto di questi ultimi di sviluppare la loro personalità in questo rapporto se i genitori sono in grado di assolvere i loro compiti (articoli 2 e 30). Proprio dall’inviolabilità dei diritti umani discende il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (articolo 3). I diritti dell’uomo, dunque, non sono né pubblici né privati, sono inviolabili. Di qui la disarmonia, fino a oggi insuperata, tra la Costituzione che riconosce i diritti del bambino e la loro corrispondenza biunivoca con quelli dei genitori, e la concezione del codice civile del 1942 – solo sfiorata dalla riforma del diritto di famiglia del

² Cfr. A. Trabucchi, *Del matrimonio*. Art. 147, Padova, Cedam, 1976-1977, p. 264. Fa parte di L. Carraro, G. Oppo, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario alla riforma del diritto di famiglia*.

³ Così, invece, P. Zatti, *Rapporto educativo e potere d’intervento del giudice*, in M. De Cristofaro, A. Belvedere (a cura di), *L’autonomia dei minori tra famiglia e società*, Milano, Giuffrè 1980, p. 287.

1975 – incentrata sulla funzione pubblicistica della potestà e dunque sul controllo discrezionale di natura amministrativa del tribunale per i minorenni⁴. Se il giudice adotta discrezionalmente provvedimenti nell'interesse del minore – e dunque per il suo bene – sindacando l'esercizio del potere pubblicistico attribuito ai genitori, la difesa non è necessaria e perciò essa fino alla riforma introdotta 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* – la cui entrata in vigore è sospesa fino al 30 giugno 2004 – era soltanto consentita. In questi casi, infatti, il tribunale per i minorenni non costituisce o modifica diritti ma governa interessi, e dunque i suoi provvedimenti non sono neppure ricorribili per cassazione⁵.

La novità introdotta nel 1989 dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo – rispetto alla nostra Costituzione – è costituita dalla concretezza e specificità del riconoscimento, che configura i diritti fondamentali dell'uomo in funzione della peculiare condizione di debolezza dei soggetti di minore età. Così *l'interesse del minore*, da astratto valore pubblicistico e metaindividuale incarnato dalle scelte concrete dell'esercente la potestà o delle autorità o istituzioni pubbliche e private investite di funzioni di protezione del bambino, si trasforma nel criterio interpretativo che l'articolo 3 della Convenzione così esplicita: «in tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve avere una considerazione preminente». L'applicazione di tale criterio non modifica la natura delle decisioni, ma le orienta alla considerazione preminente delle esigenze del bambino. Perciò quelle adottate dal giudice, che concernono la garanzia di diritti inviolabili, conservano i caratteri propri della giurisdizione e si distinguono dagli interventi di promozione e protezione decisi dagli organi legislativi, dalle autorità amministrative e dalle istituzioni pubbliche e private di assistenza sociale. In questo senso anche la riforma dell'articolo 111 della Costituzione (legge costituzionale n. 2/1999), stabilendo che la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge, completa l'evoluzione del sistema. Il rito camerale della volontaria giurisdizione in materia di famiglia previsto dal codice di procedura civile del 1940 – le cui modalità di svolgimento sono quasi totalmente rimesse alla discrezionalità del giudice (articoli 737 e seguenti) – non è più adeguato ai procedimenti riguardanti le relazioni familiari, le cui decisioni incidono sui diritti fondamentali delle persone. Tali procedimenti devono essere perciò forti anche nelle garanzie e la legge dovrà predefinire i poteri-doveri, le facoltà processuali delle parti e del giudice⁶.

4 Così M. T. Zanzucchi, *Introduzione e parte generale*, vol. 1, 6. ed, Milano, Giuffrè 1964, p. 47-48. Fa parte di M. T. Zanzucchi, *Diritto processuale civile*. Sulla natura amministrativa piuttosto che giurisdizionale dei procedimenti relativi all'intervento del giudice a protezione dei minori si veda anche P. Vercellone, *Relazione introduttiva*, in P. Dusi (a cura di), *Le procedure giudiziarie civili a tutela dell'interesse del minore*, Milano, Giuffrè 1990, p. 87.

5 Cfr. Cassazione, Sezioni unite civili, 23 ottobre 1986, n. 6220. Si tratta di un indirizzo consolidato: si veda anche: Cassazione, 2 maggio 1987, n. 4131; Cassazione, 10 giugno 1988, n. 3931; Cassazione, 3 maggio 1989, n. 2060; Cassazione, 3 luglio 1990, n. 6776; Cassazione, 21 dicembre 1991, n. 13845; Cassazione, 8 febbraio 1994, n. 1265 ecc.

6 Cfr. A. Proto Pisani, *Battute d'arresto nel dibattito sulla riforma del processo minorile*, in «Il foro italiano», 2002, I, 3305.

2. Capacità del bambino ed esercizio dei diritti

La nascita del bambino come soggetto capovolge, dunque, la concezione tradizionale della sua soggezione alla potestà. In Francia la riforma del *Code Civil* realizzata nel 1970 (legge n. 70-459) sostituisce il termine *puissance*, corrispondente all'antica *potestas*, con *autorité*, derivante dal latino *augêre* (che fa crescere), che sottolinea l'adesione spontanea che si realizza nell'interazione educativa tra genitore e figlio. Nello stesso senso è la modifica del paragrafo 1626 del BGB (*Bürgerlich Gesetz Buch*) realizzata in Germania nel 1979. La parola *gewalt* (potere) è stata sostituita con quella di *sorge* (cura) e nel secondo comma della disposizione si legge che «nell'allevamento e nell'educazione del figlio i genitori prendono in considerazione la crescente capacità ed il crescente bisogno del figlio di agire indipendentemente ed in modo responsabile. Essi discutono con il figlio per quanto ciò sia opportuno in base al suo stato di sviluppo, dei problemi relativi alla sua cura e mirano al comune accordo».

Anche in Italia il testo dell'articolo 147 del codice civile – rinnovato nel 1975 dalla riforma del diritto di famiglia – dà rilievo, come si è detto, alla capacità, all'inclinazione naturale, alle aspirazioni del figlio ma l'impianto pubblicistico e il carattere unilaterale delle relazioni familiari ed educative – cui corrisponde il controllo discrezionale degli organi giudiziari minorili – è rimasto immutato. Perciò, anche dopo la ratifica della Convenzione di New York la considerazione distinta della posizione del bambino rispetto a quella del genitore e la valorizzazione della sua crescente autonomia – strettamente correlata allo sviluppo della personalità – stenta a entrare nella prassi giudiziaria e amministrativa nonostante il riconoscimento del diritto all'ascolto stabilito dall'articolo 12.

La ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti del bambino modifica questa situazione. Il carattere pratico dei diritti processuali che essa riconosce, rende finalmente visibili i diritti sostanziali incidendo, così, non solo sul piano giuridico ma anche sul costume e allo stesso tempo si riflette sul modo stesso di concepire la capacità del fanciullo. Il codice civile del 1942, considerando distintamente capacità giuridica e capacità di agire (articoli 1 e 2), concepisce il soggetto in modo astratto – sia esso persona giuridica o persona fisica – quale mero centro d'imputazione dei rapporti giuridici. Si riconosce in questo una deriva patrimonialistica che considera il soggetto in funzione dei beni⁷, secondo una concezione antica (*nulle terre sans seigneur*) oramai superata dal riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo contenuto nelle costituzioni moderne. Per i diritti della personalità, infatti, titolarità ed esercizio necessariamente coincidono perché i diritti inviolabili dell'uomo si manifestano soprattutto nelle sue scelte esistenziali, si riferiscono al suo farsi, allo svolgersi della personalità nelle formazioni sociali (articolo 2 Cost.), allo sviluppo della persona umana (articolo 3 Cost.)⁸.

Le condizioni personali e sociali di debolezza (quali la minore età), rilevano sotto altri aspetti. Per un verso non offuscano la pari dignità di ognuno (articolo 3 Cost.),

⁷ Cfr. A. Corasaniti, voce *Stato delle persone*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 43, Milano, Giuffrè, 1990, 962.

⁸ Cfr. A. Corasaniti, op. cit., 965.

per l'altro richiedono interventi di sostegno e protezione che la Costituzione contempla specificamente nell'articolo 31 a favore della maternità, dell'infanzia, della gioventù, della famiglia, e della tutela giurisdizionale dei diritti, riconosciuta dall'articolo 24 indistintamente a «tutti» e dunque anche ai fanciulli. Perciò non è possibile desumere dall'articolo 2 del codice civile una limitazione astratta e assoluta all'esercizio dei diritti della personalità fino al diciottesimo anno di età. Ciò collide non solo con il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, contenuto nell'articolo 2 della Costituzione, ma anche con la natura stessa di tali diritti, che si realizzano innanzi tutto nelle scelte esistenziali, in direzione del «pieno sviluppo della persona umana» (articolo 3 Cost.).

Di qui lo sfavore delle legislazioni moderne nei confronti delle limitazioni all'esercizio dei diritti della personalità e cioè all'autodeterminazione dell'uomo quanto al proprio destino, alla libera adozione da parte sua delle scelte esistenziali attraverso cui egli di tale destino si rende artefice. E ciò anche quando le limitazioni hanno dichiarate finalità di protezione di soggetti ritenuti, in via presuntiva e generale, non in grado di valutare criticamente le scelte da adottare e le conseguenze che ne possono derivare per l'età immatura o per riconosciute condizioni di inferiorità fisica o psichica. Perciò il legislatore negli ultimi tempi ha valorizzato l'autonomia degli adolescenti, nonostante il peso di una contraria tradizione non solo giuridica ma del costume.

Così la legge 22 maggio 1978, n. 194, *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*, consente l'erogazione diretta ai minorenni di mezzi anticoncezionali e riconosce nella «donna», ancorché minorenne, la protagonista del procedimento diretto a ottenere dal giudice tutelare l'*autorizzazione a decidere* l'interruzione di gravidanza (articolo 12, legge 194/1978).

Nella stessa direzione si colloca anche la legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, che ha riconosciuto la liceità dei rapporti sessuali dei minorenni di età superiore ai 14 anni (anche del tredicenne se si tratta di rapporti tra minorenni con una differenza di età non superiore ai tre anni) per rispettare il diritto degli adolescenti alla sessualità.

Le convenzioni di New York e di Strasburgo e la più recente legislazione nazionale riguardante il minore (legge 149 del 2001) valorizzano, perciò, per l'esercizio dei diritti della personalità la «capacità di discernimento», che riguarda la consapevolezza del bambino sulle sue relazioni personali, la concreta attitudine a orientarsi e determinarsi in ordine alle conseguenti scelte esistenziali.

La concezione tradizionale attribuisce al genitore e al tutore il potere di rappresentare chi per legge deve essere ritenuto incapace, per esprimersi e decidere al posto loro anche se nel loro interesse. Le convenzioni, invece, considerano i bambini soggetti *tout court* – per quanto in condizione di debolezza – valorizzando il concreto sviluppo della loro capacità che dà sostanza ai diritti della persona. Dunque la capacità di discernimento consente al bambino di manifestare preferenze, scelte, di esprimere opinioni «su ogni questione che lo interessa» (articolo 12, comma 1, Conv. ONU). Queste, naturalmente, sono soggettive, limitate in relazione al livello di maturità, condizionate dall'ambiente, dall'educazione, dall'esperienza proprio come acca-

de anche all'adulto, ma dovranno essere egualmente prese in considerazione dall'autorità pubblica chiamata a sciogliere con una decisione un conflitto, come da chiunque svolga nei confronti del fanciullo un ruolo educativo o di protezione.

Così il bambino capace di discernimento parteciperà direttamente al giudizio in cui si discute del suo futuro, manifestando con un atteggiamento attivo la sua dignità anche nel rapporto asimmetrico con il giudice, come interlocutore della vicenda giudiziaria insieme a tutti gli altri interessati. L'ascolto dunque costituisce una particolare forma di difesa del bambino, un diritto processuale adeguato alle condizioni personali di un soggetto in età evolutiva sul quale la vicenda giudiziaria produce comunque i suoi effetti. Perciò, accanto all'*audizione* del minore volta a raccogliere dichiarazioni e informazioni su fatti rilevanti per la decisione, all'ascolto valutativo (diretto o mediato attraverso un consulente) praticato per individuare le esigenze del minore – forme evidentemente disposte dal giudice (si veda appresso, paragrafo 3.4) – è nata una nuova forma di ascolto, prevista dagli articoli 12 della Convenzione di New York e 3 e 6 di quella di Strasburgo, doverosa e non discrezionale perché riconosciuta come diritto processuale del bambino⁹.

In conclusione, la categoria giuridica della *capacità di agire*, a seguito della ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1996, ha perso la portata generale che le era riconosciuta e che resta limitata ai soli rapporti patrimoniali in funzione della tutela dell'affidamento e di quella dell'incapace nell'attività negoziale (articoli 377, 378, 424, 428 cc).

3. Le misure previste dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

3.1 Contenuti generali della Convenzione

L'articolo 1 stabilisce che l'oggetto della Convenzione riguarda:

- a) la promozione dei diritti del bambino;
- b) la concessione di diritti processuali;
- c) la facilitazione del loro esercizio in modo che essi da soli, o tramite altre persone o organi, possano essere informati e autorizzati a partecipare ai procedimenti davanti a un'autorità giudiziaria che li interessano, e cioè quelli concernenti l'esercizio della responsabilità parentale, l'affido e il diritto di visita che incidono sui diritti relazionali della personalità del fanciullo riconosciuti dagli articoli 5, 9, 12 e 19 comma 2, della Convenzione di New York.

Dunque va distinto un triplice contenuto. Il primo, generale, riguarda la promozione dell'esercizio dei diritti del bambino, di tutti i diritti dunque. Essa dovrà essere realizzata attraverso organi nazionali le cui funzioni minime sono previste nell'articolo 12 di cui appresso si dirà (paragrafo 6). Il secondo concerne il riconoscimento di diritti processuali (articoli 3 e 4) che consegue necessariamente alla titolarità dei diritti sostanziali della personalità poiché tutti – dunque anche i bambini – possono tutelare i propri diritti in giudizio (articolo 24 Cost.). Infine la Convenzione, accanto al

⁹ Cfr. G. Sergio, *L'ascolto del minore e la giustizia*, in «Famiglia e diritto», n. 6, 1999, 590 e seguenti.

riconoscimento dei diritti processuali, prevede come rimedio alla condizione di debolezza del bambino la figura del cosiddetto rappresentante, cioè di una persona come un avvocato (oppure un organo) nominata per agire davanti all'autorità giudiziaria in nome del bambino, chiamata a facilitare l'esercizio dei suoi diritti o comunque a sostenerlo in una situazione ove all'asimmetria con gli adulti si aggiunge la situazione di conflitto tra i suoi genitori e il confronto con l'autorità (articolo 2, lettera c).

3.2 Figura e ruolo del rappresentante

Il *rappresentante* deve innanzi tutto fornire al bambino ogni informazione appropriata al suo caso e alla vicenda processuale, comprese le spiegazioni relative alle eventuali conseguenze derivanti dall'accoglimento della sua opinione, tenendo conto dell'età e concreta capacità, a meno che ciò non comporti rischi per il suo benessere. Potrà, in relazione alla maturità del bambino, aiutarlo a mettere a punto la sua opinione e portarla a conoscenza dell'autorità giudiziaria (articolo 10, comma 1).

L'etimo latino *repraesentare* significa “mettere davanti agli occhi, riprodurre” e tale è la prima accezione in italiano del lemma “rappresentare”. Pertanto la Convenzione arricchisce il tradizionale significato del termine giuridico “rappresentante” che designa chi agisce in nome e per conto di un'altra persona. La specificità del ruolo disegnato dall'articolo 10, evidenzia la peculiarità della funzione svolta dal rappresentante. Non si tratta di agire solo nel nome e per conto del bambino ma soprattutto di promuovere – dopo averla fatta comunque maturare, se possibile in relazione alla concreta capacità di discernimento – l'opinione propria del bambino da portare a conoscenza del giudice. È un compito nuovo che configura la relativa autonomia, la posizione distinta del fanciullo rispetto a quella dei genitori e comunque degli adulti, in vista della considerazione da parte del giudice dei diritti umani delle persone coinvolte nel procedimento e dunque anche dei suoi.

In definitiva, dunque, quello del rappresentante è un ruolo duplice: di soggetto nominato per agire nel nome del bambino davanti al giudice (articolo 2, lettera c) e di soggetto chiamato ad assistere il fanciullo “dotato di discernimento” per aiutarlo a esercitare – anche direttamente se possibile – i suoi diritti processuali previsti dagli articoli 3 e 4 della Convenzione (articolo 10).

3.3 Diritti processuali del bambino

Esaminiamo più da vicino le misure di ordine processuale previste dalla convenzione.

Nei procedimenti giudiziari che riguardano i suoi rapporti familiari «in particolare quelle relative all'esercizio delle responsabilità di genitore» (articolo 1, comma 3, Conv. europea), è attribuito al bambino capace di discernimento il diritto – di cui egli stesso direttamente può chiedere di beneficiare – di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato ed esprimere la propria opinione, di essere informato delle eventuali conseguenze pratiche dell'accoglimento della sua opinione, come di ogni altra decisione (articolo 3).

L'articolo 4, poi, stabilisce il diritto del bambino di richiedere al giudice, direttamente o attraverso altre persone o istituzioni, la nomina di un rappresentante speciale quando il diritto interno privi i titolari delle responsabilità parentali della facoltà di

rappresentare il bambino a causa di un conflitto d'interessi con quest'ultimo. Tale diritto potrà essere riconosciuto anche ai soli bambini capaci di discernimento. In questo caso il ruolo del rappresentante sarà strettamente collegato alla capacità del bambino, per consentirgli di esercitare pienamente i suoi diritti senza sostituzioni "nel nome" del minore.

La corrispondente disposizione prevista dall'articolo 9 contempla il potere del giudice di nominare il rappresentante (eventualmente un avvocato) in caso di conflitto d'interessi. La nomina potrà essere prevista dagli Stati anche per realizzare, comunque, una rappresentanza *distinta* del bambino nei procedimenti che lo riguardano (comma 2). Si tratta di un'opzione che attribuisce al minore, in ogni caso, la possibilità di avere accanto nei procedimenti che lo riguardano, un soggetto («se del caso un avvocato») con funzioni di rappresentanza o di mera assistenza se egli è dotato di capacità di discernimento. In tal modo la posizione del minore nel processo resterà comunque distinta da quella dei genitori anche in mancanza di un conflitto d'interesse (cfr. punto 53 della *Relazione esplicativa*).

Nella *Relazione esplicativa* alla Convenzione si ricorda (punto 56) che spesso «il diritto interno prevede che i titolari delle responsabilità parentali possono agire in nome del figlio anche senza essere stati designati specificamente». Si pensi per esempio al caso previsto dall'articolo 273 cc che attribuisce al genitore esercente la potestà il potere di agire nell'interesse del minore (e dunque nel nome di lui) per promuovere l'azione di dichiarazione giudiziaria di paternità o maternità. In questi casi, dunque, essi non sarebbero tenuti ai doveri previsti dall'articolo 10, comma 1, per i rappresentanti. Tuttavia gli Stati esaminano la possibilità di estendere tali doveri anche ai titolari della responsabilità parentale (articolo 10, comma 2).

L'articolo 5 prevede la possibilità per gli Stati di riconoscere al bambino «altri eventuali diritti processuali». E cioè il diritto: di chiedere di essere assistito da una persona di sua scelta che l'aiuti a esprimere un'opinione; di chiedere, lui stesso o tramite altre persone o istituzioni, la nomina di un rappresentante *distinto*, se del caso un avvocato; di nominare il proprio rappresentante; di esercitare in tutto o parzialmente le prerogative proprie della *parte*.

In conclusione la Convenzione prevede regole che possono adattarsi ai vari ordinamenti a partire dalle tradizioni giuridiche e culturali di ciascun Paese. Tuttavia la funzione innovativa e di armonizzazione delle varie esperienze giuridiche – peculiare di ogni convenzione generale – tende: ad assicurare al minore coinvolto nei procedimenti di diritto di famiglia una posizione distinta rispetto a quella dei genitori (cioè assolutamente quando si determina un conflitto d'interesse); a privilegiare l'esercizio diretto dei diritti da parte del bambino e dunque a ridurre, se possibile, la funzione del rappresentante a quella di assistenza per aiutare il fanciullo a farsi un'opinione informata da portare a conoscenza dell'autorità giudiziaria.

3.4 Ruolo dell'autorità giudiziaria

Il giudice prima di prendere una decisione deve:

- «a) esaminare se dispone di informazioni sufficienti in vista di prendere una decisione nell'interesse superiore del fanciullo e se del caso, ottenere informazioni sup-

plementari in particolare da parte di coloro che hanno responsabilità di genitore» (articolo 6, Conv. europea).

Il riferimento a queste ultime persone chiarisce la natura delle informazioni in questione. Non si tratta di notizie strettamente attinenti al merito della causa, che il giudice di regola raccoglierà attraverso l'istruttoria condotta nel rispetto dei principi del giusto processo. Esse riguardano, invece, l'interesse preminente del minorenne e dunque le sue esigenze particolari, le condizioni individuali ed esistenziali che ne caratterizzano la personalità.

La decisione, infatti, inciderà proprio sui diritti relazionali del bambino riconosciuti dalla Convenzione di New York e cioè: sul diritto di essere allevato dai genitori (articolo 5); di convivere con loro ovvero, quando ci sia separazione, d'intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi (articolo 9); di essere protetto da ogni forma di maltrattamento, violenza fisica e mentale, sessuale, negligenza, abbandono (articolo 19); di ricevere una protezione sostitutiva in caso di privazione temporanea o definitiva del suo ambiente familiare, mediante la sistemazione temporanea presso una famiglia (o in caso di necessità presso un istituto per l'infanzia) nel rispetto dell'esigenza di una certa continuità dell'educazione, della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica (articolo 20).

• «b) Quando il fanciullo è considerato dal diritto interno come avente un discernimento sufficiente, l'autorità giudiziaria:

- si accerta che il fanciullo abbia ricevuto ogni informazione pertinente;
- consulta personalmente il fanciullo, se del caso, e se necessario in privato, direttamente o attraverso altre persone o organi, nella forma che riterrà più appropriata tenendo conto del discernimento del fanciullo, a meno che ciò non sia manifestamente in contrasto con gli interessi superiori dello stesso.» (articolo 6, Conv. europea).

Il giudice dovrà, dunque, verificare che il fanciullo sia nelle condizioni soggettive e oggettive di esprimere un'opinione. Sotto il secondo profilo egli verificherà se sia adeguatamente informato in relazione alla sua età e concreta capacità (cfr. articolo 2, lettera d). Si tratta di un dovere di controllo poiché, come si è visto, non spetta al giudice ma al rappresentante dare informazioni al bambino.

Infine, stabilirà i modi e le forme della consultazione. Si impongono alcune precisazioni: “consultare”, non equivale a “sentire”, “esaminare”, “interrogare”. Il bambino non è parte in senso stretto del processo, non ha la legittimazione a proporre domande giudiziarie nei confronti dei genitori o di chi ne esercita in tutto o in parte le funzioni. Dunque il giudice in persona lo interpellerà per consentirgli di esprimere un'opinione – eventualmente, se necessario, anche «in privato» – oppure incaricherà altri di raccogliercela al suo posto.

Ben diversa è l'*audizione*, l'*esame* del bambino chiamato a riferire come testimone fatti rilevanti per la decisione della causa¹⁰. In questi casi sarà necessario rispettare il principio del contraddittorio, ricorrendo alle forme eventualmente previste dalle re-

¹⁰ L'*esame* è previsto dall'articolo 412 cc, l'*audizione* dall'articolo 6, comma 9, legge 898/1970 che la ricomprende espressamente tra i mezzi di prova, utilizzando dunque una terminologia coerente poiché l'articolo 245 cpc parla di *audizione* dei testimoni.

gole procedurali per proteggere il piccolo testimone senza menomare il diritto di difesa delle parti costituite.

La consultazione personale del bambino, infine, è un dovere del giudice corrispondente al diritto del minorenni previsto dall'articolo 3, non una sua facoltà. La decisione contraria costituisce un'eccezione che, nello spirito dell'articolo 3 della Convenzione di New York, si giustifica solo quando l'ascolto sia *manifestamente* contrario all'interesse del bambino.

- «c) tenere nel debito conto l'opinione espressa» (articolo 6, Conv. europea).

L'ascolto del minore, dunque, è un diritto processuale peculiare del bambino, innovativo rispetto alle regole processuali tradizionali. Come si è visto, esso non gli attribuisce la posizione e i poteri di una parte ricorrente o interveniente, tanto che l'articolo 5, lettera d), contempla il riconoscimento di tale ruolo solo in via eventuale e comunque come diritto *processuale supplementare*.

L'opinione del bambino non riferisce fatti ma le sue opzioni esistenziali nell'ambito della relazione con i genitori che è familiare, educativa, affettiva. Il giudice ha il dovere di tenerne conto proprio perché la decisione, che riguarda in primo luogo le parti costituite e le loro richieste, incide anche sui diritti relazionali del bambino.

Ciò costituisce una concreta applicazione del principio posto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione di New York. Perciò la Cassazione, annullando una decisione pronunciata in tema di adottabilità senza che il minore interessato fosse stato consultato, ha riconosciuto l'esistenza di un indirizzo normativo che intende attribuire alla personalità e alla volontà del minorenni un ruolo non indifferente in relazione alle decisioni che lo riguardano¹¹.

4. Tempi del procedimento e diritti del bambino

Gli articoli 7 e 8 stabiliscono per i procedimenti che riguardano un fanciullo: il dovere deontologico del giudice di agire prontamente per evitare ogni inutile ritardo; la necessità di procedure che assicurino esecuzione rapida delle decisioni dell'autorità giudiziaria; l'attribuzione al decidente del potere processuale di adottare provvedimenti immediatamente esecutivi; l'attribuzione all'autorità giudiziaria del potere di procedere d'ufficio quando il benessere del bambino sia seriamente minacciato. La Convenzione, dunque, richiede l'adozione di un modello processuale che attribuisce al giudice il potere – e la responsabilità – di governare i tempi del procedimento per assicurare una tempestiva tutela giudiziaria al bambino.

Va precisato che il testo dell'articolo 8 non contraddice il modello previsto dall'articolo 111 Cost. – secondo cui «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti in condizione di parità davanti a un giudice terzo e imparziale» – che attribuisce uno specifico e diretto rilievo costituzionale al diritto umano al giusto processo, riconosciuto dall'articolo 6 della Convenzione europea di Roma del 4 novembre 1950, ratificata con legge 848/1955. Il giudice imparziale non può assumere anche il ruolo

¹¹ Cfr. Cassazione 23 luglio 1997 n. 6899 (presidente e relatore Carbone), in «Il diritto di famiglia e delle persone», n. 1, 1998 p. 54 e seguenti.

di parte pubblica che spetta, naturalmente, al pubblico ministero. Questi è, quindi, l'autorità pubblica che d'*ufficio* ricorrerà al giudice, anche senza la sollecitazione degli organi di protezione dell'infanzia, richiedendo un provvedimento giudiziario. La disposizione dunque vincola gli Stati parti ad attribuire al giudice il potere di pronunciare anche di ufficio i provvedimenti nell'interesse del minore, ma non gli attribuisce la legittimazione a iniziare il procedimento che spetta al pubblico ministero.

Anche il nostro codice civile distingue la legittimazione processuale nei procedimenti di separazione personale dei coniugi e divorzio, attribuita ai coniugi (con l'intervento del pubblico ministero), dal potere del giudice di adottare anche d'*ufficio* provvedimenti urgenti (articoli 150, comma 3, 155, comma 8, del cc; articoli 70, n. 2, e 708, comma 3, cpc; articoli 4, comma 8, 6, comma 9, e 10 della legge 898/1970 e successive modifiche). Tale, del resto, è l'indicazione letterale della disposizione in esame che concepisce il potere di impulso officioso «nelle procedure che concernono un fanciullo».

Quello della tempestività delle decisioni e della loro esecuzione è un problema strettamente legato al rapporto tra azione dei servizi e tutela giurisdizionale dei diritti. Le locuzioni utilizzate negli articoli esaminati hanno un significato sufficientemente ampio (quali «obbligo di agire celermente», «inutile ritardo», «benessere del minore seriamente minacciato») per comprendere le varie realtà degli ordinamenti dei Paesi del Consiglio d'Europa: sia quella in cui la tutela del bambino si realizza in un rapporto di subordinazione funzionale dei servizi di protezione dell'infanzia dall'autorità giudiziaria¹²; sia quella in cui i servizi svolgono autonomamente la loro azione (preventiva e riparativa), salva la possibilità di ricorso al giudice delle parti interessate quando si determinano situazioni di conflitto con pregiudizio dei diritti fondamentali delle persone coinvolte¹³.

5. Tutela non conflittuale dei diritti della personalità

All'inevitabile vaghezza dei riferimenti agli istituti processuali corrisponde la linearità della scelta stabilita nell'articolo 13 della Convenzione: «Per prevenire o risolvere i conflitti, ed evitare procedure che coinvolgano un fanciullo dinnanzi ad un'autorità giudiziaria, le Parti incoraggiano la mediazione o ogni altro metodo di soluzione dei conflitti, nonché la loro utilizzazione per concludere un accordo nei casi appropriati determinati dalle Parti».

I conflitti sono sempre nocivi per i bambini, soprattutto se si considera la loro condizione naturale di debolezza. Anche l'articolo 19 della Convenzione di New York considera l'intervento giudiziario come una misura aggiuntiva ed eventuale da adottare solo «se necessario». Infatti, stabilisce che «per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza [...] di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale» devono essere adottate misure di prote-

¹² Cfr. G. Dosi, *Giustizia e servizio sociale. L'esigenza di un nuovo paradigma*, in A. Pinna (a cura di), *Minori duemila. Luci ed ombre del sistema di protezione* (Quaderni tutela minori n. 8), 2000, p. 112 e seguenti.

¹³ Cfr. G. Sergio, *La giustizia minorile*, cit., p. 49.

zione consistenti in programmi sociali o interventi individuali finalizzati al sostegno, al trattamento, alla mediazione, al monitoraggio dei casi. Esse dovranno «altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario».

Emerge alla fine un disegno equilibrato e coerente che, mentre attribuisce ai bambini nuovi e particolari diritti processuali – con ausili che ne assicurano l'effettività – estendendo anche a loro forme di tutela giurisdizionale dei diritti relazionali della personalità, ridimensiona l'intervento del giudice alla sua funzione di tutela giurisdizionale dei diritti, incoraggiando nuovi percorsi per prevenire e sciogliere i conflitti personali e affettivi. Il contesto giudiziario, infatti, è caratterizzato dal rispetto del *principio di legalità*. Il diritto presidia le relazioni personali (e patrimoniali) tra i soggetti, stabilendo regole di comportamento in funzione delle responsabilità di ciascuno e delle conseguenze che sul piano giuridico ne derivano.

Tuttavia la fissazione di obblighi e responsabilità non può di per sé assicurare la qualità delle relazioni affettive, l'effettività delle risposte a bisogni specifici. L'intervento dei servizi sociosanitari, necessario a sostenere nell'ambito della famiglia soggetti deboli quali i bambini e a promuovere lo sviluppo della loro personalità, può svilupparsi nell'ambito di una relazione di fiducia fondata sul principio del consenso informato. Esso, in quanto diretto a promuovere, prevenire e curare piuttosto che a controllare e accertare, è oggi caratterizzato da forme e modalità che spostandosi dall'ambito giurisdizionale si collocano in quello amministrativo. Ciò vale, in modo particolare per la consulenza, conciliazione, sostegno per gli interventi di mediazione dei conflitti familiari che sono perciò concepiti come alternativi alla giurisdizione. Si tratta, per una parte, di rispettare la dignità e l'autonomia delle persone, la privacy delle relazioni familiari, un diritto umano riconosciuto non solo agli adulti (articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo) ma anche ai bambini (articolo 16 della Convenzione di New York), dall'altra parte, di favorire lo sviluppo di una relazione di aiuto, di alleanza tra operatori e utenti che rende possibile l'efficacia degli interventi.

La ratifica della Convenzione accelera dunque le trasformazioni del sistema minorile iniziate con lo sviluppo della rete dei servizi (sempre più efficiente e autonoma) e maturate con l'introduzione del giusto processo. Ne consegue una più nitida distinzione degli interventi di protezione del bambino dalla tutela giurisdizionale dei diritti della personalità e la necessità di affidare ad altri organi le funzioni di promozione dei diritti del bambino, tradizionalmente svolte dalla magistratura con il conseguente rischio di estensione al di là del *proprium* della giurisdizione degli interventi giudiziari.

6. La promozione dei diritti dei bambini da parte di “organi nazionali”

6.1 Funzioni

La Convenzione di Strasburgo nel distinguere gli interventi di protezione del bambino dalla tutela giurisdizionale dei diritti della personalità, stabilisce anche un nuovo punto di equilibrio tra le due funzioni. Nel momento in cui attribuisce ai bam-

bini diritti processuali, riconduce l'azione del giudice alla sfera sua propria della tutela contenziosa dei diritti. L'azione promozionale sviluppata dalla magistratura – soprattutto quella minorile – in tempi in cui la dimensione personale e soggettiva del bambino era sconosciuta o trascurata¹⁴, è stata attribuita dalla Convenzione agli organi nazionali previsti dall'articolo 12, una nuova figura comunemente indicata come “garante dei diritti del fanciullo”.

Garante non in senso giudiziario, poiché la tutela giurisdizionale dei diritti è di esclusiva competenza del giudice, ma di promozione autorevole, di esercizio di un «magistero di persuasione»¹⁵ oscillante tra il *principio di legalità*, riaffermato attraverso il sostegno pratico dei diritti del fanciullo e del loro esercizio, e quello di *beneficenza*, con la diffusione di una cultura favorevole al rispetto dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. La Convenzione, infatti, considera realisticamente la naturale debolezza della condizione dei bambini, che oltre a limitarne l'autonomia rende meno visibili le loro esigenze, più debole la loro voce. Perciò l'articolo 12 stabilisce che la promozione e l'esercizio dei diritti del bambino siano incoraggiati da organi nazionali che avranno tra l'altro la funzione di:

- a) formulare proposte per rafforzare il dispositivo legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei fanciulli; b) formulare pareri sui progetti legislativi relativi all'esercizio dei diritti dei fanciulli; c) fornire informazioni generali relative all'esercizio dei diritti dei fanciulli, ai mezzi di comunicazione, al pubblico ed alle persone o agli organi che si occupano di questioni relative ai fanciulli; d) ricercare l'opinione dei fanciulli e fornire loro ogni informazione appropriata. (articolo 12)

L'azione del nuovo organo, dunque, si svolge su due piani. Il primo di promozione generale della condizione giuridica e sociale del fanciullo che ha come interlocutori: le assemblee legislative dello Stato e delle regioni – cui il titolo V della Costituzione attribuisce in via esclusiva la competenza in materia di interventi e servizi sociali –; i mezzi di comunicazione di massa, l'opinione pubblica, i soggetti e le istituzioni che si occupano dei bambini e delle loro esigenze (scuola, organizzazioni sportive, del tempo libero ecc.). Il secondo piano è di promozione specifica utilizzando il metodo dell'inchiesta, l'ascolto di esigenze, opinioni, bisogni, richieste dei bambini cui fornire informazioni e sostegno specifici, eventualmente anche con segnalazioni mirate agli organi competenti.

In Italia solo la Regione Veneto e il Friuli-Venezia Giulia hanno già istituito da tempo l'Ufficio di pubblica tutela dei minori (rispettivamente con le leggi regionali n. 42/1988 e 49/1993), cui sono attribuite funzioni che anticipano significativamente quelle indicate dalla Convenzione.

14 Cfr. G.P. Meucci, *I figli non sono nostri*, Firenze, Vallecchi, 1974.

15 L'espressione è di Lucio Strumendo, *Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto*, che all'autorevolezza dell'esperienza istituzionale aggiunge quella di studioso della materia. Si rinvia all'opera da lui curata, *Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e promozione*, Padova, Cedam, 1998.

Il precedente più famoso e rilevante è l'*ombudsman*, una figura istituzionale pubblica sorta in Scandinavia e poi rapidamente diffusa in Europa, nominata dagli organi elettivi per realizzare una mediazione tra i cittadini (o loro categorie) e l'amministrazione pubblica. Si tratta di una forma di tutela non conflittuale, caratterizzata da procedure informali, diretta a un aggiustamento complessivo e conveniente degli interessi in gioco. Il *difensore civico* la realizza anche con il peso della sua credibilità e prestigio, agendo con approccio persuasivo in vista soprattutto dei risultati concreti da raggiungere.

Nel caso dei bambini, di soggetti caratterizzati da una naturale condizione di debolezza connessa all'età evolutiva, il compito essenziale del difensore, o meglio del *garante dei diritti dei bambini* è *differente*. Non si tratta tanto di mantenere o realizzare un equilibrio tra i diritti dei cittadini e i doveri dell'amministrazione pubblica, quanto di incoraggiare e sostenere l'esercizio dei diritti dei bambini. Il difensore civico, infatti, realizza la tutela informale dei diritti dei cittadini in alternativa a quella giurisdizionale, cui i diretti interessati possono comunque ricorrere. Il garante dell'infanzia, invece, deve rendere socialmente visibile la soggettività dei bambini e la peculiarità delle loro esigenze e adottare iniziative generali e specifiche dirette a facilitare in concreto l'esercizio dei loro diritti nei procedimenti in materia di famiglia.

Ma la soggettività dei fanciulli deve esprimersi anche fuori dall'ambito giudiziario, per esempio in relazione agli interventi di protezione effettuati dai servizi. Si pensi al diritto riconosciuto dall'articolo 25 della Convenzione di New York:

Gli Stati Parti riconoscono al fanciullo che è stato collocato dalle Autorità competenti al fine di ricevere cure, protezione o una terapia fisica o mentale, il diritto a una verifica periodica di detta terapia e di ogni altra circostanza relativa alla sua collocazione. (articolo 25 Conv. ONU)

Gli organi amministrativi (assistenziali, sanitari, scolastici) o giudiziari già esercitano funzioni di protezione, cura, istruzione, garanzia nei confronti dei bambini, adottando iniziative e decisioni che coinvolgono i loro diritti personali, relazionali, sociali. Non possono nello stesso tempo promuovere una verifica che riguarderà anche le scelte di chi ha disposto i trattamenti e la sistemazione in questione. Questo è, invece, lo spazio proprio del garante: incontrare i bambini, informarsi delle loro opinioni, fornire loro ogni informazione idonea è tra le funzioni previste dall'articolo 12 della Convenzione, quella che direttamente consente loro di esercitare ben determinati diritti riconosciuti dalla Convenzione di New York.

6.2 Caratteri del garante e finalità della sua azione

Se tali sono le funzioni essenziali di promozione dei diritti dei fanciulli, è facile desumere i caratteri che i nuovi organi devono possedere. Secondo la relazione alla Convenzione (punto 59) essi costituiscono un sistema cooperante sia a livello nazionale che internazionale (articolo 16, comma 2, lettera c). La Convenzione, indicando una pluralità di organi (*organes nationaux*), suggerisce un'articolazione diffusa sul territorio, del resto assolutamente necessaria se si vuole realizzare una rete facilmente accessibile e vicina ai bambini, alle strutture operative e alle autorità competenti a provvedere alle loro esigenze, che sono quelle degli enti locali.

La funzione di formulare proposte e pareri diretti a rafforzare il dispositivo legislativo concernente l'esercizio dei diritti dei fanciulli presuppone l'autorevolezza personale e istituzionale di chi è chiamato a svolgerla. E, infatti, la *Relazione esplicativa* indica come modello possibile quello dell'ombudsman (punto 60) che, come si è visto, è espressione delle assemblee elettive ed è un soggetto terzo rispetto agli interessi in gioco. Del resto la possibilità di esercitare un magistero di persuasione autorevole richiede la posizione distinta del garante sia dagli organi elettivi che lo hanno nominato, sia da quelli amministrativi e giudiziari che hanno specifiche responsabilità nella protezione e tutela giurisdizionale del bambino e dei suoi diritti.

Tali sono i caratteri che secondo la ricordata legge 42/1988 della Regione Veneto contraddistinguono la figura del Pubblico tutore dei minori. Eletto dal Consiglio regionale con maggioranza di due terzi degli aventi diritto, dura in carica 5 anni e «svolge la sua attività a tutela dei minori in piena libertà ed indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale» (articoli 4 e 1, legge 42/1988). Le sue funzioni essenziali sono: quella di esprimere pareri sulle proposte di atti normativi o di indirizzo che la Regione intende emanare; di promuovere, in collaborazione con gli enti locali e tramite collegamenti con la pubblica opinione e con i mezzi d'informazione, iniziative per la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza che rispetti i diritti dei minori; di reperire, selezionare, preparare persone disponibili a svolgere attività di tutela e di curatela, di fornire consulenza e sostegno ai tutori o ai curatori nominati; di vigilare sull'assistenza prestata ai minori collocati fuori della propria famiglia; di segnalare ai servizi sociali, all'autorità giudiziaria e alle competenti amministrazioni pubbliche casi e situazioni che richiedono interventi immediati (articolo 2 della legge citata).

L'azione del garante dei diritti dei bambini, dunque, non può confondersi neppure incidentalmente – pena la sua vanificazione – con i controlli amministrativi sulla qualità dei servizi né con la tutela penale e civile dei diritti promossa dal pubblico ministero e dai privati legittimati o, nel caso dei bambini, dalle figure istituzionali (il pubblico ministero, il tutore) o dai soggetti (i genitori, il curatore speciale) cui è attribuito il ruolo di rappresentanza e/o di assistenza del fanciullo di cui sopra si è detto.

La promozione dei diritti del fanciullo è il primo degli scopi indicati dall'articolo 1 della Convenzione che, per essere raggiunto, richiede un'azione autorevole e dunque non in diretta competizione e conflitto con quella degli organi già esistenti, cui è affidata la protezione e la tutela giurisdizionale dei diritti del fanciullo. Alla luce di tutto ciò si comprende il valore e l'importanza pratica che assume la formazione di volontari, eventualmente anche professionisti dell'avvocatura, disponibili a svolgere quel nuovo ruolo di rappresentanza-assistenza disegnato dalla Convenzione per facilitare (e comunque rendere possibile) l'esercizio dei diritti dei bambini nei procedimenti che lo riguardano, e quello di tutore o curatore già previsto dal codice civile.

Si tratta di un'attività – da collegare opportunamente a quella di *gratuito patrocinio e consulenza legale* (articolo 14 della Convenzione) – che ha contenuti non solo tecnici ma anche culturali, destinata a rendere possibile la realizzazione dello scopo principale della Convenzione: la facilitazione dell'esercizio dei diritti del fanciullo.

6.3 Garante dei diritti o super tutore?

I caratteri e le funzioni del nuovo organo, la finalità promozionale della sua azione stentano a essere recepite in Italia poiché la cultura giuridica, nonostante la ratifica delle convenzioni internazionali sui diritti del fanciullo, è ancora legata al vecchio modello tutelare che si rivolge al *minore*, cioè a un soggetto che è innanzi tutto un incapace da proteggere.

Alcuni progetti di legge, già presentati nella passata legislatura e ancora riproposti pressoché invariati in quella attuale, concepiscono il garante come un organo tutelare dotato di poteri amministrativi e processuali che, da un lato, si sovrappongono alla funzione di protezione attribuita dalla Costituzione agli enti locali, dall'altro, oscurano il diritto del bambino di esercitare direttamente i diritti della personalità. Emerge così la figura di un super tutore, una specie di pubblico ministero attivo anche sul versante amministrativo, una chimera onnipotente destinata a entrare in conflitto con gli altri protagonisti della vicenda e a rendere più difficile la possibilità della mediazione o dell'utilizzazione di altri metodi di risoluzione dei conflitti.

S'impone l'adeguamento di tali progetti alla lettera e allo spirito della Convenzione di Strasburgo appena ratificata.

Come i bambini percepiscono i loro diritti: primi risultati di un'indagine in Molise

Antonio Mancini

Assegnista di ricerca, Università degli studi del Molise

In light of the principles approved under the UN Convention on the Rights of the Child, the initial results of an empirical survey involving approximately one thousand children in the Molise Region are presented. Particular attention is paid to the development of an awareness of children's rights on the part of the children themselves. The proposed empirical approach revolves around gauging the children's knowledge of these rights, researching the ways and degrees in which they interpret and perceive them.

1. Introduzione

La *Convenzione ONU sui diritti del fanciullo* rappresenta un quadro di riferimento organico all'interno del quale collocare tutti gli sforzi compiuti negli ultimi decenni a difesa dei diritti dei bambini¹. Nel corso degli ultimi anni essa ha segnato il punto di passaggio da una concezione dei diritti dei bambini incentrata unicamente sui loro bisogni essenziali, a un'impostazione che accosta ai primi la convinzione che, esattamente come gli adulti, i bambini abbiano dei diritti, diritti civili e politici, ma anche economici, sociali e culturali.

Guardando rapidamente all'evoluzione più recente del dibattito sui diritti dei bambini², emerge che la riflessione intellettuale raggiunge livelli rispettabili solamente negli anni Ottanta del secolo scorso, quando si inizia a discutere più approfonditamente del concetto di "più favorevoli o migliori interessi del bambino" quale supporto del principio secondo cui le problematiche dei bambini dovrebbero informare le decisioni legali che li riguardano. Ma numerose sono le difficoltà, a partire da una definizione univoca di "infanzia" o di "bambino" come categoria sociale o come individuo, influenzati da fattori storici, sociali e culturali. Il concetto di infanzia rimane difficile da inquadrare per diversi motivi, per cui, ad esempio, la stessa visione di una persona al di sotto dei diciotto anni come "non adulta" rischia di oscurare la diversità del bambino dall'adulto, con il conseguente pericolo di stabilire una falsa uniformità di bisogni e di diritti. In ogni modo, risulta evidente come l'infanzia sia una condizione caratte-

¹ Come stabilito nell'articolo 1 della *Convenzione ONU*, per bambino (*child*) intendiamo «ogni essere umano in età inferiore ai diciotto anni, a meno che, secondo le leggi del suo Stato, sia divenuto prima maggiorenne». Di conseguenza, quando utilizzeremo il termine "bambini" (*children*) ci riferiremo a ogni cittadino d'età compresa tra 0 e 18 anni, prendendo a riferimento quella fascia di popolazione generalmente identificata come "bambini e adolescenti".

² Per un quadro storico di quanto la concezione secondo la quale i bambini hanno specifici diritti sia relativamente recente, si rimanda, tra gli altri, ai lavori di: R. Takanisci (1978); S.N. Hart e Z. Pavolic (1991); J.M. Hawes (1991). Si segnalano, altresì, i contributi della Parte prima e seconda del volume pubblicato dal Ministero dell'interno - Direzione generale dei servizi civili (1991) e, più di recente, il volume curato da A. Saporiti (1998).

rizzata da un'assenza di potere e come le definizioni stesse di bambino e di infanzia comportino valori e atteggiamenti della società stessa verso i bambini³.

A partire da questi stessi anni, invece, appare meno problematica la definizione di "diritti", soprattutto se si pensa che ancora negli anni Settanta era diffusa un'interpretazione che etichettava e discuteva i diritti dei bambini nei termini del famoso aforisma che guardava a tali diritti come a "uno slogan in cerca di definizione"⁴. La discussione sui diritti dei bambini, quindi, non viene più condotta secondo l'idea di Jean Vallé⁵ – il quale vedeva nel bambino un utile investimento nei confronti della società e perciò bisognoso di protezione e di assistenza da parte dei singoli individui – ma si riconduce alle idee di dignità umana e di uguaglianza politica, soffermando la riflessione sul concetto di autonomia, così da evitare una facile e possibile confusione fra diritti e doveri. Il valore normativo dell'autonomia sottolineato nella teoria dei diritti, attribuisce agli individui una serie di capacità che permettono loro di prendere decisioni indipendenti e proteggono l'integrità della persona nel fare le proprie scelte. Ma per i bambini la questione potrebbe sembrare differente, in quanto essi hanno meno abilità e capacità e perciò sono più vulnerabili e bisognosi di assistenza e protezione. È da queste considerazioni che deriva una sorta di doppio standard, profondamente radicato nella nostra società, secondo cui si giustifica un sistema di diritti per gli adulti (che assicura loro l'opportunità di esercitare dei poteri) e di un sistema di diritti per i bambini (che preveda la loro protezione, ma che allo stesso tempo li tenga sotto il controllo degli adulti), tracciando tra loro, arbitrariamente, una linea di confine – che coincide con il riconoscimento della maggiore età – che separa il dare diritti agli adulti dal negarli ai bambini⁶.

È da queste e da altre riflessioni che matura la necessità di operare e di implementare la cosiddetta dottrina del *best interests of the child*, già affermata nel secondo principio della *Dichiarazione dei diritti del fanciullo* del 1959, cioè l'agire tenendo conto non solo della maggiore vulnerabilità e della personalità dei bambini nel determinare i loro interessi e diritti, ma anche considerando la particolare posizione che essi ricoprono nella società in cui vivono, posizione che non è il frutto delle loro azioni ma di quelle degli altri.

Le legislazioni internazionali e nazionali tendono sempre più a riconoscere il linguaggio dei diritti applicati all'infanzia e i concetti in esso insiti di dignità e uguaglianza del bambino. La stessa convenzione del 1989, come sancito all'articolo 3, va implementata secondo il principio dei migliori interessi del bambino, attraverso provvedimenti che impongano ad alcuni meccanismi di protezione (da qualsiasi forma di discriminazione, di sfruttamento e di violenza) e incitino altri alla promozione e a una migliore applicazione dei diritti⁷.

Negli ultimi due decenni sono seguite numerose riflessioni e discussioni sulle possibili accezioni del concetto di "diritti" e sulle sue più usuali categorizzazioni, classifi-

3 A tal proposito si veda B. Franklin (1995). Una seconda edizione rivista e aggiornata dall'autore è stata pubblicata nell'ottobre del 2001 con il titolo *The new handbook of children's rights. Comparative policy and practice*.

4 L'espressione è contenuta nell'articolo di H. Rodham (1973, p. 487).

5 Si veda il lavoro di T. Zeldin (1973), riportato nel contributo di M.D.A. Freeman (1992, p. 43, nota 6). A questo proposito, nel giugno del 1852 viene pubblicato un saggio intitolato *The rights of children*, considerato il più antico documento in cui si affronta, per la prima volta, il concetto di diritti dei bambini (citato in *Ibidem*, p. 29).

6 Cfr. M.D.A. Freeman, op. cit.

7 *Ibidem*, p. 42-43.

cazioni dei diritti – secondo prospettive giuridiche o sociali – di cui possono godere tutti gli individui, e quindi nel nostro caso i bambini, sia in quanto singoli sia come membri di un gruppo sociale⁸.

Ai nostri fini, e cioè per meglio comprendere il perché delle obiezioni mosse nelle nostre società al pieno riconoscimento dei diritti dei bambini, riprendiamo solo brevemente una delle principali e più comuni distinzioni fra due macrocategorie: una prima identificabile sulla base dello status dei diritti stessi, e una seconda legata al loro specifico contenuto.

In questo modo, nella prima macrocategoria distinguiamo i diritti legali dai diritti morali. I primi si presentano codificati in un sistema normativo, ovvero «costituiscono ‘titoli’ riconosciuti, tutelati e fatti valere da una legge esistente, ma anche una ‘facoltà’, sempre tutelata dalla legge, di assumere determinati comportamenti in funzione dei propri interessi»⁹ (nel nostro caso, ci riferiamo a quei diritti che i bambini formalmente possiedono). I diritti morali, invece, sono in generale quelle «‘pretese’ – *claims*, in inglese – da far valere sulla base di considerazioni di principio, e quindi senza il sostegno vincolante della legge»¹⁰, quali, ad esempio, il diritto a una vita materiale dignitosa o il diritto a non essere oggetto di discriminazioni, nelle diverse forme in cui esse si possano presentare (nel nostro specifico, quelle rivendicazioni per diritti che si ritiene i bambini debbano possedere e il cui rispetto risponde a un bisogno percepito come una necessità da soddisfare).

Ancora, un secondo raggruppamento propone una divisione fra diritti civili e politici – da alcuni più generalmente indicati come diritti di libertà – e diritti di assistenza o *welfare rights*. Fra i primi sono inclusi quell’insieme di diritti «che riguardano la salvaguardia della propria vita e dell’integrità fisica, la garanzia a non essere ridotti in schiavitù, la tutela della propria onorabilità, del proprio stile di vita e della propria *privacy*»¹¹, ovvero, ad esempio, tutti quei diritti a garanzia delle libertà degli individui che negli Stati Uniti d’America sono a loro volta distinti in diritti positivi e libertà civili. Sono in definitiva quei diritti all’autodeterminazione (*self-determination rights*) o diritti alla partecipazione che prevedono delle rivendicazioni – di partecipazione a prendere delle decisioni o di diritto al voto, ad esempio – e che richiedono che il lato-re di diritti debba essere capace di fare ed esercitare delle scelte.

La seconda categoria di diritti a cui si faceva innanzi riferimento (diritti di assistenza) comprende a sua volta i cosiddetti diritti economici, sociali e culturali, «vale a dire tutti quei diritti che concernono la tutela e la promozione delle condizioni di vita materiale degli individui, della loro qualità della vita, nonché (?) del loro benessere individuale»¹². Si pensi ai diritti a ricevere un’adeguata educazione, ai diritti concernenti la sfera lavorativa, alla salute o a poter fruire di servizi sociali, per fare solo qualche esempio, diritti che stanno a indicare essenzialmente il possesso di interessi che devono e possono essere protetti, preservati e promossi.

⁸ Per una chiara esposizione del concetto di “diritti” e su alcune sue più ricorrenti classificazioni, si veda D. Grignoli e A. Saporiti (2000). Sul tema si veda anche l’ampia analisi condotta da P. Jones (1994).

⁹ D. Grignoli e A. Saporiti, op. cit., p. 141.

¹⁰ Ivi.

¹¹ *Ibidem*, p. 142.

¹² Ivi.

Come detto in precedenza, la motivazione che ci ha indotto a soffermarci più a lungo sul concetto di diritti – seppure in maniera forse troppo frammentaria e sintetica, ma questo per non allontanarci ulteriormente dalle considerazioni che andremo a fare – è dettata dal tentativo di rispondere al perché nelle società umane, dove più dove meno, ai bambini viene rifiutato il diritto di prendere autonomamente delle decisioni. Alla base di ciò possiamo individuare fondamentalmente due argomentazioni: la prima si fonda sul fatto che i bambini sono letteralmente ritenuti incapaci di prendere decisioni ragionate e informate, quasi fossero individui non completamente razionali; la seconda, invece, si basa su una concezione che vede una sorta di mancanza di saggezza da parte del bambino, saggezza che viene acquisita con l'esperienza senza la quale, pertanto, i bambini sono portati inevitabilmente a compiere degli errori, secondo il principio dell'automantenimento (che oggi verrebbe forse definito come autosufficienza) di kantiana memoria. Compito della società, in definitiva, sarebbe soltanto quello di proteggere paternalisticamente i bambini dalla loro incompetenza.

La riflessione critica degli ultimi anni contro queste posizioni rivendica, invece, il riconoscimento di diritti ai bambini muovendo forti obiezioni proprio alle argomentazioni precedentemente presentate. Innanzi tutto, viene inequivocabilmente affermato che i bambini possiedono quelle qualità non riconosciute loro dalla società; inoltre, seppure mancassero loro quelle abilità necessarie a prendere parte attivamente al processo decisionale, tali capacità mancherebbero loro a un grado non più alto degli adulti, che invece non sono naturalmente esclusi dalla partecipazione.

L'argomento sugli inevitabili errori di scelta dei bambini, causa la loro inesperienza nel prendere delle decisioni, riposa essenzialmente su una tautologia e su un'evidente confusione. La tautologia nasce dal fatto che se ai bambini non è consentito prendere delle decisioni per la loro mancanza di esperienza, non si capisce come faranno mai a iniziare! Ne deriva parimenti una confusione, nel senso che il fatto che i bambini non possano prendere decisioni semplicemente perché potrebbero sbagliare, porta a confondere il diritto di fare qualcosa con – per così dire – il fare del diritto una cosa. Per meglio chiarire questa contraddizione si pensi, come paragone, all'implicita accettazione che gli adulti abbiano il diritto di fare qualcosa che per loro stessi è sbagliata – se non addirittura nociva – come fumare, ad esempio, per proporre una questione molto attuale nelle odierne società occidentali¹³.

Questi cambiamenti nell'atteggiamento nei confronti dell'infanzia e dei suoi diritti, solamente accennati in queste pagine introduttive per ovvie ragioni di opportunità, scandiscono il processo di definizione, redazione e definitiva adozione della Convenzione ONU¹⁴. Negli ultimi tredici anni questa legge è diventata la «pietra di paragone per una corretta ricerca nell'interesse dei bambini»¹⁵. Essa è organizzata fondamentalmente su quattro principi base: la non discriminazione; il migliore interesse del bam-

¹³ Su queste ultime considerazioni in tema di riconoscimento dei diritti dei bambini e delle riflessioni che da esso sono scaturite, si faccia riferimento alla chiara e puntuale esposizione condotta nel lavoro di B. Franklin, già citato nella nota 3.

¹⁴ Ricordiamo che, a oggi, la Convenzione è stata fatta propria dalla quasi totalità dei Paesi del mondo (con l'«assordante» eccezione degli USA), ed è stata ratificata fin dal 1991 dal Governo italiano con la legge 27 maggio 1991, n. 176, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo*, in *Gazzetta Ufficiale*, 11 giugno 1991, n. 135, s.o.

¹⁵ C. Jenks et al. (1999, p. 403), la traduzione dall'inglese è di scrive.

bino; i diritti alla vita e a un corretto sviluppo; l'attenzione ai punti di vista del bambino¹⁶. Ma tale documento – ed è questione non di secondo conto – con appositi articoli e in particolare con l'esplicito mandato affidato all'UNICEF nell'articolo 45, obbliga gli Stati che l'hanno ratificato non solo a garantirne, ma anche a promuoverne l'effettiva applicazione attraverso processi di monitoraggio e di valutazione dei provvedimenti contemplati nella Convenzione stessa.

Facendo riferimento a una prima analisi dei risultati di un'indagine sul campo di cui si dirà fra breve, nelle pagine che seguono si affronteranno brevemente e in maniera preliminare alcune questioni che derivano proprio dalle considerazioni precedentemente esposte, attraverso puntuali riferimenti ai provvedimenti richiamati nella Convenzione. Nel più ampio tema dei diritti dell'infanzia, si tenterà di indagare fino a che punto i bambini cominciano a vedere rispettati, tutelati, promossi e realizzati i propri diritti.

2. La ricerca¹⁷

2.1 Il quadro di riferimento

Lo studio che presentiamo esamina lo sviluppo della conoscenza dei diritti dei bambini dal punto di vista dei diretti interessati, i bambini appunto. Nel tentativo di diffondere e favorire una “cultura dell'infanzia”, com'è d'uso dire attualmente, lo studio vuole in generale indagare il modo e la misura in cui sono intesi e percepiti i diritti dei bambini, sia da parte dei minori sia da parte degli adulti¹⁸.

La ricerca ha coinvolto numerosi soggetti, sia individuali sia collettivi (bambini, genitori, scuole, associazioni, istituzioni). Nello specifico, in Molise¹⁹ 969 bambini di età compresa fra i 9 e i 13 anni hanno partecipato a interviste semistrutturate con questionario, il cui intento principale è stato quello di conoscere l'importanza che i diritti rivestono nella vita dei bambini, attraverso l'esame, in generale, del concetto di diritto e del significato stesso di avere dei diritti; ancora, cercando di capire quali diritti i bambini reputano indispensabili nella loro vita e quale importanza danno agli stessi.

2.2 I partecipanti e le procedure d'indagine

Come si accennava poc'anzi, in Molise la ricerca ha coinvolto poco meno di mille bambini²⁰ tra i 9 e i 13 anni. Per l'acquisizione delle informazioni sono stati predisposti tre distinti questionari: uno specificamente rivolto ai bambini, un secondo per i ri-

¹⁶ Sulla nozione di interesse in tema di diritti dei bambini, si confronti, tra gli altri, il saggio di A.C. Moro (2000).

¹⁷ Desidero ringraziare Angelo Saporiti, responsabile scientifico e coordinatore del gruppo di ricerca italiano, e i componenti della stessa unità, per la disponibilità accordatami nell'utilizzare i dati dell'indagine in questione.

¹⁸ Ci si esime – se non altro per ragioni di spazio – dal riportare in questo contesto le ipotesi di fondo alla base della ricerca, per le quali si rimanda al saggio di D. Grignoli (2003, in corso di stampa).

¹⁹ Con le medesime finalità e gli stessi obiettivi, la ricerca è stata condotta anche in due province spagnole, Girona e Lleida, grazie a un programma di cooperazione scientifica e tecnica tra l'Italia e la Spagna che ha visto coinvolte due unità di ricerca, una per l'Università del Molise, l'altra per le Università di Girona e di Lleida. I due gruppi di ricerca hanno concordato ed elaborato il progetto congiuntamente, al fine di impiegare le stesse metodologie e giungere a risultati quanto più possibile comparabili.

²⁰ In queste pagine sarebbe stato forse necessario distinguere i bambini dalle bambine. Tuttavia, poiché il plurale “bambini”, più che il singolare “bambino”, ha nella nostra lingua una valenza “plurigenere” e poiché esso ricorre molto spesso soprattutto nelle pagine che seguono, preferiamo mantenere la dizione “bambini” per entrambi i generi, salvo specificare di chi si tratta laddove necessario o soltanto opportuno.

spettivi genitori e un terzo per un campione di 192 loro insegnanti.

Il piano di rilevazione ha previsto l'individuazione nella regione di tre distinte aree, omogenee per quanto attiene alle caratteristiche socio-demografiche delle zone interessate. Una prima area, comprendente il capoluogo regionale, Campobasso, e il suo circondario, ha fornito il 55,8% del campione; in una seconda, corrispondente a Isernia e provincia, sono stati somministrati il 28,3% dei questionari; in una terza zona, infine, corrispondente all'incirca al polo industriale di Termoli e ai paesi limitrofi, è stato intervistato un ulteriore 15,9% del campione individuato.

Nel predisporre il piano di lavoro, onde garantire una migliore rappresentatività del campione e vista la particolare condizione demografica del Molise – che vede una struttura insediativa molto frammentata sul territorio regionale – l'area di rilevazione è stata distinta secondo due ulteriori categorie denominate rispettivamente “zona urbana” (che include i Comuni con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti) e “zona rurale” (per i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti). Della zona urbana fanno parte i principali Comuni del Molise (Campobasso, Isernia e Termoli) dove è stato intervistato il 66,1% del campione, mentre otto sono i paesi che ricadono nella zona rurale con il 33,9% di questionari somministrati, cosicché il totale dei Comuni interessati è risultato essere pari a undici.

Come già sottolineato precedentemente, proprio perché lo studio vuole conoscere, sostanzialmente, la percezione che i bambini hanno dei loro diritti anche in rapporto al ruolo della famiglia e della scuola nell'educazione al rispetto e alla promozione dei diritti umani, si è ritenuto opportuno definire come campo d'indagine sedici istituti di scuola elementare e media presenti nei Comuni individuati nel piano di campionamento, individuando al loro interno un campione di studenti delle classi quarta e quinta elementare e prima media, i loro genitori e i relativi insegnanti²¹.

In questo breve resoconto, principalmente di natura descrittiva, presentiamo alcuni risultati preliminari di quella sezione della ricerca che ha visto partecipi in prima persona i bambini.

2.3 Sul questionario

Il questionario, data l'età dei soggetti coinvolti nella ricerca, è stato elaborato e messo a punto in modo da risultare uno strumento di rilevazione il più possibile comprensibile nei contenuti e agile nella forma²².

L'intervista propone una sequenza di domande esemplificate da alcune situazioni in cui il bambino potrebbe trovarsi coinvolto. All'intervistato viene chiesto di esprimere liberamente la sua opinione su ognuna delle circostanze che gli si potrebbero presentare: otto domande sono a risposta chiusa e prevedono solamente l'indicazione di una risposta affermativa o negativa, mentre altre otto lasciano al bambino la possibilità di specificare anche le ragioni della risposta data.

Una seconda sezione del questionario²³ – oggetto di riflessione e di approfondi-

²¹ Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al contributo di chi scrive: A. Mancini, *Il punto di vista dei bambini: primi risultati della ricerca in Molise* (2003, in corso di stampa).

²² Si veda oltre.

²³ Il questionario, come sempre, include in una sezione finale altre domande il cui compito è quello di raccogliere informazioni sullo status socioanagrafico dei bambini intervistati.

mento nelle pagine che seguono – accoglie cinque domande (tre a risposta chiusa e due aperte) nelle quali ricorre, esplicitamente o implicitamente, il termine “diritto/i”. Scopo di queste ultime domande è rilevare non solo la cognizione che i bambini hanno del concetto stesso di diritto, ma anche verificare se gli intervistati percepiscano se stessi non più solamente come oggetti da tutelare sulla base di provvedimenti giuridici, ma rivendichino l’essere “soggetti di diritto”²⁴.

La formulazione dei quesiti, viste le ipotesi della ricerca e alla luce delle considerazioni esposte nell’introduzione a questo lavoro, ha avuto come filo conduttore la Convenzione del 1989, cosicché, nell’esemplificare le domande ai bambini, ogni situazione è stata strutturata in modo da poter corrispondere a uno o più specifici diritti sanciti nella Prima parte della Convenzione. Brevemente è forse bene ricordare che il testo della Convenzione consta di un Preambolo, a mo’ di introduzione, che richiama a grandi linee i principi generali e fondamentali, e di 54 articoli suddivisi in tre parti. La prima di queste, che comprende i primi 41 articoli, definisce i diritti del bambino riconosciuti dalla comunità internazionale, che dovrebbero essere garantiti dagli Stati parti. La seconda, dall’articolo 42 al 45, espone i meccanismi di controllo e di garanzia per l’adempimento della Convenzione da parte degli Stati parti, creando il Comitato dei diritti del fanciullo e disciplinando la presentazione di rapporti periodici sullo stato dell’infanzia. La terza parte, che include i restanti articoli, fissa sulla base degli accordi internazionali le condizioni per la sua implementazione: verifica dell’efficacia, emendamenti, miglioramenti, eccezioni e via dicendo. Ai nostri fini, si è ritenuto opportuno prendere a riferimento gli articoli inclusi nella Prima parte, poiché essi ben chiariscono come i bambini debbano essere considerati soggetti attivi nella costruzione del loro sviluppo, non riducendo – come era più volte avvenuto nei passati provvedimenti legislativi – la legislazione in questione a un mero testo di dichiarazioni astratte, bensì considerandola come uno strumento giuridicamente rilevante e impegnativo. In questo modo, gli articoli della Convenzione stabiliscono una serie di diritti che mirano a garantire la soddisfazione dell’autonomia dei bambini, quali soggetti liberi e indipendenti nella critica²⁵.

Così facendo, una prima domanda ha riguardato i diritti alla libertà d’espressione, alla protezione contro ogni forma di discriminazione e all’integrazione culturale, nonché i diritti allo svago, al gioco e a partecipare liberamente alla vita culturale e artistica della società (articoli 2 e 31), secondo il principio del *best interests of the child* più volte richiamato.

Un secondo quesito ha valutato la percezione del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione e il diritto ad avere una propria vita culturale, di professare e praticare la propria religione e, in generale, a vedere rispettata la propria cultura d’origine quando il minore appartenga a minoranze etniche, religiose o linguistiche (articoli 14 e 30), diritti strettamente connessi alle cosiddette “libertà civili”; così come sull’articolo 16, che afferma il diritto del bambino a non vedere violata in qualsiasi ambito la propria privacy, è stata proposta un’altra domanda.

²⁴ Queste considerazioni sono ampiamente affrontate nel lavoro di E. Verhellen (1994), a cui si rimanda.

²⁵ In merito, si veda l’interessante articolo di E. Ochaíta e M.A. Espinosa (2001). Si confrontino, altresì, i lavori degli stessi autori (1997, 1998).

Sulla stessa linea, si è scelto di dedicare ampio spazio (ben sette domande) alle questioni che attengono al rispetto delle opinioni del bambino e al suo diritto a esprimersi liberamente in qualsiasi materia che riguardi il suo futuro, le attività culturali, sportive e il suo tempo libero (articolo 12), seppure nell'ottica della comune responsabilità dei genitori nel mantenere, istruire ed educare il figlio e di garantirne un corretto sviluppo, prevista dall'articolo 18.

Un ulteriore quesito propone il caso di un bambino che è costretto a separarsi dalla sua famiglia per motivi economici, ovvero vede leso il suo diritto alla non separazione dai genitori (articolo 9) e a godere di un livello di vita sufficientemente adeguato che gli garantisca un sano sviluppo psichico e sociale, oltre che fisico (articolo 27), proseguendo, quindi, nella direzione del migliore interesse del bambino.

Di grande rilevanza, a riprova dell'importanza che la Convenzione dedica al diritto allo studio e, in generale, allo sviluppo della personalità del bambino, è pure il riconoscimento ad avere un'istruzione adeguata e un'educazione alla solidarietà, in particolar modo verso quei bambini più svantaggiati fisicamente o socialmente, diritti propri degli articoli 28 e 29, ma anche dell'articolo 23 che tratta dei bisogni specifici di chi versa in condizioni di disabilità. Per questi temi sono state previste altre tre domande.

Due ultimi quesiti, infine, sono rispettivamente indirizzati a esporre due casi che richiamano il diritto del minore alla libertà di associazione e di riunione (articolo 15) e il diritto a essere protetto contro lo sfruttamento economico o da qualsiasi tipo di lavoro che interferisca con la sua educazione (articolo 32), ribadendo in questo modo la, pur sempre necessaria e dovuta, tutela della protezione dei più piccoli da rischi di qualsivoglia natura, nel rispetto della loro autonomia e dei loro specifici bisogni.

Di seguito verrà presentata una prima e sintetica esposizione di alcuni dei risultati (si vedano le tabelle proposte più avanti), senza considerare che delle domande, come già detto, otto quesiti includevano la possibilità di rispondere in maniera più dettagliata, ovvero non solo chiedendo al bambino di schierarsi con un "sì" o con un "no" rispetto alla situazione proposta, ma invitandolo a motivare con poche parole il "perché" della sua risposta, a fornire una sua opinione, a dare un giudizio di merito²⁶.

L'analisi delle risposte aperte è avvenuta individuando per ogni domanda, e per ciascuna categoria di risposta, delle sottocategorie nelle quali incanalare le diverse motivazioni date dai bambini²⁷, analizzate in termini di vantaggi/svantaggi, affermazione/negazione, fiducia/sfiducia, convenienza/limiti per il singolo individuo o per la categoria di riferimento individuata nella risposta data. Molto importanza, naturalmente, è stata data a tutte quelle risposte che hanno richiamato argomentazioni costruite su un diritto, un principio etico o un carattere morale, utilizzando letteralmente il termine diritto, o argomentando intorno al presupposto di possedere o meno un diritto, oppure espri-

26 È da rilevare che quasi tutti i bambini hanno motivato le loro risposte, il che è stato di molto aiuto per l'analisi e per l'interpretazione dei dati. A tal fine, tutte le 9690 (!) motivazioni sono state trascritte e differenziate per categoria di risposta ("sì" e "no"), avendo cura di riportare fedelmente quanto dichiarato dai bambini indipendentemente dalla forma e dalla terminologia impiegata.

27 La definizione delle categorie e delle sottocategorie è stata discussa e predisposta dalle due unità di ricerca, coordinate da A. Saporiti, per l'Italia, e da F. Casas, per la Spagna, mentre materialmente lo spoglio delle risposte dei bambini molisani è stato fatto da chi scrive assieme a M. Rago.

mendo un'opposizione fra ciò che si ritiene giusto e ciò che si reputa sbagliato.

Alcune categorie hanno valutato, nello specifico, quanto i bambini della fascia di età considerata abbiano già cognizione di concetti quali quello di privacy, di famiglia, di solidarietà, di responsabilità, di dovere o di obbligo. Valutazioni date intorno al benessere, a preferenze personali, alla soddisfazione di bisogni, a convenienze per il singolo o alla volontà di compiere determinate scelte sono state registrate separatamente, mentre è stata segnalata con un'apposita categoria la presenza di alcune risposte in cui si sono espresse due o più motivazioni.

Per le conclusive due domande a risposta esclusivamente aperta si è seguito un procedimento leggermente differente. Per una ("Secondo te, chi è che ha i diritti?") si è predisposta una griglia di possibili soggetti che, secondo i bambini, sono detentori di diritti – ad esempio gli adulti, i bambini, i familiari ecc., si veda la tabella 2 – e per ognuno di essi si sono individuate delle sottocategorie che hanno evidenziato differenze, peculiarità o eventuali limitazioni degli stessi. Infine, con un'ultima domanda si è chiesto al bambino di fare un esempio di un suo diritto. Per ogni risposta (si veda la tabella 4), infatti, si è evidenziato il termine (o i termini) o il concetto indicante il diritto posto ad esempio, sì da poter creare successivamente delle categorie più ampie che hanno accolto esempi simili; come si vedrà fra breve, tali macrocategorie costituiscono il raccordo con i principi espressi nella Convenzione sui diritti del fanciullo²⁸.

Prima di procedere oltre, è opportuno ribadire che quella che segue è soltanto una descrizione non definitiva di alcuni dei risultati dell'indagine e che per un'approfondita analisi e interpretazione delle informazioni raccolte, si rimanda al rapporto di ricerca in corso di elaborazione che sarà oggetto di una pubblicazione a parte²⁹.

3. I risultati

3.1 Considerazioni preliminari

Nel paragrafo precedente abbiamo presentato, pur brevemente, sia il contesto nel quale ha preso le mosse l'indagine in questione, sia la metodologia adottata e le procedure di analisi dei dati raccolti. Nelle pagine che seguono, senza andare troppo in profondità su alcuni aspetti più tecnici della ricerca, ci concentreremo direttamente su alcuni dei risultati raggiunti che ci permetteranno di dare una prima risposta – che non vuole essere definitiva, bensì rappresenta soltanto una fra le tante possibili – ad alcuni degli interrogativi su cui si rifletteva in precedenza: che importanza rivestono i diritti nella vita dei bambini? Qual è il loro concetto di "diritto"? Ha senso "avere dei diritti"? Quali diritti reputano indispensabili per la loro vita?

²⁸ Pur insignificanti dal punto di vista numerico, sono state registrate anche le motivazioni incoerenti rispetto al "sì/no", così come altre motivazioni non riconducibili alle categorie più generali e le scarse risposte non date o incomprensibili per ragioni calligrafiche.

²⁹ Le schede per l'analisi delle motivazioni alle domande che prevedevano un "perché" sono riportate in A. Mancini, op. cit. Qui le domande aperte, collegate all'articolo della convenzione che la stessa esprime, sono analizzate in base alle modalità di risposta "sì/no" e, laddove costituiscano elemento di differenziazione significativo, al sesso e all'età, oppure, considerata l'evidente correlazione, al tipo di scuola o alla classe frequentata dai bambini. Le motivazioni espresse dai bambini, infine, sono state riportate in base alle categorie di cui si faceva cenno nel testo, mettendo in rilievo, però, solamente quelle che maggiormente hanno inciso nel determinare l'orientamento dei bambini nei confronti del quesito proposto nell'intervista.

3.2 La conoscenza e l'importanza dei diritti

Che cosa è un diritto? La stragrande maggioranza degli intervistati ha dichiarato di avere un'idea sufficientemente chiara della nozione di diritto; fra questi, le bambine mostrano una convinzione ancora maggiore rispetto ai bambini. Di conseguenza, è molto bassa la percentuale di coloro che ignorano totalmente il significato del termine e il relativo concetto che esso esprime, così come non significativo (solo 13 su ben 963 casi) è il numero di coloro che, scegliendo di non rispondere alla domanda, segnalano una non conoscenza dell'aspetto in questione (tabella 1). Risultano significative le differenze in ragione dell'età degli intervistati ($X^2_1=18,885$; $p=0,001$).

Tabella 1 - La conoscenza del concetto di diritto (valori percentuali)

Sesso	Sai che cosa è un diritto?		
	Sì	No	Non sa
Bambini	91,4	7,2	1,4
Bambine	94,9	3,8	1,3
Totale	93,1	5,5	1,3
N.	(897)	(53)	(13)

Chi è che ha i diritti? Le risposte a questa domanda, come si è detto in precedenza, sono state analizzate collocando in specifiche categorie i soggetti che i bambini hanno riconosciuto essere titolari di diritti. Inoltre, all'interno di ogni macrocategoria sono state individuate delle sottocategorie che nel dettaglio hanno raccolto le specifiche fatte dai bambini (a volte motivando la risposta, o aggiungendo dei "se" o dei "ma"; ad esempio «tutte le persone, tranne i ladri e gli assassini», oppure «tutti, uomini e animali»). In definitiva, la maggioranza si è espressa estendendo la titolarità dei diritti a ogni essere umano (77,4%), evidenziando una buona consapevolezza del concetto di diritto, avvalorato anche – a parere di chi scrive – da una non trascurabile fetta del campione (non dal punto di vista numerico, ma sicuramente degna di nota per la qualità delle considerazioni espresse), oltre il 4% che include anche gli animali fra i detentori di diritti. Anche in questo caso non sembrano esserci differenze significative rispetto al genere dell'intervistato, mentre in relazione all'età gli undicenni si mostrano, a prima vista, più convinti dei bambini di nove anni (75,1% contro il 57,8%).

Tabella 2 - I soggetti titolari di diritti (valori percentuali)

Categorie	Valori percentuali
Tutte le persone	72,1
I bambini	10,8
I genitori	0,8
Gruppi limitati di persone (autorità, insegnanti...)	3,7
Solamente gli adulti	2,0
Altre risposte	5,5
Non sa, non risponde	5,1
Totale	100,0
N.	(951)

Infine, un secondo nutrito gruppo di intervistati (oltre il 10%) riconosce negli stessi bambini i soggetti aventi diritti, mentre altri (circa il 6% del campione) attribuiscono diritti solamente a determinati individui o gruppi sociali (ad esempio insegnanti, governanti o comunque chi detiene un potere o ricopre cariche pubbliche o di prestigio; tabella 2).

I bambini hanno diritti? Se i bambini abbiano o meno diritti è un altro quesito posto agli intervistati. A questa domanda la quasi totalità del campione ha risposto in maniera affermativa (circa il 98%). Non solo: quasi il 90% di loro dichiara di conoscere quali sono i diritti dei bambini. Non ci sono differenze significative rispetto all'età degli intervistati ($X^2_1=12,047$; $p=0,149$), né sulla base del sesso degli stessi ($X^2_1=5,435$; $p=0,066$; tabella 3).

Tabella 3 - Il possesso di diritti (valori assoluti e valori percentuali)

	I bambini e le bambine hanno diritti?	
	N.	%
Sì	946	97,8
No	15	1,6
Non sa, non risponde	6	0,6
Totale	967	100,0

Quali sono i diritti dei bambini? Ai bambini che hanno affermato di conoscere i diritti di cui godono, si è ulteriormente chiesto di proporre un esempio di un proprio diritto. Queste risposte, ottenute lasciando appositamente la domanda aperta ("Puoi fare qualche esempio?"), hanno richiesto e ricevuto – come già accennato – un'analisi e un'attenzione più dettagliata e puntuale. Tali esempi, perciò, sono stati classificati

secondo un'analisi del testo che ha individuato e categorizzato i diversi termini e i relativi concetti espressi dai bambini, fino ad arrivare al raccordo degli stessi con i principi espressi dalla Convenzione del 1989 nei suoi diversi articoli. Nella tabella 4 sono riportati gli esiti di questa classificazione, con l'indicazione – in valore assoluto – dei termini/concetti ricorrenti nelle risposte dei bambini.

Tabella 4 - I diritti dei bambini dal punto di vista dei bambini (valori assoluti)

Concetto espresso	Totale	Diritto	Articoli
Educazione (26), scuola (508)	534	Educazione	28
Opinione (38), parola (60), ascolto (26), libertà (56), informazione (2)	182	Opinione	12, 13, 14
Famiglia (23), affetto dei genitori (11)	34	Avere una famiglia	18
Vita (58), alla nascita (18), vivere in un mondo migliore (20)	96	Alla vita	3, 6, 7
No al maltrattamento (24), al lavoro (63), rispetto/amore (34), tutela/protezione (33)	154	Protezione da ogni violenza	19, 20, 28, 32, 34, 35
Cura/salute (70)	70	Alla salute	24, 25
Casa (35), mangiare (74), vestiti (4)	113	A una vita adeguata	27
Gioco (377), tv (15), divertimento (44), sport (25), amicizia (54), tempo libero (5), riposo (23)	543	Associazione, riposo, gioco, tempo libero	15, 31
Uguaglianza (18), religione (8)	26	Non discriminazione	2

Alcuni bambini (solamente quattordici) hanno fatto riferimento anche ad altri diritti quali, ad esempio, il diritto alla privacy, a ricevere una paghetta, di cittadinanza, al lavoro, ad avere spazi a disposizione per il tempo libero, a prendere da sé decisioni che li riguardano. Sedici bambini hanno espresso un concetto relativo a un dovere – confondendo palesemente il diritto con i relativi obblighi che ne conseguono – mentre sono 56 le risposte che forniscono esempi che contengono sia dei diritti che dei doveri (ad esempio, «aiutare i genitori», «comportarsi bene», «ubbidire», «rispettare gli adulti» e via dicendo). In ogni modo, il numero di bambini che hanno proposto uno o più esempi di loro diritti può considerarsi sicuramente più che soddisfacente (l'82,6% del totale) rispetto alla consistenza del campione, considerata l'ovvia dif-

ficoltà a esprimere analiticamente concetti sicuramente non semplici.

In breve, possiamo certamente affermare che i diritti richiamati più spesso da gran parte dei bambini sono certamente quelli che inizialmente abbiamo contraddistinto come diritti sociali, economici e culturali (*welfare rights*) e, in particolare, quelli che garantiscono loro di ricevere un'istruzione adeguata e che riconoscono il loro diritto di giocare e di divertirsi, ovvero, come sancito nell'articolo 31 della convenzione, di poter partecipare a quelle attività ricreative proprie della loro età.

4. Considerazioni conclusive

I primi risultati dello studio riportati in queste pagine offrono un quadro interessante di come sta evolvendo la conoscenza dei diritti dell'infanzia, considerando ciò che percepiscono gli stessi interessati, i bambini.

Nel nostro caso è ancora difficile affermare con ragionevole certezza – ed è forse troppo azzardato, vista anche l'ampiezza e la composizione del campione di riferimento – che una maggioranza di bambini intervistati ha una consapevolezza dei propri diritti più concreta o, viceversa, più astratta a seconda del genere o magari in relazione all'età, come è stato riscontrato in passato in alcuni studi³⁰. Allo stesso modo, è quantomeno audace – sempre tenuto conto dell'età del nostro campione – sostenere che vi sia da parte di alcuni partecipanti alle interviste un'eventuale propensione a inquadrare i propri diritti in termini di principi astratti oppure riconoscere negli intervistati più “anziani” una visione dei diritti che si allinea a quella propria degli adulti, come in parte riscontrano M.D. Ruck *et al.* nelle loro ricerche³¹. Dall'analisi delle informazioni raccolte, tuttavia, viene chiaramente alla luce che la gran parte dei bambini ha una forte consapevolezza di alcuni diritti, e che questi sono percepiti come indispensabili per la loro vita, mentre altri vengono considerati più come concezioni di ordine etico o morale.

Certi diritti sono percepiti a volte in misura diversa da alcuni di loro: si pensi a quando si creano situazioni in cui rispettare il diritto del singolo a usufruire di qualcosa entra apparentemente in contrasto con il rispetto del diritto del gruppo amicale o di una minoranza o, eventualmente, dei genitori. Ad esempio, ciò può accadere quando si deve garantire ad alcuni il diritto a vedere rispettata la propria cultura; ad altri, ancora, quando occorre favorire una migliore integrazione scolastica perché si verificano situazioni evidenti di difficoltà da parte di alcuni. Fatto che ai più potrà risultare singolare o forse inaspettato, gli intervistati si schierano pressoché in maniera eguale – ancora una volta senza sostanziali differenze di genere o di età – sul tema della privacy sulla corrispondenza, rispetto al quale la metà dei bambini riconosce e difende l'irrinunciabile diritto a vedere garantita la propria riservatezza, mentre un altro 50% di loro reputa che visionare la posta sia un dovere dei genitori, o comunque non avverte alcun disagio nel fatto che la mamma o il papà leggano, anche non informandoli preventivamente, la loro corrispondenza.

30 Cfr. G.B. Melton (1980, 1983); G.B. Melton e S. Limber (1992).

31 Cfr. M.D. Ruck *et al.* (1998). A questo proposito, sarà ulteriormente interessante il confronto con i risultati della ricerca condotta in Spagna, che, come si accennava in precedenza, saranno presto disponibili in una prossima pubblicazione.

In definitiva, a riprova di quanto detto in precedenza, possiamo affermare con certezza che per i bambini molisani sono di grandissima importanza tutti quei diritti a garanzia del loro diritto di opinione su come utilizzare il tempo libero (con l'inclusione non solo del gioco, ma anche di tutte quelle attività non organizzate o strutturate in maniera sistematica dagli adulti), riconoscendo come fondamentale, naturalmente, lo stesso diritto al tempo libero. Le opinioni espresse in relazione, in generale, al diritto all'autonomia sono positive per oltre il 90% del campione indagato, sono cioè quelle per le quali i bambini si sono schierati in maniera più massiccia (su queste ultime riflessioni si faccia riferimento e si confrontino i dati riportati nella tabella 5).

Tabella 5 - La percezione dei diritti dei bambini alla luce dei principi della Convenzione del 1989, per modalità di risposta e sesso (valori percentuali)

Diritti della Convenzione ONU		Sesso		Totale		X ² ₁	p
		M	F	%	N.		
Diritto di partecipazione ad attività artistiche e culturali	Si	87,3	92,6	89,9	954	7,470	0,006
	No	12,7	7,4	10,1			
Diritto a preservare la propria cultura	Si	46,0	44,2	45,1	953	0,331	0,565
	No	54,0	55,8	54,9			
Diritto alla privacy sulla corrispondenza	Si	53,3	52,3	52,8	952	0,092	0,762
	No	46,7	47,7	47,2			
Diritto di opinione sulle attività da svolgere	Si	26,4	19,6	23,1	958	6,287	0,012
	No	73,6	80,4	76,9			
Diritto alla non separazione dai genitori	Si	18,0	18,4	18,2	956	0,015	0,903
	No	82,0	81,6	81,8			
Diritto di opinione sulla scelta del genitore	Si	81,9	86,0	83,9	944	2,862	0,091
	No	18,1	14,0	16,1			
Diritto di opinione sui trasferimenti	Si	41,5	37,4	39,5	957	1,689	0,194
	No	58,5	62,6	60,5			
Rispetto dell'opinione del bambino	Si	56,5	57,2	56,8	950	0,058	0,809
	No	43,5	42,8	43,2			
Diritto all'educazione scolastica	Si	82,3	85,1	83,7	952	1,378	0,240
	No	17,7	14,9	16,3			
Diritto di associazione	Si	41,1	42,0	41,6	948	0,088	0,767
	No	58,9	58,0	58,4			
Diritto al tempo libero	Si	10,8	8,5	9,6	954	1,517	0,218
	No	89,2	91,5	90,4			



►► Tabella 5 - continua

Diritti della Convenzione ONU		Sesso		Totale		X ² ₁	p
		M	F	%	N.		
Diritto alla protezione contro lo sfruttamento economico	Si	11,3	8,9	10,1	951	1,531	0,216
	No	88,7	91,1	89,9			
Diritto all'integrazione scolastica	Si	81,6	79,9	80,8	952	0,441	0,506
	No	18,4	20,1	19,2			
Diritto all'integrazione per portatori di handicap	Si	66,1	66,6	66,3	945	0,025	0,875
	No	33,9	33,4	33,7			
Diritto di opinione riguardo al tempo libero	Si	94,6	92,2	93,4	960	2,308	0,129
	No	5,4	7,8	6,6			
Responsabilità genitoriale sull'educazione del bambino	Si	24,3	19,4	21,9	959	3,394	0,065
	No	75,7	80,6	78,1			

In conclusione, si spera che le cautele esposte poc'anzi possano essere controllate da ulteriori ricerche che interessino popolazioni demograficamente e socialmente simili – così come si è cercato di fare attraverso la collaborazione con le università spagnole – in modo da poter comparare i risultati raggiunti e rendere ancor più generalizzabili le riflessioni qui avanzate.

Per il futuro, infine, è auspicabile la valutazione di come e in quale misura la conoscenza dei propri diritti sia influenzata dal contesto sociale di appartenenza dei bambini, dalla famiglia di origine, dalla scuola che si frequenta o dal gruppo dei pari in cui si è inseriti.

Un brevissimo *flash*, che possa eventualmente servire da indirizzo a future riflessioni, potrebbe risultare dall'analisi della distribuzione delle risposte dei genitori dei bambini intervistati alla domanda: "Secondo lei, tutti i bambini hanno sempre e in ogni caso il diritto di esprimere liberamente ciò che pensano?". Nel rispondere al quesito proposto, potendo esprimere la propria opinione secondo una scala strutturata a cinque gradi di accordo, ben l'80,8% dei genitori ha dichiarato di essere d'accordo o totalmente d'accordo con l'interrogativo posto, mentre solamente il 5,5% si è dichiarato del tutto o parzialmente in disaccordo. Un ulteriore 13,6% si è mostrato abbastanza o sufficientemente d'accordo con quanto affermato nella domanda così che – almeno secondo l'ottica del ricercatore – le opinioni espresse sembrerebbero, a una prima valutazione, più che positive.

Anche alcune opinioni espresse dagli insegnanti dei bambini coinvolti nella ricerca hanno dato utili informazioni su come gli adulti – e in particolar modo, nel nostro caso, quelli maggiormente coinvolti nel processo di socializzazione dei bambini alla vita della comunità di appartenenza, i loro insegnanti appunto – interpretano e per-

cepiscono i diritti dei bambini. Alla domanda “Secondo la sua opinione, tutti i bambini hanno sempre e in ogni caso il diritto a esprimere liberamente ciò che pensano?” la stragrande maggioranza dei docenti si è mostrata pienamente d’accordo con la libera manifestazione del diritto in questione (84,7%), mentre il restante 15,3% si è dichiarato abbastanza d’accordo ma – se così è possibile dire – un po’ “tiepidamente” e non senza qualche perplessità. I dati sembrano confortarci, almeno a una prima analisi, in merito al riconoscimento del diritto di opinione dei bambini, ma forti dubbi – e leciti, a parere di chi scrive – trovano espressione nel momento in cui gli stessi insegnanti si dividono in maniera molto più netta in merito all’eventuale messa in pratica delle opinioni dei bambini. Infatti, alla domanda “Secondo lei, fino a che punto è giusto tener conto delle osservazioni e delle decisioni dei bambini che hanno l’età dei suoi alunni?” una percentuale di molto inferiore alla precedente (64,5%) ha dichiarato pieno accordo alla questione proposta loro, ma oltre un terzo degli intervistati (35,5%) ha mostrato forti perplessità nel riconoscere appieno il fare del diritto una cosa – come si diceva nelle pagine introduttive a questo articolo – restando tuttora ancorati a un confuso concetto che vede nei diritti solamente una mera astrazione di principi.

Ciò a significare che molto ancora resta da fare, come infatti afferma D. Grignoli:

[La] sola sottoscrizione o anche la ratifica della Convenzione non bastano a far sì che si riconosca, anche di fatto, il bambino come particolare e specifico *soggetto* di diritti; una legge, per quanto avanzata e dotata di forza “coercitiva”, non è sufficiente a generare comportamenti che alla lunga possano tradursi in un *cultural change*, vale a dire in un cambiamento di mentalità nei confronti dell’infanzia. Una delle sfide del nostro tempo, del nostro vivere, è proprio quella di acquisire in modo stabile e duraturo una nuova cultura dell’infanzia, una cultura che veda e consideri il bambino come un soggetto attivo *della*, ma soprattutto, *nella* società.³²

32 D. Grignoli, op. cit., p. 138 (corsivo originale).

Bibliografia

Franklin, B.

2001 *The new handbook of children's rights. Comparative policy and practice*, London, Routledge

1995 *The handbook of children's rights*, London, Routledge

Freeman, M.D.A.

1992 *The limits of children's rights*, in M. Freeman, P. Veerman (eds.), *Ideologies of children's rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 29-46

Grignoli, D.

2003 *Infanzia e educazione ai diritti umani. I diritti dei bambini dal punto di vista dei bambini*, in D. Grignoli, A. Mancini, A. Saporiti (a cura di), *Infanzia e diritti umani. Atti del seminario di studi Infanzia, educazione ai diritti umani e benessere sociale, Campobasso 19-20 novembre 2001*, Napoli, ESI, p. 135-153, (in corso di stampa)

Grignoli, D., Saporiti, A.

2000 *Il bambino come nuovo soggetto sociale: infanzia e nuove culture del benessere*, in D. Secondulfo (a cura di), *Trasformazioni sociali e nuove culture del benessere*, Milano, Angeli, p. 139-156

Hart, S.N., Pavolic, Z.

1991 *Children's rights in education: an historical perspective*, in «School Psychology Review», vol. 30, n. 3, p. 345-358

Hawes, J.M.

1991 *The children rights movement: a history of advocacy and protection*, Boston, Twayne

Jenks, C. et al. (eds.)

1999 *Editorial: the UN Convention on the Rights of the Child as a touchstone for research on childhood*, in «Childhood», vol. 6, n. 4, p. 403-407

Jones, P.

1994 *Rights*, Basingstoke, Macmillan

Mancini, A.

2003 *Il punto di vista dei bambini: primi risultati della ricerca in Molise*, in D. Grignoli, A. Mancini, A. Saporiti (a cura di), *Infanzia e diritti umani. Atti del seminario di studi Infanzia, educazione ai diritti umani e benessere sociale, Campobasso 19-20 novembre 2001*, Napoli, ESI, p. 154-182, (in corso di stampa)

Melton, G.B.

1983 *Child advocacy: psychological issues and interventions*, New York, Plenum Press

1980 *Children's concepts of their rights*, in «Journal of Clinical Child Psychology», n. 9, p. 186-190

Melton, G.B., Limber, S.

1992 *What children's rights mean to children: children's own views*, in M. Freeman, P. Veerman (eds.), *Ideologies of children's rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 167-187

Ministero dell'interno - Direzione generale dei servizi civili

1991 *Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza, Seminario internazionale organizzato dal Ministero dell'interno e dal Consiglio nazionale sui problemi dei minori d'intesa con il Centro europeo di Vienna per la politica e la ricerca sociale, Firenze, Istituto degli Innocenti, 20-23 febbraio 1991*, Milano, Unicopli

Moro, A.C.

2000 *Diritti del minore e nozione di interesse*, in «Cittadini in crescita», n. 2-3/2000, p. 9-24

Ochaíta, E., Espinosa, M.A.

2001 *Needs of children and adolescents as a basis for the justification of their rights*, in «The International Journal of Children's Rights», n. 9, p. 313-337

1998 *Children's rights and education: a psychological and developmental approach*, in Ph. Jaffé (ed.), *Challenging mentalities: implementing the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Ghent, University of Ghent

1997 *Children's participation in family and school life. A psychological and developmental*

approach, in «The International Journal of Children's Rights», vol. 5, n. 3, p. 279-297

Rodham, H.

1973 *Children under the law*, in «Harvard Educational Review», vol. 43, n. 4, p. 487-514

Ruck, M.D. et al.

1998 *Adolescents' and children's knowledge about rights: some evidence for how young people view rights in their own lives*, in «Journal of Adolescence», n. 21, p. 275-289

Saporiti, A.

1998 *Exploring children's rights*, Milano, Angeli

Takanisci, R.

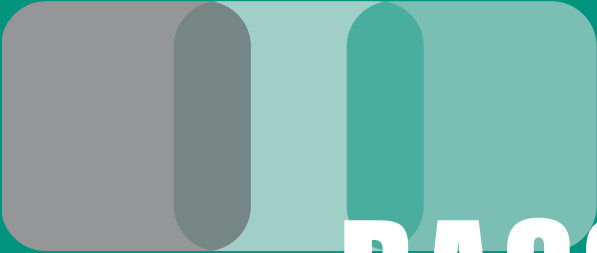
1978 *Childhood as a social issue: historical roots of contemporary child advocacy movements*, in «Journal of Social Issue», vol. 34, n. 2, p. 8-28

Verhellen, E.

1994 *Convention on the Rights of the Child*, Leuven, Verhellem and Grant

Zeldin, T.

1973 *France 1848-1945*, Oxford, Oxford University Press



RASSEGNE

gennaio-marzo 2003

Organizzazioni internazionali

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

Organizzazione delle Nazioni unite

ASSEMBLEA GENERALE

Discriminazione di genere

Il 12 febbraio 2003 l'Assemblea generale delle Nazioni unite, con la risoluzione 57/189 *The girl child*¹, ha denunciato nuovamente le gravi discriminazioni che le bambine subiscono nella nostra società, sottolineando la necessità di dare immediata e concreta attuazione alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 e alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979. L'Assemblea invita i governi e le stesse Nazioni unite, in cooperazione con le organizzazioni internazionali, a incrementare gli sforzi fatti e a dare attuazione agli obiettivi individuati durante il *World Education Forum*² ed eliminare entro il 2005 la discriminazione d'accesso all'educazione primaria e secondaria, che le bambine subiscono. La risoluzione rileva la necessità di rafforzare la normativa nazionale a protezione delle bambine contro ogni tipo di violenza e sfruttamento, incluso l'infanticidio femminile e la selezione sessuale prenatale, le mutilazioni genitali, lo stupro, la violenza domestica, l'incesto, l'abuso sessuale, lo sfruttamento sessuale, la prostituzione e la pornografia infantile, il traffico di donne e sfruttamento del lavoro. Inoltre, invita gli organismi a tutela dei diritti umani ad adottare sistematicamente un approccio proteso all'eliminazione delle discriminazioni di genere, in modo che entrambi i sessi contribuiscano alla vita sociale e fruiscono a pieno della stessa.

Tutela dei minori

Durante la 57ª sessione, del 19 febbraio 2003, l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione sui diritti del minore³. La risoluzione si compone di tre parti essenziali, dedicate rispettivamente: la prima alla prevenzione ed eliminazione della vendita e dello sfruttamento sessuale dei minori, inclusa la prostituzione e la pornografia infantile, in cui si chiede agli Stati di elaborare politiche di lungo periodo e normative nazionali specifiche che criminalizzino tali pratiche; la seconda, ai minori coinvolti nei conflitti armati, auspicando una rapida ratifica del protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, in cui l'Assemblea si sofferma non solo sulla protezione dei minori nelle situazioni di conflitto, ma anche sull'importanza di adottare misure appropriate per la riabilitazione fisica e psichica di questi; e la terza, e ultima, dedicata all'eliminazione delle forme di sfruttamento minorile, in cui si invita a una mag-

¹ Resolution A/RES/57/189 *The girl child*, adopted by the General Assembly, 12 February 2003 (consultabile sul sito www.un.org)

² UNESCO, *Final Report of the World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000* (Paris, 2000).

³ Resolution A/RES/57/190 *Rights of the child*, adopted by the General Assembly, 19 February 2003.

giore cooperazione al fine di combattere tali forme di sfruttamento, permettendo ai minori uno sviluppo armonioso. Infine, l'Assemblea chiede al Segretario generale di elaborare in occasione della 58ª sessione, un rapporto sullo stato di realizzazione degli obiettivi individuati durante la 27ª sessione speciale dell'Assemblea generale ed elencati nel documento *A World Fit for Children*⁴.

CONSIGLIO DI SICUREZZA

Bambini e conflitti armati

Il 30 gennaio 2003 il Consiglio di sicurezza ha adottato una risoluzione nella quale ha nuovamente posto l'accento sugli effetti negativi che i conflitti armati hanno a diverso titolo sui bambini⁵. Il Consiglio, convinto della necessità di passare a un'attività di implementazione degli standard normativi internazionali di protezione dei bambini nei conflitti armati, si impegna a supportare il Segretario generale affinché instauri un dialogo diretto con le parti del conflitto, così da far cessare il coinvolgimento diretto dei bambini alle attività belliche. Inoltre, chiede a quest'ultimo di presentare un rapporto entro il 31 ottobre 2003, verificando i cambiamenti e i progressi fatti in quei Paesi dove il reclutamento dei bambini è più diffuso. Lo invita, inoltre, a formulare proposte specifiche sull'elaborazione di un sistema di monitoraggio più efficace all'interno delle Nazioni unite ed evidenziare le buone pratiche in materia di reintegrazione di bambini coinvolti nei conflitti.

COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI

Bambini e conflitti armati

Durante la 59ª sessione della Commissione sui diritti umani, svoltasi dal 17 marzo al 23 aprile 2003, è stato esaminato il rapporto annuale del Rappresentante speciale del Segretario generale in materia di bambini e conflitti armati, Olara A. Otunnu⁶. Il rapporto accoglie con entusiasmo l'entrata in vigore di due importanti documenti internazionali in materia di bambini e conflitti armati: il protocollo opzionale alla Convenzione dei diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Tuttavia, una vera sfida per il futuro, sembra essere proprio quella della concreta applicazione degli standard internazionali. A tal fine il Rappresentante speciale sottolinea l'importanza di includere la protezione dei bambini in tutti gli interventi umanitari e di pace (*peacemaking, peacekeeping e peace-building*) e nei programmi dei vari organi e agenzie delle Nazioni unite. Il rapporto osserva, inoltre, che alcune organizzazioni regionali e subregionali hanno inserito nei loro programmi d'azione la problematica dei bambini coinvolti direttamente o indirettamente nei conflitti armati, ma rinnova l'invito ad aumentare gli sforzi coinvolgendo nelle attività gli stessi bambini mediante la creazione di network informali.

⁴ Consultabile sul sito www.unicef.org

⁵ Security Council Resolution 1460 (2003) *Children and Armed Conflict* (consultabile sul sito www.un.org)

⁶ Annual report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, Mr. Olara A. Otunnu, submitted in accordance with General Assembly resolution 51/77, E/CN.4/2003/77, 3 March 2003 (consultabile sul sito www.unhchr.ch)

Sfruttamento sessuale dei minori

Nel corso della 59ª sessione della Commissione (17 marzo - 23 aprile 2003), è stato esaminato il rapporto del Relatore speciale Juan Miguel Petit, sulla vendita di minori, la prostituzione minorile e la pornografia che mette in scena minori⁷, presentato il 6 gennaio 2003. Il rapporto concentra la sua attenzione sulle conseguenze legali della vendita, della prostituzione e della pornografia minorile e approfondisce la criminalizzazione dei minori coinvolti in tali pratiche, considerati in alcuni ordinamenti giuridici nazionali come veri e propri criminali invece che vittime. Sono emersi due ordini di ostacoli agli interventi mirati contro tali fenomeni: da un lato una consistente mancanza di dati che permettano di delineare la natura e le dimensioni di questi fenomeni e, dall'altro, l'assenza in molti ordinamenti giuridici nazionali di disposizioni specifiche che puniscano queste azioni. Il Relatore speciale sollecita gli Stati a ratificare e applicare concretamente le disposizioni del medesimo protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo e conclude sottolineando l'esigenza di trattare, nell'ambito del proprio mandato, le problematiche dell'adozione illegale o forzata e dell'AIDS.

COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO*Condizione dell'infanzia in Italia*

Il Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni unite, durante la 32ª sessione, ha esaminato il secondo rapporto periodico dell'Italia⁸ e ha formulato le sue osservazioni e conclusioni in merito⁹. Il Comitato si compiace per i progressi compiuti nella raccolta di dati sulla condizione minorile, soprattutto a seguito dell'istituzione del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tuttavia, sottolinea, i dati non sono sufficientemente disaggregati, non forniscono informazioni sulla condizione delle fasce più deboli di minori (disabili, stranieri, zingari e poveri) e si riferiscono in genere alla famiglia piuttosto che al minore in quanto soggetto autonomo a se stante. Il Comitato ha espresso rammarico per la condizione discriminatoria subita dai minori extracomunitari, per quanto concerne l'accesso ai servizi sociali e all'educazione. Sollecita l'adozione di misure di protezione speciali per i minori stranieri non accompagnati e si rincuora per l'assenza di strutture di accoglienza adeguate, evidenziando il largo utilizzo della pratica del rimpatrio a seguito dell'entrata in vigore delle ultime disposizioni normative in materia e la riduzione del numero di permessi di soggiorno concessi ai minori. Il Comitato raccomanda, inoltre, la creazione di un organismo di monitoraggio indipendente e un ombudsman nazionale per l'infanzia a cui possano rivolgersi anche i singoli cittadini e suggerisce di meglio monitorare l'applicazione della legge 269/1998, dato che resta alto il numero di minori vittime di traffico a fini sessuali in Italia.

⁷ Report submitted by Mr. Juan Miguel Petit, Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography in accordance with Commission on Human Rights resolution 2002/92, E/CN.4/2003/79, 6 January 2003 (consultabile sul sito www.unhchr.ch)

⁸ Il secondo rapporto dell'Italia sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza è stato trasmesso al Comitato il 21 marzo 2000.

⁹ Consideration of Reports Submitted by States Parties under article 44 of the Convention - Concluding observations: Italy CRC/C/70/Add.13, 18 March 2003 (il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista ed è consultabile sul sito web www.unhchr.ch)

UNICEF*Sfruttamento dei minori*

Nel gennaio 2003 l'UNICEF ha pubblicato un rapporto sullo sfruttamento dei minori a livello mondiale¹⁰. Il rapporto è stato realizzato sulla base delle informazioni raccolte e dei risultati raggiunti dal Comitato UNICEF del Regno Unito durante la campagna *End child prostitution*, realizzata allo scopo di divulgare informazioni sulle gravi dimensioni dello sfruttamento dei minori e sulle sue caratteristiche. Il rapporto fornisce un'introduzione generale ai tre aspetti dello sfruttamento minorile che spesso si sovrappongono e intersecano: le peggiori forme di lavoro minorile, il traffico di minori e il loro commercio a fini sessuali. Ognuno di questi fenomeni è esaminato individuandone le cause e le modalità di realizzazione sulla base di dati statistici e attraverso le testimonianze delle vittime. Il rapporto si conclude con la descrizione di alcuni dei programmi UNICEF a tutela dei minori contro lo sfruttamento, che il Comitato UNICEF del Regno Unito intende rafforzare ed espandere nell'ambito della campagna di sensibilizzazione *End child exploitation*, al fine di facilitare l'adozione di disposizioni normative specifiche, di politiche di prevenzione efficaci e di attività di riabilitazione adeguate per i minori vittime di sfruttamento.

¹⁰ UNICEF UK, *End child exploitation: stop the traffic*, London, unicef, 2002, consultabile al sito web http://www.unicef.it/stop_traffic.htm

Organizzazioni europee

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

Unione europea

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Minori richiedenti asilo

Con direttiva del 27 gennaio 2003, il Consiglio è tornato a occuparsi della condizione dei richiedenti asilo, soffermandosi sulla problematica dell'accoglienza¹. La direttiva individua delle condizioni generali in materia d'accesso all'assistenza sanitaria, di residenza e libertà, di circolazione sul territorio nazionale, d'accesso all'istruzione e alla formazione professionale e di accesso al mercato del lavoro. Esorta gli Stati membri a fornire ai richiedenti asilo informazioni tempestive ed esaustive sui benefici e obblighi derivanti dalla disciplina vigente in materia e a predisporre una documentazione nominativa che attesti lo *status* di richiedente asilo. Per quanto riguarda i minori, la direttiva dispone l'accesso ai servizi di riabilitazione per coloro che abbiano subito qualsiasi tipo di abuso, negligenza, sfruttamento o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato, mentre per i minori non accompagnati e richiedenti asilo – includendoli tra quei soggetti che necessitano di un'attenzione specifica in quanto portatori di esigenze particolari – prevede che siano alloggiati presso famiglie o centri d'accoglienza adatti alle loro esigenze, prevede la tempestiva nomina del tutore legale e l'altrettanto rapida ricerca dei familiari.

Asilo

Il 18 febbraio 2003, compiendo un ulteriore passo verso la realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune, il Consiglio europeo ha adottato un regolamento in materia di determinazione dello Stato membro competente a esaminare le domande d'asilo presentate da cittadini di Paesi terzi². Il Regolamento, nel sottolineare l'importanza di adottare un meccanismo che con chiarezza e praticità permetta di individuare lo Stato membro competente, pone a fondamento dei criteri gerarchicamente applicabili per la determinazione della competenza, il rispetto dell'unità del nucleo familiare. Dispone, quindi, il trattamento congiunto delle domande d'asilo dei componenti della stessa famiglia da parte di un solo Stato e, nel caso di minori non accompagnati, riconosce competente all'esame della domanda lo Stato in cui si trova legalmente un familiare del minore, sempre che ciò non sia contrario all'interesse di quest'ultimo.

1 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, pubblicata in GUCE L 31 del 6 febbraio 2003. Il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

2 Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, pubblicato su GUCE L 50 del 25 febbraio 2003.

Altri documenti approvati

Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea, del 2 dicembre 2002, sulla prevenzione del fumo e su iniziative per rafforzare la lotta contro il tabagismo, pubblicata in GUCE L 22 del 25 gennaio 2003.

Decisione del Consiglio dell'Unione europea, del 19 dicembre 2002, che autorizza gli Stati membri a firmare, nell'interesse della Comunità, la convenzione de L'Aja del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori, pubblicata in GUCE L 48 del 21 febbraio 2003.

PARLAMENTO EUROPEO*Diritti umani*

A conferma del ruolo acquisito nel corso degli anni in materia di promozione e tutela dei diritti umani, il Parlamento europeo ha approvato, il 15 gennaio 2003, la relazione del parlamentare Joke Swiebel sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea per l'anno 2001³. Elaborata sulla base della Carta dei diritti fondamentali, la relazione si sviluppa intorno ai capisaldi della democrazia europea e verifica l'implementazione di questi valori mediante le denunce raccolte in Europa dalle organizzazioni non governative, che evidenziano all'interno dell'Unione una situazione difficile in cui sono ancora numerose le violazioni dei diritti umani. Elevato appare il numero delle violazioni in materia di giusto processo, accesso alla giustizia, diritto a un'udienza pubblica, principio del contraddittorio e termine ragionevole di durata del processo, mentre altrettanto grave risulta il rispetto della libertà di espressione e di informazione. Per quanto riguarda la condizione dei minori nell'Unione europea, la relazione riscontra la mancata ratifica di importanti trattati europei e internazionali da parte degli Stati membri⁴ e l'assenza di una regolamentazione dettagliata del lavoro minorile. In particolare, si denuncia la non implementazione della Carta sociale europea in materia di lavoro minorile e in materia di congedi parentali, da parte di numerosi Stati membri.

Sport

Il Parlamento europeo con decisione del 16 febbraio 2003⁵, ha istituito il 2004 Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport⁶. Tale decisione mira a sensibilizzare alla cooperazione fra istituti di insegnamento e organizzazioni sportive, al fine di

3 Risoluzione (2001) (2001/2014 (IN)), sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea. Consultabile su www.europa.eu.int/

4 In particolare, nella relazione si invitano gli Stati membri dell'Unione europea a ratificare il protocollo n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Convenzione europea sull'adozione dei bambini, la Convenzione europea sullo status giuridico di figli nati al di fuori del matrimonio e il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

5 Decisione n. 291/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 febbraio 2003, che istituisce l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport 2004, pubblicata in GUCE L 43 del 18 febbraio 2003.

6 Il valore educativo dello sport è stato riconosciuto dal Consiglio europeo di Nizza del 2000 che precedentemente, nel 1999, con risoluzione aveva invitato la Commissione a sviluppare, in cooperazione con gli Stati membri, un approccio che permettesse di sfruttare a pieno il potenziale educativo informale dell'attività sportiva.

trarre il massimo vantaggio dalla capacità educativa dello sport per lo sviluppo dell'identità personale e della coscienza sociale, promuovendo la mobilità degli studenti – soprattutto in ambiti multiculturali – e creando un maggior equilibrio tra l'attività intellettuale e quella fisica nell'ambito scolastico. Al fine di realizzare tali obiettivi, ciascuno Stato membro è invitato a designare l'organo nazionale incaricato per l'iniziativa in cooperazione con la Commissione, a organizzare incontri e competizioni scolastiche sportive, a incoraggiare il volontariato in occasione delle Olimpiadi e di altre manifestazioni sportive in programma per il 2004 e a realizzare attività di informazione e promozione del potenziale educativo dello sport, con il supporto dei media.

COMMISSIONE EUROPEA

Programma Daphne

Sulla base degli ottimi risultati conseguiti dall'attuale programma *Daphne* (2000-2003), attestati dalla relazione sull'attuazione del programma presentata dalla Commissione al Parlamento e al Consiglio nell'aprile 2002⁷, il 4 febbraio 2003 la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio una proposta di decisione istitutiva di una seconda fase del programma *Daphne* per il periodo 2004-2008⁸. La proposta ricalca l'impostazione originaria presentata nel 2000 e si propone di raggiungere l'obiettivo di prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne mediante l'individuazione e lo scambio di informazioni su pratiche ed esperienze di lavoro, la realizzazione di ricerche specifiche, la creazione di reti multidisciplinari stabili, l'ideazione e la messa in opera di programmi per il trattamento sia degli aggressori sia delle vittime e l'attuazione di campagne di sensibilizzazione per un pubblico specifico. Due essenzialmente le innovazioni introdotte e cioè: la divulgazione delle informazioni e dei risultati ottenuti dal precedente programma e l'aumentato del finanziamento di riferimento. Nel precedente programma *Daphne* è stato possibile finanziare solo il 13% delle proposte presentate, mentre almeno la metà di progetti proposti meritava di essere finanziata e, inoltre, l'adesione di dieci nuovi Stati membri all'Unione europea lascia presagire un aumento delle domande in ragione dei gravi problemi riscontrati in questi Paesi.

Tratta di esseri umani

La Commissione europea nel perseguire lo scopo dell'Unione di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune e sulla scia di quanto emerso durante il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 e di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002, ha istituito un Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani⁹. Il Gruppo, al fine di mantenere un approccio multidisciplinare necessario per contrastare tutti gli anelli della catena della tratta nei Paesi d'origine, in quelli di transito e in quelli di destinazio-

⁷ COM(2002) 169 definitivo, SEC(2002)338.

⁸ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II), COM(2003)54 definitivo. Il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

⁹ Decisione della Commissione, del 25 marzo 2003, che istituisce un gruppo consultivo denominato "Gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani", pubblicata in GUCE L 79 del 26 marzo 2003.

ne, si compone di venti esperti provenienti da settori diversi, nominati per un anno dalla Commissione sulla base di un elenco di persone proposte dai governi degli Stati membri, dai governi candidati e dalle organizzazioni internazionali governative e non governative operanti in questo ambito¹⁰. Il gruppo ha prevalentemente funzione consultiva, ad esso la Commissione può far riferimento per qualsiasi questione relativa alla tratta degli esseri umani e su richiesta della stessa o di propria iniziativa può formulare pareri o presentare relazioni di ausilio all'attività della Commissione a livello europeo.

Altri documenti approvati

Proposta di decisione presentata dalla Commissione al Consiglio il 2 ottobre 2002, sulla firma da parte della Comunità europea della Convenzione del Consiglio d'Europa sulle relazioni personali riguardanti i minori. Pubblicata in GUCE C 20, del 28 gennaio 2003.

Direttiva della Commissione, del 10 febbraio 2003, che modifica la direttiva n. 96/5/CE sugli alimenti a base di cereali e gli altri alimenti destinati ai lattanti e ai bambini. Pubblicata in GUCE L 41 del 14 febbraio 2003.

Decisione della Commissione, del 19 febbraio 2003, che modifica la decisione 1999/815/CE riguardante provvedimenti che vietano l'immissione sul mercato di giocattoli e articoli di puericoltura destinati a essere messi in bocca da bambini di età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenente taluni ftalati. Pubblicata in GUCE L 46 del 20 febbraio 2003.

¹⁰ Al fine di porre in essere delle misure atte a combattere il fenomeno della tratta degli esseri umani proibito dall'art. 5, punto 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella dichiarazione di Bruxelles del 2002 (documento conclusivo della Conferenza europea sulla prevenzione e sulla repressione della tratta degli esseri umani - Una sfida mondiale per il XXI secolo, tenutasi dal 18 al 20 settembre 2002), fu esplicitamente raccomandato alla Commissione di istituire un gruppo di esperti sulla tratta degli esseri umani. Fenomeno che era stato già affrontato con la decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002 (pubblicata in GUCE L 203 del 1° agosto 2002) e che definì la tratta di esseri umani un «grave crimine, che comporta la violazione dei diritti e della dignità dell'uomo e richiede un approccio multidisciplinare nei confronti di tutti gli anelli della catena della tratta, nei paesi d'origine, in quelli di transito e in quelli di destinazione».

Consiglio d'Europa

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

Giovani migranti in Europa

Il 31 gennaio l'Assemblea parlamentare ha adottato una raccomandazione¹¹ sulla questione dei giovani migranti in Europa¹² con la quale si richiede al Comitato dei ministri un investimento maggiore a favore del fenomeno dei giovani migranti in Europa, per esempio attraverso il lancio di un programma multidisciplinare di lungo periodo sul tema, l'elaborazione di misure finalizzate ad assistere gli Stati membri incoraggiando la partecipazione, la coesione sociale e la lotta al traffico delle persone. Infine, richiamando la raccomandazione sulle procedure di espulsione in conformità ai diritti umani¹³, l'Assemblea parlamentare chiede al Commissario per i diritti umani di svolgere un'indagine sulla situazione dei minori non accompagnati negli Stati membri del Consiglio d'Europa e di riferirne i risultati all'Assemblea e al Comitato dei ministri.

Altri documenti approvati

Decision n. 829/10.6, Convention on Contact Concerning Children - Date of Opening for Signature, 2002

11 Recommendation 1596 (2003) on the situation of young migrants in Europe, adopted by the Assembly the 31 of January 2003 (il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista ed è consultabile sul sito web <http://www.coe.int>).

12 L'Assemblea precisa che in tale categoria di persone rientrano bambini e giovani di entrambi i sessi, rimasti vittime dei trafficanti di esseri umani o entrati nel territorio di uno Stato per sfuggire alla povertà, a persecuzioni o a una situazione generalizzata di violenza.

13 Recommendation 1547 (2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, adopted by the Assembly.

Altre organizzazioni internazionali

Organizzazioni governative

CHILDONEUROPE

Creazione della rete

Il 24 gennaio 2003 – dopo due anni di lavori preparatori nell’ambito del Gruppo intergovernativo permanente *L’Europe de l’Enfance*, che mira al *mainstreaming* dei diritti dell’infanzia in tutte le politiche dell’Unione europea – è stata istituita la Rete europea di osservatori nazionali per l’infanzia (ChildONEurope). ChildONEurope mantiene con *L’Europe de l’Enfance* un legame privilegiato di collaborazione nel perseguire i fini di scambio d’informazioni su leggi, politiche, dati statistici, ricerche e buone pratiche in materia d’infanzia e adolescenza, nello scambio e divulgazione di conoscenze su metodologie e indicatori utilizzati e nel realizzare analisi comparative su argomenti specifici. La rete si compone di otto osservatori nazionali membri¹, nonché di sette osservatori² – tutti indicati dai rispettivi referenti nazionali del Gruppo intergovernativo *L’Europe de l’Enfance* – che possono decidere in qualsiasi momento di diventare membri di ChildONEurope nominando un osservatorio o altra istituzione nazionale in grado di fornire dati pubblici ufficiali sulla condizione dell’infanzia e dell’adolescenza. ChildONEurope si compone di un’assemblea dei membri della rete con funzioni decisionali e di un segretariato con funzioni propositive, di supporto tecnico-scientifico e di comunicazione fra i membri della rete stessa. La funzione di segretariato è attualmente svolta dall’Italia tramite il Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza³. Per l’anno 2003 l’agenda delle attività della rete include, tra l’altro, la preparazione, distribuzione ed elaborazione dei risultati di un questionario sulle attività degli osservatori nazionali degli Stati membri della rete, l’organizzazione di un seminario sul tema dei minori stranieri non accompagnati e il reperimento di fondi a Bruxelles per la prosecuzione delle attività a partire dal 2004, poiché il Ministero del lavoro e delle politiche sociali italiano si è assunto il finanziamento per il 2003, primo anno di attività di ChildONEurope.

¹ Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna.

² Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Olanda, Regno Unito e Svezia.

³ Le attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza sono gestite dall’Istituto degli Innocenti di Firenze in convenzione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Organizzazioni non governative

GLASGOW CENTRE FOR THE CHILD & SOCIETY

Inaugurazione

Il 18 marzo 2003 è stato ufficialmente inaugurato il Glasgow Centre for the Child & Society presso l'Università di Glasgow⁴, il cui obiettivo principale è quello di svolgere attività di ricerca mantenendo uno stretto contatto con l'evolversi del contesto sociale e politico, ponendo l'accento sulla connessione tra la condizione minorile e la società, così che quest'ultima supporti l'elaborazione e l'implementazione di politiche di intervento a favore dell'infanzia. Attività predominante del centro è la ricerca, realizzata con metodo misto mediante gruppi di lavoro e di dibattito *ad hoc* e interviste e questionari in cui viene richiesto ai minori, e non solo, di esprimere la propria opinione. Sono svolte ricerche di tipo quantitativo e qualitativo, sul punto di vista del minore e su quello degli adulti, esplorando punti di contatto e non tra le varie sfere generazionali (per esempio, come i genitori concepiscono il loro ruolo e come i minori si relazionano nei confronti dei loro nonni). Le attività del centro sono favorite dall'ambito accademico da cui trae origine e che facilita e sostiene un approccio multidisciplinare dell'analisi. Il centro svolge anche attività di formazione del personale specializzato in materia d'infanzia e adolescenza e attività di consulenza per istituzioni centrali nazionali, organizzazioni internazionali non governative, organizzazioni governative internazionali e regionali.

CHILD CENTRE FOR CHILDREN AT RISK IN THE BALTIC SEA REGION

Prostituzione minorile

Durante la primavera 2002, nell'ambito del programma STOP II, è stata svolta una ricerca dal network Children's Unit of the Council of the Baltic Sea States con lo scopo di fornire un'idea generale sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori in Estonia e, in particolare, nella sua capitale Tallinn⁵. La ricerca – condotta mediante interviste a esperti coinvolti in attività di assistenza e prevenzione del disagio minorile e a minori vittime di abusi sessuali – rileva che i bambini sfruttati sessualmente nella zona di Tallinn provengono da famiglie di emigrati non estoni, che risentono maggiormente degli effetti negativi dei cambiamenti sociali ed economici avvenuti nel Paese – quali la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale⁶ – e che il fenomeno della prostituzione qui si sviluppa essenzialmente in due modi: mediante l'abuso sessuale di bambini di strada e attraverso lo sfruttamento della prostituzione di minori nelle cosiddette case chiuse. Per quanto riguarda i minori di strada, essi vivono in to-

⁴ Direttore del centro è Malcom Hill.

⁵ Child Centre for Children at Risk in the Baltic Sea Region, *Minor Prostitution in Tallinn. Background and nature of phenomenon*, 09 January 2003, Estonia (consultabile al sito web <http://www.childcentre.baltinfo.org/research/dbafile2429.html>).

⁶ Tali effetti sono esacerbati dall'incapacità di comunicare nella lingua locale: infatti, dalla ricerca risulta che nella gran parte dei casi i bambini di strada nella capitale estone parlano solo il russo.

⁷ I pedofili rappresentano una piccolissima percentuale dei clienti di questi minori, dato che questi generalmente tentano d'instaurare con i bambini una relazione di più lungo termine.

tale abbandono, lontano dalle famiglie, senza alcun contatto con un adulto di riferimento e senza alcun sostegno economico, procurandosi il denaro per sopravvivere elemosinando, rubando oppure prostituendosi. Clienti di questi minori sono persone locali e turisti⁷, che solo in alcuni casi realizzano il contatto sessuale con il minore attraverso intermediari, in quanto la ricerca mostra che, nella generalità dei casi, sono gli stessi minori a cercare ed effettuare il contatto autonomamente. Al contrario, nel caso delle case chiuse, il contatto non è mai realizzato dal minore e i clienti sono in gran parte persone del luogo. La ricerca rileva che – nonostante il numero di minori presenti nelle case chiuse sia diminuito durante la seconda metà degli anni Novanta – sono minorenni un quarto delle prostitute nelle case chiuse della capitale estone, fra le quali circa la metà proveniente da altre regioni. In conclusione, la ricerca incoraggia lo sviluppo di politiche di intervento e assistenza offrendo un quadro d'insieme delle forme di prostituzione minorile presenti a Tallinn, individuando le cause del fenomeno e fornendo spunti concreti per l'elaborazione di politiche efficaci che permettano l'organizzazione di un sistema coordinato e multidisciplinare di interventi che, oltre a mirare alla risoluzione del problema, riesca a occuparsi dei singoli casi di abuso sessuale, dalla riabilitazione delle vittime alla persecuzione dei responsabili degli abusi.

Organismi istituzionali italiani

Parlamento italiano

LEGGI

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

Diritti del fanciullo

In data 20 marzo 2003¹, il Parlamento approva la legge di ratifica ed esecuzione della *Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*.

L'elaborazione di questa Convenzione ha inizio nel 1990 sulla scia della Raccomandazione 1121(1990) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 1989. La Convenzione europea mira a completare la Convenzione delle Nazioni unite, in particolare integra e perfeziona l'articolo 12 di quest'ultima, in cui si afferma il diritto del bambino ad essere ascoltato in tutte le procedure giudiziarie o amministrative che lo riguardano.

La Convenzione europea promuove il minore come titolare attivo di diritti, capace d'agire autonomamente nei procedimenti giurisdizionali che lo concernono, riconosce diritti azionabili direttamente dal minore stesso o da altre persone o organi e garantisce il diritto a essere informato e a partecipare ai procedimenti che lo coinvolgono in prima persona e che si svolgono innanzi all'autorità giudiziaria².

Istruzione e formazione

In data 28 marzo 2003³, è approvata la legge che delega al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi, finalizzati a individuare le norme generali e a delineare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

Al Governo si richiede, assicurando la parità d'accesso a tutti i livelli di istruzione e di preparazione professionale, di promuovere l'apprendimento durante tutto l'arco della vita, permettendo la graduale attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione, dalla scuola dell'infanzia fino ai più alti livelli culturali e professionali.

In particolare si sottolinea la necessità di mettere in contatto il mondo della scuola con il mercato del lavoro, facilitando il passaggio dal sistema liceale a quello della formazione professionale, nonché di integrare i corsi di secondo ciclo, per gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età, con attività lavorative, alternando scuola e lavoro, in stretta collaborazione con le imprese e camere di commercio, assicurando oltre alla conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mondo del lavoro.

¹ Legge 20 marzo 2003, n. 77, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 18 aprile 2003, n. 91, supplemento ordinario n. 66/L

² Per approfondimenti sugli aspetti applicativi della Convenzione europea nell'ordinamento italiano si veda il contributo di Gustavo Sergio pubblicato in questa stessa rivista.

³ Legge 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 2 aprile 2003, n. 77.

PROPOSTE E DISEGNI DI LEGGE*Tribunale per i minorenni e per la famiglia*

Nel corso della XIV legislatura il Governo⁴, la maggioranza⁵ e l'opposizione⁶ hanno presentato in Parlamento otto progetti e disegni di legge (ddl) in materia di riforma del tribunale per i minorenni. Tali progetti di legge sono stati oggetto d'esame da parte della Commissione giustizia della Camera dei deputati durante tutto il periodo in esame (gennaio-marzo 2003).

A parte il primo progetto presentato il 30 maggio 2001⁷ – che si propone di istituire presso ciascun tribunale ordinario e ciascun tribunale per i minorenni un'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori, di cui il giudice si avvale al fine di garantire, con la sua decisione, l'equilibrio psichico e il corretto sviluppo sociale del minore – tutti i progetti di legge successivi prevedono, per porre fine all'attuale frammentazione delle competenze in materia, l'istituzione di sezioni specializzate del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia e la conseguente soppressione dei tribunali per i minorenni e delle procure della Repubblica per i minorenni. Alle istituendo sezioni specializzate di tribunale, tutti i ddl attribuiscono competenze civili, penali e amministrative, a eccezione della proposta di iniziativa governativa che, prima della presentazione degli emendamenti nel marzo 2003, a esse attribuiva soltanto una competenza civile, lasciando integra la competenza penale e amministrativa dei tribunali per i minorenni. Infatti, il Governo ha presentato l'8 marzo 2002, accanto al disegno di legge che istituisce le sezioni specializzate in materia civile, un secondo ddl che incide sulla composizione e sulla competenza del tribunale penale per i minorenni, introducendo rilevanti modifiche alla disciplina prevista dal RDL 1404/1934 e successive modifiche, dal RD 12/1941 e successive modifiche, dal codice penale in tema di diminuzione della pena per minore età e dal DPR 448/1988 e successive modifiche in materia di procedura penale.

Escluso il disegno di legge non emendato di iniziativa governativa che non prevedeva l'integrazione del collegio giudicante – composto da tre giudici ordinari – con giudici esperti, tutti gli altri progetti di legge in materia sanciscono, invece, la presenza dei giudici onorari. Tuttavia, soltanto un progetto di legge presentato dall'opposizione⁸ si rifà all'attuale composizione del tribunale per i minorenni, prevedendo un

4 Ddl C2501, *Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni*, presentato l'8 marzo 2002 dal ministro della Giustizia Roberto Castelli; C2517, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*, presentato il 14 marzo 2002 dal ministro della Giustizia Roberto Castelli di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti.

5 Ddl C2088, *Istituzione presso i tribunali della sezione specializzata per i minori e per la famiglia*, presentato il 12 dicembre 2001 dal deputato Mario Pepe (Forza Italia) e altri; C2663, *Disposizioni per l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia*, presentato il 17 aprile 2002 dal deputato Flavio Tanzilli (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri.

6 Ddl C2641, *Riforma dell'ordinamento minorile e del processo civile minorile*, presentato il 12 aprile 2002 dalla deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; C2703, *Norme ordinamentali e processuali in materia di diritto di famiglia e dei minorenni*, presentato il 6 maggio 2002 dal deputato Pierluigi Castagnetti (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri; C816, *Istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia*, presentato il 13 giugno 2001 dal deputato Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo); C308, *Istituzione dell'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori presso ciascun tribunale ordinario o per i minorenni*, presentato il 30 maggio 2001 dalla deputata Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR Popolari per l'Europa, Gruppo misto).

7 Ddl C308 citato.

collegio giudicante composto da due giudici ordinari e due giudici onorari – un uomo e una donna – mentre gli altri progetti limitano la partecipazione del giudice non togato a un componente accanto a due giudici ordinari⁹. Soltanto in alcuni progetti¹⁰ persiste la figura del giudice tutelare, mentre negli altri tale figura viene assorbita dalla sezione specializzata. Alcuni ddl prevedono solo una composizione collegiale¹¹, mentre altri distinguono tra composizione monocratica – per le cause che richiedono una limitata specializzazione in quanto non vi è un diretto coinvolgimento del minore – e composizione collegiale.

Le sezioni specializzate si vedono, altresì, attribuita una competenza che va oltre quella degli attuali tribunali per i minorenni e giudici tutelari. In ambito civile, infatti, la competenza è estesa a tutte le materie relative al diritto di famiglia e della persona, superando gli attuali problemi di coordinamento tra i diversi organi competenti. In ambito penale, invece, le sezioni giudicano anche in merito a tutta una serie di controversie – tassativamente elencate – dove il minore non è più soggetto attivo del reato ma vittima dello stesso, al fine di garantire l'elevata specializzazione dell'organo giudicante; fa eccezione un ddl¹² che affronta il campo della materia penale solo con riguardo ai profili ordinamentali, alla composizione dei collegi giudicanti e alla delimitazione della competenza territoriale.

Tutte le proposte presentate, a eccezione del testo non emendato di iniziativa governativa, tendono, inoltre, a valorizzare i servizi sociali del territorio quali ausiliari dell'autorità giudiziaria.

Alcuni progetti introducono, poi, una nuova figura, variamente denominata (ufficio di protezione giuridica, garante del minore) alla quale si ricorre nei casi di accertata grave e persistente conflittualità tra i genitori, nei casi di inerzia dei genitori o di conflitto di interessi con il minore o qualora non si ritenga di poter nominare tutore o curatore un prossimo congiunto. Il nuovo organo, al quale sono attribuiti poteri d'impulso, rappresenta il minore nel procedimento che lo vede coinvolto.

Per quanto riguarda la procedura innanzi alle sezioni specializzate, i ddl rimandano tendenzialmente alle norme contenute nel codice di procedura civile, introducendo così anche nel procedimento camerale i principi del contraddittorio e dell'oralità sanciti dal novellato articolo 111 della Costituzione, delimitando la discrezionalità del giudice che va a discapito della garanzia della posizione delle parti. Le caratteristiche peculiari della materia hanno reso necessario, comunque, introdurre dei correttivi al modello del procedimento contenzioso.

Una particolare attenzione merita, infine, il ddl di iniziativa governativa emendato. Il 7 marzo 2003 il Governo presenta gli emendamenti al testo unificato del disegno di legge recante *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di fami-*

8 Ddl C2641 citato.

9 Nel ddl C2663 la giurisdizione è esercitata da un collegio composto da tre giudici ordinari, integrato da due ausiliari esperti.

10 Ddl C816 e C2088 citati.

11 Ddl C2663 e ddl C2517 citati.

12 Ddl C2703 citato.

*glia e dei minori*¹³ in discussione alla Commissione giustizia della Camera dei deputati dal 25 marzo 2002. A modifica del precedente testo, il Governo attribuisce carattere eccezionale alla devoluzione di altri affari civili alle sezioni specializzate¹⁴, introducendo così una maggiore qualificazione dell'organo giudicante.

Alla competenza civile delle sezioni specializzate viene aggiunta anche quella penale e amministrativa¹⁵, sopprimendo definitivamente i tribunali per i minorenni¹⁶. Inoltre, gli emendamenti del Governo reintroducono la figura del giudice onorario, non prevista nel testo originario. L'onorario (esperto psicologo con specializzazione in materia di diritto di famiglia o di diritto minorile, criminologo, neuropsichiatra infantile e per l'età evolutiva), che deve effettuare un periodo di tirocinio dopo la nomina presso le istituende sezioni, delinea il profilo psicologico del minore e svolge le audizioni nelle procedure di adozione, mentre nelle controversie penali partecipa alla camera di consiglio con il giudice togato¹⁷.

Altra novità è rappresentata dalla previsione di ipotesi di decisione in composizione monocratica¹⁸. Le sezioni specializzate dovranno essere istituite presso tutte le corti d'appello, i tribunali aventi sede nei capoluoghi di provincia e presso tutti i tribunali il cui organico e carico di lavoro lo consentano. Sempre in sintonia con gli altri progetti di legge, nel testo novellato i servizi sociali dipendenti dai Comuni o con questi convenzionati, sono considerati ausiliari delle sezioni specializzate accanto agli uffici del servizio sociale del Dipartimento per la giustizia minorile, quindi non più soltanto in via sussidiaria¹⁹.

Per quanto riguarda la procedura relativa alla separazione e al divorzio, con gli emendamenti si ammette la presenza dei difensori anche in sede di prima comparizione personale delle parti davanti al presidente, viene introdotto l'obbligo a carico di ciascuna parte di depositare, all'udienza, la dichiarazione dei redditi degli ultimi tre anni e la documentazione relativa all'ultima retribuzione percepita²⁰ e, dal punto di vista probatorio, è data facoltà al giudice di disporre l'accertamento sul reddito del lavoratore autonomo e sui beni che si trovano nella disponibilità dell'obbligato anche se intestati a soggetti diversi²¹. Al giudice della separazione viene, infine, attribuita la facoltà di disporre, su istanza di parte, che l'assegno di mantenimento sia posto a carico del terzo, datore di lavoro della parte obbligata alla corresponsione²².

Gli emendamenti introducono, infine, un'ulteriore delega al Governo precedentemente non prevista, con indicazione di principi e criteri direttivi, per predisporre la disciplina dei procedimenti di cui all'articolo 336 codice civile²³.

13 Ddl n. 2517 citato.

14 Articolo 1, comma 2.

15 Articolo 2, comma 1.

16 Articolo 7, comma 2.

17 Articolo 6 bis.

18 Articolo 4, comma 2.

19 Articolo 8, comma 1.

20 Articolo 11, comma 1 e 2.

21 Articolo 14.

22 Articolo 14 che introduce l'articolo 709 quater cpc.

23 Articolo 15 bis.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA*Adozioni internazionali*

Nella seduta del 22 gennaio viene sentito, ai sensi dell'art. 143 comma 2 del Regolamento della Camera dei deputati, il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo in materia di adozioni internazionali, tema sul quale la Commissione sta avviando un'indagine conoscitiva e rispetto al quale sono state presentate due risoluzioni²⁴, di identico contenuto. Nel corso dell'audizione il Ministro sottolinea la necessità di perfezionare la procedura di adozione internazionale attualmente vigente, garantendo sia una maggiore trasparenza della procedura – soprattutto rispetto ai costi sostenuti dalle coppie – sia forme di sostegno alle famiglie meno abbienti. Il Ministro informa, infine, che sono riprese le trattative con diversi Paesi non firmatari della Convenzione de L'Aja, al fine di raggiungere accordi bilaterali in materia e rendere più agevoli e trasparenti le procedure.

Dal dibattito successivo all'intervento del Ministro, emerge la necessità di definire maggiormente il ruolo degli enti autorizzati, di individuare canali privilegiati per chi manifesti la disponibilità ad adottare bambini più grandi, mettendo un freno alle prassi di alcuni tribunali per i minorenni che, nel dichiarare l'idoneità, fissano un tetto di età del bambino, di uniformare l'interpretazione della nuova normativa relativamente al cognome degli adottati e all'atto di nascita contenente le nuove generalità del minore e di regolamentare eventuali forme di adozioni a distanza e di affidi internazionali, già in parte praticate dalle associazioni umanitarie.

Tenendo conto di tali premesse, nelle successive sedute del 20 febbraio, 4 e 26 marzo vengono discusse e approvate le suddette risoluzioni.

Rapporto TV e minori

Nella seduta del 29 gennaio, che ha ad oggetto varie risoluzioni in materia di rapporto tra TV e minori, viene sentito il ministro delle Comunicazioni, Maurizio Gasparri affinché svolga un intervento introduttivo rispetto al tema in discussione. In tale sede il Ministro riferisce come il Governo si sia già fattivamente impegnato a ricercare soluzioni idonee a rispondere ai molteplici aspetti che emergono dagli atti parlamentari in discussione e come molte delle richieste negli stessi contenuti siano già state attuate o, quantomeno, avviate a soluzione. Il Ministro sottolinea l'importanza del codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in TV²⁵ e del nuovo contratto di servizio – approvato dal Consiglio dei ministri il 23 gennaio 2003 – fra il Ministro delle comunicazioni e la RAI.

Preso atto della normativa illustrata dal Ministro, la Commissione rileva comunque la necessità di approvare un atto di indirizzo unitario, discusso e approvato nella successiva seduta del 12 febbraio, che impegni il Governo:

- a promuovere la predisposizione di un testo unico della legislazione a tutela dei minori, da sottoporre al parere della Commissione parlamentare per l'infanzia;

24 Risoluzione 7-00190 Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e risoluzione 7-00023 Flavio Tredese (Forza Italia) e altri.

25 Tale codice è stato sottoscritto il 29 novembre 2002, fra gli altri, da RAI, Mediaset, La7 e dalle più rappresentative associazioni delle emittenti locali. Il testo integrale è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 3-4/2002 di questa stessa rivista.

- a garantire il rispetto, da parte di ogni emittente televisiva, del codice di autoregolamentazione su TV e minori richiamato dal Ministro, della Carta di Treviso e del codice di autoregolamentazione pubblicitaria, fermo restando il potere sanzionatorio attribuito all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni;

- ad attuare una classificazione delle opere specificamente rivolte ai minori, distinguendo fra quelle adatte all'infanzia e all'adolescenza e quelle di cui si consiglia una visione familiare, dandone adeguata pubblicità agli utenti, istituendo presso il Consiglio nazionale degli utenti un apposito organismo;

- a promuovere campagne di sensibilizzazione ed educative finalizzate ad una utilizzazione intelligente, responsabile e critica del mezzo televisivo;

- ad attivarsi affinché sia incrementata l'offerta televisiva di programmi diretti specificamente ai minori;

- a garantire un coordinamento nell'attività di monitoraggio svolto dai diversi enti istituzionali, nonché la sua attuazione;

- ad assicurare spazi adeguati dedicati all'informazione rivolta ai minori;

- ad attivarsi affinché sia introdotta, in ogni emittente televisiva, una figura professionale responsabile della programmazione rivolta ai minori, alla quale l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni possa rivolgersi per eventuali chiarimenti o informazioni;

- a trasmettere annualmente una relazione al Parlamento sull'attuazione della normativa vigente, sull'attività di vigilanza svolta e sul rispetto delle vigenti disposizioni di legge da parte dei concessionari, licenziatari e soggetti autorizzati alle trasmissioni radiotelevisive.

Accattonaggio

Nella seduta del 5 febbraio la Commissione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, procede all'audizione del sottosegretario di Stato per l'Interno, Alfredo Mantovano. Dall'intervento del Sottosegretario, nonché dalla discussione che ne discende, emerge la necessità di distinguere i diversi fenomeni di accattonaggio: quello nomade, da un lato, che vede coinvolti minori appartenenti a comunità disagiate, prevalentemente di origine rom, e che richiede piuttosto interventi di politica sociale; e, dall'altro, quello gestito da vere e proprie organizzazioni criminali, rispetto al quale appare necessario approntare adeguate soluzioni di tipo repressivo. Rispetto quest'ultimo fenomeno, il Sottosegretario illustra gli innumerevoli interventi legislativi, anche di rango internazionale e comunitario, diretti alla prevenzione e alla lotta al traffico di esseri umani, nonché le iniziative specifiche di collaborazione tra Italia e Albania al fine di diminuire l'afflusso di clandestini; ricorda l'istituzione, a livello centrale e periferico, di uffici della polizia di Stato con competenza esclusiva in materia e accenna all'ipotesi di coinvolgere anche la polizia municipale al fine di rendere il controllo e l'intervento sul territorio più capillare e aderente alla realtà locale.

Nonostante i numerosi interventi già in atto, durante la discussione viene sottolineata dalla Commissione la mancanza di punti di riferimento – come, ad esempio, un numero verde – per mezzo dei quali i cittadini possano diventare un utile filtro in merito alle denunce in materia, e l'assenza di una specifica fattispecie che incrimini

anche l'accompagnamento di persone adulte a neonati, tenuti in condizioni climatiche inaccettabili. Viene, inoltre, denunciato il problema del sottodimensionamento dei servizi sociali – la cui funzione risulta di fondamentale importanza per tutte quelle ipotesi di accattonaggio che derivano da situazioni di disagio sociale – e il pericolo che potrebbe rappresentare l'eventuale “regionalizzazione” delle forze dell'ordine rispetto a questo fenomeno che ha carattere addirittura internazionale.

Salute

Nella seduta del 18 febbraio sono tracciate le linee di lavoro e il programma di attività dei due gruppi di lavoro in materia di infanzia: quello che si occupa di vaccini e altre problematiche legate alla salute per l'infanzia e quello che si occupa della corretta alimentazione per minori.

Piano di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004

Nella seduta del 26 febbraio il sottosegretario di Stato per il Lavoro e le politiche sociali, Grazia Sestini, espone le linee fondamentali del Piano di azione e di interventi scaturito dal lavoro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dalle risultanze della Conferenza nazionale sull'infanzia. Il Piano evidenzia, tra i diritti del minore e della famiglia, il diritto primario del minore a vivere, crescere ed essere educato all'interno della propria famiglia. Affinché tale diritto sia garantito, il documento sottolinea l'importanza dei servizi dedicati alla famiglia, servizi che devono costituire adeguata risposta alle diverse problematiche culturali e sociali. Infatti, gli assegni al terzo figlio, il sostegno alla maternità e gli assegni familiari, pur assolvendo un compito importantissimo e immediato, devono essere integrati con i servizi.

Il documento, inoltre, contiene un accenno al progetto di legge sull'affidamento congiunto che deve tendere a limitare ripercussioni negative sul minore nei momenti di separazione del nucleo familiare e sull'“affido familiare allargato” che affianca alla cura del minore anche il sostegno ai suoi genitori.

Il Piano fa, altresì, ampio riferimento alle politiche rivolte agli adolescenti, auspicando la condivisione, accanto alle agenzie educative tradizionali (scuola e famiglia) dell'intervento del mondo delle imprese e del mondo associativo – anche in un'ottica di contrasto alla devianza e alla delinquenza minorile – e dedica un paragrafo alla lotta agli abusi, allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia.

Il sottosegretario sottolinea l'impegno di mantenere il termine del 2006 per la chiusura degli istituti di assistenza ai minori, sostenendo a tal fine la promozione dell'adozione e dell'affido familiare, la diffusione dell'adozione mite, in cui il minore mantiene o ripristina il rapporto con la famiglia d'origine e il riconoscimento delle realtà comunitarie.

Infine, una sezione che riguarda gli interventi legislativi e gli interventi di sistema, affronta il delicato problema del lavoro minorile che, qualora non emergano elementi di sfruttamento da parte di adulti e il minore abbia assolto all'obbligo scolastico, deve essere adeguatamente accompagnato.

SENATO DELLA REPUBBLICA

AULA

Tratta di esseri umani

Nelle due sedute del 26 febbraio il Senato procede all'esame del disegno di legge (ddl) in materia di lotta alla tratta di persone²⁶, approvato dalla Camera dei deputati in seguito alle modificazioni deliberate dal Senato. Il Senato approva l'introduzione, come indicato dalla Commissione giustizia, di strumenti di politica criminale ed esclude l'autonoma fattispecie criminosa dell'associazione per delinquere finalizzata al traffico di persone prevista nel testo originario, ricomprendendola nella generale figura del reato associativo. Trovano, inoltre, il consenso dell'aula gli aumenti di pena previsti nel caso in cui il reato sia commesso da appartenenti ad associazioni mafiose o camorristiche durante il periodo di applicazione di una misura di prevenzione, nonché l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale in ipotesi di delinquenza professionale e l'introduzione di nuovi strumenti investigativi, di disposizioni a favore dei collaboratori di giustizia, la confluenza dei beni confiscati nel fondo per le politiche sociali e un'ampia varietà di strumenti per sostenere le vittime di tali reati.

Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

Nella seduta dell'11 marzo il Senato approva, nel suo complesso, il ddl di ratifica della Convenzione in oggetto²⁷, già approvato dalla Camera dei deputati. Il testo della Convenzione, adottato a Strasburgo dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 26 gennaio 1996, introduce una nuova disciplina finalizzata a favorire l'adozione di meccanismi di coinvolgimento, ascolto, assistenza e rappresentanza legale dei minori nelle procedure giudiziarie.

Istruzione e formazione professionale

Nelle sedute del 5, 11 e 12 marzo il Senato discute ed approva, nel complesso, le modificazioni approvate dalla Camera dei deputati al ddl relativo alle norme generali sull'istruzione e sulla formazione professionale e ai livelli essenziali delle prestazioni in materia²⁸, finalizzato a delegare al Governo la definizione di queste ultime.

26 Ddl S885 deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Misure contro la tratta di persone*.

27 Ddl 1906 ministro degli Affari esteri Renato Ruggiero, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*.

28 Ddl S1306 ministro dell'Istruzione, università e ricerca Letizia Moratti, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e formazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, e richiamato nella rassegna Leggi del Parlamento italiano di questa stessa rivista*.

COMMISSIONI PERMANENTI

AFFARI COSTITUZIONALI

Oratori

Nelle sedute del 28 gennaio e del 5 febbraio la Commissione riprende l'esame dei due ddl in materia di oratori parrocchiali²⁹. Il relatore propone un testo unificato che, così semplificato, consente di perseguire l'obiettivo condiviso di permettere agli oratori e agli enti assimilati di ricevere contributi attraverso la partecipazione alla ripartizione dell'accantonamento che i Comuni sono tenuti a riservare per gli edifici di culto e le opere a essi pertinenti, in misura corrispondente almeno all'8 per cento delle somme dovute per oneri di urbanizzazione secondaria. Al termine della seduta del 5 febbraio la Commissione conviene di dare al relatore il mandato di **riferire all'Assemblea per l'approvazione** del testo unificato dei disegni di legge in esame, come emendato.

GIUSTIZIA

Mutilazioni genitali

Nelle sedute del 5 e 12 febbraio la Commissione approva il testo definitivo del ddl in materia di mutilazioni sessuali³⁰, convenendo che all'articolo 583 cp sia aggiunta una nuova circostanza aggravante nel caso in cui si verifichi «una lesione o mutilazione degli organi genitali provocata, in assenza di esigenze terapeutiche, al fine di condizionare le funzioni sessuali della vittima». Inoltre, ricorrendo tale circostanza aggravante, «non opera il giudizio di equivalenza o di prevalenza tra eventuali circostanze attenuanti, diverse da quelle di cui all'articolo 114 cp, e la predetta aggravante». Infine, tali disposizioni «si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di cittadino straniero residente in Italia e quando vi è richiesta del Ministro della giustizia».

Nella seduta dell'11 marzo, la relatrice Marina Magistrelli (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) illustra il ddl recante *Modifiche al codice penale e disposizioni concernenti il divieto di pratiche di mutilazione sessuale* che, definendo le nozioni di clitoridectomia, escissione e infibulazione, ne vieta la pratica fatta eccezione per il caso in cui le stesse siano poste in essere a titolo di cura medica per la salvaguardia della salute, prevedendo altresì la decadenza dalla potestà genitoriale ed eventualmente l'allontanamento dei genitori, quando uno o entrambi i genitori abbiano avuto conoscenza o in qualunque modo permesso o favorito l'attuazione delle suddette pratiche. Il ddl istituisce, inoltre, un numero verde e introduce nel codice penale gli articoli 583 bis e 583 ter. Il primo punisce con la reclusione da sette a dodici anni chiunque cagioni una mutilazione genitale dalla quale derivi una malattia nel corpo e nella

29 Ddl S14 senatore Maurizio Eufemi (Unione democristiana e di centro) e altri, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo*, e ddl C1606 deputato Luca Volonté (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo*, approvato dalla Camera dei deputati.

30 Ddl S414 senatore Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), *Modifiche al codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fine di condizionamento sessuale*.

mente mediante le suddette pratiche, fatte salve le esigenze terapeutiche, mentre il secondo introduce la pena accessoria dell'interdizione perpetua dall'esercizio dell'attività per l'esercente la professione sanitaria che contravvenga ai divieti introdotti e una sanzione amministrativa nei confronti del responsabile della struttura sanitaria in cui è stato commesso il reato.

Nella seduta del 19 marzo, in sede deliberante, si procede alla congiunzione dei due disegni di legge.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE

Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli

Nella seduta del 6 febbraio la Commissione conferisce mandato al relatore di **ri-ferire favorevolmente all'Assemblea** in merito al ddl già approvato dalla Camera per la ratifica ed esecuzione della Convenzione europea – fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e sopra richiamata³¹ – che tende a favorire l'uniformità delle legislazioni degli Stati membri in materia. Il documento, in particolare, attribuisce ai minori tutta una serie di diritti d'informazione e di partecipazione alle procedure che li riguardano, con l'assistenza da parte di soggetti di propria scelta o, eventualmente, con la designazione di rappresentanti speciali. Si fa, inoltre, carico all'autorità giudiziaria di verificare la concreta attuazione di tali diritti prima di prendere qualsiasi decisione riguardante il minore.

ISTRUZIONE

Istruzione e formazione professionale

In questo primo trimestre la Commissione procede all'esame del ddl recante delega al Governo in materia di istruzione e formazione professionale³², approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati, che ha previsto l'obbligo che ciascun decreto legislativo inerente alla materia fosse correlato da una relazione tecnica e che quelli che determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica possano essere emanati solo dopo l'approvazione di un'apposita legge di spesa che stanzi le occorrenti risorse. Al termine del dibattito, incentrato principalmente sulle perplessità espresse dall'opposizione in merito all'esigua copertura finanziaria prevista dal Governo che rischia di rendere impossibile l'attuazione della riforma e il conseguente vuoto legislativo che verrebbe a crearsi a causa della contestuale abrogazione delle leggi n. 30/2000 e n. 9/1999, la Commissione delibera di conferire mandato al relatore di **referire favorevolmente all'Assemblea** in merito al provvedimento in esame, nel testo approvato alla Camera dei deputati, autorizzandolo a richiedere lo svolgimento della relazione orale.

IGIENE E SANITÀ

Procreazione assistita

Nelle sedute di gennaio, febbraio e marzo, la Commissione procede all'esame di vari disegni di legge che si propongono di colmare il vuoto legislativo in materia di

31 Ddl S1906 ministro degli Affari esteri Renato Ruggiero, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*.

32 Ddl S1306-B ministro dell'Istruzione, università e ricerca Letizia Moratti, *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*.

procreazione assistita. Il dibattito – che prende le mosse dal ddl in materia³³ approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di vari disegni di legge – si incentra principalmente sulla rigidità della disciplina in esso prevista. Si critica, infatti, il divieto assoluto in esso previsto rispetto alla fecondazione eterologa (invece disciplinata in altri Stati europei), la mancata conciliazione tra una doverosa tutela dell'embrione e diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto alla salute della donna e la libertà scientifica, il divieto di crioconservazione degli embrioni, la limitazione a tre del numero di embrioni prodotti, il divieto di utilizzazione degli embrioni “non impiantati” a fini di ricerca, il divieto di clonazione terapeutica. Nel prosieguo del dibattito, vengono presentati ulteriori emendamenti.

TUTELA DEI DIRITTI UMANI

Sfruttamento sessuale

Nelle sedute di febbraio e marzo, la Commissione straordinaria per la tutela dei diritti umani procede all'audizione dei coordinatori dell'associazione non lucrativa di utilità sociale On the Road e dell'organizzazione non governativa Save the Children Italia, nell'ambito di un programma di studio sul problema del traffico degli esseri umani. In tale sede gli ospiti forniscono alla Commissione preziosi dati in merito alla situazione attuale della tratta di donne e bambini a scopo di sfruttamento sessuale e illustrano le rispettive modalità di intervento per fronteggiare tale illecita pratica. Rispetto alla situazione dello sfruttamento che colpisce in particolare i minori, il rappresentante di Save the Children Italia – sentito il 12 febbraio – spiega che il fenomeno presenta caratteristiche diverse. Nell'ultimo decennio, infatti, sono emerse pratiche legate alla tratta di persone destinate a particolari segmenti marginali di lavoro nero, tratta di donne e bambini destinati a prostituzione, accattonaggio, adozione internazionale a scopo di lucro e vendita di organi. In particolare, le pratiche di sfruttamento sessuale vanno dalla pedofilia alla pornografia con attori bambini, dall'avviamento alla prostituzione coatta in strada, alla segregazione in case di appuntamento. Ricorda, infine, il fenomeno crescente dei minori stranieri non accompagnati che, soffrendo le incertezze e le difficoltà legate alla clandestinità, sono molto a rischio in questo senso.

33 Ddl S1514, *Norme in materia di procreazione assistita*, risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti (Lega Nord Padania); Alessandro Ce' (Lega Nord Padania) e altri; Maria Burani Procaccini (Forza Italia); Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto); Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale); Giuseppe Molinari (Margherita di - l'Ulivo); Francesco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri; Ugo Martinat (Alleanza nazionale) e altri; Angela Napoli (Alleanza nazionale); Antonio Serena (Alleanza nazionale); Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto) e altri; Marida Bolognesi e Augusto Battaglia (Democratici di sinistra - l'Ulivo); Giuseppe Palumbo (Forza Italia) e altri; Elettra Deiana (Rifondazione comunista) e altri; Renzo Patria e Guido Crosetto (Forza Italia); Andrea Di Teodoro (Forza Italia).

COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E DI MINORI

Diritto del minore a una famiglia

Nella seduta del 5 febbraio il senatore Franco Mugnai (Alleanza nazionale) – in qualità di relatore del ddl in materia di modifica dell'articolo 2 della legge 184/1983 sul diritto del minore a una famiglia³⁴ e a integrazione della precedente illustrazione – al fine di approfondire la tematica sugli istituti di assistenza per minori, sottolinea che, nonostante le presenze siano in progressiva diminuzione, non si registra un aumento proporzionale dei procedimenti di adozione e di affidamento di minori alle famiglie. Esistono ancora per numerosi bambini, dunque, delle situazioni di precarietà che devono essere tenute in debito conto. Lo stesso vale per i minori stranieri, sempre più numerosi, rispetto ai quali non risulta possibile rintracciare la famiglia d'origine e per i quali l'istituto rappresenta l'unica soluzione. Particolare importanza assume, infine, l'individuazione in modo specifico di una dimensione ideale delle strutture di accoglienza di minori e dei costi del loro funzionamento al fine di garantire una certa omogeneità sull'intero territorio o, per lo meno, a livello regionale.

Adozione di maggiorenni

Il ddl discusso nelle sedute del 4 e 11 febbraio³⁵, prevede la possibilità di adottare un maggiorenne anche da parte di chi abbia discendenti legittimi o discendenti legittimati di minore età, soprattutto quando l'adottando è figlio del coniuge dell'adottante, e risponde all'esigenza, più volte sottolineata anche dalla Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale, di salvaguardare l'unità della famiglia che già comprende i figli avuti dal genitore dell'adottando. Al termine, la Commissione conviene di rinviare il prosieguo della discussione generale a una successiva seduta, al fine di approfondire le perplessità emerse in merito alla necessità di salvaguardare, nel contempo, l'identità biologica dei figli maggiori di età e all'opportunità di abbassare il limite di età del figlio minore ascoltato dal tribunale.

Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 269/1998 contro lo sfruttamento sessuale di minori

Nella seduta del 5 febbraio, la senatrice Marina Magistrelli (Margherita DL - l'Ulivo), dopo aver descritto i vari tipi di sfruttamento sessuale a danno di minori e aver illustrato il loro andamento in seguito all'introduzione della legge 269/1998 – che ha introdotto nuove figure di reato e nuovi strumenti investigativi inerenti la prevenzione e il contrasto all'utilizzo del web come strumento di sfruttamento sessuale – rileva, tuttavia, alcune lacune ancora presenti nella disciplina in esame. La senatrice sottolinea la necessità di rinnovare e rendere duraturo l'obbligo triennale a carico degli operatori turistici, sancito dall'articolo 16 della legge, di indicare nel materiale pubblicitario l'avvertenza sulla punibilità prevista in Italia per i reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, estendendo l'obbligo a tutti i documenti di viaggio.

³⁴ Ddl S791 Antonio Girfatti (Forza Italia), *Modifiche all'art. 2 legge 4 maggio 1983 n. 184, concernente il diritto del minore ad una famiglia.*

³⁵ Ddl S1611 senatori Antonino Caruso e Giuseppe Semeraro (Alleanza nazionale), *la Modifica dell'articolo 291 del codice civile in materia di adozione di persone maggiori d'età, dell'articolo 32 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, e dell'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, in materia di competenza del tribunale dei minorenni.*

Accenna, a questo proposito, all'assenza di norme che favoriscano la cooperazione internazionale: si riscontra la mancanza, da parte di alcuni Paesi mete del turismo sessuale, di possibilità o di volontà di intervenire in modo mirato contro tale prassi e il fatto che, spesso, i server che scaricano sui portali di rete i siti pedopornografici sono collocati all'estero, a volte in Paesi del terzo o quarto mondo aventi scarsa sensibilità giuridica e fanno capo a società anonime spesso *off shore*, rendendo impossibile l'identificazione dei responsabili. Infine, lamenta la mancata definizione nell'articolo 600 *ter* cp del concetto di sfruttamento minorile, rispetto al quale non è chiaro se è necessaria la prova di esso oppure se è sufficiente l'utilizzo di minori per immagini pedopornografiche per integrare la fattispecie incriminante. Deplora, altresì, la mancata previsione di norma analoga a quella sussistente in materia di reati di violenza sessuale secondo cui l'errore sull'età non scrimina, la mancata previsione della pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale e dall'ufficio di curatore e tutore dell'autore del reato e la mancata definizione, nell'articolo 600 *quater* cp, del concetto di "detenzione" e di "disposizione" di materiale pornografico, in considerazione dell'avvento di Internet quale strumento di sfruttamento sessuale.

Nella successiva seduta del 25 febbraio la senatrice sottopone alla Commissione una proposta di risoluzione che viene discussa nella seduta stessa e in quella successiva del 25 marzo. L'esame viene rinviato ad altra seduta per ulteriori approfondimenti e per la presentazione di eventuali emendamenti.

Minori e mezzi di comunicazione

Nella seduta dell'11 febbraio la Commissione **delibera in senso favorevole** all'elevazione del conflitto di competenza, ai sensi dell'articolo 34 del Regolamento del Senato, in ordine all'assegnazione dei ddl in materia di tutela dei minori nelle comunicazioni alla Commissione lavori pubblici e comunicazioni, conflitto che – come riferito dal Presidente alla Commissione nella seduta del 12 marzo – non è stato ravvisato dal Presidente del Senato che non ha ritenuto opportuno modificare l'assegnazione già disposta.

Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/1997 per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Nella seduta del 12 marzo, la senatrice Rosa Stanisci (Democratici di sinistra - l'Ulivo) relaziona alla Commissione in merito alla positiva attuazione della legge 285/1997. Sottolinea, tuttavia, alcuni aspetti critici che si ascrivono, da una parte, al non completo sviluppo delle ipotesi di partenza e al non completo raggiungimento dei destinatari ipotizzati e, d'altra parte, alle perduranti disuguaglianze fra bambini e adolescenti che la legge non sembra essere riuscita a ridurre. Nella stessa seduta, inoltre, viene posta all'attenzione della Commissione la preoccupazione in merito alla possibilità che gli interventi finora posti in essere in attuazione della legge 285/1997, possano essere assorbiti da quelli previsti dalla legge 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi, con il rischio che le politiche sociali siano considerate residuali e che da una politica puerocentrica dei servizi si torni a una visione adultocentrica, con la conseguenza di considerare l'infanzia un'età da proteggere e non da promuovere, preoccupazione rispetto alla quale la Commissione conviene di svolgere adeguato approfondimento in una successiva seduta.

CAMERA DEI DEPUTATI

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Lavoro minorile

Nelle sedute del 30 gennaio la Camera esamina diverse mozioni e risoluzioni dirette a impegnare il Governo a eliminare il lavoro minorile e a rimuovere le cause che determinano tale fenomeno.

Istruzione e formazione professionale

Nelle sedute dell'11, 12, 13 e 18 febbraio la Camera si occupa del ddl relativo alle norme generali in materia di livelli essenziali per l'istruzione e la formazione professionale³⁶, approvato dal Senato, e di proposte abbinata. Nella prima seduta sono discusse e respinte le questioni pregiudiziali presentate dall'opposizione. Quest'ultima sostiene che il ddl trascura il nuovo impianto ordinamentale introdotto dal novellato art. 117 della Costituzione, dove prevede, accanto a una competenza esclusiva dello Stato rispetto alle norme generali sull'istruzione, una potestà legislativa concorrente delle Regioni entro i limiti rappresentati dai principi fondamentali posti dallo Stato. Questo nuovo assetto legittimerebbe soltanto una delega delle competenze esclusive dello Stato e non anche in materia di legislazione concorrente, come invece avviene nel caso di specie. L'opposizione lamenta, inoltre, l'abolizione dell'obbligo scolastico sancito dall'art. 34 della Costituzione e muove critiche all'assenza di copertura finanziaria del ddl in esame. Nel prosieguo – nonostante la richiesta dell'opposizione, respinta dalla maggioranza, di sospendere la trattazione fino alla conclusione dell'esame del ddl costituzionale riguardante la devoluzione – la Camera procede alla discussione e approvazione del ddl, nel testo emendato.

Sostegno alla famiglia e alla natalità

Nelle sedute del 24 febbraio e 13 marzo, vengono presentate alla Camera diverse mozioni dirette a sostenere la famiglia e la natalità. Partendo dai preoccupanti dati sull'invecchiamento della popolazione italiana, si sottolinea l'urgenza di intervenire attraverso politiche di conciliazione a favore delle nascite e, quindi, politiche riguardanti le pari opportunità delle donne nell'accesso al mondo del lavoro e alla progressività di carriera; politiche di sostegno alla genitorialità, che implementino un sistema di servizi tesi a incrementare la natalità. Emerge, inoltre, la necessità di garantire la piena applicazione di leggi vigenti, quali quella sui congedi parentali che promuove concrete politiche di conciliazione tra vita lavorativa e famiglia. Al fine di incentivare i giovani a formare una famiglia, andrebbero inoltre implementate le politiche a favore della casa, ripensando, altresì, un sistema fiscale e retributivo in funzione dei carichi familiari e potenziando i consultori familiari. Si raccomanda infine, quando si parla di servizi alla persona e alla famiglia, di adottare una visione d'insieme di tutte

³⁶ Ddl S1306 ministro dell'Istruzione, università e ricerca Letizia Moratti, *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 problematiche connesse, intervenendo anche su situazioni di degrado e disagio economico sociale, attraverso interventi mirati per l'occupazione e la formazione, agevolazioni per le famiglie con membri disabili e sostegni per le famiglie degli immigrati, nel recupero dei valori di solidarietà e di rispetto.

Cooperazione giovanile

Nelle sedute di marzo la Camera discute e delibera in merito al ddl finalizzato a ratificare un accordo di cooperazione giovanile tra l'Italia e la Federazione russa³⁷, firmato a Roma il 15 gennaio 2001, che promuove e incoraggia momenti di scambio tra i giovani dei due Stati.

ATTIVITÀ ISPETTIVA*

Istruzione e formazione professionale

Interrogazione a risposta scritta del 25 settembre 2002 presentata dal deputato Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito alle convenzioni stipulate tra il Ministero e alcune Regioni, che prevedono la possibilità di accedere ai corsi di formazione professionale dopo la scuola media, con la conseguente uscita dal sistema dell'istruzione prima del quindicesimo anno di età, in contrasto con l'attuale ordinamento. L'interrogante chiede, in particolare, quali misure il Governo intenda adottare per garantire una forte riqualificazione dell'istruzione professionale destinata all'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché per contrastare e prevenire la dispersione scolastica, la marginalità, l'esclusione sociale, le carenze di apprendimento, le debolezze dei meno dotati o dei peggio guidati, favorendo il successo formativo in tutte le fasce sociali.

Risposta della sottosegretaria di Stato all'Istruzione, all'università e alla ricerca scientifica Valentina Aprea

14 gennaio 2003

La Sottosegretaria di Stato assicura che alla formazione professionale, così come concepita nel disegno di legge di riforma del sistema scolastico, è garantita pari dignità e prestigio dell'istruzione. Questo doppio canale consente di superare una separazione e marginalizzazione della formazione professionale, scongiurando i rischi di abbandono e dispersione scolastica. Per quanto riguarda la situazione attuale di sperimentazione attraverso apposite convenzioni in attesa della riforma, Valentina Aprea esclude qualsiasi contrasto di queste ultime con il vigente ordinamento: gli alunni sono, infatti, rimasti in forza alle rispettive scuole, assolvendo all'obbligo scolastico attraverso la frequenza di percorsi integrati tra istruzione e formazione professionale.

Tratta di minori

Interrogazione a risposta scritta del 16 settembre 2002 presentata dal deputato Tommaso Foti (Alleanza nazionale) al Ministro dell'interno, in merito alle iniziative assunte dal Governo per contrastare e prevenire le sparizioni di minori e il loro utiliz-

37 Ddl C3538 ministro degli Affari esteri Franco Frattini, Ratifica dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile.

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

zo in attività illecite quali l'accattonaggio, la prostituzione, il coinvolgimento in film a luci rosse o l'inserimento nel circuito della pedofilia.

Risposta del sottosegretario di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano
14 gennaio 2003

Il Sottosegretario ricorda che, nell'ambito dei Paesi firmatari del trattato di Shengen, il nominativo del minore scomparso viene inserito – a cura degli uffici delle forze dell'ordine – in un apposito schedario della banca dati interforze, affinché le ricerche non siano limitate al solo territorio nazionale. Qualora vi sia motivo di ritenere che il minore si trovi in un Paese non firmatario, sono invece interessati i servizi di polizia del luogo tramite l'Interpol. La polizia di Stato ha, inoltre, aderito al network dell'International center for missing and exploited children (ICMEC), organizzazione internazionale no profit fondata nel 1999 che raccoglie e mette a disposizione le tecnologie e le infrastrutture per la diffusione su Internet delle notizie utili per il ritrovamento dei minori scomparsi.

Egli ricorda, tuttavia, che il problema dei minori scomparsi è da considerarsi un fenomeno di natura prevalentemente sociale, trattandosi per lo più di adolescenti tra i 15 e i 18 anni che si sono allontanati volontariamente, oppure di minori dei 10 anni sottratti da un genitore separato o da entrambi i genitori per eludere un provvedimento del tribunale per i minorenni. Allo stato, inoltre, non esistono elementi in merito all'esistenza di organizzazioni criminali responsabili di sottrazione di minori italiani per il loro sfruttamento nel mondo della pedofilia o della prostituzione o per espianiti di organi. Il traffico di minori stranieri sembra gestito prevalentemente da organizzazioni criminali slave rispetto alle quali sono stati ultimamente registrati dei contatti con esponenti del crimine brindisino. Il Sottosegretario aggiunge, infine, che: sono stati istituiti presso tutte le questure gli uffici minori; in seguito all'entrata in vigore della legge 269/1998, sono state istituite sezioni specializzate per le indagini sui reati di sfruttamento sessuale minorile in raccordo con sezioni analoghe esistenti nei Paesi europei; uno specifico settore della polizia di Stato si avvale di personale specializzato per prevenire e contrastare gli abusi ai danni di bambini, commessi avvalendosi della rete Internet; una particolare attenzione è dedicata dalle forze dell'ordine nella lotta alla dispersione scolastica, attraverso intese con i provveditorati agli studi; infine, vari protocolli d'intesa sono stati stipulati tra le diverse istituzioni che si occupano di minori al fine di realizzare interventi integrati di tutela e prevenzione.

Lavoro minorile

Interrogazione a risposta orale del 12 dicembre 2002 presentata dal deputato Alberto Arrighi (Alleanza nazionale) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro senza portafoglio per le pari opportunità e al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in merito ai dati allarmanti pubblicati sul sito ufficiale dell'UNICEF sulla situazione del lavoro e dello sfruttamento minorile nel mondo e, in particolare, in Italia dove sono stati registrati dall'ISTAT 145 mila "baby lavoratori" che, secondo una stima della CGIL sarebbero quasi il triplo. L'interrogante, oltre a chiedere conferma della situazione rilevata sul territorio nazionale, specificando, in particolare, se la rilevazione ricomprende anche i minori stranieri presenti sul territorio, chie-

Organismi istituzionali italiani

de ai Ministri di indicare se sono stati rilevati casi di sfruttamento e di illustrare quali strategie il Governo intende approntare per arginare questo fenomeno.

**Risposta del sottosegretario per il Lavoro e le politiche sociali Maurizio Sacconi
12 febbraio 2003**

Il Sottosegretario di Stato, confermando l'indagine ISTAT che riguarda solo la popolazione italiana, afferma che in Italia sono stati rilevati 144 mila minori lavoratori, con una percentuale del 3,1% sul totale della popolazione minorile, dato questo che ricomprende tutti i bambini che hanno svolto almeno un'ora di lavoro nel periodo di riferimento. Egli specifica, tuttavia, che l'indagine non ricomprende tutte le attività di carattere illegale e che, pertanto, le ipotesi di sfruttamento riscontrate, che rappresentano circa il 4,6 per cento dei "baby lavoratori", si riferiscono a quelle attività che hanno conseguenze negative sul normale sviluppo del soggetto in età evolutiva. Data la stretta correlazione tra povertà materiale, abbandono scolastico e lavoro minorile, con la circolare n. 61 del 18 dicembre 2002 si è tentato di dar vita a un intervento integrato e coordinato tra gli organi istituzionali interessati, sia per il monitoraggio delle situazioni a rischio, sia per realizzare politiche attive di ausilio alle famiglie bisognose e di rilancio del sistema scolastico. Nella stessa ottica è stata, infine, intrapresa un'attività mirata al coordinamento delle azioni in materia di lavoro minorile da parte di tutte le amministrazioni competenti in materia.

Altre risposte del Governo

Il sottosegretario di Stato per l'Interno, Alfredo Mantovano, risponde il 14 gennaio 2003 all'interrogazione a risposta scritta dell'16 settembre 2002, presentata dalla deputata Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto) al Ministro degli affari esteri, al Ministro della salute e al Ministro delle comunicazioni, in merito alle iniziative adottate per contrastare la commercializzazione clandestina di organi umani, spermatozoi e ovociti, anche attraverso siti Internet allo stato non perseguibili.

La sottosegretaria di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, risponde il 4 marzo 2003 all'interrogazione a risposta scritta del 14 novembre 2001 con la quale la deputata Angela Napoli (Alleanza nazionale) chiede al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che venga restituita adeguata dignità all'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole.

COMMISSIONI PERMANENTI**GIUSTIZIA***Separazione coniugale e affidamento dei figli*

Nella seduta del 22 gennaio, la Commissione delibera di costituire un Comitato ristretto per condurre una riflessione più puntuale sulle nuove norme in materia di separazione dei coniugi e affidamento congiunto della prole.

Mutilazioni genitali

La Commissione, nella seduta del 29 gennaio, delibera di chiedere al Presidente della Camera di promuovere le intese con il Presidente del Senato, ai sensi dell'art. 78 del Regolamento al fine di stabilire quale ramo del Parlamento possa proseguire l'esame dei provvedimenti in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali.

AFFARI ESTERI

Cooperazione giovanile

Nelle sedute dell'11 febbraio e 5 marzo, la Commissione esamina e delibera in senso favorevole al ddl di ratifica dell'accordo con la Federazione russa³⁸, che promuove e incoraggia gli scambi tra i giovani dei due Paesi.

CULTURA

Istruzione e formazione professionale

Nel primo trimestre, la Commissione dedica nove sedute, con la partecipazione del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti, all'esame preliminare del disegno di legge sulla riforma del sistema scolastico.

Nella prima fase del dibattito, l'opposizione solleva numerose perplessità in merito: 1) al ricorso allo strumento della legge delega in materia di istruzione, strumento che incide notevolmente sulla possibilità di un reale confronto su tematiche di tale importanza; 2) alla cosiddetta devoluzione con la quale si prevede di delegare alle Regioni delle importanti funzioni relative alla scuola, che potrebbe condurre alla frantumazione della scuola italiana in diversi sistemi regionali, a discapito dell'identità nazionale dell'istruzione; 3) alla mancanza di risorse finanziarie certe che dimostra la scarsa credibilità della riforma; 4) all'anticipata iscrizione degli alunni alla scuola dell'infanzia e alla scuola elementare, per l'assoluta mancanza di una verifica degli esiti della sperimentazione avviata presso alcuni istituti; 5) all'abolizione dell'obbligo scolastico; 6) alla distinzione precoce prefigurata con il doppio canale del sistema di istruzione, da un lato, e del sistema di formazione professionale dall'altro; 7) alla reintroduzione della figura del maestro prevalente nella scuola elementare; 8) alla mancata previsione di una formazione continua del corpo docenti; 9) al rischio che il sistema pubblico, universale e centrale, venga relegato a un livello di marginalità rispetto a quello privato nell'offerta formativa.

Tenuto conto dei punti fondamentali emersi dalla discussione, il Ministro precisa che l'articolato del disegno di legge delega parte da un impianto legislativo, la legge n. 30 del 2000, che è stato ampiamente dibattuto, condiviso, criticato e aggiustato e sottolinea come lo strumento della legge delega abbia consentito al Governo di accompagnare la proposta con la previsione di un piano pluriennale di risorse finanziarie. Rassicura, inoltre, l'opposizione che vi sarà sicuramente un monitoraggio e una valutazione della realizzazione delle fasi della legge da parte del Parlamento, in ottemperanza ai principi di trasparenza, di dialogo e confronto.

In risposta alle osservazioni sollevate in merito al rischio paventato di dar vita a

³⁸ Ddl C3538 ministro degli Affari esteri Franco Frattini, *Ratifica dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile*.

un nuovo centralismo regionale, a scapito dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, il Ministro ricorda che dal dettato del provvedimento in esame emerge come l'autonomia scolastica rappresenta per il Governo un valore e una conquista che si intende preservare e valorizzare e rileva, inoltre, come la previsione di un doppio canale renda possibile ampliare e diversificare l'offerta, garantendo ai ragazzi la possibilità di seguire le proprie vocazioni e attitudini e scongiurando, in parte, anche il fenomeno della dispersione scolastica. Precisa inoltre che nel provvedimento è stato superato il concetto di "obbligo" scolastico per sottolineare e rafforzare il "diritto" del cittadino all'istruzione e il conseguente "dovere" dell'istituzione di garantirlo.

Anche la preparazione del corpo docenti non sembra messa in dubbio dal ddl che prevede semplicemente un adeguamento al nuovo ordinamento dei percorsi di laurea. Il Ministro osserva, poi come l'anticipazione dell'inserimento alla scuola dell'infanzia e elementare vada incontro a una esigenza sociale fortemente sentita da quelle famiglie meno abbienti che non si possono permettere soluzioni a pagamento.

Nel corso della discussione, la Commissione esamina e respinge tutti gli emendamenti al ddl presentati dall'opposizione, nonché gli articoli aggiuntivi e delibera di conferire mandato al relatore di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento in esame, chiedendo, altresì, l'autorizzazione a riferire oralmente.

AFFARI SOCIALI

Asili nido

Nelle sedute del 15 e 22 gennaio, in presenza dei sottosegretari di Stato per il Lavoro e le politiche sociali, Grazia Sestini, e per la Salute, Antonio Guidi, la Commissione riprende l'esame degli emendamenti dagli articoli 5 a 9 del ddl in materia di asili nido³⁹ e degli articoli aggiuntivi presentati e delibera di trasmettere il testo risultante dalle modifiche apportate alle competenti Commissioni per l'espressione del parere prescritto, rinviando ad altra seduta il seguito dell'esame.

39 Ddl C172 Maria Burani Procaccini (Forza Italia), esaminato congiuntamente ai ddl C690 Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), C891 Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), C1783 Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale), C2003 Carmelo Briguglio (Alleanza nazionale) e C2020 ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, ministro senza portafoglio per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo.

Governo italiano

CONSIGLIO DEI MINISTRI

Tribunale per i minorenni

Il Consiglio dei ministri approva il 7 marzo, su proposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli, alcuni emendamenti al disegno di legge in materia di istituzione delle sezioni specializzate per la famiglia e i minori. Con le nuove disposizioni, i tribunali per i minorenni sono soppressi e le sezioni specializzate sono istituite presso tutti i tribunali ove risulti possibile e, qualora non siano istituite, il presidente della corte d'appello potrà autorizzare la trattazione in loco delle controversie. Un ulteriore emendamento prevede che i magistrati onorari integrino i collegi giudicanti nel settore penale e assistano i giudici nei procedimenti civili.

Tutela e sostegno della maternità e della paternità

Il Consiglio approva il 7 marzo, su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni e del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo uno schema di decreto legislativo che apporta alcune modifiche e integrazioni al testo unico in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, anche coordinandolo con norme sopravvenute. Tra le modifiche, l'estensione alle lavoratrici autonome del trattamento previdenziale – oltre a quello economico già previsto – del congedo parentale e l'estensione di tale congedo ai genitori adottivi e affidatari. Viene, infine, ampliato e aggiornato l'elenco degli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza in favore dei liberi professionisti.

Istituti scolastici

Il Consiglio dei ministri in data 14 marzo, su proposta del ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti approva uno schema di decreto presidenziale che riordina le scuole e gli istituti di carattere atipico, individuati dal decreto legislativo 297 del 1994 quali enti finalizzati al supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, nel quadro dell'attuazione dei principi per l'integrazione scolastica dei portatori di handicap sensoriali. Accanto alle nuove denominazioni conferite agli enti, ne vengono ridisegnati compiti, organi e attività amministrativa.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO¹

Educazione ambientale

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha firmato in data 26 febbraio un protocollo d'intesa con l'INPDAP² per incentivare la conoscenza dell'ambiente e della natura da parte dei ragazzi. Il protocollo d'intesa mira ad avviare per i ragazzi dai 7 ai 14 anni, figli degli iscritti all'INPDAP, soggiorni in aree protette e parchi, dove questi potranno conoscere l'ambiente e la natura che li circonda con la guida di personale esperto.

¹ Il sito web del Ministero dell'ambiente è www.minambiente.it

² Istituto nazionale per i dipendenti dell'amministrazione pubblica.

In base al protocollo le due amministrazioni si impegnano a individuare parchi e riserve naturali marine o montane dove sia possibile organizzare l'accoglienza dei ragazzi in strutture adeguate e predisporre personale idoneo a valorizzare e far conoscere il patrimonio culturale e ambientale del parco.

MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI³

Televisione e minori

In data 28 gennaio si è insediato presso il Ministero delle comunicazioni, il Comitato di controllo sul codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori nelle programmazioni televisive, presieduto dall'ex direttore del TG1 Emilio Rossi. Il Comitato ha la funzione di vigilare sull'applicazione del codice attraverso l'analisi delle segnalazioni ricevute dai cittadini, dalle associazioni e dalle stesse istituzioni, e si compone di 15 membri, tra cui rappresentanti delle emittenti (RAI, Mediaset, TV locali), del Ministero stesso e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il 4 marzo è stato presentato uno spot di lancio del codice di tutela.

Numero di emergenza

È stata firmata il 26 febbraio l'intesa fra il Ministero delle comunicazioni e Telefono azzurro per l'istituzione del numero di emergenza 114 per la tutela dei minori. Si tratta di un servizio gratuito che consente ai minori in difficoltà, in situazione di emergenza o di disagio morale e psicologico, di chiedere aiuto. Le richieste telefoniche vengono incanalate verso le strutture preposte a seguito di un'attenta valutazione da parte di operatori appositamente formati. Il servizio è gestito da Telefono azzurro, è attivo dal 25 marzo e prevede una fase sperimentale di tre mesi a Milano, Treviso e Palermo, anche allo scopo di valutarne l'impatto. Il servizio 114 nasce anche grazie alla collaborazione del Ministero del welfare e del Ministero per le pari opportunità, nell'ambito della sua strategia di contrasto alla pedofilia (progetto CICLOPE).

MINISTERO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE⁴

Diffusione dell'informatica

Il 27 gennaio si è tenuto a Milano un convegno organizzato da FEDERCOMIN e ANIE dal titolo *L'Italia delle e-Family*. I principali temi trattati nel convegno sono stati lo stanziamento di fondi per agevolare l'acquisto di un pc connettibile a Internet a tutti i giovani che quest'anno compiono 16 anni, nonché ai disabili. È stato poi esposto il piano varato dal Governo per il mondo della scuola, che riguarda insegnanti e studenti. Per gli insegnanti in particolare, il piano prevede l'attivazione di caselle di posta elettronica per favorire il dialogo con famiglie e studenti, mentre per i discenti il progetto diretto allo studio dell'informatica si affianca a quello rivolto allo studio dell'inglese, con 250 istituti della scuola primaria coinvolti.

³ Il sito web del Ministero delle comunicazioni è www.comunicazioni.it

⁴ Il sito web del Ministero della innovazione e tecnologie è www.innovazione.gov.it

Didattica e tecnologia

Dal 26 al 28 febbraio si è tenuta a Genova la terza edizione della manifestazione *Ted - Tecnologie innovative didattiche*, che ha rappresentato un'occasione per riflettere sul ruolo delle nuove tecnologie nel campo didattico ed educativo. Una delle novità della terza edizione di questa manifestazione è stata *Didamatica*, l'evento itinerante organizzato dall'Associazione italiana calcolo automatico, in partnership con il Consiglio nazionale delle ricerche-Istituto per le tecnologie didattiche, che annualmente fa il punto sulla situazione dell'informatica applicata alla didattica e che ha focalizzato l'attenzione sul tema dell'*e-learning*.

Tra gli argomenti trattati durante l'intera manifestazione dagli esperti del settore *education* si segnalano l'ECDL - la cosiddetta "patente europea del computer" - il software *open source*, le tecnologie didattiche per disabili e la formazione professionale.

Scuola in ospedale e biblioteche telematiche

In data 18 marzo è stata siglata un'intesa tra il ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, Letizia Moratti e il ministro per l'Innovazione e le tecnologie, Lucio Stanca, avente a oggetto tra l'altro lo stanziamento di sei milioni di euro per potenziare con la banda larga la scuola telematica in ospedale, e di otto milioni di euro per sviluppare le biblioteche on line. Più nel dettaglio i due progetti, inseriti nel quadro del programma di sviluppo della società dell'informazione deciso dal Governo, prevedono: 1) un progetto di videoconferenza scuola-ospedale utilizzabile dagli alunni lungodegenti, con il supporto di docenti specializzati per la prosecuzione dell'attività scolastica negli ospedali pediatrici, attraverso la cosiddetta "teledidattica"; 2) l'integrazione delle biblioteche scolastiche nel Sistema bibliotecario nazionale (SBN) con la possibilità di effettuare ricerche e prestiti dalle scuole sull'intero sistema bibliotecario, per garantire la possibilità di accedere via Internet dai personal computer ubicati nelle scuole pilota al catalogo bibliotecario nazionale.

MINISTERO DELL'INTERNO⁵*Lotta alla pedofilia*

Nel mese di gennaio le Conferenze permanenti, ex Comitati provinciali della pubblica amministrazione istituiti presso ogni prefettura-UTG (Ufficio territoriale del Governo), hanno avviato numerose iniziative per contrastare la pedofilia e la violenza sessuale sui minori, finalizzate a: ottimizzare le risorse esistenti sul territorio; diffondere le conoscenze delle cause, delle dinamiche e dei contesti in cui il fenomeno si produce; realizzare attività di prevenzione e formazione degli operatori. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze, ha monitorato le attività di impulso svolte dai comitati e ha diffuso con circolare in data 28 gennaio, i risultati ottenuti trasmettendoli a tutti gli UTG e ad altri uffici interessati con finalità divulgative.

Nella circolare è stato tra l'altro evidenziato che per fronteggiare in modo adeguato il fenomeno dell'abuso, è necessario un approccio integrato e coordinato tra i

⁵ Il sito web del Ministero dell'Interno è www.mininterno.it

vari soggetti pubblici e privati che operano nel sociale, e che l'attività di prevenzione è risultata di importanza primaria e una grande attenzione è stata riservata alle iniziative promosse dalle amministrazioni comunali per la prevenzione del fenomeno mediante una più stretta cooperazione tra prefetture, questure, tribunale per i minorenni, AA.SS.LL. e associazioni di volontariato.

Progetto Icaro

In data 24 marzo è partita da Ravenna la carovana della terza edizione del progetto *Icaro, Per vivere la strada nel segno della sicurezza*. L'iniziativa, ideata dal Ministero dell'interno con la collaborazione dei ministeri delle Infrastrutture e dei trasporti e dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, è destinata agli studenti delle scuole elementari, medie e superiori. L'obiettivo è quello di consentire ai giovani di conoscere e rispettare le regole del codice stradale.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA⁶

Promozione della lettura

Nel mese di gennaio il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in collaborazione con la Fiera internazionale del libro di Torino, propone due progetti di promozione della lettura e di stimolo alla creatività dedicati agli studenti e agli alunni delle scuole italiane.

La prima iniziativa dal titolo *I colori raccontano* in collaborazione con Fabrica-Centro di ricerca sulla comunicazione, è rivolta agli studenti delle scuole superiori ai quali viene offerta la possibilità di partecipare al processo di creazione di una campagna pubblicitaria per inventare l'immagine che diventerà il soggetto della campagna di promozione dell'edizione 2003 della Fiera.

La seconda iniziativa dal titolo *Libri in gioco* prevede un torneo di lettura per le classi IV e V della scuola elementare e per la scuola media inferiore in collaborazione con la società cooperativa Equilibri di Modena, con le seguenti finalità: far conoscere ai giovani le proposte più recenti dell'editoria specializzata, favorendo l'incontro con i più importanti autori della letteratura per ragazzi contemporanea; favorire lo sviluppo di meccanismi di lettura più approfonditi e consapevoli; stimolare la riflessione e la discussione a proposito dei temi della lettura; sviluppare lo spirito associativo e collaborativo del gruppo classe.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI⁷

Convenzione ONU sui diritti del fanciullo

Il 16 gennaio è stato discusso a Ginevra da una delegazione del Governo italiano guidata dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni, il Secondo rapporto italiano sullo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo in Italia⁸ di fronte al Comitato delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo du-

⁶ Il sito web del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica è www.istruzione.it

⁷ Il sito web del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è www.welfare.gov.it

⁸ Il secondo rapporto italiano è consultabile sul sito web www.minori.it

rante la sua trentaduesima sessione. A seguito della discussione del rapporto, il Comitato ha inviato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali le proprie raccomandazioni⁹.

Libro bianco sul welfare

In data 4 febbraio il ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Roberto Maroni e il sottosegretario con delega alle Politiche sociali, Grazia Sestini, hanno presentato il Libro bianco sul welfare, un documento di 40 pagine che rappresenta la fotografia dello Stato sociale in Italia, finalizzato a ridisegnare concretamente il welfare nel nostro Paese. Tra i progetti previsti nel Libro bianco vi sono sostegni ai nuclei familiari con in casa persone non autosufficienti, incentivi alla formazione di nuove famiglie, maggiori deduzioni fiscali per le famiglie con figli, aiuti alle giovani coppie, defiscalizzazione delle spese di accesso ai servizi del privato sociale e un ulteriore sviluppo degli asili nido e degli asili aziendali.

⁹ Le raccomandazioni del Comitato per i diritti del fanciullo sono disponibili al sito web www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/

Corte di cassazione*

Affidamento

La Corte di cassazione¹, nell'esclusivo interesse dei minori, ha affermato che l'affido non è un diritto del genitore affidatario bensì un *munus*, cioè un potere funzionale riconosciuto al genitore affidatario che, da un giudizio prognostico del giudice, risulta essere più idoneo a educare e crescere la prole a seguito della separazione. Nel caso in questione la Corte di cassazione respinge il ricorso presentato da una madre a cui la Corte d'appello di Firenze non aveva dato in affido il figlio – confermando quanto disposto in sede di separazione durante il giudizio di primo grado – in quanto la donna, a seguito di accertamenti da parte del giudice di merito, risultava non essere idonea alla crescita e all'educazione del figlio. Il giudice d'appello aveva, infatti, esaminato i rapporti del minore con entrambi i genitori, riscontrando come il comportamento apprensivo e iperprotettivo della ricorrente fosse proprio la causa principale dei problemi del minore. La donna aveva osteggiato in vario modo la ripresa dei rapporti del minore con il padre, anche contro la volontà del figlio stesso, facendo fallire ogni tentativo attuato da terapeuti e consulenti. Di conseguenza, la Corte di cassazione ha confermato l'affido del figlio al padre in quanto, nell'esclusivo interesse morale e materiale del minore, questi va affidato al genitore che risulti essere il più idoneo a educarlo e meglio riesca a permettergli un equilibrato e completo sviluppo personale, in particolare nella difficile fase dello sgretolamento del nucleo familiare, anche attraverso l'intrattenimento di rapporti regolari con l'altro genitore.

Affidamento

La Corte di cassazione² conferma l'affido dei figli alla madre poiché il padre, facendo spesso ricorso alla baby sitter, delegava a terzi compiti normalmente demandati a un genitore. Il caso esamina la vicenda di un padre separato che, impossibilitato a occuparsi dei suoi due bambini – affidatigli con sentenza del Tribunale di Trani – ricorreva spesso alla baby sitter o alla nonna e che, con sentenza della Corte d'appello di Bari, in riforma della pronuncia precedente impugnata dalla propria ex moglie, vede affidare questi alla madre. La Corte di cassazione respinge la richiesta di riavere l'affido presentata dal padre e sottolinea che dal giudizio d'appello chiaramente si evince che nessuno dei due genitori appariva inidonea all'affidamento dei figli. Tuttavia, il ruolo dell'affidatario presuppone la capacità e la possibilità di assumersi numerosi e complessi compiti che vanno dall'organizzazione della giornata del figlio allo svolgimento dei compiti, dall'esercizio di attività sportive all'intrattenimento di rapporti interpersonali. Di conseguenza la Suprema corte, nell'interesse dei minori, ritiene che la madre appaia più idonea a svolgere il ruolo di affidatario visto che, anche a seguito della separazione, aveva dimostrato di poter svolgere il ruolo materno occupandosi dei figli con costanza, contrariamente al genitore affidatario (il padre) che, per motivi diversi, aveva spesso delegato a terzi l'esercizio dei compiti genitoriali.

* Rassegna di alcuni provvedimenti adottati dalla Corte di cassazione.

1 Corte di cassazione, Sezione I civile, sentenza n. 559 del 16 gennaio 2003.

2 Corte di cassazione, Sezione I civile, sentenza n. 648 del 17 gennaio 2003.

Altri organismi istituzionali

INPS¹

Assegni familiari

Con circolare del 7 gennaio l'INPS è intervenuto al fine di rivalutare sia i limiti di reddito familiare ai fini della cessazione o riduzione della corresponsione degli assegni familiari e delle quote di maggiorazione di pensione, sia i limiti di reddito mensili per l'accertamento del carico ai fini del diritto agli assegni stessi.

Le disposizioni contenute nella circolare trovano applicazione nei confronti dei soggetti esclusi dalla normativa sull'assegno per il nucleo familiare, e cioè nei confronti dei coltivatori diretti, coloni, mezzadri e dei piccoli coltivatori diretti (cui continua ad applicarsi la normativa sugli assegni familiari) e dei pensionati delle gestioni speciali per i lavoratori autonomi (cui continua ad applicarsi la normativa delle quote di maggiorazione di pensione).

Tutela e sostegno della maternità e della paternità

Con circolare del 17 gennaio l'INPS ha fornito chiarimenti in tema di prestazioni economiche di maternità di cui al DLGS 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*. I temi sui quali la circolare ha fornito le precisazioni riguardano il congedo parentale in caso di parto gemellare o plurigemellare, il congedo parentale in caso di adozione o di affidamento, la flessibilità del congedo di maternità e i riposi giornalieri per allattamento.

Asilo nido

Con circolare del 22 gennaio, sulla base di quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale 20-22 novembre 2002 n. 467, l'INPS ha esteso l'indennità di frequenza, di cui alla legge 289/1990 anche ai minori invalidi, fino a tre anni, che frequentano l'asilo nido, previa presentazione di domanda corredata da certificato di frequenza all'asilo nido.

POLIZIA DI STATO²

Giocattoli contraffatti

Nel corso del mese di gennaio la polizia ferroviaria del compartimento di Roma nell'ambito del piano *Befana, doni contraffatti* ha realizzato dei servizi straordinari, intensificando i controlli sui treni e nelle stazioni ferroviarie. Nel corso dei controlli di polizia finalizzati alla verifica dei bagagli in possesso dei viaggiatori, è stato scoperto un giro di contraffazione di migliaia di giocattoli a imitazione di marchi internazionali, chiaramente falsi e non conformi alla normativa europea. Tali giocattoli sarebbero stati gravemente pericolosi per i minori che ne fossero entrati in possesso, perché realizzati con materiali scadenti, facilmente deteriorabili e in alcuni casi addirittura tossici. Sono stati sequestrati oltre 10 mila tra cd musicali, giochi elettronici, dvd e videocassette, oltre 8 mila giocattoli contraffatti e denunciate in stato di libertà sei persone.

1 Il sito web dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) è www.inps.it

2 Il sito web della Polizia di Stato è www.poliziadistato.it

Pedofilia su Internet

La polizia postale e delle comunicazioni di Catania, nell'ambito dell'operazione denominata GOKU e finalizzata al contrasto della pedofilia su Internet ha concluso nel mese di febbraio un'indagine durata circa 12 mesi riguardante una comunità di pedofili che da oltre un anno aveva attivato dei siti web all'estero allo scopo di procedere con facilità allo scambio di materiale pedopornografico, di messaggi e di notizie di loro interesse.

Regioni*

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

REGIONE ABRUZZO

Sfruttamento sessuale dei minori

Con delibera della Giunta regionale dell'Abruzzo, il 12 marzo 2003¹, in prosieguo dell'attuazione del Piano regionale biennale di interventi in favore dei minori vittime di abusi², la Regione Abruzzo dispone l'allocazione di fondi per programmi di prevenzione, assistenza e recupero terapeutico dei minori vittime di reati di violenza e sfruttamento sessuale e di coloro che sono riconosciuti responsabili dei delitti, in base a quanto previsto dalla legge 269/98. Dopo aver accertato che nell'ambito provinciale di L'Aquila non era stato finanziato alcun progetto, la Regione dispone l'assegnazione della somma residua a progetti finanziati in altre province, secondo l'ordine della graduatoria precedentemente stilata.

REGIONE BASILICATA

Tutela pubblica dei minori

Con legge regionale del 2 gennaio 2003³, la Giunta regionale della Basilicata ha istituito la Consulta regionale di protezione e tutela dei minori. La Consulta, allo scopo di consolidare e rafforzare le azioni a favore dei minori, opera su tre livelli: realizzazione di percorsi formativi interdisciplinari per tutti coloro che interagiscono con il minore durante la sua crescita, fra i quali genitori, medici, insegnanti, avvocati, magistrati e operatori delle forze dell'ordine; promozione di campagne di sensibilizzazione per diffondere una vera cultura dell'infanzia; emanazione di parere obbligatorio sui criteri di utilizzo della quota assegnata alla Regione dal Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito dalla legge 285/97. La Regione dispone, al fine di rendere la Consulta regionale efficace nel suo operato, che di questa facciano parte di diritto i rappresentanti di tutti quei settori che possono influire sul processo formativo del minore (magistrati, assistenti sociali, psicologi, sociologi, forze dell'ordine e dirigenti scolastici).

* Rassegna dei principali atti normativi pubblicati nei bollettini regionali.

¹ Delibera della Giunta regionale del 12 marzo 2003, n. 179, *Legge 3 agosto 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"* – Programma regionale biennale di interventi – Assegnazione fondi relativi all'ambito provinciale di L'Aquila, pubblicata in BUR del 16 aprile 2003, n. 12.

² Pubblicato in BUR del 29 novembre 2002, n. 28.

³ Legge regionale del 2 gennaio 2003, n. 1, *Costituzione Consulta Regionale di protezione e pubblica tutela dei minori*, pubblicata in BUR del 4 gennaio 2003, n. 1.

⁴ Delibera della Giunta regionale del 9 dicembre 2002, n. 2396, *Assegnazione finanziamento alle Province per la promozione e qualificazione dell'affidamento familiare*, pubblicata in BUR del 22 gennaio 2003, n. 9.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA*Affidamento*

Con delibera del 9 dicembre 2002⁴ la Giunta assegna alle Province il finanziamento regionale complessivo per le attività di promozione e qualificazione dell'istituto dell'affidamento familiare. Attribuisce alle Province un ruolo di coordinamento e raccordo interistituzionale tra i diversi enti territoriali che si occupano d'affido familiare, al fine di promuovere attività di formazione e informazione in materia di affido.

Servizi sociali

Il 12 marzo 2003⁵ la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna adotta disposizioni normative per la promozione della cittadinanza, dei diritti e delle libertà fondamentali e per la realizzazione di un sistema integrato di servizi sociali. La legge, ispirandosi ai principi e ai valori della Costituzione italiana e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e in armonia con la legge 328/2000, mira a garantire un sistema di welfare regionale capace di rispondere più efficacemente ai bisogni delle persone, della famiglia e della comunità locale in generale. Al fine di prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di bisogno, di emarginazione sociale e di disagio individuale e familiare, nonché di ampliare lo spettro operativo del servizio integrato, questo sarà accessibile non solo ai cittadini italiani ed europei, ma anche agli stranieri e ai minori stranieri che potranno usufruire delle prestazioni e dei servizi in base alla valutazione del bisogno personale e familiare, prescindendo dalle loro condizioni economiche.

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA*Sostegno disabili*

Il 12 febbraio 2003⁶, è approvata dalla Giunta regionale una legge che autorizza l'amministrazione regionale a incrementare le risorse finanziarie a disposizione dell'autorità scolastica locale. Obiettivo della legge regionale è potenziare l'attività di sostegno per i disabili: in particolare la legge mira a incrementare la quantità di servizi e le aree di sostegno per i disabili all'interno della scuola dell'infanzia, dell'obbligo e della scuola secondaria superiore.

REGIONE LAZIO*Allattamento al seno*

Con delibera del 20 dicembre 2002⁷ la Regione Lazio, riconoscendo che l'allattamento al seno rappresenta un obiettivo di salute pubblica, dispone l'attuazione di interventi di sanità pubblica che favoriscano la pratica del *rooming-in* – in applicazione dei cosiddetti "10 passi" disposti da Organizzazione mondiale della sanità e UNICEF – nei reparti ostetrico-neonatali, per incoraggiare e sostenere l'allattamento al seno. La Regione auspica un'azione integrata delle aziende sanitarie locali (ASL), mediante il

⁵ Legge regionale del 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata in BUR del 13 marzo 2003, n. 32.

⁶ Legge regionale del 12 febbraio 2003, n. 4, *Norme in materia di enti locali e interventi a sostegno dei soggetti disabili nelle scuole*, pubblicata in BUR del 19 febbraio 2003, n. 8.

⁷ Delibera del 20 dicembre 2002, n. 1741, *Piano Sanitario Regionale 2002/2004. Interventi e azioni. Promozione dell'allattamento al seno nei reparti ospedalieri*, pubblicata in BUR del 20 febbraio 2003, n. 5.

coinvolgimento di almeno un reparto ostetrico-neonatale per ognuna delle 12 ASL presso cui formare almeno tre operatori sull'allattamento al seno. Inoltre attribuisce all'ASL il monitoraggio sull'applicazione del programma e sulla frequenza di allattamento al seno alla dimissione.

REGIONE MOLISE

Oratori

Con legge regionale del 27 gennaio 2003⁸, si riconosce la funzione educativa e l'importanza sociale degli enti morali e della parrocchia all'interno delle comunità locali e il loro ruolo nella promozione dello sviluppo e della crescita armonica dei ragazzi, nella prevenzione, eliminazione e riduzione delle situazioni di esclusione personale e familiare. La Regione Molise attribuisce alle diocesi molisane lo *status* consultivo nella fase di programmazione e pianificazione di interventi di politica sociale a favore di minori, dispone che le parrocchie e gli altri enti nazionali possano proporre e gestire, in accordo con gli enti locali, programmi e iniziative di formazione e aggregazione e si impegna – previa stipulazione di protocolli d'intesa con le diocesi molisane – a promuovere programmi e misure atte a valorizzare il ruolo sociale di oratori, centri giovanili e associazioni parrocchiali.

⁸ Legge regionale del 27 gennaio 2003, n. 6, *Riconoscimento della funzione educativa svolta dalle parrocchie e valorizzazione del loro ruolo nella Regione Molise*, pubblicata in bur del 1 febbraio 2003, n. 2.



DOCUMENTI

gennaio-marzo 2003

European Convention on the Exercise of Children's Rights*

PREAMBLE

The member States of the Council of Europe and the other States signatory hereto,
Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

Having regard to the United Nations Convention on the rights of the child and in particular Article 4 which requires States Parties to undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognised in the said Convention;

Noting the contents of Recommendation 1121 (1990) of the Parliamentary Assembly on the rights of the child;

Convinced that the rights and best interests of children should be promoted and to that end children should have the opportunity to exercise their rights, in particular in family proceedings affecting them;

Recognising that children should be provided with relevant information to enable such rights and best interests to be promoted and that due weight should be given to the views of children;

Recognising the importance of the parental role in protecting and promoting the rights and best interests of children and considering that, where necessary, States should also engage in such protection and promotion;

Considering, however, that in the event of conflict it is desirable for families to try to reach agreement before bringing the matter before a judicial authority,

Have agreed as follows:

CHAPTER I – SCOPE AND OBJECT OF THE CONVENTION AND DEFINITIONS

ARTICLE 1 – SCOPE AND OBJECT OF THE CONVENTION

1 This Convention shall apply to children who have not reached the age of 18 years.

2 The object of the present Convention is, in the best interests of children, to promote their rights, to grant them procedural rights and to facilitate the exercise of these rights by ensuring that children are, themselves or through other persons or bodies, informed and allowed to participate in proceedings affecting them before a judicial authority.

3 For the purposes of this Convention proceedings before a judicial authority affecting children are family proceedings, in particular those involving the exercise of parental responsibilities such as residence and access to children.

* European Treaty Series - No. 160, Exercise of Children's Rights, Strasbourg, 25 January 1996.

4 Every State shall, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, specify at least three categories of family cases before a judicial authority to which this Convention is to apply.

5 Any Party may, by further declaration, specify additional categories of family cases to which this Convention is to apply or provide information concerning the application of Article 5, paragraph 2 of Article 9, paragraph 2 of Article 10 and Article 11.

6 Nothing in this Convention shall prevent Parties from applying rules more favourable to the promotion and the exercise of children's rights.

ARTICLE 2 – DEFINITIONS

For the purposes of this Convention:

- a** the term “judicial authority” means a court or an administrative authority having equivalent powers;
- b** the term “holders of parental responsibilities” means parents and other persons or bodies entitled to exercise some or all parental responsibilities;
- c** the term “representative” means a person, such as a lawyer, or a body appointed to act before a judicial authority on behalf of a child;
- d** the term “relevant information” means information which is appropriate to the age and understanding of the child, and which will be given to enable the child to exercise his or her rights fully unless the provision of such information were contrary to the welfare of the child.

CHAPTER II – PROCEDURAL MEASURES TO PROMOTE THE EXERCISE OF CHILDREN'S RIGHTS

A. PROCEDURAL RIGHTS OF A CHILD

ARTICLE 3 – RIGHT TO BE INFORMED AND TO EXPRESS HIS OR HER VIEWS IN PROCEEDINGS

A child considered by internal law as having sufficient understanding, in the case of proceedings before a judicial authority affecting him or her, shall be granted, and shall be entitled to request, the following rights:

- a** to receive all relevant information;
- b** to be consulted and express his or her views;
- c** to be informed of the possible consequences of compliance with these views and the possible consequences of any decision.

ARTICLE 4 – RIGHT TO APPLY FOR THE APPOINTMENT OF A SPECIAL REPRESENTATIVE

1 Subject to Article 9, the child shall have the right to apply, in person or through other persons or bodies, for a special representative in proceedings before a judicial authority affecting the child where internal law precludes the holders of parental responsibilities from representing the child as a result of a conflict of interest with the latter.

2 States are free to limit the right in paragraph 1 to children who are considered by internal law to have sufficient understanding.

ARTICLE 5 – OTHER POSSIBLE PROCEDURAL RIGHTS

Parties shall consider granting children additional procedural rights in relation to proceedings before a judicial authority affecting them, in particular:

- a the right to apply to be assisted by an appropriate person of their choice in order to help them express their views;
- b the right to apply themselves, or through other persons or bodies, for the appointment of a separate representative, in appropriate cases a lawyer;
- c the right to appoint their own representative;
- d the right to exercise some or all of the rights of parties to such proceedings.

B. ROLE OF JUDICIAL AUTHORITIES

ARTICLE 6 – DECISION-MAKING PROCESS

In proceedings affecting a child, the judicial authority, before taking a decision, shall:

- a consider whether it has sufficient information at its disposal in order to take a decision in the best interests of the child and, where necessary, it shall obtain further information, in particular from the holders of parental responsibilities;
- b in a case where the child is considered by internal law as having sufficient understanding:
 - ensure that the child has received all relevant information;
 - consult the child in person in appropriate cases, if necessary privately, itself or through other persons or bodies, in a manner appropriate to his or her understanding, unless this would be manifestly contrary to the best interests of the child;
 - allow the child to express his or her views;
- c give due weight to the views expressed by the child.

ARTICLE 7 – DUTY TO ACT SPEEDILY

In proceedings affecting a child the judicial authority shall act speedily to avoid any unnecessary delay and procedures shall be available to ensure that its decisions are rapidly enforced. In urgent cases the judicial authority shall have the power, where appropriate, to take decisions which are immediately enforceable.

ARTICLE 8 – ACTING ON OWN MOTION

In proceedings affecting a child the judicial authority shall have the power to act on its own motion in cases determined by internal law where the welfare of a child is in serious danger.

ARTICLE 9 – APPOINTMENT OF A REPRESENTATIVE

1 In proceedings affecting a child where, by internal law, the holders of parental responsibilities are precluded from representing the child as a result of a conflict of

interest between them and the child, the judicial authority shall have the power to appoint a special representative for the child in those proceedings.

2 Parties shall consider providing that, in proceedings affecting a child, the judicial authority shall have the power to appoint a separate representative, in appropriate cases a lawyer, to represent the child.

C. ROLE OF REPRESENTATIVES

ARTICLE 10

1 In the case of proceedings before a judicial authority affecting a child the representative shall, unless this would be manifestly contrary to the best interests of the child:

a provide all relevant information to the child, if the child is considered by internal law as having sufficient understanding;

b provide explanations to the child if the child is considered by internal law as having sufficient understanding, concerning the possible consequences of compliance with his or her views and the possible consequences of any action by the representative;

c determine the views of the child and present these views to the judicial authority.

2 Parties shall consider extending the provisions of paragraph 1 to the holders of parental responsibilities.

D. EXTENSION OF CERTAIN PROVISIONS

ARTICLE 11

Parties shall consider extending the provisions of Articles 3, 4 and 9 to proceedings affecting children before other bodies and to matters affecting children which are not the subject of proceedings.

E. NATIONAL BODIES

ARTICLE 12

1 Parties shall encourage, through bodies which perform, inter alia, the functions set out in paragraph 2, the promotion and the exercise of children's rights.

2 The functions are as follows:

a to make proposals to strengthen the law relating to the exercise of children's rights;

b to give opinions concerning draft legislation relating to the exercise of children's rights;

c to provide general information concerning the exercise of children's rights to the media, the public and persons and bodies dealing with questions relating to children;

d to seek the views of children and provide them with relevant information.

F. OTHER MATTERS

ARTICLE 13 – MEDIATION OR OTHER PROCESSES TO RESOLVE DISPUTES

In order to prevent or resolve disputes or to avoid proceedings before a judicial authority affecting children, Parties shall encourage the provision of mediation or other processes to resolve disputes and the use of such processes to reach agreement in appropriate cases to be determined by Parties.

ARTICLE 14 – LEGAL AID AND ADVICE

Where internal law provides for legal aid or advice for the representation of children in proceedings before a judicial authority affecting them, such provisions shall apply in relation to the matters covered by Articles 4 and 9.

ARTICLE 15 – RELATIONS WITH OTHER INTERNATIONAL INSTRUMENTS

This Convention shall not restrict the application of any other international instrument which deals with specific issues arising in the context of the protection of children and families, and to which a Party to this Convention is, or becomes, a Party.

CHAPTER III – STANDING COMMITTEE

ARTICLE 16 – ESTABLISHMENT AND FUNCTIONS OF THE STANDING
COMMITTEE

- 1 A Standing Committee is set up for the purposes of this Convention.
- 2 The Standing Committee shall keep under review problems relating to this Convention. It may, in particular:
 - a consider any relevant questions concerning the interpretation or implementation of the Convention. The Standing Committee's conclusions concerning the implementation of the Convention may take the form of a recommendation; recommendations shall be adopted by a three-quarters majority of the votes cast;
 - b propose amendments to the Convention and examine those proposed in accordance with Article 20;
 - c provide advice and assistance to the national bodies having the functions under paragraph 2 of Article 12 and promote international co-operation between them.

ARTICLE 17 – COMPOSITION

- 1 Each Party may be represented on the Standing Committee by one or more delegates. Each Party shall have one vote.
- 2 Any State referred to in Article 21, which is not a Party to this Convention, may be represented in the Standing Committee by an observer. The same applies to any other State or to the European Community after having been invited to accede to the Convention in accordance with the provisions of Article 22.
- 3 Unless a Party has informed the Secretary General of its objection, at least one month before the meeting, the Standing Committee may invite the following to attend as observers at all its meetings or at one meeting or part of a meeting:

Documenti

- any State not referred to in paragraph 2 above;
- the United Nations Committee on the Rights of the Child;
- the European Community;
- any international governmental body;
- any international non-governmental body with one or more functions mentioned under paragraph 2 of Article 12;
- any national governmental or non-governmental body with one or more functions mentioned under paragraph 2 of Article 12.

4 The Standing Committee may exchange information with relevant organisations dealing with the exercise of children's rights.

ARTICLE 18 – MEETINGS

1 At the end of the third year following the date of entry into force of this Convention and, on his or her own initiative, at any time after this date, the Secretary General of the Council of Europe shall invite the Standing Committee to meet.

2 Decisions may only be taken in the Standing Committee if at least one-half of the Parties are present.

3 Subject to Articles 16 and 20 the decisions of the Standing Committee shall be taken by a majority of the members present.

4 Subject to the provisions of this Convention the Standing Committee shall draw up its own rules of procedure and the rules of procedure of any working party it may set up to carry out all appropriate tasks under the Convention.

ARTICLE 19 – REPORTS OF THE STANDING COMMITTEE

After each meeting, the Standing Committee shall forward to the Parties and the Committee of Ministers of the Council of Europe a report on its discussions and any decisions taken.

CHAPTER IV – AMENDMENTS TO THE CONVENTION

ARTICLE 20

1 Any amendment to the articles of this Convention proposed by a Party or the Standing Committee shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe and forwarded by him or her, at least two months before the next meeting of the Standing Committee, to the member States of the Council of Europe, any signatory, any Party, any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 21 and any State or the European Community invited to accede to it in accordance with the provisions of Article 22.

2 Any amendment proposed in accordance with the provisions of the preceding paragraph shall be examined by the Standing Committee which shall submit the text adopted by a three-quarters majority of the votes cast to the Committee of Ministers for approval. After its approval, this text shall be forwarded to the Parties for acceptance.

3 Any amendment shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

CHAPTER V – FINAL CLAUSES

ARTICLE 21 – SIGNATURE, RATIFICATION AND ENTRY INTO FORCE

1 This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe and the non-member States which have participated in its elaboration.

2 This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3 This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which three States, including at least two member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

4 In respect of any signatory which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

ARTICLE 22 – NON-MEMBER STATES AND THE EUROPEAN COMMUNITY

1 After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, on its own initiative or following a proposal from the Standing Committee and after consultation of the Parties, invite any non-member State of the Council of Europe, which has not participated in the elaboration of the Convention, as well as the European Community to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20, sub-paragraph d of the Statute of the Council of Europe, and by the unanimous vote of the representatives of the contracting States entitled to sit on the Committee of Ministers.

2 In respect of any acceding State or the European Community, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

ARTICLE 23 – TERRITORIAL APPLICATION

1 Any State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2 Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings. In respect of such territory the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed

to the Secretary General. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

ARTICLE 24 – RESERVATIONS

No reservation may be made to the Convention.

ARTICLE 25 – DENUNCIATION

1 Any Party may at any time denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of notification by the Secretary General.

ARTICLE 26 – NOTIFICATIONS

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council, any signatory, any Party and any other State or the European Community which has been invited to accede to this Convention of:

- a** any signature;
- b** the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c** any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 21 or 22;
- d** any amendment adopted in accordance with Article 20 and the date on which such an amendment enters into force;
- e** any declaration made under the provisions of Articles 1 and 23;
- f** any denunciation made in pursuance of the provisions of Article 25;
- g** any other act, notification or communication relating to this Convention.

In witness whereof, the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, the 25th January 1996, in English and French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community and to any State invited to accede to this Convention.

Organizzazione delle Nazioni unite

Comitato sui diritti del fanciullo

*Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention**

CONCLUDING OBSERVATIONS: ITALY

1 The Committee considered the second periodic report of Italy (CRC/C/70/Add.13), submitted on 21 March 2000, at its 840th and 841st meetings (see CRC/C/SR. 840 and 841), held on 16 January 2003, and at its 862nd meeting (see CRC/C/SR.862), held on 31 January 2003, adopted the following concluding observations.

A. INTRODUCTION

2 The Committee welcomes the submission of the second periodic report with its annexes which follow the reporting guidelines of the Committee. The Committee welcomes the self-critical character of the report and the participatory process leading to its preparation. It also notes the timely submission of the written replies to its list of issues (CRC/C/Q/ITA/2), which permitted a clearer understanding of the situation of children in the State party. The Committee also notes the positive dialogue it had with the delegation of the State party and acknowledges that the presence of a high-level and large delegation directly involved in the implementation of the Convention permitted a better understanding of the rights of the child in the State party.

B. FOLLOW-UP MEASURES UNDERTAKEN AND PROGRESS ACHIEVED

BY THE STATE PARTY

3 The Committee welcomes:

- (a) The ratification of the two Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, and on the sale of children, child prostitution and child pornography;
- (b) The establishment of a special Parliamentary Commission on Children and of a National Observatory on Children and Adolescents (Law 451/97);
- (c) The establishment of the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents, which has gathered an impressive amount of data and research on children made available on its web site;
- (d) The adoption of law 285/97 containing provisions on the promotion of rights and opportunities for children and adolescents which set up a National Fund for Children and Adolescents;
- (e) The Adoption of Law 269/98 against the exploitation of prostitution, pornography, and sexual tourism to the detriment of children;
- (f) The campaign against female genital mutilation;
- (g) The widespread inclusion of children with disabilities into the mainstream schools;

* CRC/C/15/Add. 198 18 March 2003. Thirty-second session Committee on the Rights of the Child.

- (h) The ratification of the ILO Convention No. 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour;
- (i) The ratification of the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption.

C. PRINCIPAL SUBJECTS OF CONCERN AND RECOMMENDATIONS

PREVIOUS CONCLUDING OBSERVATIONS

4 The Committee regrets that some of the concerns it expressed and the recommendations it made (CRC/C/15/Add.41) after its consideration of the State party's initial report (CRC/C/8/Add.18) have been insufficiently addressed, particularly those contained in paragraphs 13 and 15 to 22, regarding coordination in the implementation of the Convention, non-discrimination and ill-treatment of children. Those concerns and recommendations are reiterated in the present document.

5 The Committee urges the State party to make every effort to address the previous recommendations that have not yet been implemented and the list of concerns contained in the present concluding observations.

1. GENERAL MEASURES OF IMPLEMENTATION

LEGISLATION

6 The Committee notes that a number of substantive pieces of legislation have been adopted and that reference to the Convention is made in some of them. In addition, the Committee welcomes the information provided by the State party on draft laws under consideration, including with respect to juvenile justice and education.

7 The Committee recommends that the State party continue to rigorously review the legislation and ensure that national and regional laws are rights-based and conform with international human rights standards, including the Convention, and effectively implemented.

RESOURCES

8 The Committee welcomes the adoption of the Guidelines of the Italian Co-operation on Children and Adolescent Issues offering a vision of the development of the younger generations as an area of investment. Nevertheless, the Committee remains concerned that the Convention is not implemented to the "maximum extent of ... available resources", as stipulated by article 4 of the Convention.

9 The Committee recommends that the State party continue to increase, as far as possible, resources allocated to children and their family and undertake an analysis of all sectoral and total budgets across the State party and in the regions in order to analyse the proportion spent on children, identify priorities and allocate resources to the "maximum extent of ... available resources". The Committee also recommends that the State party apply this principle in the activities carried out by the Foreign Ministry's international development aid and cooperation.

COORDINATION

10 The Committee welcomes the establishment of the National Observatory on Children and Adolescents (Law 451/97) which coordinates the policies and programmes with regard to children at the national, regional and local levels. In addition, the Committee notes with appreciation that this National Observatory is in charge of drafting a National Plan of Action for Children every two years to set priorities and coordinate all actions regarding children. The Committee further notes the regular meetings of the State-Regions Conference (Conferenza Stato-Regioni) aimed at coordinating activities between the State and the regions and at monitoring the implementation of policies at the regional and national levels. The Committee is concerned that this coordination is not sufficient and that some specific issues are coordinated outside this National Observatory. The Committee is also concerned at the lack of structured coordination with non-governmental organizations (NGOs).

11 The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen effective coordination, in particular by the National Observatory and the State-Regions Conference, within and between government agencies at the national, regional and local levels in the implementation of policies for the promotion and protection of the child, as it previously recommended (CRC/C/15/Add.41, para. 13);
- (b) Ensure closer and more active cooperation with NGOs working for the rights of the child, especially at the local level;
- (c) Encourage the participation of children in the activities of the National Observatory.

NATIONAL PLAN OF ACTION

12 The Committee notes that the new Plan of Action for children is going to be discussed by the parliament and that the State party considers the possibility of formulating another plan for the implementation of the World Fit for Children outcome document of the United Nations General Assembly special session on children (UNGASS). The Committee is concerned at the possible discrepancies between the two aforementioned plans.

13 The Committee recommends that the State party:

- (a) Expedite the consideration of the National Plan of Action for its adoption;
- (b) Ensure the harmonization between the National Plan of Action and the plan for the implementation of the UNGASS outcome document;
- (c) Effectively monitor and evaluate progress achieved and assess the impact of policies adopted with respect to children.

INDEPENDENT MONITORING STRUCTURES

14 The Committee notes the establishment of Offices of Public Defender of Childhood in four regions and the efforts to establish a national public defender for children (including in particular the bills pending in parliament), but remains concerned that there is no central independent mechanism to monitor the implementation of the Convention which is empowered to receive and address individual complaints of children at the regional and national levels.

15 The Committee recommends that the State party complete its efforts to establish a national independent ombudsman for children, if possible, as part of a national independent human rights institution (see the Committee's General Comment No. 2 on the role of independent human rights institutions), and in accordance with the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (The "Paris Principles") (General Assembly resolution 48/134, annex), to monitor and evaluate progress in the implementation of the Convention. It should be accessible to children, empowered to receive and investigate complaints of violations of child rights in a child-sensitive manner, and equipped with the means to address them effectively. The Committee further recommends that appropriate linkages between the national and regional institutions be developed.

DATA COLLECTION

16 The Committee notes with appreciation the efforts undertaken to improve data collection, notably through the establishment of the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents. However, the Committee remains concerned at the insufficient data in some areas covered by the Convention. The Committee is also concerned that data collection is still obtained on the basis of a family-centred approach rather than an approach in which the child is considered as an autonomous human being. The Committee is further concerned at the lack of coherence between the various bodies in charge of data collection, and in the various regions.

17 In line with its previous recommendations, (*ibid.*, para. 14), the Committee reiterates its recommendations that the State party:

- (a) Strengthen its mechanism for collecting and analysing systematically disaggregated data on all persons under 18 for all areas covered by the Convention, with special emphasis on the most vulnerable groups, including children with disabilities, Roma children, children belonging to migrant families, unaccompanied children, child victims of violence and children from economically and socially disadvantaged households;
- (b) Use these indicators and data effectively in formulating and evaluating policies and programmes for the implementation and monitoring of the Convention;
- (c) Ensure the coherence of the data collection process by the various institutions, both at the national and regional levels.

TRAINING/DISEMINATION OF THE CONVENTION

18 The Committee notes with appreciation the efforts to disseminate the Convention, notably through the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents, and in particular the inclusion of the rights of the child into civic education. However, the Committee remains concerned that the activities relating to dissemination, awareness-raising and training of professionals are not always undertaken in a systematic and targeted manner.

19 The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen and continue its programme for the dissemination of information on the Convention and its implementation among children and parents, civil society and all sectors and levels of government, including initiatives to reach vulnerable groups;

(b) Develop systematic and ongoing training programmes on human rights, including children's rights, for all professional groups working for and with children (e.g. judges, lawyers, law enforcement officials, civil servants, local government officials, personnel working in institutions and places of detention for children, teachers and health personnel).

2. GENERAL PRINCIPLES

NON-DISCRIMINATION

20 The Committee notes the establishment of several observatories on discrimination in the State party as well as the provisions on discrimination contained in Law 40/98 (Regulations of Immigration and Rules on the Conditions of the Foreigner). Nonetheless, the Committee is concerned at racist incidents against minorities the use of hate speech in public presentations, and the disparities in the enjoyment of economic and social rights, particularly in the fields of health, social welfare, education and housing, experienced by poor children, Roma children, non-Italian children, including unaccompanied minors, and disabled children.

21 In accordance with article 2 and other related articles of the Convention and in line with its previous recommendations (*ibid.*, paras. 17 and 18), the Committee recommends that the State party:

- (a) Take all appropriate measures, such as comprehensive public education campaigns, to prevent and combat negative societal attitudes, and implement the recommendations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (A/56/18, paras. 298 and 320);
- (b) Strengthen its efforts to incriminate and take appropriate penal sanctions against any act of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance;
- (c) Carefully and regularly evaluate existing disparities in the enjoyment by children of their rights and undertake, on the basis of this evaluation, the necessary steps to prevent and eliminate discrimination through proactive measures;
- (d) Ensure that the devolution process will enhance the elimination of disparities between children, based on the wealth of the region to which they belong;
- (e) Continue to prioritize and target resources and social services to children belonging to the most vulnerable groups;
- (f) Study promptly the situation of foreign children in detention, ensure their full rights without discrimination, especially to education, and ensure their right to integration into society.

22 The Committee requests that specific information be included in the next periodic report on measures and programmes relevant to the Convention undertaken by the State party as a follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action adopted by the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, held in 2001, taking into account the Committee's General Comment No. 1 on article 29, paragraph 1, of the Convention (aims of education).

BEST INTERESTS OF THE CHILD

23 The Committee welcomes that the Constitutional Court has made a constitutional principle of the best interests of the child, but remains concerned that the general principle of the best interests of the child (art. 3) is not fully applied and duly integrated in the implementation of the policies and programmes of the State party.

24 The Committee recommends that the State party take all appropriate measures to ensure that the general principle of the best interests of the child is appropriately integrated into all legislation and budgets, as well as judicial and administrative decisions and into projects, programmes and services which have an impact on children.

RESPECT FOR THE VIEWS OF THE CHILD

25 The Committee is concerned that the general principle, as laid down in article 12 of the Convention, is not fully applied in practice. In this regard, the Committee is concerned that the right of children to be heard is insufficiently guaranteed in proceedings affecting them, in particular in cases of the separation of parents, divorce, adoption or foster care, or within education.

26 The Committee recommends that:

- (a) Legislation governing procedure in courts and administrative proceedings ensure that a child capable of forming his or her own views has the right to express those views and that they be given due weight;
- (b) Particular emphasis be placed on the right of every child to participate in the family, at school, within other institutions and bodies and in society at large, with special attention to vulnerable groups;
- (c) Awareness-raising among the public at large, as well as education and training of professionals on the implementation of this principle, be reinforced.

3. CIVIL AND POLITICAL RIGHTS

THE RIGHT TO AN IDENTITY

27 The Committee is concerned that adopted children cannot know the identity of their natural parents even after having reached majority and when proved to be in their best interests. The Committee is further concerned that children born out of wedlock legally do not have a mother nor a father unless they are recognized by their mothers and/or fathers.

28 In the light of article 7 of the Convention, the Committee recommends that the State party:

- (a) Ensure, as far as possible, respect for the child's right to know his or her parents' identity should it be an adopted child or a child born out of wedlock who has not been recognized by either of his or her parents;
- (b) Urgently review and amend legislation in order to ensure that children born out of wedlock legally have from birth a mother (in accordance with the European Court on Human Rights' decision *Marckx v. Belgium* and the rule *mater semper certa est*) and encourage recognition of these children by their fathers (as a way to prevent "easy" abandonment of children);
- (c) Ratify the European Convention on the Legal Status of Children Born out of Wedlock.

FREEDOM OF THOUGHT

29 The Committee is concerned that, as mentioned in the State party's report (para. 147), children, especially in elementary schools, may suffer from marginalization if they abstain from religious instruction, which is mainly covering Catholic religion. In addition, the Committee is concerned that parents, notably those of foreign origin, are not always aware that religious instruction is not compulsory.

30 In the light of articles 2, 14 and 29 of the Convention, the Committee recommends that the State party make sure that parents, in particular of foreign origin, when they are filling out the relevant forms, are aware that Catholic religious instruction is not compulsory.

TORTURE AND ILL-TREATMENT

31 The Committee is deeply concerned about allegations of instances of ill-treatment by law enforcement officers against children and at the prevalence of abuse, in particular against foreign and Roma children.

32 In line with its previous recommendations (ibid., para. 20), the Committee recommends that the State party:

- (a) Incorporate the crime of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment into criminal law;
- (b) Set up child-sensitive mechanisms for receiving complaints against law enforcement officials regarding ill-treatment during arrest, questioning and police custody and within detention centres;
- (c) Systematically train the police and carabinieri forces, as well as professionals at detention centres, on the human rights of children.

4. FAMILY ENVIRONMENT AND ALTERNATIVE CARE

CHILDREN DEPRIVED OF FAMILY ENVIRONMENT

33 The Committee notes with concern that Law 184/83 (as amended by Law 149/2001) regarding adoption and foster care has not been widely implemented throughout the State party and that there are still more children placed in institutions than in foster care. The Committee expresses also its concern at the high number of children who are placed in institutions for social protection purposes and sometimes together with juvenile offenders. In addition, the Committee is concerned that, according to a 1998 study of the National Documentation and Analysis Centre for Children and Adolescents, the period of stay in institutions can be very long, contact with the family is not always guaranteed and that 19.5 per cent of these institutions do not have proper authorizations.

34 In the light of article 20 of the Convention, the Committee recommends that the State party:

- (a) Take all necessary measures to ensure the implementation of Law 184/83;
- (b) As a preventive measure, improve social assistance and support to families to help them with their child-rearing responsibilities, including through education and counselling of parents and community-based programmes;
- (c) Take effective measures to develop alternative forms to institutionalization,

such as foster care, family-type foster homes and other family-based alternative care, and place children in institutions only as a measure of last resort;

- (d) Ensure regular inspections of institutions by independent bodies;
- (e) Establish effective mechanisms for receiving and addressing complaints from children in care, monitor standards of care and, in the light of article 25 of the Convention, establish regular periodic review of placement.

ADOPTION

35 The Committee welcomes the State party's ratification of the Hague Convention of 1993 on Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption, but remains concerned at the different proceedings and costs of domestic adoption, depending on the authorized agency involved.

36 In the light of article 21 of the Convention, the Committee recommends that the State party take the necessary measures:

- (a) To harmonize proceedings and costs of domestic adoption among authorized agencies throughout the State party;
- (b) To conclude bilateral agreements with (sending) countries that have not ratified the aforementioned Hague Convention.

VIOLENCE, ABUSE AND NEGLECT

37 The Committee welcomes the establishment of a National Commission for the coordination of action regarding maltreatment, abuse and sexual exploitation of children and the adoption of a global strategy. In addition, the Committee welcomes the enactment of Act 66/96 on sexual violence and Act 154/2001 on domestic violence, but remains concerned at the lack of comprehensive data and information on child abuse and/or neglect. Moreover, the Committee is concerned at the age-limit set in the legislation regarding violence against children, as children above 14 or 16 years (depending on the relations with the perpetrator) do not benefit from the same protection.

38 In the light of article 19 of the Convention, the Committee recommends that the State party:

- (a) Undertake studies on violence, ill-treatment and abuse against children, especially those from vulnerable groups, including sexual abuse, particularly within the family and at schools in order to assess the extent, scope and nature of such practices;
- (b) Develop awareness-raising campaigns with the involvement of children in order to prevent and combat child abuse;
- (c) Amend its legislation regarding the existing age-limit set for a special protection against all forms of violence against children;
- (d) Evaluate the work of existing structures and provide training to professionals involved in these types of cases;
- (e) Investigate effectively cases of domestic violence and ill-treatment and abuse of children, including sexual abuse, within the family through a child-sensitive inquiry and judicial procedure, in order to ensure better protection for child victims, including their right to privacy.

5. BASIC HEALTH AND WELFARE

BASIC HEALTH

39 The Committee welcomes the adoption of the Charter of the Rights of the Child in Hospital and takes note of the dramatic decrease in the number of deaths of children resulting from road traffic accidents and in the number of children infected by HIV/AIDS. However, the Committee is concerned at the reluctance of children belonging to vulnerable groups to use health services.

40 The Committee recommends that the State party take proactive measures to facilitate access to health services to all children and to encourage parents to seek health services that are available for all children.

ADOLESCENT HEALTH

41 The Committee is concerned at the high prevalence of psychological disorders among adolescents (especially eating disorders), and the relatively high incidence of abortions among adolescents, notably those of foreign origin.

42 The Committee recommends that the State party:

- (a) Take all necessary measures to strengthen its mental health and counselling services, ensuring that they are accessible and sensitive to adolescents, and undertake studies on the causes and backgrounds of psychological disorders among adolescents;
- (b) Take further necessary measures to reduce the rate of teenage pregnancies through, inter alia, making health education, including sex education, part of the school curricula, and strengthening the campaign of information on the use of contraceptives.

6. EDUCATION

43 The Committee welcomes the adoption of Act 9/99, which extends the duration of compulsory education from 8 to 10 years, and the various programmes to improve teacher's training, but remains concerned at the high rate of drop-out in upper secondary education; the variations in educational outcomes for children according to their cultural and socio-economic background, and to other factors such as gender (more girls than boys do obtain a secondary education diploma), disability and ethnic origin. In addition, the Committee is concerned at the prevalence of bullying in schools and at the lack of consideration of the views of children within education.

44 The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen its efforts to curb the drop-out rate in upper secondary education;
- (b) Take all necessary measures to eliminate the inequalities in educational achievement between girls and boys and among children from different social, economic or cultural groups and to guarantee to all children quality education;
- (c) Take measures to set up adequate mechanisms and structures with the participation of children to prevent bullying and other forms of violence in schools and include children in the development and implementation of these strategies;
- (d) Ensure that legislation throughout the State party reflects article 12 of the Convention and respects children's rights to express their views and have them given due weight in all matters concerning their education, including school discipline.

7. SPECIAL PROTECTION MEASURES

UNACCOMPANIED MINORS

45 The Committee welcomes the establishment of the Committee for the Protection of Foreign Children and the specific reference made to the Convention in Law 40/98 on immigration regarding access to health. However, the Committee remains concerned at the lack of adequate structures to receive unaccompanied minors; the lack of harmonization of the procedure dealing with unaccompanied minors in the various regions; the new provision under Act 189/2002 which permits the detention of undocumented immigrants; the implementation of Decree 113/99 which leads to an increase in repatriations without adequate follow-up; and the change which occurred in 2000 regarding residence permit for minors.

46 In accordance with the principles and provisions of the Convention, especially articles 2, 3, 22 and 37, and with respect to children, whether seeking asylum or not, the Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen efforts to establish enough special reception centres for unaccompanied minors, with special attention to those who have been victims of trafficking and/or sexual exploitation;
- (b) Ensure that the stay in these centres is for the shortest time possible and that access to education and health is guaranteed during and after the stay in a reception centre;
- (c) Adopt, as soon as possible, a harmonized procedure in the best interests of the child to deal with unaccompanied minors throughout the State party;
- (d) Ensure that assisted repatriation is envisaged when it is in the best interests of the child and that a follow-up is guaranteed for those children.

ECONOMIC EXPLOITATION

47 The Committee notes the recent report of the National Statistics Institute regarding child labour in the State party and expresses its concerns at the high prevalence of this phenomenon in the State party.

48 The Committee recommends that the State party develop, on the basis of the recent study, a comprehensive strategy containing specific and well-targeted goals aimed at preventing and eliminating child labour through, inter alia, awareness-raising activities and detection of the factors involved.

SEXUAL EXPLOITATION AND TRAFFICKING

49 The Committee welcomes the adoption of Act 269/98 against the exploitation of prostitution, pornography, and sexual tourism targeting children and the establishment of an Inter-Ministerial Committee for the Coordination of the Government Action Against Child Abuse and Trafficking in Minors and Women for Sexual Purposes. Nevertheless, the Committee remains concerned at the numbers of children who are trafficked for sexual purposes in the State party.

50 The Committee recommends that the State party:

- (a) Strengthen its efforts to prevent and combat trafficking in children for sexual purposes, in accordance with the Declaration and Agenda for Action, and the

Global Commitment adopted at the 1996 and 2001 World Congresses against Sexual Exploitation;

- (b) Monitor the implementation of Act 269/68, especially as it addresses the issue of the “demand side” of sexual exploitation;
- (c) Ensure that adequate resources, both human and financial, are allocated to policies and programmes in this area.

ADMINISTRATION OF JUVENILE JUSTICE

51 The Committee notes that a reform of the juvenile justice system is pending. It is concerned at the existing discrimination against children of foreign origin and Roma children within the juvenile justice system; the lack of independent structures to monitor the conditions of detention of children; and at the inadequate training of the personnel involved in the juvenile justice system.

52 The Committee recommends that the State party, within its reform of the juvenile justice system, fully integrate the provisions and principles of the Convention, in particular articles 37, 40, and 39, and other relevant international standards in this area, such as the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules), the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the Riyadh Guidelines), the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of Their Liberty and the Vienna Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System.

53 In particular, the Committee recommends that the State party:

- (a) Take all necessary measures, including through awareness-raising campaigns and adequate training of the personnel involved, to prevent and eliminate discrimination against children of foreign origin and Roma children;
- (b) Allow periodic visits to the Reception Centres and Penal Institutes for Minors by impartial and independent bodies and ensure that every child deprived of his or her liberty has access to an independent, child-sensitive and accessible complaint procedure;
- (c) Provide training on children’s rights to those responsible for administering juvenile justice.

CHILDREN BELONGING TO MINORITY GROUPS

54 While noting the efforts undertaken by the State party to improve the situation of Roma children, the Committee remains concerned at their difficult social situation and their insufficient access to education and health services. In addition, the Committee is deeply concerned at instances of discrimination against this group of children, sometimes from the personnel of the State party themselves.

55 The Committee recommends that the State party develop, in cooperation with Roma NGOs, comprehensive proactive policies and programmes to prevent social exclusion and discrimination and to allow Roma children to enjoy fully their rights, including access to education and health care.

8. DISSEMINATION OF THE REPORT

56 Finally, the Committee recommends that, in accordance with article 44, paragraph 6, of the Convention, the periodic report submitted by the State party be made widely available to the public at large and that consideration be given to the publication of the report, along with the written answers to the list of issues raised by the Committee, the relevant summary records of the discussion and the concluding observations thereon adopted by the Committee. Such a document should be widely distributed in order to generate debate and awareness of the Convention and its implementation and monitoring within the Government, the parliament and the general public, including concerned NGOs.

9. NEXT REPORT

57 In the light of the recommendation on reporting periodicity adopted by the Committee and described in the report on its twenty-ninth session (CRC/C/114), the Committee underlines the importance of a reporting practice that is in full compliance with the provisions of article 44 of the Convention. An important aspect of States parties' responsibilities to children under the Convention is ensuring that the Committee has regular opportunities to examine the progress made in the implementation of the Convention. In this regard, regular and timely reporting by States parties is crucial. As an exceptional measure, in order to help the State party catch up with its reporting obligations in full compliance with the Convention, the Committee invites the State party to submit its third and fourth periodic reports in one consolidated report by 4 October 2008, the date on which the fourth periodic report is due. The Committee expects the State party to report thereafter every five years, as foreseen by the Convention.

Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

*Direttiva del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63,
primo comma, punto 1, lettera b),
vista la proposta della Commissione¹,
visto il parere del Parlamento europeo²,
visto il parere del Comitato economico e sociale³,
visto il parere del Comitato delle regioni⁴,
considerando quanto segue:

(1) Una politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un regime europeo comune in materia di asilo, costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo dell'Unione europea relativo alla progressiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità.

(2) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, mantenendo così il principio di non respingimento (non-refoulement).

(3) Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il regime europeo comune in materia di asilo dovrebbe includere a breve termine condizioni comuni minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

(4) Stabilire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo costituisce un ulteriore passo nella direzione di una politica europea sull'asilo.

(5) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione dell'articolo 1 e dell'articolo 18 di detta Carta.

(6) Per quanto riguarda il trattamento di persone che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi pre-

* Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'Unione europea del 27 gennaio 2003 pubblicata in guce l 31 del 6 febbraio 2003.

¹ gu c 213 E del 31.7.2001, pag. 286.

² Parere espresso il 25 aprile 2002 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

³ gu c 48 del 21.2.2002, pag. 63.

⁴ gu c 107 del 3.5.2002, pag. 85.

visti dagli strumenti giuridici internazionali di cui sono parti e che vietano le discriminazioni.

(7) Dovrebbero essere adottate norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri.

(8) L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo dovuti alla varietà delle condizioni di accoglienza.

(9) L'accoglienza di gruppi aventi particolari esigenze dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere a tali esigenze.

(10) L'accoglienza di richiedenti asilo che si trovano in stato di trattenimento dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione.

(11) Al fine di assicurare il rispetto di garanzie procedurali minime, che prevedano la possibilità di contattare le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono assistenza legale dovrebbero essere fornite informazioni su tali organizzazioni e gruppi di persone.

(12) La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata prevedendo casi di riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

(13) Occorre assicurare l'efficienza dei sistemi nazionali di accoglienza e la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo.

(14) È opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, e dovrebbero pertanto essere promosse relazioni armoniose tra le comunità locali ed i centri di accoglienza.

(15) Discende dal concetto stesso di norme minime che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che chiedano la protezione internazionale in uno Stato membro.

(16) In tale ottica, gli Stati membri sono inoltre invitati ad applicare le disposizioni della presente direttiva in relazione ai procedimenti di esame delle domande intese a conseguire una protezione diversa da quella conferita dalla convenzione di Ginevra, presentata dai cittadini di paesi terzi e apolidi.

(17) L'attuazione della presente direttiva dovrebbe formare oggetto di periodiche valutazioni.

(18) Poiché gli scopi dell'azione proposta, segnatamente l'istituzione di norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere meglio realizzati a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

(19) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 18 agosto 2001, la propria

volontà di partecipare all'adozione ed applicazione della presente direttiva.

(20) In applicazione dell'articolo 1 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni della presente direttiva non si applicano all'Irlanda.

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

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

SCOPO, DEFINIZIONI ED AMBITO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Scopo

La presente direttiva stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

a «Convenzione di Ginevra»: la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;

b «domanda di asilo»: la domanda presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide che può considerarsi una richiesta di protezione internazionale ad uno Stato membro, a norma della convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo salvo che il cittadino di un paese terzo o l'apolide richieda esplicitamente un altro tipo di protezione che possa essere richiesto con domanda separata;

c «richiedente» o «richiedente asilo»: qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia ancora stata presa una decisione definitiva;

d «familiari»: i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente asilo, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di asilo:

- il coniuge del richiedente asilo o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
- i figli minori della coppia di cui al punto i) o del richiedente asilo, a condizione che non siano coniugati e siano a carico, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;

e «rifugiato»: qualsiasi persona rispondente ai criteri stabiliti dall'articolo 1A della convenzione di Ginevra;

f «status di rifugiato»: lo status riconosciuto da uno Stato membro alle persone aventi la qualità di rifugiato ed ammesse in quanto tali nel territorio di tale Stato membro;

g «procedimenti» e «ricorsi»: i procedimenti e i ricorsi stabiliti dal diritto nazionale degli Stati membri;

h «minore non accompagnato»: persone d'età inferiore ai diciotto anni che entrino nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnate da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi, fino a quando non siano effettivamente affidate ad un tale adulto; il termine include i minori che vengono abbandonati dopo essere entrati nel territorio degli Stati membri;

i «condizioni di accoglienza»: il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti asilo a norma della presente direttiva;

j «condizioni materiali di accoglienza»: le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, nonché un sussidio per le spese giornaliere;

k «trattenimento»: il confinamento del richiedente asilo, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione;

l «centro di accoglienza»: qualsiasi struttura destinata all'alloggiamento collettivo di richiedenti asilo.

Articolo 3

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi ed agli apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari già definiti all'articolo 2, lettera d), se inclusi nella domanda di asilo a norma del diritto nazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

3. La presente direttiva non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi⁵.

4. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva in relazione a procedimenti di esame di domande intese ad ottenere forme di protezione diverse da quella conferita dalla convenzione di Ginevra per i cittadini di paesi terzi o apolidi cui sia stato negato lo status di rifugiato.

Articolo 4

Disposizioni più favorevoli

Gli Stati membri possono stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e di parenti stretti dei richie-

⁵ GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12.

denti asilo presenti nello stesso Stato membro quando siano dipendenti da loro, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva.

CAPO II

DISPOSIZIONI GENERALI SULLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Articolo 5

Informazione

1. Gli Stati membri informano i richiedenti asilo, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda d'asilo all'autorità competente, almeno su qualsiasi beneficio riconosciuto e sugli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza.

Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

2. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e, per quanto possibile, in una lingua che è ragionevole presumere che il richiedente asilo comprenda. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente.

Articolo 6

Documentazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame.

Per i titolari che non possono circolare liberamente in tutto il territorio dello Stato membro o in una parte di esso, il documento attesta altresì questa situazione.

2. Gli Stati membri possono escludere l'applicazione del presente articolo quando il richiedente asilo è in stato di trattenimento e durante l'esame della domanda di asilo presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se il richiedente asilo abbia il diritto di entrare legalmente nel territorio di uno Stato membro. In determinati casi, durante l'esame della domanda di asilo, gli Stati membri possono rilasciare ai richiedenti asilo altre prove documentali equivalenti al documento di cui al paragrafo 1.

3. Il documento di cui al paragrafo 1 non certifica necessariamente l'identità del richiedente asilo.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per rilasciare ai richiedenti asilo il documento di cui al paragrafo 1, che deve essere valido finché sono autorizzati a restare nel territorio o alla frontiera dello Stato membro interessato.

5. Gli Stati membri possono fornire ai richiedenti asilo un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato.

Articolo 7**Residenza e libera circolazione**

1. I richiedenti asilo possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva.

2. Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda.

3. Ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale.

4. Gli Stati membri possono subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente asilo in un determinato luogo, da determinarsi dagli Stati membri. Tale decisione, che può essere di carattere generale, è presa caso per caso e definita dalla legislazione nazionale.

5. Gli Stati membri prevedono la possibilità di concedere ai richiedenti asilo un permesso temporaneo di allontanarsi dal luogo di residenza di cui ai paragrafi 2 e 4 e/o dall'area assegnata di cui al paragrafo 1. Le decisioni sono adottate caso per caso, in modo obiettivo ed imparziale e sono motivate qualora siano negative.

Il richiedente asilo non necessita di permesso per presentarsi dinanzi alle autorità e ai giudici se è necessaria la sua comparizione.

6. Gli Stati membri fanno obbligo ai richiedenti asilo di comunicare il loro indirizzo alle autorità competenti e di notificare loro con la massima tempestività qualsiasi sua successiva modificazione.

Articolo 8**Nucleo familiare**

Quando provvedono ad alloggiare il richiedente asilo, gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio. Tali misure sono applicate con il consenso del richiedente asilo.

Articolo 9**Esami medici**

Gli Stati membri possono disporre che i richiedenti siano sottoposti ad esame medico per ragioni di sanità pubblica.

Articolo 10**Scolarizzazione e istruzione dei minori**

1. Gli Stati membri consentono ai figli minori di richiedenti asilo e ai richiedenti asilo minori di accedere al sistema educativo a condizioni simili a quelle dei cittadini dello Stato membro ospitante, finché non sia concretamente eseguito un provvedimento di espulsione nei confronti loro o dei loro genitori. Tale istruzione può essere impartita nei centri di accoglienza.

Gli Stati membri interessati possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico.

Sono considerati minori le persone di età inferiore alla maggiore età fissata nello

Stato membro in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata. Gli Stati membri non revocano la possibilità di accedere all'istruzione secondaria per il solo fatto che il minore abbia raggiunto la maggiore età.

2. L'accesso al sistema educativo non è differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo da parte del minore o dei suoi genitori. Questo periodo può essere esteso a un anno quando è impartita un'istruzione specifica per facilitare l'accesso al sistema educativo.

3. Qualora l'accesso al sistema educativo previsto al paragrafo 1 non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro può offrire altre modalità d'insegnamento.

Articoli 11

Lavoro

1. Gli Stati membri stabiliscono un periodo a decorrere dalla data di presentazione della domanda di asilo in cui i richiedenti asilo non hanno accesso al mercato del lavoro.

2. Se entro un anno dalla presentazione della domanda di asilo non è stata presa una decisione in primo grado e il ritardo non può essere attribuito al richiedente asilo, gli Stati membri decidono a quali condizioni è concesso al richiedente asilo l'accesso al mercato del lavoro.

3. L'accesso al mercato del lavoro non è revocato durante i procedimenti di ricorso, quando un ricorso presentato avverso una decisione negativa adottata in esito ad un procedimento ordinario abbia effetto sospensivo, fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso.

4. Per ragioni legate alle politiche del mercato del lavoro, gli Stati membri possono dare la priorità ai cittadini dell'UE e ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

Articolo 12

Formazione professionale

Gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro.

L'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente asilo, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo 11.

Articolo 13

Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di asilo.

2. Gli Stati membri adottano disposizioni relative alle condizioni materiali di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.

Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze, ai sensi dell'articolo 17, non-

ché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.

4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti asilo a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti asilo dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

5. Le condizioni materiali di accoglienza possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o mediante una combinazione di queste misure.

Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato in conformità dei principi stabiliti nel presente articolo.

Articolo 14

Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza

1. Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:

a in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo durante l'esame della domanda d'asilo presentata alla frontiera;

b in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;

c in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti.

2. Gli Stati membri provvedono affinché ai richiedenti asilo alloggiati ai sensi del paragrafo 1, lettere a), b) e c), sia garantito quanto segue:

a la tutela della vita familiare;

b la possibilità di comunicare con i parenti, i consulenti giuridici nonché i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e delle organizzazioni non governative (ONG) riconosciute dagli Stati membri.

Gli Stati membri prestano particolare attenzione alla prevenzione della violenza all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

3. Gli Stati membri provvedono, se del caso, affinché i figli minori dei richiedenti asilo e i richiedenti asilo minori siano alloggiati assieme ai loro genitori o ai familiari adulti che ne abbiano la responsabilità per legge o in base agli usi.

4. Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti asilo da una struttura alloggiativa ad un'altra avvengano soltanto se necessari. Gli Stati membri dispongono che i richiedenti asilo possano informare i loro consulenti giuridici del trasferimento e del loro nuovo indirizzo.

5. Le persone che lavorano nei centri di accoglienza ricevono una formazione ade-

guata e sono soggette all'obbligo di riservatezza, quale previsto dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della loro attività.

6. Gli Stati membri possono coinvolgere i richiedenti asilo nella gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita nei centri attraverso comitati o consigli consultivi rappresentativi delle persone residenti.

7. Ai consulenti giuridici o ai consiglieri dei richiedenti asilo nonché ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati o delle organizzazioni non governative da esso delegate e riconosciute dallo Stato membro interessato, è consentito l'accesso ai centri di accoglienza e alle altre strutture alloggiative, al fine di assistere tali richiedenti. Possono essere previste limitazioni dell'accesso soltanto per la sicurezza dei centri e delle strutture e dei richiedenti asilo.

8. Gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, qualora:

- sia richiesta una prima valutazione delle esigenze specifiche del richiedente asilo,
 - le condizioni materiali di accoglienza di cui al presente articolo non siano disponibili in una determinata area geografica,
 - le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite,
 - il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera.
- Siffatte diverse condizioni soddisfano comunque le esigenze essenziali.

Articolo 15

Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti asilo ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie.

2. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari.

CAPO III

RIDUZIONE O REVOCA DELLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Articolo 16

Riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza

1. Gli Stati membri possono ridurre o revocare le condizioni di accoglienza nei seguenti casi:

- a) qualora il richiedente asilo
- lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso, o
 - contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale, o,
 - abbia già presentato una domanda nel medesimo Stato membro.

Se il richiedente asilo viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente, viene presa una decisione debitamente motivata, basata sulle ragioni del-

la scomparsa, nel ripristino delle concessione di tutte le condizioni di accoglienza o di una parte di esse;

b) qualora il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

2. Uno Stato membro può rifiutare condizioni di accoglienza qualora un richiedente asilo non abbia dimostrato di aver presentato la sua domanda non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro.

3. Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti.

4. Le decisioni di ridurre, revocare, o rifiutare le condizioni di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 sono adottate in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le persone contemplate all'articolo 17, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza l'accesso al pronto soccorso.

5. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa.

CAPO IV

DISPOSIZIONI A FAVORE DI PERSONE PORTATRICI DI ESIGENZE PARTICOLARI

ARTICOLO 17

Principio generale

1. Nelle misure nazionali di attuazione delle disposizioni del capo II, relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

2. Il paragrafo 1 si applica soltanto alle persone riconosciute portatrici di particolari esigenze in base ad una verifica individuale della loro situazione.

Articolo 18

Minori

1. Il prevalente interesse del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori.

2. Gli Stati membri garantiscono l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un con-

flitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata.

Articolo 19

Minori non accompagnati

1. Gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza. Le autorità competenti effettuano periodiche verifiche.

2. I minori non accompagnati che presentano domanda di asilo, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro ospite in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata sino al momento in cui ne debbono uscire, sono alloggiati:

- a) presso familiari adulti;
- b) presso una famiglia affidataria;
- c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori;
- d) in altri alloggi idonei per i minori.

Gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo.

Per quanto possibile i fratelli sono alloggiati insieme, tenendo conto del prevalente interesse del minore in questione e, in particolare, della sua età e del grado di maturità. I cambi di residenza di minori non accompagnati sono limitati al minimo.

3. Gli Stati membri, a tutela del prevalente interesse del minore non accompagnato, si adoperano per rintracciare quanto prima i suoi familiari. Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza.

4. Le persone che si occupano di minori non accompagnati hanno ricevuto o ricevono una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.

Articolo 20

Vittime di tortura e di violenza

Gli Stati membri provvedono affinché, se necessario, le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati.

CAPO V MEZZI DI RICORSO

Articolo 21 Mezzi di ricorso

1. Gli Stati membri garantiscono che le decisioni negative relative alla concessione di benefici ai sensi della presente direttiva o le decisioni adottate a norma dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti asilo possano essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. Almeno in ultimo grado è garantita la possibilità di ricorso o revisione dinanzi a un organo giudiziario.

2. Le modalità di accesso all'assistenza legale in siffatti casi sono stabilite dal diritto nazionale.

CAPO VI AZIONI VOLTE A MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Articolo 22 Cooperazione

Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione i dati, suddivisi per età e sesso, relativi al numero di persone alle quali si applicano le condizioni di accoglienza e forniscono informazioni complete su tipo, denominazione e forma dei documenti di cui all'articolo 6.

Articolo 23 Sistema di orientamento, sorveglianza e controllo

Gli Stati membri, nel debito rispetto della loro struttura costituzionale, assicurano adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello qualitativo delle condizioni di accoglienza.

Articolo 24 Personale e risorse

1. Gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti asilo di entrambi i sessi.

2. Gli Stati membri stanziavano le risorse necessarie per l'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva.

CAPO VII
DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 25

Relazioni

Entro il 6 agosto 2006 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche.

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili ai fini della relazione, ivi compresi i dati statistici di cui all'articolo 22 entro il 6 febbraio 2006.

Successivamente a tale relazione, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio almeno ogni cinque anni sull'applicazione della presente direttiva.

Articolo 26

Recepimento

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 6 febbraio 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Gli Stati membri determinano le modalità di tali riferimenti.

2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione il testo delle disposizioni nazionali che essi adottano nel settore contemplato dalla presente direttiva.

Articolo 27

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Articolo 28

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea.

Commissione europea

*Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma DAPHNE II)**

RELAZIONE

1. Introduzione

Il 31 dicembre 2003 terminerà Daphne (2000-2003)¹, il programma per la lotta contro la violenza nei confronti dei bambini, dei giovani e delle donne.

Il programma è stato istituito con uno stanziamento di bilancio di 20 milioni di euro. È stato adottato, per ogni anno di attuazione, un programma annuale che fissa gli obiettivi e le priorità tematiche e un invito a presentare proposte per l'eventuale cofinanziamento di progetti destinato alle organizzazioni. Il bilancio di cui sopra ha permesso il cofinanziamento di 140 progetti.

Ogni anno sono state effettuate valutazioni esterne mediante visite ai progetti. Le relazioni annuali di sintesi, che presentano i risultati e l'impatto dei progetti finanziati, hanno riscontrato la graduale costituzione di reti solide e durature e l'elaborazione di metodologie ed attività in favore delle vittime della violenza.

Il programma Daphne, con i suoi progetti e risultati, è riconosciuto, in Europa e nel mondo, come uno dei programmi principali contro la violenza e come un modello di buone pratiche per il collegamento delle politiche regionali e dei quadri di azione regionale di cooperazione. Ciò è stato tra l'altro chiaramente riconosciuto dal secondo congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale dei bambini svoltosi a Yokohama nel dicembre 2001.

La Commissione ha presentato, nell'aprile 2002², al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione del programma nei primi due anni. Tale relazione era basata sulla verifica annuale e sulle valutazioni ex post dei risultati e dell'impatto dei progetti finanziati. La relazione dimostra che il programma sta raggiungendo i suoi obiettivi e apportando un valore aggiunto a livello europeo, a complemento delle azioni nazionali.

Nel settembre 2002 nella sua risoluzione³ sulla relazione della Commissione sul programma Daphne, il Parlamento europeo ha chiesto che il programma continui dopo il 2003 e che possa disporre di un maggiore stanziamento di bilancio.

Al Consiglio di Siviglia, nel giugno 2002, la Presidenza spagnola ha presentato un documento intitolato "Good practice. Guide to mitigate the effects of and eradicate violence against women" (Buone pratiche. Guida per mitigare gli effetti e sradicare la

*Proposta di Decisione Com(2003) 54 definitivo del 4 febbraio 2003.

1 Decisione n. 293/2000 (GU L 34, del 9.2.2000, pag. 1).

2 Com(2002) 169 definitivo, SEC(2002) 338.

3 A5-0233/2002 definitivo.

violenza nei confronti delle donne) che cita il programma Daphne come un esempio di buone pratiche nella messa in rete di ONG e come un programma che ha realizzato buoni risultati. Il Consiglio ha chiesto azioni continuate a livello europeo nel settore della violenza contro le donne.

Secondo la definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità, la salute è uno stato di benessere fisico, mentale e sociale, che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità. Ciò è stato anche riconosciuto dalla convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, dalla convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo e dal suo protocollo opzionale sul traffico di bambini, sulla prostituzione infantile e sulla pornografia infantile, dalla convenzione internazionale del 1999 dell'Organizzazione nazionale del lavoro sulle forme estreme di lavoro minorile (n. 182), dalla dichiarazione di Vienna del 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne, dalla dichiarazione e dalla piattaforma di azione adottata nel corso della quarta conferenza sulle donne svoltasi a Pechino nel 1995 e dalle conclusioni del Consiglio sull'esame dell'attuazione da parte degli Stati membri e delle istituzioni della UE della piattaforma d'azione di Pechino⁴ nel 2002, dalla dichiarazione e dal piano d'azione contro lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale dei bambini, adottati dal primo congresso mondiale di Stoccolma e integrati dall'impegno globale di Yokohama adottato dal secondo congresso mondiale nel 2001, dalla dichiarazione e dal piano d'azione della Conferenza regionale preparatoria Europa-Asia centrale per il congresso di Yokohama (Budapest, novembre 2001), dalla dichiarazione di Lisbona del 1998 sulle politiche e i programmi per i giovani adottata dalla conferenza mondiale dei ministri responsabili per la gioventù e dal protocollo delle Nazioni Unite sulla tratta degli esseri umani, soprattutto delle donne e dei bambini, che integra la convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale.

La Commissione è stata invitata a preparare e attuare programmi di azione per combattere tali atti di violenza dal Parlamento europeo, nelle sue risoluzioni del 18 gennaio 1996 sulla tratta degli esseri umani⁵, del 19 settembre 1996 sui minorenni vittime di violenze⁶, del 12 dicembre 1996 su misure per la protezione dei minori nell'Unione europea⁷, del 16 dicembre 1997 sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale⁸, del 2 maggio 2000⁹ sulla comunicazione della Commissione per *ulteriori azioni nella lotta contro la tratta di donne*¹⁰ e del 20 settembre 2001 sulle mutilazioni genitali femminili¹¹.

La natura dei temi trattati è tale da richiedere un approccio coordinato e multidisciplinare che coinvolga tutte le parti responsabili della lotta contro tali reati a livello dell'Unione europea. La creazione di un quadro per la formazione, l'informazione, lo studio e gli scambi di buone pratiche dei responsabili della lotta contro la violenza in

⁴ Doc 14074/02, non ancora pubblicato sulla GU.

⁵ GU c 32, del 5.2.1996, pag. 88.

⁶ GU c 320 del 28.10.1996, pag. 190.

⁷ GU c 20 del 20.1.1997, pag. 170.

⁸ GU c 14, del 19.1.1998, pag. 39.

⁹ A5-0127/2000, GU c 59, del 23.2.2001, pag. 307.

¹⁰ COM(1998) 726.

¹¹ 2001/2035(INI) GU c 77E del 28.3.2002, pp. 22-126.

tutte le sue forme permetterà di prevenire e di combattere più efficacemente tali forme di violenza.

2. La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio: evoluzione

La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una seconda fase del programma Daphne si basa sull'esperienza acquisita durante l'attuazione del programma attuale. La proposta è strutturata in maniera analoga al programma Daphne originario del 2000, dal momento che non sembra opportuno modificarne il campo di applicazione.

Tutte le manifestazioni della violenza e i temi ad essa connessi (la violenza domestica, la violenza nelle scuole, nelle istituzioni, sul posto di lavoro, lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale, le mutilazioni genitali, l'impatto sulla salute, la violenza legata alla differenza di genere, la tratta, il trattamento dei colpevoli ecc.) restano importanti e devono essere oggetto di azioni. Le organizzazioni responsabili per l'assistenza alle vittime rappresentano sempre il modo migliore per raggiungere ed assistere i beneficiari di tali azioni. Inoltre, anche gli istituti di istruzione, le università, le associazioni di volontariato, i centri di ricerca e gli enti locali nonché i consigli comunali sono ammissibili al programma.

Il programma contribuisce all'obiettivo generale di fornire ai cittadini un elevato livello di protezione nei confronti della violenza, garantendo la tutela della loro salute fisica e mentale, nel contesto di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il programma è finalizzato a prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne. Il programma contribuisce in tal modo alla salute e al benessere sociale.

Gli strumenti proposti sono:

- individuazione e scambi di migliori pratiche e di esperienze di lavoro;
- realizzazione di studi analitici per categoria e ricerche;
- attività sul posto con la partecipazione dei beneficiari;
- costituzione di reti multidisciplinari durature;
- azioni di formazione ed ideazione di strumenti didattici;
- elaborazione ed attuazione di programmi per il trattamento, da una parte, degli aggressori e, dall'altra, delle vittime;
- organizzazione ed attuazione di attività di sensibilizzazione destinate a pubblici specifici; preparazione di materiali che integrino quelli già disponibili, o adattamento e utilizzazione dei materiali esistenti in altre aree geografiche o per altri gruppi destinatari;
- divulgazione dei risultati ottenuti dal programma Daphne: adattamento, trasferimento e utilizzazione da parte di altri beneficiari o in altre aree geografiche.

La struttura proposta riflette anche le richieste presentate dalla risoluzione del Parlamento europeo e si basa sulle iniziative prese dalle presidenze spagnola e danese

del Consiglio e sull'esperienza acquisita nell'attuazione dell'attuale programma Daphne. Tutto ciò ha portato all'introduzione di una nuova terminologia e di nuovi tipi di azione:

- la proposta suggerisce che sia riservata una parte dello stanziamento annuale di bilancio a progetti su larga scala che consentano partenariati più estesi per attuare attività a più ampio raggio. Il finanziamento massimo comunitario per tali progetti potrebbe essere elevato a 250.000 (a fronte dei 125.000 € attuali);
- la proposta introduce azioni complementari, come studi, elaborazione di indicatori, raccolte di dati, divulgazione dei risultati, seminari, riunioni di esperti o altre attività per consolidare la base delle conoscenze del programma e divulgare le informazioni e i risultati ottenuti dal programma.

Si propone che il cofinanziamento sia limitato ad un massimo dell'80% del costo totale del progetto.

L'importo di riferimento finanziario proposto per il programma è stato aumentato in considerazione del crescente interesse dimostrato nei confronti del programma precedente e dell'adesione di nuovi paesi. L'importo finanziario proposto è di 65 milioni €. L'aumento è giustificato prima di tutto dal fatto che, nel precedente programma Daphne, solo il 13% delle proposte ricevute ha potuto essere finanziato e che in realtà almeno il doppio di progetti era degno di essere realizzato. In secondo luogo, l'adesione di dieci nuovi Stati membri porterà ad un aumento delle domande. Tali paesi non sono densamente popolati ma presentano gravi problemi di violenza. Pertanto, c'è un'effettiva necessità di azione in tali paesi.

Talvolta, nei temi trattati dalle proposte presentate alla Commissione vi sono delle lacune rispetto alle priorità tematiche fissate dai piani di lavoro annuali. È un aspetto che è stato evidenziato dalle valutazioni esterne effettuate sul programma degli anni passati. Pertanto, si è proposto che il programma annuale di lavoro individui, ogni anno, alcune azioni specifiche indicandone il tipo (campagne, studi, settori specifici della violenza, ecc.) e argomenti e destinatari ben definiti. Tale misura contribuirà a far meglio incentrare le azioni e ad accrescere il loro impatto.

Sulla base delle esperienze accumulate, ma anche dei suggerimenti della risoluzione del Parlamento europeo, sembra opportuno che il programma preveda misure complementari per raggiungere in maniera più efficace gli obiettivi del programma, in termini di divulgazione dei risultati e per quanto riguarda la conoscenza dei diversi fenomeni di violenza. La Commissione potrebbe indicare nel programma annuale di lavoro argomenti e temi che le azioni dovrebbero approfondire. Per esempio, elaborare indicatori sulla violenza, istituire una procedura per una raccolta di dati regolare e sostenibile, ricavare indirizzi strategici delle attività realizzate dei progetti finanziati o divulgare buone pratiche scaturite dai progetti finanziati. Tali azioni interessano direttamente la Commissione; pertanto, è opportuno che sia la Commissione stessa a indicare le caratteristiche tecniche di tali azioni piuttosto che basarsi su proposte esterne. Tali attività rafforzeranno la base di conoscenza del programma e contribuiranno alla divulgazione delle buone pratiche che è l'obiettivo finale del programma.

Il cofinanziamento di tali azioni può elevarsi al 100%. Tuttavia, è stabilito un limite pari al 15% della percentuale dello stanziamento annuale che può essere utilizzato per tali misure complementari.

La procedura di comitato proposta dal Consiglio per l'esecuzione del programma si basa sulla decisione del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione¹², come per il programma Daphne precedente. In base al testo delle proposte, le misure di attuazione del programma dovrebbero essere adottate conformemente alla procedura consultiva.

3. La proposta di decisione del Parlamento e del Consiglio: gli articoli

Articolo 1

L'articolo 1 istituisce una seconda fase del programma e ne indica la durata: un periodo di cinque anni, a partire dal 1° gennaio 2004.

Articolo 2

L'articolo 2 definisce gli obiettivi del programma, e illustra le azioni da attuare nell'ambito del programma, segnatamente azioni transnazionali e azioni complementari. Le prime si basano sui progetti presentati in seguito all'invito a presentare proposte mentre le azioni complementari sono attuate su iniziativa della Commissione.

Articolo 3

L'articolo 3 spiega chi può partecipare al programma, in termini di tipo di organizzazioni e di copertura geografica. Vengono inoltre indicate le condizioni minime per l'ammissibilità, il numero minimo di organizzazioni partner e la durata.

Articolo 4

L'articolo 4 definisce le attività del programma. Tali attività vengono ulteriormente illustrate e spiegate nell'allegato.

Articolo 5

Il paragrafo 1 concerne lo stanziamento di bilancio per il programma, mentre i paragrafi successivi illustrano i principi di base per il finanziamento delle azioni.

Articolo 6

L'articolo 6 concerne l'esecuzione del programma. Il paragrafo 1 fa presente che l'attuazione sarà realizzata dalla Commissione. I due paragrafi successivi illustrano le norme fondamentali che saranno osservate per la selezione dei progetti. Il paragrafo 4 spiega che l'esecuzione del programma seguirà le norme relative all'assistenza da parte di un comitato.

Articolo 7

Il primo paragrafo stabilisce che la Commissione è assistita, nell'attuazione del programma, da un Comitato composto da un rappresentante di ogni Stato membro. Il paragrafo 2 spiega che nell'esecuzione del programma deve essere utilizzata la procedura consultiva. Tale procedura è conforme alla decisione del Consiglio n. 1999/468/CE del 28 giugno 1999.

Articolo 8

L'articolo 8 fa obbligo alla Commissione di procedere alla valutazione e al controllo del programma. Esso impone inoltre alla Commissione di presentare una rela-

zione intermedia e una relazione al termine del programma al Parlamento europeo e al Consiglio.

Articolo 9

L'articolo 9 stabilisce che la decisione che istituisce il programma entra in vigore venti giorni dopo la data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

PROPOSTA DI DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UNA SECONDA FASE DEL PROGRAMMA DI AZIONE COMUNITARIA (2004-2008) PER PREVENIRE LA VIOLENZA CONTRO I BAMBINI, I GIOVANI E LE DONNE E PER PROTEGGERE LE VITTIME E I GRUPPI A RISCHIO (PROGRAMMA DAPHNE II)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 152, vista la proposta della Commissione¹³, visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹⁴, visto il parere del Comitato delle regioni¹⁵, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato, considerando quanto segue:

(1) La violenza fisica, sessuale e psicologica contro i bambini, i giovani e le donne lede il loro diritto alla vita, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità e all'integrità fisica ed emotiva e costituisce una minaccia grave per la salute fisica e psichica delle vittime. Gli effetti di tali atti di violenza sono così diffusi in tutta la Comunità da costituire una grave minaccia per la salute ed un ostacolo al godimento del diritto a una cittadinanza sicura, libera e giusta.

(2) È importante riconoscere le gravi conseguenze, immediate e a lungo termine, che la violenza reca ai singoli, alle famiglie e alla collettività in termini di salute, di sviluppo psicologico e sociale e di pari opportunità per le persone coinvolte, nonché gli elevati costi sociali ed economici che essa comporta per la società nel suo complesso.

(3) Secondo la definizione dell'Organizzazione mondiale della sanità, la salute è uno stato di benessere fisico, mentale e sociale, che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità. Una risoluzione dell'Assemblea mondiale per la sanità¹⁶, adottata nel corso della 49ª Assemblea mondiale per la sanità, svoltasi a Ginevra nel 1996, dichiara che la violenza è uno dei principali problemi per la sanità pubblica nel mondo. La *relazione mondiale sulla violenza e la salute* presentata dall'Organizzazione Mondiale per la sanità il 3 ottobre 2002 a Bruxelles raccomanda di promuovere misure preventive, di potenziare le capacità di reagire delle vittime di atti di violenza e di migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni in materia di prevenzione della violenza.

¹³ GU C del , pag. .

¹⁴ GU C del , pag. .

¹⁵ GU C del , pag. .

¹⁶ Risoluzione dell'Ams49.25.

(4) Tali principi sono riconosciuti in numerose convenzioni, dichiarazioni e protocolli delle principali istituzioni internazionali, come le Nazioni Unite, l'organizzazione internazionale del lavoro, le conferenze mondiali sulle donne e il congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini a scopo commerciale. Tali importanti attività svolte dalle organizzazioni internazionali devono essere integrate dalle attività dell'Unione europea. Infatti, l'articolo 3 lettera p) del trattato stabilisce che l'azione della Comunità comporti un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute.

(5) La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ribadisce, tra l'altro, il diritto alla dignità, eguaglianza e solidarietà¹⁷. La carta prevede una serie di disposizioni mirate specificamente a tutelare e promuovere l'integrità fisica e psichica, la parità di trattamento tra uomini e donne, i diritti del fanciullo e la non discriminazione nonché per proibire i trattamenti disumani o degradanti, la schiavitù, il lavoro forzato e il lavoro minorile.

(6) La Commissione è stata invitata a preparare ed attuare programmi di azione per combattere tali atti di violenza dal Parlamento europeo, nelle risoluzioni del 19 maggio 2000¹⁸ sulla comunicazione della Commissione *Ulteriori azioni della lotta contro la tratta delle donne*¹⁹ e del 20 settembre 2001 sulle mutilazioni genitali femminili²⁰.

(7) Il programma di azione, fissato dalla decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2000, relativa ad un programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma DAPHNE)²¹, ha contribuito ad aumentare la consapevolezza dell'Unione europea e a migliorare e consolidare la cooperazione tra le organizzazioni degli Stati membri attive nella lotta contro la violenza.

(8) Il programma Daphne (2000- 2003) ha ottenuto una risposta superiore alle aspettative dimostrando di andare incontro ad un'esigenza profondamente sentita dal settore del volontariato. I progetti finanziati hanno già incominciato ad avere effetti moltiplicatori sulle attività delle organizzazioni non governative e delle istituzioni in Europa. Nella fase iniziale il programma ha già contribuito in maniera decisiva all'elaborazione di una politica della UE in materia di violenza, tratta, abuso sessuale e pornografia, con implicazioni che vanno ben al di là dei confini dell'Unione europea, come risulta dalla relazione intermedia del programma Daphne.

(9) Nella risoluzione del 4 settembre 2002²² sull'esame intermedio del programma Daphne 2000-2003²³, il Parlamento europeo sottolinea la necessità fondamentale di strategie efficaci per combattere la violenza e l'importanza di continuare il programma dopo il 2003 e chiede alla Commissione di presentare una proposta per un programma d'azione che inglobi tutte le esperienze acquisite dopo il 1997 destinandovi un finanziamento adeguato.

¹⁷ GU C 364, del 18.12.2000, pag. 1.

¹⁸ A5-0127/2000, GU C 59, del 23.2.2001, pag. 307.

¹⁹ COM(1998) 726.

²⁰ 2001/2035(INI), GU C 77E, 28.3.2002, p. 22-126.

²¹ GU L 34 del 9.2.2000, pag. 1.

²² 2001/2265(INI).

²³ COM(2002) 169 definitivo, SEC(2002) 338.

(10) È auspicabile garantire la continuità dei progetti finanziati dal programma Daphne (2000-2003), basarsi sulle esperienze acquisite e mettere a frutto le opportunità del valore aggiunto scaturito da tali esperienze e a tal fine rinnovare il programma per una seconda fase.

(11) La Comunità può recare un valore aggiunto alle iniziative degli Stati membri dirette a prevenire la violenza, anche sotto forma di sfruttamento e abusi sessuali, perpetrata contro i bambini, i giovani e le donne e la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio attraverso la divulgazione e lo scambio di informazioni ed esperienze, la promozione di un approccio innovativo, la fissazione di priorità comuni, lo sviluppo di eventuali reti, la selezione di progetti a livello comunitario e la motivazione e mobilitazione di tutti i soggetti interessati. Essa può inoltre individuare e incoraggiare buone pratiche.

(12) Questo programma può recare un valore aggiunto individuando e promuovendo le buone pratiche, incoraggiando l'innovazione e favorendo lo scambio delle esperienze in materia maturate nel corso delle diverse azioni intraprese negli Stati membri, ivi compreso lo scambio d'informazioni sulle diverse normative e sui risultati conseguiti. Al fine di raggiungere gli obiettivi del programma e di utilizzare le risorse disponibili nel modo più efficiente, occorre scegliere con cura i settori in cui portare avanti le attività mediante una selezione di progetti che apportino un maggiore valore aggiunto a livello comunitario e mostrino il cammino da fare mediante la sperimentazione e la divulgazione di nuove idee per prevenire la violenza, nel contesto di un approccio multidisciplinare.

(13) Pertanto, conformemente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, stabiliti dall'articolo 5 del trattato, gli obiettivi dell'azione proposta (prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne) possono essere meglio raggiunti dalla Comunità, considerata l'esigenza di un approccio coordinato e multidisciplinare che favorisca la costituzione di reti transnazionali per la formazione, l'informazione, lo studio e lo scambio di migliori pratiche, e la selezione di progetti a livello comunitario. Tale decisione si limita al minimo richiesto per raggiungere detti obiettivi e non va oltre quanto strettamente necessario a tal fine.

(14) Tale fase del programma dovrebbe avere la durata di cinque anni al fine di permettere che le azioni da attuare dispongano del tempo sufficiente per raggiungere gli obiettivi fissati e per trarre insegnamenti e raccogliere esperienze da integrare nelle buone pratiche in tutta l'Unione europea.

(15) Conformemente all'articolo 2 della decisione del Consiglio 1999/468/CE del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione²⁴, devono essere adottate misure per l'esecuzione di questa decisione mediante la procedura consultiva di cui all'articolo 3 di tale decisione.

(16) La presente decisione fissa, per tutta la durata del programma, una dotazione finanziaria che costituisce il riferimento principale ai sensi del punto 33 dell'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione del 6 maggio 1999 sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio²⁵.

²⁴ GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

²⁵ GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1.

DECIDONO:

Articolo 1

Oggetto e campo d'applicazione

È istituita la seconda fase del programma Daphne per la prevenzione di tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per la protezione delle vittime e dei gruppi a rischio (in appresso “il programma”) per il periodo dal primo gennaio 2004 al 31 dicembre 2008; tale programma può essere prorogato.

Ai fini del programma, per “bambini” s'intendono i bambini e gli adolescenti fino all'età di 18 anni, conformemente agli strumenti internazionali relativi ai diritti del fanciullo.

Tuttavia, i progetti le cui attività siano destinate specificamente a beneficiari come, ad esempio, i “teenagers” (di età dai 13 ai 19 anni) oppure a persone di età compresa tra i 12 e i 25 anni, sono considerati destinati alla categoria cosiddetta dei “giovani”.

Articolo 2

Obiettivi del programma

1. Il programma contribuisce all'obiettivo generale di fornire ai cittadini un elevato livello di protezione dalla violenza, che comprenda la tutela della salute fisica e psichica.

Obiettivo del programma è prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro i bambini, i giovani e le donne mediante misure preventive e il sostegno alle vittime, ed in particolare la prevenzione dell'esposizione futura alla violenza, nonché assistere ed incoraggiare le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni attive nel settore.

2. Le azioni da realizzare nel quadro del programma allegato intendono:

a) promuovere azioni transnazionali:

- costituire reti multidisciplinari, segnatamente a sostegno delle vittime della violenza e dei gruppi a rischio;
- assicurare l'espansione della base di conoscenze, dello scambio di informazioni e dell'individuazione e divulgazione delle buone pratiche, ivi comprese la formazione, le visite di studio e gli scambi di personale;
- sensibilizzare destinatari specifici (come gli operatori del settore, le autorità competenti e settori particolari del grande pubblico) al fine di migliorare la comprensione, promuovere l'adozione di una politica di tolleranza zero nei confronti della violenza ed incoraggiare l'assistenza alle vittime e la denuncia degli episodi di violenza alle autorità competenti;
- studiare i fenomeni collegati alla violenza, indagare ed approfondire le origini della violenza a tutti i livelli della società;

b) introdurre, su iniziativa della Commissione europea, azioni complementari, come studi, elaborazione di indicatori, raccolte di dati, seminari, riunioni di esperti o altre attività per consolidare la base delle conoscenze del programma e divulgare le informazioni e i risultati ottenuti dal programma.

Articolo 3

Accesso al programma

1. Il programma è aperto alla partecipazione di organizzazioni pubbliche e private e di istituzioni (gli enti locali a livello comunale, i dipartimenti universitari e centri di ricerca) che operino al fine di prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne o di proteggere contro tali atti di violenza o ancora di fornire sostegno alle vittime.

2. Il programma è aperto alla partecipazione:

- a) dei paesi SEE, conformemente alle condizioni stabilite nell'accordo SEE,
- b) dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, conformemente alle condizioni stabilite negli accordi europei, nei loro protocolli aggiuntivi e nelle decisioni dei rispettivi consigli d'associazione,
- c) di Cipro, di Malta e della Turchia, in virtù di accordi bilaterali da concludere con questi paesi.

3. I progetti, per poter avvalersi di un finanziamento nell'ambito di tale programma, devono coinvolgere almeno due Stati membri, avere una durata massima di due anni e puntare alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 2.

Articolo 4

Azioni del programma

Il programma comprende le seguenti categorie di azioni:

- a) individuazione e scambi di migliori pratiche ed esperienze;
- b) studi analitici per categoria e ricerche;
- c) attività settoriali con la partecipazione dei beneficiari, soprattutto i bambini e i giovani, in tutte le fasi dell'ideazione, dell'esecuzione e della valutazione del progetto;
- d) costituzione di reti multidisciplinari durature;
- e) azioni di formazione ed ideazione di strumenti didattici;
- f) elaborazione ed attuazione di programmi per il trattamento, da una parte, degli aggressori e, dall'altra, delle vittime;
- g) preparazione ed esecuzione di attività di sensibilizzazione rivolte a pubblici specifici, ideazione di materiali che integrino quelli già disponibili, o adattamento e utilizzazione dei materiali esistenti in altre aree geografiche o per altri gruppi destinatari;
- h) divulgazione dei risultati ottenuti dal programma Daphne: adattamento, trasferimento e utilizzazione da parte di altri beneficiari o in altre aree geografiche.

Articolo 5

Bilancio

1. La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il periodo 2004-2008 è fissata a 41 milioni di euro.

2. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro i limiti delle prospettive finanziarie.

3. Le decisioni di finanziamento danno luogo alla conclusione di convenzioni di finanziamento fra la Commissione e i beneficiari della sovvenzione.

4. L'intervento a carico del bilancio generale dell'Unione europea non può superare l'80% del costo complessivo del progetto.

Tuttavia, le azioni complementari di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), possono essere finanziate fino al 100%, a condizione che non superino un massimale del 15 % dello stanziamento totale annuo per il programma.

Articolo 6

Attuazione del programma

1. La Commissione è responsabile della gestione e dell'esecuzione del programma.
2. La Commissione garantisce un approccio equilibrato, che rispetti i tre gruppi destinatari, bambini, giovani e donne nell'esecuzione del programma.
3. La Commissione garantisce un approccio equilibrato, in termini di scala del progetto, riservando una quota del bilancio annuale per progetti su larga scala che consentano partenariati più estesi per attuare attività a più ampio raggio.
4. Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione concernenti tutti gli altri punti sono adottate secondo la procedura di consultazione di cui all'articolo 7, paragrafo 2.

Articolo 7

Procedura del comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione.
2. Quando viene fatto riferimento al presente paragrafo, si applica la procedura consultiva di cui all'articolo 3 della decisione 1999/468/CE, conformemente all'articolo 7, paragrafo 3 e all'articolo 8.

Articolo 8

Controllo e valutazione

1. La Commissione prende tutte le misure necessarie per assicurare un controllo e una valutazione permanente del programma che tengano conto degli obiettivi generali e specifici stabiliti dall'articolo 1 e dall'allegato.
2. La Commissione presenta una relazione di valutazione intermedia al Parlamento europeo e al Consiglio in cui valuta la rilevanza, l'utilità, la sostenibilità, l'efficacia e l'efficienza delle attività di Daphne II realizzate fino a quel momento. Tale relazione comprende una valutazione ex ante al fine di sostenere eventuali azioni future.
3. Al termine del programma, la Commissione presenta una relazione finale al Parlamento europeo e al Consiglio.
4. La relazione di cui ai paragrafi 2 e 3 del presente articolo è inviata anche al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle regioni.

Articolo 9

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore venti giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

ALLEGATO

Omissis

Consiglio d'Europa

Assemblea parlamentare

Recommendation 1596 (2003)¹ Situation of young migrants in Europe

1. Young migrants represent a varied and heterogeneous group. They include children, young women and young men who have fallen prey to human traffickers or who have been smuggled into a country in the hope of escaping poverty, persecution or a situation of generalised violence; young people who have entered European countries through legal channels for study, work or family reunion; and second-generation migrants who are born in the host country. Many of them come from non-European countries; but many others are Europeans who move, legally or illegally, from one member state to another. They are immigrants for some states and emigrants, or returning emigrants, for others.

2. Bearing in mind the activities of the Council of Europe in the field of migration, as well as the numerous activities addressing the situation of youth in Europe, and namely those conducted by the Directorate for Youth and Sport, the Parliamentary Assembly recalls the works of the Hearing on the Specific Situation of Young Migrants (held at the European Youth Centre in Budapest, on 15 and 16 November 2001), where thirty young people from twenty-seven European countries shared their experience of migration with members of the Sub-Committee on Migration of the Committee on Migration, Refugees and Demography, and voiced their unease and concern at current policies, or absence of policies, applying to their situation.

3. The Assembly is convinced that the situation of young migrants in Europe requires urgent action on the part of the Council of Europe, in co-operation with the relevant international organisations, to address the reasons why young people want to, or are forced to, emigrate, their rights and living conditions as immigrants, and finally their rights and needs when, and if, they return to their countries of origin.

4. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

- in consultation with relevant international agencies such as Unicef, the International Organisation for Migration (iom) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (unhcr) – and in compliance with the mandate of these agencies – initiate a long-term multidisciplinary programme for young migrants in Europe, with the aim of fostering social cohesion and the participation of young migrants through the improvement of their legal status, the support of appropriate integration and reintegration projects, the development of educational materials and programmes and the organisation of various initiatives designed to meet the needs of young migrants and highlighting their positive contribution to the strengthening of democratic society;
- include in the work programme of the General Directorate on Education, Culture and Heritage, Youth and Sport regular meetings – in the form of seminars,

¹ Assembly debate on 31 January 2003 (8th Sitting) (see Doc. 9645, report of the Committee on Migration, Refugees and Demography, rapporteur: Mr Yáñez-Barnuevo). Text adopted by the Assembly on 31 January 2003 (8th Sitting).

hearings, conferences and others – on the topic of young migrants, with the participation of young migrants;

- encourage member states to submit projects to the Council of Europe Development Bank, with a view to funding or co-funding integration projects for young migrants in host countries, as well as reintegration projects for young migrants returning to their countries of origin, in particular young victims of trafficking;
 - initiate a study to review the implementation of Committee of Ministers Recommendation Rec(2000)15 of the concerning the security of residence of long-term migrants and Recommendation Rec(2002)4 on the legal status of persons admitted for family reunification, with special regard to protection against expulsion of migrants who were born or raised in Council of Europe member states or who are minors;
 - with reference to the current preparation of a report on conditions for the acquisition and loss of nationality by its Committee of Experts on Nationality (cj-na), ask its relevant committees to initiate a study on the use of nationality law as an instrument to foster social cohesion and the integration of young migrants and include this issue among those to be addressed during the next European Conference on Nationality;
 - initiate a feasibility study on the harmonisation of national laws on legal guardianship of separated children, as defined in sub-paragraph 7.iv of the present recommendation, with a view to the elaboration of an international binding instrument including the following guidelines:
 - a. all Council of Europe member states should adopt a legal framework for the appointment of a legal guardian for separated children who are under their jurisdiction, irrespective of whether they apply for asylum or not;
 - b. the legal guardian should look after the child individually, and be chosen among people or institutions of proven reliability, and have an understanding of the special and cultural needs of separated children as well as of the institutions of the host country;
 - c. the appointment of the legal guardian should take place as a matter of urgency, and in any case within two weeks of the presence of the child on national territory coming to the knowledge of the authorities;
 - d. the legal guardian should ensure that all decisions affecting the child are taken in his or her best interests, that the child has suitable legal representation to deal with his or her legal status and that she or he receives suitable care, accommodation, education, language support and health care;
 - e. the legal guardian should also act as a link between the child and various service providers and advocate on behalf of the child where necessary.
5. Furthermore, with a view to fostering participation and social cohesion, the Assembly recommends that the Committee of Minister elaborate measures aiming to assist member states to:
- grant the right to vote and stand in local elections to migrants having settled legally on their territories and having resided there for at least three years;
 - adopt appropriate legislation to facilitate the acquisition of nationality for migrants having resided legally in the country on a long-term basis;

- facilitate the acquisition of nationality for children born on their territories to legally residing foreign parents;
- establish, or promote the establishment of, integration programmes according to, the following guidelines:
 - a. states should use all the available instruments at their disposal to fund, or support the funding of, integration programmes, and in particular the loans of the Council of Europe Development Bank and other international agencies;
 - b. states and local authorities should:
 - mobilise resources to employ sufficient staff for the implementation of integration programmes and provide them with adequate training;
 - monitor the implementation of integration programmes and conduct periodical evaluation studies;
 - ensure the participation of migrants in the elaboration, implementation and evaluation of integration programmes;
 - establish special integration programmes addressed to young migrants, not only those who have newly arrived;
 - c. participation in integration programmes should be voluntary, but states and local authorities could provide financial inducements to ensure wider attendance;
 - d. integration programmes should include language tuition and vocational guidance and/or training;
 - e. integration programmes should be based on an assessment of the integration needs of each beneficiary;
 - f. in the absence of specific integration programmes devoted to them, young migrants with dependants, especially women, should have priority of access to ordinary integration programmes;
 - g. integration programmes should aim at the personal development of beneficiaries, providing them with instruments to participate in all aspects of society, while preserving their language, culture and national identity, in accordance with the European Convention on Human Rights.
- 6. With a view to using education effectively as an instrument to foster equality, multiculturalism and mutual understanding, the Assembly also recommends that the Committee of Ministers elaborate measures addressed to member states, and aiming at:
 - ensuring unimpeded access to compulsory education for migrant children, irrespective of their own or their parents' legal status;
 - ensuring access to compulsory education for migrants aged under 18 and who have not completed compulsory education in other countries, irrespective of their legal status or the legal status of their parents;
 - responding to the special needs of migrant students integrating the ordinary curriculum with additional classes, focusing on tuition in the language of the host country and the study of its society and culture;
 - investing additional resources in the employment in educational institutions of specialised staff, such as psychologists, pedagogues, social workers and cultural mediators and provide them, as well as teachers, with appropriate training to deal with young migrants;
 - ensuring that the content of school programmes and textbooks does not con-

tain any national or ethnic prejudices and does not convey any discriminatory or racist interpretation of the history, culture and society of foreign countries or communities;

- funding and supporting extracurricular activities aimed at highlighting the value of the culture and civilisation of migrants' communities and their countries of origin;
- supporting initiatives taken at local level to foster contacts between immigrant parents, the school and the community.

7. The Assembly further recommends that the Committee of Ministers include in its working programme activities aimed at assisting member states to:

- introduce in all domestic laws or policy measures affecting children a specific mention of the situation of migrant children;
- give primacy and binding character to the principle of the best interests of the child, making this explicit in all laws, regulations or administrative guidelines concerning migration and/or asylum;
- refrain from detaining minors exclusively on immigration grounds, and consequently provide for alternative and adequate accommodation;
- introduce in domestic law and policy the definition of "separated children" as "children under 18 years of age who are outside their country of origin and separated from both parents or their legal/customary primary caregivers", and afford them an effective system of care and protection, consistent with the present recommendation as well as the recommendations of the Separated Children in Europe Programme established by the unhcr and members of the International Save the Children Alliance;
- ensure that the definition of separated children, and the special care and protection to which they are entitled, are interpreted and applied in a uniform manner throughout their territories, even when the competence in this matter falls within the remit of federate, regional or local authorities;
- introduce legal provisions to allow the placement of separated children, including those who do not apply for asylum, in reception centres or care institutions appropriate to their needs, invest in the creation of such centres and institutions where necessary and ensure that separated children benefit from the same level of assistance and protection as is available for children with the nationality of the host country;
- facilitate the family reunification of separated children with their parents in other member states, even when parents do not have permanent residence status or are asylum seekers, in compliance with the principle of the best interests of the child;
- consider favourably requests for family reunification between separated children and family members other than parents who have a legal title to reside in a member state, are over 18 years of age and are willing and able to support them;
- facilitate the family reunification of separated young people with mental or physical disabilities, including those who are over 18 years of age, with their parents or other adult family members upon whom they were dependant in the country of origin or the country of habitual residence and who are legally residing in another member state;
- in any ordinary or accelerated procedure implying the return of separated chil-

dren to their countries of origin or any other country, including procedures of non-admission at the border, comply with the following guidelines:

- a. states should make sure that return is not in breach of their international obligations under the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, or the European Convention on Human Rights and other relevant instruments;
- b. return should not be possible before a legal guardian for the child has been appointed;
- c. before taking the decision to return a separated child, states should demand and take into consideration the opinion of the child's legal guardian as to whether return would be in the best interests of the child;
- d. return should be conditional upon the findings of a careful assessment of the family situation that the child would find upon return, and of whether the child's family would be able to provide appropriate care. In the absence of parents or other family members, the suitability of childcare agencies in the country of return should be investigated. The assessment should be conducted by a professional and independent organisation or person and should be objective, non-political and aimed at ensuring the respect of the principle of the best interests of the child;
- e. prior to return, states should obtain an explicit and formal undertaking from the child's parents, relatives, other adult carer or any existing childcare agency in the country of return that they will provide immediate and long-term care upon the child's arrival;
- f. the decision to return a separated child should be reasoned and notified to the child and his/her legal guardian in writing, together with information on how to appeal against it;
- g. the child and/or his or her legal guardian should have the right to lodge an appeal before a court against the decision to return. Such an appeal should have suspensive effect and be extended to the lawfulness and the merits of the decision;
- h. during return, the child should be accompanied and treated in a manner in keeping with his or her age;
- i. the well-being of the child following return should be monitored by appropriate authorities or agencies on the spot, who should liaise with, and report to, the authorities of the country from which the child has been returned;
- j. migrants who arrived in a host country as separated children but who have reached the age of 18 at the time of return should be treated as vulnerable cases and consulted on the conditions required for successful reintegration into their country of origin.

8. As regards the issue of trafficking in children and young people, the Assembly recommends that the Committee of Ministers include in its working programme activities aimed at assisting member states:

- to sign and ratify the United Nations instruments applicable to this matter, and in particular the Additional Protocol to the Convention against Transnational Organised Crime to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, espe-

cially Women and Children, , the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography, and International Labour Organization Convention No. 182 concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour;

- to establish effective protection regimes for children and young people who are victims of trafficking, and ensure the availability of psychological counselling and assistance upon demand of the victims, their legal guardians or care institutions;
- to devise and implement appropriate programmes to meet the care and assistance needs of traumatised children and young people who are victims of trafficking in host countries;
- to devise and implement appropriate reintegration programmes for young victims of trafficking returning to their countries of origin;
- to allocate additional financial resources to the prevention of trafficking in children and young people in the countries of origin and support or conduct information campaigns in schools and other places of socialisation or care, including orphanages, especially in areas at risk;
- support the initiatives of the iom, the unhcr and other agencies – within the limits of their mandates – to train police officers, border police and immigration officials on the international legal framework applying to trafficking, with particular attention to the assistance and protection needs of children and young people who are victims.

9. Finally, also recalling Assembly Recommendation 1547 (2002) on expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity, the Assembly asks the Commissioner for Human Rights to conduct an investigation on the situation of separated children in Council of Europe member states and report to the Assembly and the Committee of Ministers.

ChildONEurope

Mandato della rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia

Nome

Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia

Acronimo

ChildONEurope

Logo



Tipo

Rete di istituti nazionali (osservatori, centri ecc.) indicati da Ministeri dell'Unione europea con responsabilità per le politiche per l'infanzia.

Storia

ChildONEurope è stata istituita dopo due anni di lavori preparatori nel contesto del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* e ha tenuto il suo primo incontro ufficiale il 24 gennaio 2003.

ChildONEurope mantiene scambi informativi con *L'Europe de l'Enfance* e può richiedere e ricevere suggerimenti da *L'Europe de l'Enfance* sulle attività intraprese e sulle materie trattate.

Scopi

- Scambio di conoscenze e informazioni tra i membri di ChildONEurope sulle leggi, le politiche, i programmi, le statistiche, gli studi, le ricerche, le migliori pratiche riguardanti l'infanzia;
- scambio di conoscenze sulle metodologie e gli indicatori al fine di raggiungere la comparabilità delle informazioni;
- studi comparativi su specifiche materie;
- scambio di conoscenze e informazioni con altre organizzazioni che si occupano di infanzia.

Poteri e procedure

ChildONEurope è costituita da un'Assemblea e da un Segretariato.

L'**Assemblea** è composta dai membri della Rete e costituisce l'organo con poteri decisionali. Nell'Assemblea gli istituti nominati dagli Stati dell'UE che non sono membri della Rete, sono ammessi in qualità di osservatori.

Il **Segretariato** ha un ruolo propositivo e svolge funzioni di supporto tecnico-scientifico.

tifico, logistico, documentario e di comunicazione. Le funzioni di Segretariato sono state assegnate al **Centro nazionale italiano di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza** le cui attività sono gestite dall'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Organizzazioni internazionali governative e non governative o esperti individuali possono essere invitati ad alcune iniziative specifiche della Rete.

Partecipanti

ChildONEurope è composta dagli istituti nazionali indicati dai Ministeri dei paesi dell'UE che sono membri della Rete.

I paesi dell'UE che non sono membri di ChildONEurope partecipano in qualità di osservatori e possono decidere di entrare a far parte della Rete in qualsiasi momento attraverso la nomina di un Istituto nazionale in grado di fornire dati pubblici ufficiali sulla condizione dell'infanzia¹.

Frequenza degli incontri

Almeno 2 Assemblee all'anno.

Finanziamenti

I membri e gli osservatori di ChildONEurope pagano le spese di viaggio e pernottamento per la loro partecipazione alle Assemblee. Le attività del Segretariato e dell'Assemblea possono essere coperte da **fondi delle istituzioni europee o da fondi dei paesi membri di ChildONEurope e/o dei membri di ChildONEurope**.

Lingue

Comunicazione verbale: almeno inglese e francese

Comunicazione scritta: almeno inglese

Durata

Questi terms of reference si applicano fino a quando l'Assemblea di ChildONEurope decide di cambiarli.

¹ Al 24 gennaio 2003 ChildONEurope risulta composta da 8 Stati membri: Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna; e 7 Stati osservatori: Austria, Germania, Grecia, Finlandia, Olanda, Regno Unito e Svezia.

Parlamento italiano

*Legge 20 marzo 2003, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996**

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data alla Convenzione di cui all'articolo 1, a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 21, paragrafo 3, della Convenzione stessa.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 314.210 euro annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Omissis

* Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 18 aprile 2003, n. 91, supplemento ordinario n. 66.



RICERCHE E STATISTICHE

Indagine nazionale sugli istituti per minori in Italia

Uno degli elementi centrali 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*, è costituito dal ribadire con più forza il diritto del minore a una famiglia e, di conseguenza, dall'indicare l'affidamento familiare come lo strumento primario che assicura al bambino – temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo – una famiglia che gli garantisca il diritto a una crescita sana e serena; l'affidamento viene, pertanto, riconosciuto come via privilegiata per il superamento del ricovero in istituto, previsto, secondo l'articolo 2 comma 4, entro il 31 dicembre 2006. Un supporto normativo oltre che molto atteso, di estrema importanza; l'auspicio, dunque, è che le potenzialità offerte dal legislatore non diventino occasioni mancate, tanto da ritrovarsi impreparati all'appuntamento da tempo atteso e fissato per il 2006.

Allo scopo di tracciare il panorama attuale del fenomeno relativo all'istituzionalizzazione dei minori, come pure un quadro d'insieme da cui trarre informazioni pertinenti nonché molteplici e preziosi elementi di riflessione per quanti sono chiamati a confrontarsi con tale realtà e con le problematiche a essa connesse, nasce l'indagine nazionale sugli istituti per minori: un'indagine censuaria promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che è in corso di realizzazione da parte dell'Istituto degli Innocenti, secondo le indicazioni di un comitato tecnico-scientifico appositamente costituito.

Gli obiettivi cognitivi che la ricerca intende perseguire sono:

- a) fornire un quadro quali-quantitativo che mostri gli aspetti che caratterizzano il vissuto dei minori ospiti di questa tipologia di strutture residenziali e ne consenta una quantificazione attendibile, così da stimare quale sia, oggi, il reale bisogno dell'accoglienza e di conseguenza poter individuare e progettare strategie adeguate ed efficaci capaci di offrire risposte consone, principalmente tramite l'istituto dell'affido familiare;
- b) evidenziare gli elementi qualificanti gli istituti per minori, in particolare riguardo alle dimensioni strutturali e operative, così da comprendere il contesto di vita in cui si trova inserito il minore durante la sua permanenza;
- c) valutare quale sia allo stato attuale l'impatto della legge 149/2001 sulle attività e sulla progettualità di tali strutture, nonché apprezzare le azioni di riorganizzazione finora messe in campo per portare a compimento il processo di riconversione, come appunto richiesto dalla normativa.

L'oggetto dell'indagine riguarda pertanto da un lato gli istituti per minori e dall'altro i minori da questi accolti.

Nel suo complesso le attività in cui si articola la ricerca sono riconducibili essenzialmente a quattro:

- la costruzione della base empirica;
- l'organizzazione delle informazioni raccolte;
- l'analisi dei dati;
- l'esposizione dei risultati.

Relativamente alla costruzione della base empirica la prima operazione attiene alla determinazione accurata del campo della ricerca e dell'unità di analisi e, in successione, alla definizione delle procedure di rilevazione delle informazioni.

Rispetto alla prima – rifacendosi a quanto stabilito dall'ISTAT in accordo con il gruppo tecnico interregionale per le politiche dei minori – sono considerati “istituti per minori” quei presidi residenziali socioeducativi in grado di accogliere un alto numero di ospiti (dodici o più minori) e nei quali le prestazioni fornite sono prevalentemente educative, ricreative e di assistenza tutelare. Al 31 dicembre 1999 gli “istituti per minori” rilevati dall'ISTAT ammontano a 475 unità e i bambini ospitati a 10.626. La stragrande maggioranza di tali strutture si trova al Sud e nelle Isole (complessivamente l'82,7%) mentre nel Nord e nel Centro del Paese risultano rispettivamente l'11,4% e il 5,9% del totale¹. Tuttavia, essendo una realtà in via di trasformazione, a sei anni dalla scadenza sancita per il totale superamento del ricovero in istituto, vale a dire al 31 dicembre 2000, secondo l'ultima rilevazione dell'ISTAT il numero di tali strutture si è abbassato a 359 e il totale dei minori a 7.575. Nel contesto le strutture effettivamente accertate sono però 290 mentre le restanti 69 sono state stimate sulla base delle mancate risposte. Di conseguenza, se per 290 strutture è necessario verificare lo stato attuale, ovvero l'eventuale prosecuzione del servizio, per le altre 69 unità bisogna invece provvedere alla loro individuazione sul territorio nazionale.

Per la determinazione dell'insieme delle strutture da contattare, la base di partenza è, dunque, costituita dagli ultimi elenchi ISTAT disponibili e dalla lista suppletiva di strutture residenziali (quelle con una capacità di accoglienza potenziale di dodici o più minori e che non hanno risposto alla rilevazione annuale) nella quale rintracciare le 69 strutture stimate. L'elaborazione di una mappatura compiuta e aggiornata degli istituti seguirà, pertanto, all'esame effettuato dai referenti regionali che hanno una conoscenza completa della situazione degli istituti a oggi presente nel loro territorio. Sulla base di quanto da essi confermato, aggiornato o integrato verranno, infatti, riorganizzate le nuove acquisizioni informative e definito puntualmente il campo di indagine.

Relativamente alle procedure di rilevazione e in particolare all'estrazione organizzata dell'informazione dall'universo da analizzare, è previsto l'impiego di due schede di rilevazione distinte: una relativa alla struttura di accoglienza e l'altra al singolo minore ospitato. La loro elaborazione è stata effettuata attraverso un lavoro collegiale di disamina e verifica di schede già utilizzate in altre indagini a livello sia nazionale sia regionale (in particolare le schede dell'ISTAT, del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e della Regione Toscana). A seguito del confronto con esperti della materia e di provata esperienza, opportunamente coinvolti, è stata poi realizzata la loro stesura definitiva.

Le schede di rilevazione riguardano due questionari semistrutturati, ovvero costituiti da un insieme di domande “chiuse” (data la presenza di una serie di risposte predefinite da sottoporre alla scelta dell'intervistato), “parzialmente aperte” (che danno la possibilità all'intervistato di scegliere anche una risposta non prevista, se considera insoddisfacenti quelle prestabilite) e “aperte” (alla risposta formulata autonomamente dall'intervistato).

¹ ISTAT, *I presidi residenziali socio-assistenziali. Anno 1999*, Roma, ISTAT, 2000.

Il questionario relativo alle strutture di accoglienza si articola in due tematiche centrali riguardanti, da una parte, informazioni sugli aspetti strutturali e operativi dell'istituto e, dall'altra, sulle modalità e lo stato attuale del processo di riconversione, rilevabili complessivamente tramite 23 domande (tre delle quali a risposta multipla). Nello specifico, le principali informazioni attengono ai dati sulla natura della titolarità, il rapporto fra struttura residenziale ed ente gestore, la presenza di un'autorizzazione regionale per lo svolgimento del servizio, il personale e la professionalità offerta, la capacità ricettiva, la tipologia dei minori attualmente ospiti, le retribuzioni previste per l'accoglienza residenziale, il sussistere o meno di un piano di riconversione dell'istituto, le azioni progettate al riguardo e le professionalità coinvolte, la presenza di finanziamenti e le difficoltà finora incontrate.

Le tematiche in cui si articola il questionario sul minore sono, invece, riconducibili essenzialmente a tre e riguardano informazioni sulle caratteristiche del minore, il suo inserimento in istituto e la sua famiglia di origine, acquisibili attraverso 24 domande (delle quali quattro a risposta multipla). Le principali informazioni attengono specificatamente ai dati personali del minore e ad alcune condizioni particolari (disabilità e fattori di disagio), le caratteristiche rispetto sia alle motivazioni sia alle modalità sia alle condizioni del suo inserimento in istituto, gli elementi distintivi della famiglia di origine e il rapporto di questa con il minore.

Al fine di ottenere il miglior esito positivo possibile e conseguire un tasso di successo dell'iniziativa in modo uniforme nelle diverse aree del Paese, la rilevazione stabilita è di tipo diretto, ovvero prevede l'utilizzo di una rete di rilevatori con provata esperienza² e debitamente addestrati, che si recheranno presso le strutture presenti sul territorio nazionale per la somministrazione dei questionari ai referenti delle strutture con la modalità *face to face*. Prima di "scendere sul campo", per i rilevatori – quantitativamente selezionati in funzione del numero e della dislocazione delle interviste da realizzare – è previsto uno specifico intervento formativo per illustrare l'indagine nel suo complesso, descrivendone gli obiettivi perseguiti, la rilevanza scientifica e sociale dell'opera e, su un piano più tecnico, presentando i questionari e spiegando le condizioni e le modalità in cui dovrà realizzarsi l'intervista, al fine di accordare l'intervento dei rilevatori in modo pertinente agli interessi della ricerca.

Affinché sia possibile raccogliere informazioni omogenee sul territorio, soprattutto rispetto al fattore temporale, è previsto che la campagna di rilevazione si realizzi in un arco di tempo abbastanza contenuto.

Con la medesima intenzione, vale a dire ottimizzare i tempi di ricerca, la sistematizzazione delle informazioni raccolte è stabilito che si svolga *in progress*, ovvero non a conclusione della fase di rilevazione ma durante il suo corso: una volta compilato ciascun questionario, l'informazione in esso contenuta viene immediatamente registrata su un supporto magnetico adatto per l'elaborazione.

2 Molti dei rilevatori coinvolti hanno, infatti, già contribuito efficacemente alla ricerca del 1998 sulla deistituzionalizzazione: un'indagine censuaria su bambini e adolescenti affidati alle strutture d'accoglienza residenziale a carattere educativo-assistenziale nel periodo 1 gennaio - 30 giugno 1998. In proposito vedi Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Questioni e Documenti, n. 9).

Una volta ultimata la rilevazione saranno effettuate le operazioni di classificazione delle risposte alle domande “parzialmente aperte” e “aperte” (estrapolando dai testi le categorie significative per la ricerca) e, a seguire, quelle relative alla loro formalizzazione. L'intera base organizzativa dei dati sarà, poi, sottoposta a operazioni di controllo di adeguatezza allo scopo di evidenziare errori (in genere di immissione) e incongruenze ed effettuare le relative correzioni. Appurata l'affidabilità dei dati e stabilito un piano di elaborazione, si procederà con l'analisi statistica. Un'analisi a due stadi: il primo diretto a una lettura iniziale delle informazioni raccolte e il secondo a un approfondimento mirato. I risultati dell'analisi complessiva, accuratamente esaminati e interpretati, costituiranno il presupposto di fondo per la stesura del rapporto di ricerca.

Il rapporto di ricerca, oltre a tracciare il panorama della realtà indagata e fotografare l'esistente del fenomeno in esame, evidenzierà i risultati più significativi che saranno stati ottenuti in sede di analisi.

Allo stato attuale delle cose l'auspicio è soprattutto che essi possano rivelarsi utili e di stimolo a livello centrale, come locale, ai vari ordini di responsabilità, per portare effettivamente a compimento il processo di deistituzionalizzazione dei bambini e degli adolescenti e concretizzare, pertanto, il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia.

Il disegno della ricerca

costruzione della base empirica

- verifica elenchi ISTAT degli istituti per minori;
- mappatura degli istituti per minori;
- stesura dei questionari;
- selezione e formazione dei rilevatori;
- campagna di rilevazione.



organizzazione delle informazioni raccolte

- realizzazione database;
- immissione in progress dei dati;
- controllo di affidabilità dei dati.



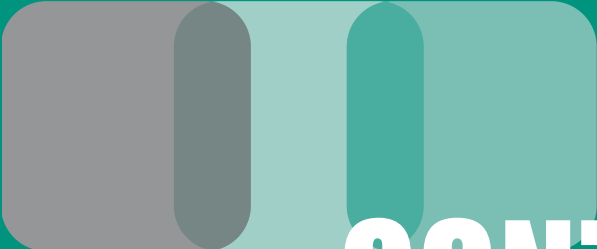
analisi dei dati

- definizione del piano di elaborazione;
- analisi statistica dei dati.



esposizione dei risultati

- elaborazione delle tavole statistiche;
- stesura del rapporto di ricerca.



CONTESTI E ATTIVITÀ

Monitoraggio dei programmi di cooperazione allo sviluppo in Centro America*

Dal 22 febbraio al 12 marzo 2003 si è svolta in Nicaragua, Guatemala ed El Salvador una missione di monitoraggio della Cooperazione italiana¹ su alcune delle più importanti iniziative finanziate dalla Direzione generale della cooperazione allo sviluppo (DGCS) del Ministero degli affari esteri italiano (MAE) attraverso le agenzie sulla tematica minorile delle Nazioni unite UNICEF, OIL (International Labour Organisation), UNDP (United Nations Development Programme). La delegazione italiana DGCS (di seguito delegazione), era guidata da Paola Viero, esperta dell'Unità tecnica centrale (UTC) area minori, e composta da Maria Giulia Spinola dell'Ufficio XIII DGCS e da Joseph Moyersoén, consulente esterno DGCS sui diritti dei minori.

Per ogni programma monitorato il piano di lavoro è stato strutturato in uno o più incontri con lo staff operativo, volti a illustrare e approfondire gli obiettivi previsti, le attività svolte e in corso di svolgimento, i risultati raggiunti, le problematiche incontrate. Tutto ciò al fine di consentire l'analisi di eventuali correttivi da apportare al singolo programma ogni qualvolta la delegazione ne ravvisava la necessità con lo staff operativo, nell'intento di meglio realizzare gli obiettivi previsti. Successivamente a tali incontri con lo staff operativo, sono state effettuate visite direttamente sul campo, dove i programmi stessi erano realizzati.

Queste le iniziative monitorate.

1) Programma a sostegno dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Nicaragua / Lotta alla povertà - Programma multilaterale UNICEF (Nicaragua)².

2) Programma per una strategia per la lotta contro l'abuso, lo sfruttamento e il traffico di bambini e - Programma regionale UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras).

3) Programma per la sicurezza alimentare di minori nelle zone maggiormente colpite dalla siccità in America Centrale - Programma regionale di emergenza in risposta all'Appello umanitario dell'UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras).

4) Programma per l'eliminazione del lavoro minorile in America centrale - Programma regionale OIL/OPEC a contributo volontario (Guatemala, El Salvador e Honduras).

5) Programma *Violenza in una società in transizione - Reinserimento sociale di giovani in conflitto con la legge in Salvador* - Programma multilaterale UNDP/UNICEF (El Salvador).

* Sintesi del rapporto di missione elaborato dalla delegazione della Cooperazione italiana composta da Paola Viero, Maria Giulia Spinola, Joseph Moyersoén.

¹ La Cooperazione italiana comprende tutte le azioni di emergenza e di cooperazione allo sviluppo finanziate o cofinanziate dal Ministero degli affari esteri italiano nei Paesi meno avanzati (in via di sviluppo o ad economia di transizione) e realizzati direttamente o indirettamente attraverso le organizzazioni non governative o le organizzazioni internazionali.

² Qui di seguito "programma", così per ogni altro singolo programma esaminato del quale si cita per esteso il nome completo così come approvato dal Comitato direzionale della dgcs MAE soltanto la prima volta che viene menzionato.

1. Programma a sostegno dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza / Lotta alla povertà - Programma multilaterale UNICEF (Nicaragua)

Programma multilaterale della durata di due anni giunto a metà percorso, ha visto il coinvolgimento di UNICEF a livello nazionale e di dieci organizzazioni non governative (ONG) italiane, ognuna con una propria iniziativa da realizzare a livello di municipalità locale, tutte incentrate sulla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Durante la prima settimana di missione in Nicaragua sono state effettuate, nel Municipio di Managua, le visite alle iniziative delle ONG italiane Terre des hommes Italia nel mercato Mayoreo³ e Movimondo nel Barrio Jorge Dimitrov⁴, alla presenza dei rispettivi partner di progetto; nel pomeriggio hanno invece avuto luogo gli incontri con le controparti istituzionali nazionali del programma: il Consejo Nacional de Protección de los derechos de la Niñez y Adolescencia (CONAPINA)⁵ nella figura della Secretaría Ejecutiva e la Procuraduría Especial para la Defensa de los Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia (PRONINEZ)⁶ nella figura del suo rappresentante, dello staff e del rappresentante del Procuratore speciale per i diritti umani.

La delegazione ha proseguito il secondo giorno le visite sul terreno, visitando il progetto *El Elote* della ONG MLAL, nel Municipio di León⁷ e il progetto *De los Derechos a los Hechos* della ONG GVC, nel Municipio di Chinandega, con particolare riguardo al carcere del Municipio di Chinandega⁸. Dopo un breve incontro con il Sindaco di Matagalpa presso l'ufficio UNICEF di Managua, la delegazione ha proseguito il terzo giorno le visite delle iniziative *El Círculo Mágico* dell'ONG CRIC nel Municipio di Matagalpa⁹ e *Apoyo al cumplimiento de los derechos de la infancia y de la adolescencia en cinco barrios perurbanos de Estelí* della ONG MAIS nel Municipio di

3 Da segnalare, nel mercato Mayoreo di Managua, la presenza di 1500 commercianti all'ingrosso (da cui la permanenza per più giorni nel mercato) e di 335 bambini, la maggior parte dei quali di età compresa tra i 10 e i 12 anni. Di questi ultimi, 227 frequentano la scuola nel barrio adiacente al mercato, costruita e gestita dall'ONG Terre des hommes Italia in collaborazione con l'associazione locale IMPRHU. Vanno citati altresì gli altri partner delle iniziative coordinate da Terre des hommes Italia: la COMEMA, società di gestione del mercato, e la municipalità.

4 Il partner dell'ONG Movimondo è Centro Divino Nino, che ha avviato l'intervento all'interno di uno dei Barrios più pericolosi e difficili della municipalità di Managua.

5 Fra le attività più importanti della CONAPINA in corso, vanno evidenziate la preparazione del piano d'azione nazionale e degli indicatori per il suo monitoraggio, l'informatizzazione e la sistematizzazione delle informazioni con il sistema Infolac fornito da UNICEF; fra le attività in fieri invece l'appoggio tecnico all'elaborazione del rapporto al Comitato CRC di Ginevra.

6 Fra le attività più importanti della PRONINEZ in corso, vanno evidenziate le ricerche/azioni, la ricezione delle denunce di violazioni dei diritti dell'infanzia, mentre fra le attività in fieri la costituzione di un osservatorio nazionale, simile come struttura, obiettivi e modalità operative al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza italiano.

7 Le iniziative coordinate dall'ONG MLAL hanno la peculiarità di essersi focalizzate da un lato sull'utilizzo delle tecniche della pittura, danza e scultura per lo sviluppo e la formazione artistica dei bambini, anche con la partecipazione dei maggiori artisti nazionali, dall'altro sul sostegno e lo sviluppo del sistema della Defensoría: va ricordato che León è il primo Dipartimento a essersi munito di una Commissione per la difesa dei diritti dei bambini (CCAN) che in 3 anni ha affrontato ben 3500 casi e con il sistema della risoluzione alternativa dei conflitti ha portato a buon fine il 75-80% dei casi. Infine sono stati evidenziati gli scambi realizzati fra bambini nicaraguensi (León) e quelli italiani della città di Ghemme (Vercelli).

8 Si segnala l'incontro con il direttore del carcere, con il personale penitenziario e con i detenuti minorenni separati dagli adulti (rilevante eccezione rispetto alla situazione generale del Paese che non prevede tale separazione), seguiti all'interno dell'iniziativa della ONG GVC.

Esteli¹⁰. Le visite sul terreno hanno sempre incluso l'incontro con tutti i partner delle singole iniziative, in particolare le commissioni municipali e le *Defensorie* per la difesa dei diritti dei bambini e degli adolescenti, i rappresentanti delle associazioni e delle cooperative di famiglie, di donne e di adolescenti, i cronisti delle radio locali e i gruppi di bambini lavoratori scolarizzati.

La delegazione, infine, ha incontrato la responsabile UNICEF Nicaragua per la comunicazione e ha quindi proseguito con due incontri conclusivi con tutte le ONG italiane coinvolte nelle attività del primo anno, con l'UNICEF Nicaragua e con l'ambasciatore d'Italia a Managua Maurizio Frattini.

La delegazione ha evidenziato durante gli incontri con i partner nazionali la necessità di rafforzare l'attuazione del piano d'azione nazionale, in particolare sulle tematiche della giustizia minorile e dell'osservatorio nazionale in via di costituzione. Su queste tematiche, insieme a quelle relative al decentramento amministrativo programmato e partecipativo sul territorio dei servizi sociali di base – dal livello centrale a quello locale – l'Italia ha dimostrato di poter apportare un plusvalore attraverso le *best practices* realizzate dalle Regioni e dagli enti locali italiani. Il decentramento amministrativo è risultato essere un tema molto dibattuto a livello centroamericano e già molto sentito in Nicaragua soprattutto dalle istituzioni locali.

Inoltre, la delegazione ha sollecitato l'UNICEF a rafforzare la componente all'interno della definizione del piano d'azione per il secondo anno di programma, attraverso alcune iniziative di partnership e seminari da avviare quanto prima sui territori nicaraguense e italiano, anche al fine di incrementare la visibilità italiana e la sostenibilità futura del programma; ha poi raccomandato all'UNICEF di promuovere un'azione di informazione e sensibilizzazione delle istituzioni nazionali centrali coinvolte nel programma sulle iniziative realizzate a livello territoriale e sulle loro strategie, affinché queste siano tenute in dovuta considerazione nell'ambito della programmazione nazionale e perché siano promossi meccanismi di interscambio di informazioni tra i livelli centrale e locale. È stato particolarmente apprezzato l'apporto fornito da Claudia Anfossi, consulente dell'UNICEF, in qualità di referente del programma per i rapporti con le ONG italiane, per la capacità di mediazione dimostrata nei rapporti sia tra UNICEF e ONG italiane sia tra le stesse ONG, e anche per l'attenzione e la dedizione allo sviluppo delle attività del programma. È stata tuttavia evidenziata la carenza del supporto tecnico-operativo che l'UNICEF avrebbe dovuto assicurare alla referente, previsto dal documento di progetto. Tale carenza ha limitato fortemente la possibilità di un più incisivo e costante monitoraggio da parte della referente delle attività delle ONG italiane, monitoraggio necessario alla verifica della rispondenza tra le attività in corso d'opera e quelle previste dal piano d'azione del primo anno. La delegazione ha, quindi, raccomandato all'UNICEF di fornire al più presto i supporti richiesti alla referente citata.

Nel complesso la delegazione ha valutato molto positivamente la competenza e l'impegno sulle tematiche minorili delle ONG italiane selezionate dall'UNICEF attraver-

10 Le iniziative dei due progetti coordinati dall'ONG MAIS si sono focalizzate sulle tematiche dello sfruttamento sessuale dei bambini e sulla violenza intrafamiliare, per la quale è stata costituita una rete di lotta alla violenza che ha visto la partecipazione delle forze di polizia. Proprio nei giorni della missione di monitoraggio, l'UNICEF ha premiato il video la fior girato direttamente dalle bambine che hanno lavorato nel progetto contro lo sfruttamento sessuale.

so le proprie procedure per la realizzazione del programma sul territorio. Ha altresì apprezzato la loro scelta dei partner locali da tempo radicati nelle municipalità coinvolte e il loro impegno in un lavoro di équipe con le istituzioni e le comunità locali. Tuttavia ha sottolineato l'esigenza che nella selezione delle ONG italiane per svolgere le attività a livello locale in programmi di questo tipo si tenga conto di alcuni requisiti indispensabili, in particolare:

- una competenza specifica acquisita in materia di tutela dei diritti dei minori, in particolare di quei diritti specificamente oggetto dell'intervento;
- una consolidata presenza non solo nel Paese ma altresì nella municipalità e area d'intervento;
- una consolidata connessione sinergica con istituzioni pubbliche (per es. municipalità) e/o private (per es. cooperative o associazioni) radicate nella zona d'intervento;
- un approccio partecipativo rispetto ai soggetti beneficiari di minore età.

È da sottolineare il valore aggiunto che le ONG italiane, nel loro complesso, hanno saputo apportare nel corso del primo anno di attività del programma, nonché il fatto che le iniziative realizzate si sono integrate, nella maggior parte dei casi, in attività già avviate con partner già testati, che ne hanno garantito la fattibilità e la sostenibilità.

L'apporto della delegazione è stato fondamentale e si è evidenziata la necessità di ripetere periodicamente le missioni di monitoraggio – UTC-DGCS ed esperti esterni qualificati – sui contenuti metodologici e sulle tematiche specifiche del programma, in considerazione della sua estrema novità e complessità – dovuta alla molteplicità degli attori coinvolti italiani, nicaraguensi e delle Nazioni Unite – e per il grande impatto, sia a livello politico che sociale, dei risultati già raggiunti dal programma, a cui però non corrisponde una adeguata valorizzazione e visibilità. I risultati si traducono sia in linee politiche innovative, a livello nazionale e locale (municipalità), per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che nello sviluppo più democratico e partecipativo della programmazione e della realizzazione sul territorio dei servizi sociali di base.

2. Programma per una strategia per la lotta contro l'abuso, lo sfruttamento e il traffico di bambini e adolescenti - Programma regionale UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras)

La delegazione italiana ha incontrato a Managua Maria Conde, giudice minorile in Spagna e rappresentante regionale UNICEF (di seguito rappresentante) del programma sulla lotta allo sfruttamento sessuale dei minori ancora in fase di preparazione. L'incontro ha prodotto risultati decisamente positivi per la convergenza di vedute e la reciproca comprensione a livello sia di strategie generali sia di modalità operative, dovuta alla competenza e alla capacità analitica e progettuale di quest'ultima sulle tematiche dei minori. È stata concordata la sottoscrizione di un *Ayuda memoria* in fase di avviamento del programma, sull'esempio di quello impostato per il programma monitorato in Nicaragua (paragrafo 1). La formazione professionale della rappresentante ha giocato indubbiamente un ruolo importante nella rapidità con cui è stata individuata la strategia, fondata su un doppio binario. Il primo riguarda le priorità d'intervento comuni a tutti i Pae-

si individuati per l'intervento (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras):

- analisi comparativa delle normative nazionali in materia penale e di procedura penale, al fine di valutare la necessità di riforme normative volte ad armonizzare i sistemi giuridici e giudiziari dei Paesi interessati;
- rafforzamento del sistema di registrazione delle nascite, quale importante strumento di prevenzione del traffico e dello sfruttamento dei minori;
- rafforzamento dei sistemi di controllo alle frontiere.

Il secondo binario concerne le priorità di intervento specifiche a ciascun Paese, da individuare.

È stata ribadita l'utilità di un coordinamento con il programma in corso di realizzazione a Santo Domingo – finanziato dalla Cooperazione italiana – sulle stesse tematiche e si è concordato di coinvolgere, per quanto di competenza, il direttore di Casa Alianza, che attualmente ricopre altresì l'incarico di rappresentante regionale di ECPAT International, nonché i network internazionali di ONG maggiormente impegnate sul versante come ECPAT, Save the Children e Terre des hommes.

Sono stati toccati altri temi quali la visibilità della Cooperazione italiana, l'esigenza di avere un referente di nazionalità italiana che possa coordinare i rapporti con le ONG italiane eventualmente coinvolte nel programma e che possa promuovere, anche con l'aiuto di queste ultime, sinergie con la Cooperazione italiana decentrata. Si è sottolineata, inoltre, l'opportunità che le eventuali ONG italiane da inglobare nel programma siano competenti nelle tematiche affrontate e da tempo presenti e attive nei Paesi coinvolti. Infine, in tema di prevenzione, è stata sottolineata la necessità di avviare a livello regionale, campagne di sensibilizzazione contro lo sfruttamento sessuale e il traffico anche attraverso l'utilizzo di strumenti già testati in altri Paesi (per es. spot proiettati nei voli intercontinentali di Air France da ECPAT e di Luftansa e Alitalia da Terre des hommes).

Rispetto a questo nuovo programma, la delegazione a seguito dell'incontro evidenzia i seguenti punti per l'avviamento del Programma in oggetto.

a) Individuazione di priorità strategiche generali, tra cui l'analisi comparativa delle normative nazionali in materia di diritto e procedura penale, nonché il rafforzamento del sistema di registrazione delle nascite e del sistema di controllo alle frontiere.

b) Individuazione di modalità operative generali, tra cui il coordinamento con il programma analogo di Santo Domingo, il coinvolgimento dell'ONG centroamericana CASA ALIANZA, delle ONG internazionali competenti in materia quali ECPAT, SAVE THE CHILDREN E TERRE DES HOMMES delle ONG italiane presenti sul territorio dei Paesi coinvolti anche al fine della promozione della Cooperazione decentrata, necessari al fine di una maggior visibilità e sostenibilità del programma.

c) Realizzazione di missioni di monitoraggio nelle varie fasi del programma, nonché redazione di un *Ayuda memoria* da concordare con UNICEF, le Ambasciate d'Italia nei Paesi coinvolti e con il Direttore regionale dell'unità tecnica locale (UTL).

3. Programma per la sicurezza alimentare di minori nelle zone maggiormente colpite dalla siccità in America Centrale - Programma regionale di emergenza in risposta all'Appello umanitario dell'UNICEF (Nicaragua, Guatemala, El Salvador e Honduras)

La delegazione ha compiuto in Guatemala una missione di due giorni per monitorare il programma di emergenza finanziato dalla Cooperazione italiana, in risposta alla grave siccità che ha colpito il Centro America nella stagione estiva del 2001.

Un giorno intero è stato trascorso nel Municipio di Camotán per visitare, accompagnati dal responsabile UNICEF per l'emergenza in Guatemala, due dei progetti finanziati dal fondo di emergenza. Dopo l'incontro negli uffici della Municipalità, con il sindaco di Camotán, è seguita la visita alle attività di progetto in due comunità poverissime sulle montagne circostanti, abitate da popolazioni indigene (Palo Verde e Cajón del Río). La visita si è conclusa con una riunione, presso la Municipalità, con rappresentanti dell'Ufficio municipale di pianificazione e con le controparti locali: Distretto di salute, Rappresentante del settore formazione, Fondazione Castillo (fondazione costituita da una delle famiglie industriali più potenti del Paese, che finanzia diversi progetti tra cui quello delle *Papillas* o "pappine"), comunità, imprese e associazioni locali coinvolte nel progetto, Radio locale Chorti. Nonostante l'entusiasmo del Sindaco e dell'Assessore alla pianificazione, la qualità dei due interventi sperimentali monitorati: il primo delle "pappine nutrizionali" realizzato nel villaggio di Palo Verde, il secondo dell'"idroponica con allevamento di conigli" realizzato nel villaggio Cajón del Río, ancorché ambedue in fase iniziale, non è stata convincente. Entrambi gli interventi sono apparsi deboli e anche i beneficiari degli interventi sono apparsi scettici (popolazione incontrata, costituita prevalentemente da madri).

Per quanto concerne il primo intervento, esso ha l'obiettivo di contribuire a risolvere il problema della carenza nutrizionale dei bambini del villaggio dopo il primo semestre di vita – allorché il latte materno non garantisce più l'apporto nutrizionale necessario alla crescita del bambino – fornendo il 50% del fabbisogno nutrizionale del bambino attraverso alimenti in polvere. A questa età, l'alimentazione dei bambini del villaggio è costituita abitualmente dai resti del cibo della famiglia che, nel caso dell'emergenza alimentare creata dalla siccità, sono totalmente insufficienti. L'UNICEF, in accordo con il Governo, ha pertanto attivato una sperimentazione di sei mesi di un alimento integrativo in polvere, con monitoraggio sullo sviluppo fisico dei beneficiari (bambini dai 6 mesi ai 3 anni di età). La *Papilla*, costituita dalla polvere – fornita dalla Fondazione Castillo – mescolata all'acqua, è destinata a coprire il 50% del fabbisogno alimentare diario dei bambini. La fornitura in polvere anziché in forma liquida (tetrapak) permette un notevole risparmio: il rapporto tra i due costi è infatti di uno a sei.

L'iniziativa non è apparsa convincente per l'assenza di adeguate condizioni igienico-ambientali e in particolare per l'assenza di acqua potabile, con possibili aumenti dei rischi per la salute dei bambini. I dati di sviluppo fisico di salute dei bambini, tesi a valutare l'effettiva capacità nutrizionale delle pappine nella comunità prescelta, mostravano in molti casi una mancanza di crescita, dovuta all'alta incidenza di malattie respiratorie e di forme diarroiche dovute alle condizioni igienico-ambientali, non si

sapeva se e in che percentuale attribuibile anche alle pappine.

L'altro progetto sperimentale visitato, sostenuto tecnicamente dalla FAO nell'ambito del programma speciale di sostegno alimentare (PESA), consiste nella dotazione di ogni nucleo familiare coinvolto (secondo quanto comunicato, 58 famiglie) di una vasca per la coltivazione artificiale, con il metodo dell'idroponia, di trenta piantine di lattuga (che devono completare il ciclo di crescita di trenta giorni). Tali piantine serviranno principalmente all'alimentazione di conigli. È prevista infatti la fornitura di 4 conigli (un maschio e tre femmine) per famiglia, la cui gabbia deve essere costruita secondo un modello portato in visione. La consegna del materiale (vasca, piantine, conigli) è subordinata alla frequentazione di un corso da parte delle donne capofamiglia e alla costruzione da parte di ogni famiglia della gabbia dei conigli.

Anche questa sperimentazione ha lasciato la delegazione scettica circa la sua efficienza ed efficacia, nonché sulla sostenibilità nel tempo del progetto. Anche la popolazione locale coinvolta nella sperimentazione, costituita per la grande maggioranza da donne (98%) e bambini, si è mostrata perplessa.

Infine si è svolto un briefing presso l'UTL e un incontro con l'ambasciatore Piero Porcarelli per un mutuo scambio di informazioni e osservazioni sul programma visitato.

A seguito della missione di monitoraggio del programma di emergenza, la delegazione ha evidenziato punti di criticità tra cui l'assenza di visibilità del donatore, valutata in realtà favorevolmente viste le caratteristiche degli interventi giudicati non prioritari, non pertinenti alla tipologia del programma e inconsistenti, nonché la perplessità rispetto alla scelta degli interventi, di carattere sperimentale e non di emergenza.

4. Programma per l'eliminazione del lavoro minorile in America centrale - Programma regionale OIL/IPEC a contributo volontario (Guatemala, El Salvador e Honduras)

Durante la seconda settimana di missione che si è svolta in Guatemala, dopo il briefing iniziale sullo stato di avanzamento dell'iniziativa nel suo complesso presso la sede OIL di Città del Guatemala, è stata approfondita la situazione del Programma-Paese sull'eliminazione del lavoro minorile, ed è quindi seguita la visita alla discarica più grande di Città del Guatemala, *Relleno sanitario* di zona 3, ove i responsabili della stessa hanno illustrato alla delegazione il contesto dell'intervento. Si è quindi proceduto a visitare la scuola materna e l'asilo nido adiacenti alla discarica, che accolgono i figli dei lavoratori della discarica denominati *basureros*, di età compresa tra uno e 6 anni. La scuola è stata istituita e viene diretta dalla Municipalità con il supporto finanziario della cooperazione internazionale. La discussione con i referenti OIL/IPEC è poi proseguita presso la sede OIL, dove si è inoltre svolto un importante incontro con i rappresentanti delle istituzioni governative nazionali e locali coinvolte e la rete delle organizzazioni non governative attive nel progetto OIL/IPEC.

La delegazione ha poi proseguito le sue consultazioni con l'ambasciatore d'Italia Piero Porcarelli e con il direttore regionale UTL Martino Melli, finalizzate all'individuazione e redazione di linee strategiche e metodologiche da proporre ai responsabili dell'ufficio OIL/IPEC e da inserire in un *Ayuda memoria* condiviso, per poi recarsi nuo-

vamente all'ufficio OIL per l'incontro finale con i rappresentanti dello stesso.

Da tutti questi incontri è scaturita la necessità di una serie di azioni finalizzate al riorientamento del programma:

a) Coinvolgimento e informazione costante e permanente, da parte di OIL/IPEC, delle ambasciate d'Italia in Guatemala, El Salvador e Honduras nonché dell'ufficio regionale UTL, in particolare per le scelte strategiche organizzative e operative e per la visibilità italiana del programma, anche in ottemperanza all'*Agreement*.

b) Revisione dell'organigramma, in particolare:

- nomina di personale internazionale a livello gestionale e tecnico specializzato sulle tematiche minorili da affrontare;
- requisiti del capoprogetto regionale che deve possedere non solo capacità manageriali ma anche competenze specifiche in ambito minorile ed esperienza sul campo sia della realtà territoriale centroamericana sia italiana al fine di espletare efficacemente i compiti necessari, in parte anche previsti dall'*Agreement*;
- nomina di un consulente senior italiano a San Salvador, in particolare per un eventuale coordinamento con altri programmi finanziati dalla Cooperazione italiana, per il coinvolgimento di ONG italiane presenti sul territorio, per l'attivazione della Cooperazione decentrata e per assicurare la visibilità italiana.

c) Revisione del rapporto di attività agosto-dicembre 2002 in merito alla data di partenza del programma.

d) Revisione del piano di lavoro gennaio 2003 - luglio 2005 anche al fine di:

- ripartire chiaramente le attività e i costi per componente regionale e per componente Paese specificando il numero reale di minori oggetto di intervento e le aree di azione;
- rettificare la quantificazione dei bambini lavoratori indicati nelle discariche dei Paesi coinvolti nel programma, secondo quanto già emerso dalle indagini OIL concluse (Rapporto n. 34 sul Guatemala intitolato *Lavoro minorile nelle discariche*: un'indagine rapida, redatto dall'OIL/IPEC nel maggio 2002 con finanziamenti della cooperazione statunitense e contenente i dati sui minori lavoratori nelle discariche) e da quelle in corso, evitando di ripetere inutilmente nuove indagini;
- reintrodurre a pieno titolo così come previsto nel documento di progetto approvato dal Comitato direzionale del 15 novembre 2001 e come richiesto dall'ufficio regionale UTL e dall'Ambasciata d'Italia in Salvador, l'intervento in El Salvador (nonostante la contrarietà della Rappresentante OIL/IPEC all'utilizzo dei fondi italiani in quel Paese);
- collegare concretamente il programma in oggetto con i programmi finanziati della cooperazione statunitense e spagnola sulla stessa tematica in El Salvador;
- razionalizzare, ridurre e rendere consequenzialmente logici gli studi e le indagini in modo da evitare duplicazioni e sovrapposizioni temporali e modali;
- allegare al Piano d'azione il cronogramma a tutt'oggi assente.

e) Sottoscrizione rapida con l'Ambasciata d'Italia in Guatemala di un *Ayuda memoria* concordato con il Direttore UTL che tenga conto delle Linee strategiche e metodologiche redatte dalla delegazione e non discusse per l'assenza della rappresentante all'incontro finale, e dei vari punti evidenziati nel presente rapporto, in particolare:

- differenziazione degli interventi di prevenzione, contrasto e riabilitazione a favore dei beneficiari e delle loro famiglie, per fasce di età (0-6, 7-14 e 15-18), nonché attuazione di un approccio partecipativo degli stessi;
- affiancamento all'intervento nelle discariche delle capitali dei Paesi coinvolti nel programma, di interventi prioritariamente a favore dei bambini sfruttati nel lavoro nelle zone circostanti le discariche stesse;
- affiancamento del programma *Scream*, per quanto utile;
- coinvolgimento delle ONG italiane presenti sul territorio dei Paesi coinvolti e della Cooperazione decentrata, necessari al fine di una maggior visibilità, peraltro a tutt'oggi assente, e sostenibilità del programma;
- avvio rapido in El Salvador di azioni concrete (evitando assolutamente le ricerche) e rafforzamento (per quanto di competenza), se possibile, delle iniziative previste dal programma UNDP-UNICEF in coordinamento con tali agenzie delle Nazioni unite.

5. Programma *Violenza in una società in transizione - Reinserimento sociale di giovani in conflitto con la legge* in Salvador - Programma multilaterale UNDP/UNICEF (El Salvador)

La missione si è conclusa in El Salvador, dove la mattina del primo giorno la delegazione ha svolto un incontro con i rappresentanti dell'UNDP e con i responsabili del programma multidonatori *Società senza violenza* e del programma in oggetto (programma di durata triennale giunto quasi a metà percorso) nei propri uffici di San Salvador, che hanno illustrato il programma nella sua struttura complessiva e nelle sue parti in cui è stato concepito, in particolare le singole attività realizzate con il contributo della Cooperazione italiana. È seguita una visita al Municipio dei Mejicanos con la partecipazione, presso la sede della Polizia nazionale civile dei Mejicanos, a un incontro di pianificazione della Rete locale dei Mejicanos costituita da istituzioni pubbliche e private, che mira ad affrontare il problema della gioventù a rischio e in conflitto con la legge da un punto di vista preventivo e riabilitativo, nonché di reinserimento sociale. Nel pomeriggio ha avuto luogo una visita al Museo Tin Marín, ove la coordinatrice della campagna contro la violenza e per il disarmo *Angeli della pace* (una delle attività del programma), ha presentato alla delegazione la prima e la seconda fase della campagna. È seguita una riunione con rappresentanti del Consiglio nazionale di pubblica sicurezza, presso la sede dello stesso, coinvolto in alcune iniziative del progetto, tra cui le scuole di arti marziali, iniziativa alternativa di socializzazione che coinvolge attualmente circa duemila ragazzi.

Il secondo giorno la delegazione ha visitato il Poligono industriale don Bosco, incontrando padre Muratelo, responsabile della struttura, che ha illustrato l'iniziativa volta a dare una risposta educativa e formativa ad alto livello ad adolescenti in difficoltà. Sono stati incontrati anche alcuni ragazzini che hanno raccontato la propria esperienza di vita, prima e dopo l'entrata nel Poligono. Il Poligono, l'UNICEF, la Corte suprema di giustizia attraverso i propri giudici minorili, lavorano insieme per dare opportunità a giovani di strada, ad alto rischio o in conflitto con la legge e privati di li-

bertà di integrarsi nella struttura. È seguita una riunione con l'équipe dell'UNICEF nel corso della quale sono stati illustrati gli interventi condotti dall'UNICEF, con fondi della Cooperazione italiana, intesi a rafforzare iniziative preesistenti a favore degli adolescenti e dei giovani a rischio e in conflitto con la legge, in particolare per prevenire e contrastare il fenomeno delle *pandillas* (bande di giovani delinquenti). Le aree d'intervento sono quelle della ricerca/azione, reinserimento, prevenzione, rafforzamento del sistema di giustizia minorile. Nel corso dell'incontro, si è avuto modo di trattare brevemente con UNICEF anche il programma emergenza e il programma regionale contro il traffico di bambini e adolescenti. All'incontro era presente Elisa Tamburini, dell'UNICEF, che collabora alle seguenti iniziative: codice dei minori, Poligono don Bosco e Rete dei Mejicanos. Quest'ultima è stata sollecitata a mettersi in contatto con l'Ambasciata d'Italia e l'Ufficio UTL, nonché con altre consulenti italiane (Claudia Anfossi, UNICEF Nicaragua) presenti nei programmi finanziati dalla Cooperazione italiana nell'area centroamericana. Nel pomeriggio la delegazione ha partecipato a una riunione con il Vescovo ausiliario di San Salvador, presso la Parrocchia di San Francesco, che ha presentato il *Progetto 2000*. Quest'ultimo prevede, tra l'altro, corsi professionali e sostegno educativo per ragazzi a rischio: nel 2003 attraverso l'UNICEF, sarà assicurata la partecipazione di trenta ragazzi. Nel corso di una successiva riunione con l'Ambasciatore d'Italia – a cui ha partecipato Martino Melli, direttore regionale dell'UTL – la delegazione ha informato sull'andamento del programma UNDP/UNICEF e sul programma di visite, ricevuto conferma sull'opportunità di proseguire sulla linea avviata e recepito indicazioni per i giorni successivi.

La mattinata del terzo giorno è stata dedicata alla visita di tre scuole di arti marziali, installate in coordinamento con il Consiglio nazionale di pubblica sicurezza nei Municipi di San Salvador, Soyapango e Ilopango. I complessi visitati, ubicati in zone marginali della città, estremamente disagiate, povere e prive di servizi socio-ricreativi, sono stati costruiti grazie ai finanziamenti di altri Paesi. Il finanziamento della Cooperazione italiana risulta essere stato finalizzato, al momento, soprattutto ad assicurare lo stipendio degli insegnanti e le divise di karate.

La mattinata dell'ultimo giorno è stata dedicata alla visita alla Municipalità di Santa Anna - Distretto scolastico di Santa Anna, Colonia el Palmar (a circa un'ora da San Salvador), per partecipare – con mandato dell'Ambasciatore (assente per impegni di servizio) e con l'assenso di Martino Melli – alla cerimonia di consegna dei diplomi di riconoscimento a cinquanta scolari “angeli della pace”. Erano presenti un rappresentante del Comitato per la difesa dei diritti dei bambini di Santa Anna, un rappresentante del Ministero dell'educazione, il Preside dell'istituto, gli alunni “angeli della pace”. L'iniziativa pilota, che si trova nella sua seconda fase e rientra nel programma, ha come obiettivo – attraverso le organizzazioni governative e non, i mass media e le municipalità – quello di sensibilizzare i ragazzi sino a 13 anni (“angeli della pace”), i giovani sino a 35 anni (associazioni sportive, attività sociali e formative e artistiche ecc.), i maestri e la popolazione in generale (mass media, pubblicazioni, campagne comunali) a una convivenza pacifica, priva di armi, a scuola, in famiglia e nella comunità; essa si propone, inoltre, di sensibilizzare il governo a favore di normative adeguate contro i portatori di armi. Nel primo pomeriggio ha avuto luogo una visita al Distretto 5 San Salvador - Centro aperto per i Giovani, che si caratterizza per un'altissima densità di

abitanti, in maggioranza giovanissimi, bassa frequenza scolastica, alta percentuale di violenza intrafamiliare, sfruttamento sessuale, lavoro infantile, presenza di *pandillas*. Le varie iniziative comunali (centri aperti per i giovani - *Defensorías*) di appoggio alla gioventù e adolescenza sono parte di una rete di centri aperti di appoggio all'infanzia, adolescenza e gioventù a rischio, che affiancano a livello locale famiglie, scuole e comunità e si avvalgono del supporto a livello gestionale ed esecutivo di organizzazioni governative e non. L'incontro, cui hanno partecipato rappresentanti governativi e non (Comune, Centro di riorientamento familiare e comunitario (CREFAC), associazioni di cittadini, *Procuradoría Defensa Derechos Humanos* ecc.), è avvenuto in un'area multituosa interna a un mercato. Il progetto a favore dei giovani dai 4 ai 18 anni in situazioni di sfruttamento o rischio, si sviluppa principalmente nell'area dell'educazione (supporto scolastico e formazione professionale), sport (karate e calcio) e arte (disegno, pittura e danza) al fine di mettere in atto misure di prevenzione della violenza minorile ed, ove possibile, interventi di riabilitazione. Esso si dimostra una valida alternativa alle bande locali e offre ai ragazzi e bambini importanti opportunità di sviluppo fisico e mentale, nonché di supporto laddove la famiglia è assente o poco presente.

Nel tardo pomeriggio, la delegazione ha avuto un briefing finale con UNDP/UNICEF, presso la sede dell'UNDP. Il programma UNDP/UNICEF è apparso solidamente impostato a livello nazionale e territoriale e ben avviato. A seguito della missione di monitoraggio del programma sono state evidenziate sinteticamente le seguenti osservazioni:

- rafforzamento del sostegno al Poligono don Bosco, quale valido esempio d'intervento di recupero di ragazzi devianti da sviluppare;
- utilità dell'inserimento di personale italiano per il programma finanziato dalla Cooperazione italiana, anche al fine dell'attivazione della Cooperazione decentrata e dell'organizzazione di singole iniziative quali seminari, scambi, pubblicazioni ecc., nonché per assicurare una maggiore sostenibilità del programma e per garantire visibilità al contributo italiano;
- necessità di garantire una maggior visibilità del programma e delle singole attività;
- valutazione di un eventuale coordinamento con OIL, se non di una partecipazione di OIL/IPEC al programma con una propria componente specifica, ciò con la duplice finalità di rafforzare il programma UNDP/UNICEF e di utilizzare al meglio le risorse assegnate a OIL/IPEC per il contrasto delle peggiori forme del lavoro minorile.

6. Conclusioni

Oltre alle conclusioni specifiche espresse per ogni programma monitorato in Nicaragua, Guatemala e El Salvador, la delegazione ha evidenziato l'estrema utilità della missione svolta sotto più aspetti. Innanzi tutto il monitoraggio ha consentito di verificare le modalità d'esecuzione e gli sviluppi dei programmi finanziati dalla Cooperazione italiana in corso di realizzazione e il sostegno delle agenzie ONU esecutrici nelle scelte strategiche e negli eventuali correttivi da apportare ai piani operativi e/o all'esecuzione delle singole attività dei programmi. Inoltre ha consentito: di contribuire al rafforzamento dell'interazione tra i programmi all'interno di ogni Paese e tra i vari Paesi beneficiari dei programmi nell'America centrale; alla conoscenza di nuovi strumenti – quale la Cooperazione decentrata – per rafforzare la sostenibilità dei pro-

Contesti e attività

grammi stessi; e alla visibilità, spesso assente, dei programmi e delle singole attività degli stessi, attraverso la condivisione delle linee guida in via di approvazione dalla Cooperazione Italiana. Infine, è emersa l'esigenza di una maggiore sinergia concreta tra le agenzie ONU e la Cooperazione italiana, attraverso l'uso di consulenti ed esperti italiani nonché di ONG italiane presenti in loco e competenti sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza oggetto dei programmi.

Eventi

Torino, 18 gennaio 2003

Processo agli adulti? Istituzioni, professioni, atteggiamenti della comunità adulta di fronte ai bisogni e ai diritti dei bambini

Seminario

Organizzato da: Hansel e Gretel Centro studi sui problemi dell'età evolutiva
Per informazioni: Hansel e Gretel Centro studi sui problemi dell'età evolutiva,
Corso Roma n. 8, 10024 Moncalieri (Torino), tel. e fax 011/6405537
e-mail: hansel.e.gretel@iol.it sito web: <http://users.iol.it/hansel.e.gretel>

Firenze, 23 gennaio 2003

Esperienze di educazione familiare in Italia

Giornata di studio

Organizzato da: Regione Toscana e Istituto degli Innocenti
Per informazioni: Segreteria organizzativa Istituto degli Innocenti,
p.zza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037343,
fax 055/2037344, e-mail: cherici@minori.it

Firenze, 24 gennaio 2003

Prima assemblea della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia (ChildONEurope)

Assemblea

Organizzato da: ChildONEurope secretariat c/o Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
Per informazioni: Segreteria ChildONEurope tel. 055/2037305-206,
e-mail: childoneurope@minori.it

Bari, 14-16 febbraio 2003

*Esserci tutti. 2003 Anno europeo delle persone con disabilità
Apertura dell'Anno europeo delle persone con disabilità
e II Conferenza nazionale sulle politiche della disabilità*

Conferenza

Organizzato da: Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie e Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Dipartimento per le politiche sociali

Firenze, 28 febbraio 2003

Minori e giustizia: il cambiamento dei ruoli

Giornata di studio

Organizzato da: CNCM Coordinamento nazionale comunità minori
Per informazioni: Segreteria organizzativa CNCM, p.zza SS. Annunziata n. 12,
50122 Firenze,
tel. 055/2347041, fax 055/2268298, e-mail: segreteria@cncm.it sito web: www.cncm.it

San Marino, 1 marzo 2003

La differenza di genere. Essere bambino o bambina a scuola

Seminario

Organizzato da: Repubblica di San Marino, Università degli studi – Dipartimento della formazione

Per informazioni: Università degli studi Dipartimento della formazione,
via N. Bonaparte n. 3, 47890 San Marino, tel. 0549/882617, fax 0549/882554,
e-mail: df@unirmsm.sm

Roma, 7/8 marzo 2003

Progetto "Sostegno al Contesto" II PTC – L. 285/97.

Nuovi modelli di intervento con gli adolescenti

Seminario

Organizzato da: Municipio V Tiburtina e Centro culturale ARCI "Malafronte",
via dei Monti di Pietralata n. 16, Roma

Firenze, 8/9 marzo 2003

XXVI Congresso nazionale del Centro italiano di sessuologia (CIS).

*Pluralità e accoglienza. Aspetti sessuologici, psicologici, sociologici nella coppia,
nella famiglia, nel sociale*

Congresso

Organizzato da: CIS, via Oreste Regnoli n. 74, 40134 Bologna

Per informazioni: Carlo Conti, e-mail: prof_conti@tin.it

Venezia, 21 marzo 2003

La nascita: dall'informazione all'intervento.

Flussi informativi e politiche assistenziali a confronto

Convegno

Organizzato da: Osservatorio regionale della patologia in età pediatrica,
Università degli studi di Padova e Regione Veneto

Per informazioni: Scuola Grande S. Giovanni Evangelista, S. Polo n. 2454, Venezia

Milano, 22 marzo 2003

Science, Internet and education

Workshop internazionale

Organizzato da: Università Ambrosiana di Milano

Per informazioni: tel. 02/2666880, fax 02/2361226, e-mail: dipado@unambro.it

Padova, 24 marzo 2003

*Dietro la lavagna, mai più. Le alleanze tra la scuola e il terzo settore
per tutelare il diritto all'educazione e alla formazione*

Seminario conclusivo del progetto pilota regionale "I care"

Organizzato da: Regione Veneto – Assessorato alle politiche sociali e Fondazione
Opera Edimar

Per informazioni: tel. 049/14965, e-mail: edimarpd@tin.it

Padova, 28 marzo 2003

I diritti del bambino tra protezione e garanzie.

Verso la ratifica della convenzione di Strasburgo

Giornata di studio

Organizzato da: Università di Padova – Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, Regione Veneto – Ufficio del pubblico tutore dei minori, UNICEF Comitato Regionale Veneto

Per informazioni: Segreteria organizzativa Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori Regione Veneto, via Brenta Vecchia n. 8, Mestre (Venezia), tel.

041/2795926, fax 041/2795928, e-mail: pubblicotutoreminori@regione.veneto.it

Indice tematico

ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

Adozione internazionale

- 61 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

Affidamento familiare – Promozione – Finanziamenti alle Province da parte dell'Emilia-Romagna (Amm. Reg.)

- 84-85 ● Emilia-Romagna

Bambini e adolescenti – Adozione e affidamento familiare

- 68 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Maggiorenni – Adozione

- 68 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

ALIMENTAZIONE

Allattamento materno – Promozione – Politiche sociali del Lazio (Amm. Reg.)

- 85 ● Lazio

Alimenti per neonati e alimenti per bambini – Legislazione europea : Unione europea. Commissione europea. Direttiva 96/5/CE – Modifiche

- 52 ● Unione europea. Commissione europea

BAMBINI E ADOLESCENTI IMMIGRATI

Bambini e adolescenti immigrati – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

- 53, 133-138 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

Bambini in conflitti armati – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2003

- 46 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Indice tematico

*Bambini in conflitti armati – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Consiglio di sicurezza – 2003*

46 ● Nazioni Unite. Consiglio di sicurezza

BAMBINI ISTITUZIONALIZZATI

*Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione – Italia
Istituti per minori – Italia*

145-148 ● Indagine nazionale sugli istituti per minori in Italia

DIPENDENZA DA SOSTANZE

*Tabagismo – Raccomandazioni dell'Unione europea. Consiglio
dell'Unione europea – 2002*

50 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

DIRITTI

*Apolidi e rifugiati – Accoglienza – Direttive dell'Unione europea.
Consiglio dell'Unione europea – 2003*

49, 109-121 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

*Bambine e adolescenti femmine – Diritti – Risoluzioni delle Nazioni
Unite. Assemblea generale – 2003*

45 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Bambini e adolescenti – Diritti

69 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

*Bambini e adolescenti – Diritti – Commenti e osservazioni conclusive
delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2003*

79-80 ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

47, 97-108 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child

*Bambini e adolescenti – Diritti – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 2003*

45-46 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

*Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela –
Casi : El Salvador, Guatemala, Nicaragua*

151-162 ● Viero, Paola

151-162 ● Spinola, Giulia

151-162 ● Moyersoen, Joseph

- Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione ai programmi televisivi*
77 ● Italia. Ministero delle comunicazioni
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, 1996 – Ratifiche*
Bambini e adolescenti – Diritti – Convenzioni europee – 1996 – Ratifiche
57, 141 ● Italia. Parlamento
64 ● Italia. Senato
66 ● Italia. Senato. Commissione permanente Affari esteri, emigrazione
9-24 ● Sergio, Gustavo
1-8 ● Strumendo, Lucio
- Diritti – Rappresentazione da parte dei bambini e dei preadolescenti – Molise*
25-42 ● Mancini, Antonio
- Diritti umani – Paesi dell'Unione europea – Risoluzioni dell'Unione europea.*
Parlamento europeo – 2003
50 ● Unione europea. Parlamento europeo
- European Convention on the Exercise of Children's Rights, 1996*
Bambini e adolescenti – Diritti – Convenzioni europee – 1996
89-96 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Immigrati – Diritto d'asilo – Regolamenti dell'Unione europea.*
Consiglio dell'Unione europea – 2003
49 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea
- Piano d'azione e d'intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2002-2004*
63 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

EDUCAZIONE

- Alunni e studenti – Educazione stradale*
79 ● Italia. Ministero dell'interno
- Ambiente naturale – Conoscenza da parte dei bambini e degli adolescenti – Promozione*
76-77 ● Italia. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio
- Asili nido*
75 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Affari sociali

Biblioteche telematiche

- 78** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie

Didattica – Impiego delle tecnologie informatiche

- 78** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie

Disabili – Integrazione scolastica – Friuli-Venezia Giulia

- 85** ● Friuli-Venezia Giulia

Disabili fisici – Integrazione scolastica

- 76** ● Italia. Consiglio dei ministri

Educazione – Ruolo dello sport – Decisioni dell'Unione europea.

Consiglio dell'Unione europea – 2003

Educazione – Ruolo dello sport – Decisioni dell'Unione europea.

Parlamento europeo – 2003

- 50-51** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

- 50-51** ● Unione europea. Parlamento europeo

Formazione professionale e istruzione scolastica

- 70** ● Italia. Camera dei deputati

- 57** ● Italia. Parlamento

- 64** ● Italia. Senato

- 66** ● Italia. Senato. Commissione permanente Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo, sport

Internet – Uso da parte degli adolescenti

- 77** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie

Libri – Lettura da parte degli alunni e degli studenti – Promozione

- 79** ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica

Ospedali – Scuole

- 78** ● Italia. Ministero per l'innovazione e le tecnologie

Scuole – Materie d'insegnamento : Educazione fisica

- 73** ● Italia. Camera dei deputati

Sistema scolastico – Riforma

- 74** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Cultura, scienza e istruzione

GIOCATTOLI

*Giocattoli – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio europeo.
Decisione 1999/815/CE – Modifiche*

52 ● Unione europea. Consiglio europeo

Giocattoli – Sicurezza

82 ● Italia. Polizia di Stato

INFANZIA E ADOLESCENZA

ChildONEurope – Istituzione

54, 139-140 ● ChildOnEurope

The Glasgow Centre for the Child and Society – Istituzione

54-55 ● The Glasgow Centre for the Child and Society

LAVORO MINORILE

Lavoro minorile

70, 72-73 ● Italia. Camera dei deputati

Lavoro minorile – Rapporti dell'UNICEF – 2003

48 ● UNICEF

MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

Bambini e adolescenti – Rapporti con la televisione

61-62 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione ai mezzi di comunicazione di massa

69 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

POLITICHE SOCIALI

Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile, 2001 – Ratifiche

Giovani – Politiche sociali

71 ● Italia. Camera dei deputati

Indice tematico

- 74** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Affari esteri e comunitari
- Assegni familiari*
- 82** ● INPS
- Assistenza sociale – Emilia-Romagna*
- 85** ● Emilia-Romagna
- Bambini e adolescenti – Telefonia d'aiuto*
- 77** ● Italia. Ministero delle comunicazioni
- Famiglie – Politiche sociali*
- 70-71** ● Italia. Camera dei deputati
- Genitorialità – Tutela*
- 82** ● INPS
- 76** ● Italia. Consiglio dei ministri
- Indennità – Erogazione ai bambini disabili degli asili nido*
- 82** ● INPS
- Natalità – Politiche sociali*
- 70-71** ● Italia. Camera dei deputati
- Oratori – Finanziamenti da parte dei Comuni*
- 65** ● Italia. Senato. Commissione permanente Affari costituzionali
- Parrocchie – Funzione educativa – Riconoscimento da parte del Molise (Amm. Reg.)*
- 86** ● Molise
- Politiche sociali – Italia*
- 80** ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

RELAZIONI FAMILIARI

- Convention on contact concerning children, 2002 – Decisioni del Consiglio d'Europa. Committee of Ministers – 2003*
- Bambini e adolescenti – Relazioni familiari – Decisioni del Consiglio d'Europa. Committee of Ministers – 2003*
- 53** ● Consiglio d'Europa. Committee of Ministers

Convenzione concernente la competenza delle autorità, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la collaborazione in materia di responsabilità parentale e le misure per proteggere i minorenni, 1996 – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003

Genitorialità – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003

- 50** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

Convenzione del Consiglio d'Europa sulle relazioni personali riguardanti i minori, 2002 – Proposte dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003

Bambini e adolescenti – Relazioni familiari – Proposte dell'Unione europea. Commissione europea – 2003

- 52** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

SALUTE

Bambini e adolescenti – Salute

- 63** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

Fecondazione artificiale

- 66-67** ● Italia. Senato. Commissione permanente Igiene e sanità

SEPARAZIONE CONIUGALE E DIVORZIO

Bambini e adolescenti – Affidamento

- 81** ● Italia. Corte di cassazione
81 ● Italia. Corte di cassazione
73 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Giustizia

Separazione coniugale

- 73** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Giustizia

SFRUTTAMENTO SESSUALE

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale

- 68-69** ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia di infanzia e di minori

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Prevenzione – Finanziamenti dell'Abruzzo (Amm. Reg.)

- 84** ● Abruzzo

Indice tematico

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human Rights – 2003

- 47** ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini e donne – Sfruttamento sessuale

- 67** ● Italia. Senato. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

Estoni : Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Ricerca del Child Centre at Risk in the Baltic Sea Region

- 55-56** ● Child Centre at Risk in the Baltic Sea Region

Violenza sessuale su bambini e adolescenti – Ruolo di Internet

- 83** ● Italia. Polizia di Stato

TRATTA

Bambini e adolescenti – Tratta

- 71-72** ● Italia. Camera dei deputati

Bambini e adolescenti – Tratta – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human rights – 2003

- 47** ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini e adolescenti – Tratta – Rapporti dell'UNICEF – 2003

- 48** ● UNICEF

Tratta

- 64** ● Italia. Senato

Tratta – Gruppi di lavoro – Istituzione – Decisioni dell'Unione europea. Commissione europea – 2003

- 51-52** ● Unione europea. Commissione europea

TRIBUNALI PER I MINORENNI

Tribunali per i minorenni – Riforma

- 76** ● Italia. Consiglio dei ministri
58-60 ● Italia. Governo
58-60 ● Italia. Parlamento

TUTELA DEL MINORE

Basilicata (Amm. Reg.). Consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori – Istituzione

84 ● Basilicata

Convenzione concernente la competenza delle autorità, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la collaborazione in materia di responsabilità parentale e le misure per proteggere i minorenni, 1996 – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003

Tutela del minore – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio europeo – 2003

50 ● Unione europea. Consiglio europeo

VIOLENZA

Bambini e adolescenti – Sfruttamento

62-63 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione parlamentare per l'infanzia

Bambini e adolescenti – Violenza sessuale – Rapporti dell'UNICEF – 2003

48 ● UNICEF

Mutilazioni genitali

74 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente Giustizia

65-66 ● Italia. Senato. Commissione permanente Giustizia

Traffico di organi

73 ● Italia. Camera dei deputati

Violenza sessuale su bambini e adolescenti

78-79 ● Italia. Ministero dell'interno

Violenza su bambini e adolescenti e violenza su donne – Proposte dell'Unione europea. Commissione europea – 2003

51, 122-132 ● Unione europea. Commissione europea

Finito di stampare nel mese di gennaio 2004
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari

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

n. 2/2003

CITTADINI IN CRESCITA

nuova serie

Maroni Dialogare con i ragazzi
per costruire il futuro

Sestini Tutelare l'infanzia
attraverso le politiche

Daverio Gli interventi e gli strumenti
per il sostegno alla famiglia

In evidenza
Piano nazionale
di azione e di interventi
2003-2004



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

Istituto degli Innocenti
Firenze

2

CITTADINI IN CRESCITA

**Rivista del Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza
n. 2/2003**



**Ministero del lavoro
e delle politiche sociali**

**Istituto degli Innocenti
Firenze**



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

Comitato di redazione

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

Coordinamento editoriale

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

Hanno collaborato a questo numero

Erika Bernacchi, Bona Guidobono Cavalchini, Micol Dal Canto, Cristina Gabbrielli, Roberto Goracci, Enrico Moretti, Tessa Onida, Roberta Ruggiero, Benedetta Costanza Tesi, Marco Zelano

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Barbara Giovannini

Realizzazione editoriale

Maria Cristina Montanari

Progettazione e realizzazione del cd-rom

Alessandra Catarsi

Cittadini in crescita n. 2/2003

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

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

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

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

Sommario

VII **Premessa**

- 1 Dialogare con i ragazzi per costruire il futuro**
Roberto Maroni
- 5 Tutelare l'infanzia attraverso le politiche**
Grazia Sestini
- 11 Gli interventi e gli strumenti per il sostegno alla famiglia**
Giovanni Daverio

Rassegne (aprile-maggio 2003)

Organizzazioni internazionali

Organizzazione delle Nazioni unite

- 19 Forum permanente sulle tematiche indigene**
 - *Draft Recommendations, Indigenous Children and Youth, 21 May 2003*
- 19 Commissione sui diritti umani**
 - *Resolution 2003/19, The Right to Education, 22 April 2003*
 - *Resolution 2003/86, Rights of the Child, 25 April 2003*
- 20 Comitato sui diritti del fanciullo**
 - *Committee elects Board, 19 May 2003*
- 21 UNICEF**
 - *The United Nations Special Session on Children - A first anniversary report on follow-up, 8 May 2003*
 - *The Millennium Goals - They are about children, May 2003*

Organizzazioni europee

Unione europea

- 23 Consiglio dell'Unione europea**
 - *Conclusioni del Consiglio sulla Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, 8 maggio 2003*
 - *Proposta di decisione quadro del Consiglio su iniziativa della Repubblica ellenica, relativa alla prevenzione e alla repressione del traffico di organi e tessuti umani*
- 24 Parlamento europeo**
 - *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo in materia di traffico di bambini e bambini soldato, 27 maggio 2003*

25 Commissione europea

- *Invito della Commissione a presentare proposte in materia di analisi e studi sulla situazione sociale, la demografia e la famiglia e Anno europeo dei disabili*

25 L'Europe de l'Enfance

Consiglio d'Europa

26 Trattati

26 Comitato dei ministri

- *Recommendation Rec (2003) 6, Improving physical education and sport for children and young people in all European countries*

27 Assemblea parlamentare

- *Recommendation 1601 (2003) on improving the lot of abandoned children in institutions*

27 Congresso delle autorità locali e regionali europee

Altre organizzazioni internazionali

28 Organizzazioni governative

29 Organizzazioni non governative

Organismi istituzionali nazionali

Parlamento italiano

30 Proposte e disegni di legge

- *Garante per l'infanzia*

32 Commissione parlamentare per l'infanzia

34 Senato della Repubblica

38 Camera dei deputati

Governo italiano

44 Consiglio dei ministri

44 Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Ministero per le pari opportunità

44 Ministero della giustizia

45 Ministero della salute

45 Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio

45 Ministero delle attività produttive

45 Ministero dell'interno - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

46 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

46 Ministero per l'innovazione e le tecnologie

47 Corte costituzionale

- *Sentenza n. 104 del 1° aprile 2003, in materia di riposi parentali giornalieri*

Altri organismi istituzionali

- 48** Commissione per le adozioni internazionali
48 INPS

Regioni

- 49** Regione Lombardia
50 Regione Marche
50 Regione Veneto

Documenti

55 **In evidenza**

Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004

Organizzazione delle Nazioni unite

- 99** Commissione sui diritti umani
• *Resolution 2003/86, Rights of the Child, 25 April 2003*

Unione europea

- 113** Consiglio dell'Unione europea
• *Conclusioni del Consiglio sulla Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, 8 maggio 2003*
- 128** L'Europe de l'Enfance
• *Terms of reference for the Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance*
- 130** Consiglio d'Europa
• *Convention on Contact concerning Children*
- 141** Assemblea parlamentare
• *Recommendation 1601 (2003), Improving the lot of abandoned children in institutions*

Ricerche e statistiche

- 145** **Le attività di bambini e ragazzi nel tempo libero**

Contesti e attività

- 157** **Bambini nel cinema**
Marco Dalla Gassa
- 165** **Eventi**
- 168** **Indice tematico**

Premessa

Presentiamo in questo numero di *Cittadini in crescita* gli atti della seconda Conferenza nazionale sull'infanzia svoltasi a Collodi nel novembre del 2002. La Conferenza si è tenuta mentre l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza era impegnato nella discussione dei documenti preparatori per il Piano d'azione del Governo che è stato successivamente varato dal Governo (e che viene pubblicato in questo numero della rivista). Si è trattato di un momento particolare per la condizione dell'infanzia, un momento nel quale dopo l'entrata in vigore di importanti provvedimenti legislativi a favore dell'infanzia (legge 285/1997, legge 451/1997, legge 269/1998, legge 476/1998 e legge 149/2001) si stavano predisponendo le linee di sviluppo necessarie per incidere in maniera più profonda nella promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.

I lavori della Conferenza si sono sviluppati in sessioni tematiche che hanno ricalcato i temi in discussione nell'Osservatorio:

- l'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.

A Collodi si è tenuta anche la prima riunione del gruppo di lavoro dell'Osservatorio per la preparazione del piano straordinario per la chiusura degli istituti entro il 2006 (così come previsto dalla legge 149/2001) i cui lavori sono proseguiti nel corso del 2003 e stanno per concludersi con la presentazione delle linee di intervento.

I temi trattati, come si vede, sono ampi e articolati, spaziano in tutti gli ambiti di discussione per la promozione e lo sviluppo dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e hanno coinvolto un numero consistente di operatori ed esperti la cui partecipazione ai lavori ha portato contributi ed esperienze che hanno arricchito il dibattito contribuendo a focalizzare le possibili linee di intervento e anche le criticità. I partecipanti alla Conferenza sono stati circa 550, nella maggior parte dei casi funzionari e operatori delle amministrazioni dello Stato, ma anche esperti e docenti universitari.

Il Centro nazionale ha effettuato il lavoro di raccolta degli atti che, al fine di renderne più fruibile la consultazione, sono pubblicati nel cd-rom allegato alla rivista. Alcuni degli interventi non sono stati inseriti perché non ancora pervenuti al Centro nazionale al 31 dicembre 2003, data ultima per consentirne la pubblicazione.

Dialogare con i ragazzi per costruire il futuro

Roberto Maroni
Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Social participation means the possibility of having one's voice heard in respect of such important issues as social policies, training and education. The social policies are no different from the labor policies. The fight against social exclusion passes through the definition of active labor policies giving youths, the unemployed, senior workers, and women greater opportunities. As for information, we need to give young people the critical ability to understand, to avoid that they might lose their energy in the sea of information that bombards us on a daily basis. It is the school's responsibility to give rise to this critical ability in youths.

20 novembre 2002, intervento di chiusura della conferenza

Un breve intervento per commentare le cose che ho sentito, per rispondere alle domande che avete fatto. Prima vorrei però ringraziare, come è giusto che sia, coloro che hanno partecipato a questi tre giorni: voi innanzi tutto, i presenti, i ragazzi, i bambini, i rappresentanti delle associazioni, la Fondazione Collodi, il Comune e l'amministrazione comunale di Pescia che ci hanno ospitato, i collaboratori del mio Ministero, Giovanni Daverio, Adriana Ciampa, il sottosegretario Grazia Sestini.

Abbiamo voluto organizzare questa conferenza, peraltro prevista dalla legge, in modo non eccessivamente ufficiale. L'incontro di oggi è l'apice della manifestazione perché rappresenta il momento in cui le istituzioni – il Governo ma non solo il Governo – chi può decidere, ascolta le critiche, le proposte, le richieste che vengono dai ragazzi. Vi ringrazio più per le critiche e per le proposte che non per la condivisione di alcune cose, anche importanti, che abbiamo fatto perché il vostro ruolo di utenti – così importante perché sarete la futura classe dirigente di questo Paese – è quello di sottolineare proprio ciò che dal vostro punto di vista non va e non funziona; non è detto poi che il vostro punto di vista sia il punto di vista che, nel complesso delle decisioni da prendere, è quello giusto: tutti sbagliano, anche noi sbagliamo, ma le critiche sono uno stimolo utile per chi poi deve fare delle scelte.

I temi che voi avete indicato sono tutti temi assolutamente significativi, ma non avete avuto il tempo e il modo di approfondirne altri che io ritengo altrettanto importanti come il diritto alla salute, lo sport, i luoghi dove fare cultura, i luoghi di aggregazione in generale.

Partirei dal primo, quello della partecipazione attiva. Collaborare e dialogare: io sono assolutamente convinto che il dialogo deve essere la base di ogni forma di collaborazione. Il dialogo soprattutto con una categoria di cittadini, quale quella dei bambini e dei ragazzi, che ha una forte caratterizzazione, una forte personalità che molto spesso, troppo spesso viene ignorata, dalla scuola e dalle istituzioni. Come poi questo si traduca concretamente è tutto da capire. Avete chiesto «un coinvolgimento quotidiano nelle decisioni che le istituzioni prendono»: che cosa significa concretamente? Per venire alle

proposte sostanziali, non è il Ministro del welfare che prende decisioni per tutti. Ci sono ottomila Comuni in Italia dove ogni giorno vengono prese decisioni che riguardano le politiche sociali e quindi anche gli interventi nei confronti dell'infanzia, dell'adolescenza, della scuola; ci sono venti Regioni dove ogni giorno vengono prese decisioni; ci sono centotré province dove ogni giorno vengono prese decisioni. Cosa significa effettivamente essere coinvolti nei processi decisionali? Questo è un tema che io credo meriti approfondimento al di là dell'affermazione di principio – che, ripeto, tutti condividono – che è utile, prima che doveroso, per le istituzioni ascoltare la vostra voce.

Proprio sul tema delle politiche sociali la competenza principale è specificamente degli enti locali e delle Regioni; il ruolo del Governo centrale non è più quello, in questo settore, di prendere tutte le decisioni e di spendere tutti i soldi. Noi abbiamo il compito di fare delle leggi che rendano possibile agli enti locali, ai Comuni, alle Province, alle Regioni, al mondo del volontariato, del non profit di svolgere e di attuare – Comune per Comune, Provincia per Provincia, Regione per Regione – le politiche sociali, gli interventi nei confronti degli anziani non autosufficienti, dei minori. Voi sapete che i minori abbandonati, extracomunitari, immigrati di cui avete parlato, sono affidati ai Comuni e i Comuni decidono come far crescere, come integrare nella loro comunità e nel loro contesto questi minori. Hanno un ruolo fondamentale. Allora cosa significa partecipazione diretta quotidiana? Come concretamente si realizza questa giusta aspirazione? Per quanto mi riguarda, io vi posso dire che l'esperienza di questi tre giorni è stata molto interessante, molto utile; ho recepito tante indicazioni e tanti suggerimenti e credo che un'esperienza del genere, anche se la legge dice che va fatta ogni tre anni, sia un'esperienza da ripetere in tempi più ristretti; l'evoluzione della società, delle tecnologie, dei rapporti sociali è tale che tre anni rappresentano tre secoli sotto molti punti di vista.

Credo sia utile accorciare i tempi di questo dibattito e promuoverlo ogni anno, magari proprio a Pescia, se la Fondazione Collodi vorrà ospitarci, approfondendo uno o, due temi e coinvolgendo anche chi ha responsabilità di decidere a livello locale: scegliere e approfondire con tutte le conseguenze questi temi per fare delle proposte concrete. Potremmo eleggere Collodi proprio come luogo di dialogo tra istituzioni: non sarà e non potrà più essere solo il Governo centrale, ma per la loro funzione anche i Governi locali e il mondo che voi rappresentate.

Sull'istruzione, l'abuso, lo sfruttamento, l'informazione, la non discriminazione e la povertà il nostro Paese ha fatto molto. Nell'Unione europea abbiamo orientamenti comuni su tutti questi temi. Dal primo maggio 2004 l'Unione europea si allargherà ad altri dieci Paesi. Le condizioni per quanto riguarda il coinvolgimento, la salute, la non discriminazione, l'abuso e lo sfruttamento, il lavoro minorile dei ragazzi, dei bambini, nei Paesi membri dell'Unione è uniforme; l'Italia ha fatto molto ed ha raggiunto degli standard europei di eccellenza, ma nei Paesi che aderiranno e negli altri Paesi del mondo questa situazione è certamente più grave.

Anche su questo, finora, è mancata una riflessione seria: che cosa succede, in altre parole? Questo è un problema molto concreto, dopo l'allargamento dal primo maggio 2004 altri dieci Paesi europei si aggiungono: quali condizioni legislative ci sono in quei Paesi per garantire gli stessi standard che l'Italia garantisce contro lo

sfruttamento del lavoro minorile, per esempio. E che ruolo deve avere non l'Italia, ma l'Unione europea per garantire che anche là ci siano le stesse condizioni che ci sono in Europa?

Questa è una riflessione che non è stata fatta e che io invece credo meriti un approfondimento perché è il tema di domani. Abbiamo ragionato, forse troppo, in termini di Italia mentre bisogna parlare in termini di regole comuni per 25 Paesi, con problemi a volte drammatici.

Con riferimento al lavoro minorile, il Ministero del welfare ha strutture su tutto il territorio nazionale, in ogni Regione e in ogni Provincia: io ho dato precise disposizioni, negli ultimi tempi, a tutti gli ispettori che ho riunito a Roma perché adottino un atteggiamento di "tolleranza zero" nei confronti del lavoro nero, del lavoro sommerso e in particolare dello sfruttamento del lavoro minorile. Si può passar sopra agli errori formali e alle dimenticanze ma non si può passare sopra all'utilizzo del lavoro minorile o del lavoro nero, perché questo vorrebbe dire negare i diritti più elementari.

Stiamo per recepire, proprio su questo tema, una direttiva europea e su questo terreno, anche grazie all'efficacissima collaborazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), abbiamo intensificato moltissimo le iniziative contro lo sfruttamento del lavoro minorile. L'Italia è all'avanguardia e ha messo a disposizione di questa organizzazione delle Nazioni unite, l'OIL, una sede importante, una scuola importante a Torino, proprio perché crediamo che sui temi del lavoro e contro lo sfruttamento del lavoro minorile occorra fare il massimo.

Questo riguarda anche, ovviamente, il lavoro minorile e le condizioni di integrazione dei minori stranieri. Chiunque viene in Italia da un altro Paese al di fuori dell'Unione europea deve trovare condizioni che gli permettano di integrarsi nella società: chi viene e non si integra perché non ha un lavoro, perché non ha una casa, perché non ha da mangiare o se ne va o, se rimane, deve trovare il modo di arrivare alla fine della giornata, rischiando di essere preso dai circuiti malavitosi.

Le condizioni di povertà e di disagio sociale in certe regioni del Paese sono la precondizione che favorisce lo sviluppo della mafia; allora combattere il disagio sociale, favorire l'integrazione a tutti i livelli dei cittadini italiani ma anche dei cittadini extracomunitari o stranieri, è un modo efficace anche per combattere contro la mafia. Su questo è stato fatto molto anche dai Governi che ci hanno preceduto ma bisogna fare di più. Credo che la strada giusta sia fare in modo che chi viene in Italia sia messo nelle condizioni per integrarsi nella società e la condizione principale è il lavoro. La nostra Costituzione pone alla base dei diritti fondamentali il diritto al lavoro: noi dobbiamo garantire il diritto al lavoro per i nostri cittadini. Garantire un lavoro ai cittadini italiani non è facile, ma dobbiamo stabilire il principio che l'integrazione, la lotta all'esclusione sociale, sia per i cittadini italiani sia per i cittadini non italiani, passa attraverso la strada maestra del lavoro. Le politiche sociali non sono una cosa diversa rispetto alle politiche del lavoro: non a caso il Ministero che ho l'onore di guidare da un anno è Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La lotta all'esclusione sociale significa definire in primo luogo delle politiche attive del lavoro che diano ai giovani, ai disoccupati, ai lavoratori anziani e alle donne in particolare, delle opportunità, maggiori opportunità di quanto oggi non abbiano.

Questo vale anche per i lavoratori extracomunitari che sono, dal punto di vista dei diritti, nella stessa identica situazione dei cittadini italiani: quando lavorano hanno diritto all'assistenza sanitaria, hanno diritto alla scuola, hanno diritto alla previdenza.

L'informazione è il punto dolente. Anche oggi i resoconti che sono stati fatti di queste due giornate non rendono giustizia alla serietà dei dibattiti e alla loro completezza; l'informazione è gestita direttamente dai giornali, dalle televisioni, dai giornalisti che giustamente rivendicano la propria totale indipendenza persino dall'editore, figurarsi dal Governo. Noi non possiamo che auspicare una maggiore attenzione a questi temi. È vero quello che è stato detto: purtroppo si fa notizia solo quando c'è un fatto criminoso e non quando dei ragazzi si trovano a discutere per giorni, seriamente, a riflettere su questi temi. Non fa notizia. Credo però che non debba interessare "fare notizia"; il fatto che dei ragazzi si trovino a ragionare e a riflettere è una notizia in sé, a prescindere che poi i giornali ne parlino, perché mette in moto un meccanismo di confronto con le istituzioni, di ragionamento e di riflessione che è comunque utile.

Sull'ultimo tema, quello della scuola, sono state fatte una serie di proposte correttive, di critiche anche alla riforma che il ministro Moratti ha presentato. Io non entro nel merito, non essendo di mia competenza. Devo solo correggere un'informazione: la cancellazione degli insegnanti di sostegno non corrisponde alla realtà. È stato detto che è difficile recepire, raccogliere informazioni su tutto. Questo è vero ed è un paradosso, perché nella società della globalizzazione, dove ormai tutte le informazioni sono disponibili, il rischio è quello che un eccesso di informazioni non selezionate porti a risultati negativi, gli inglesi dicono *paralysis by analysis*: un eccesso di informazioni su Internet, sui giornali, su altri mezzi di informazione rende difficile arrivare alla sintesi; bisogna migliorare il flusso delle informazioni. Oggi ce ne sono troppe a disposizione. Bisogna sviluppare, soprattutto nei giovani, che sono quelli che utilizzano i nuovi media come mostra la ricerca dell'ISTAT presentata ieri, non la capacità tecnica di navigare in Internet ma la capacità critica di capire. Mi pare che questa sia la critica vera da fare oggi al mondo della scuola e all'incapacità della scuola di stare dietro alla velocità dei ragazzi, dei bambini, che determina una caduta dell'interesse dei bambini per la scuola, disaffezione, interesse per altre cose.

Quello che voi avete sottolineato è sacrosanto, cioè fare in modo che la scuola continui a mantenere il suo impegno nei confronti dei disabili, ma non bisogna dimenticare il resto, che è il grosso: dare degli strumenti culturali per poter navigare con una rotta precisa nel *mare magnum* delle informazioni che arrivano.

Voglio concludere ringraziandovi ancora delle proposte, delle analisi e delle critiche che avete fatto: ne faremo tesoro.

Tutelare l'infanzia attraverso le politiche

Grazia Sestini

Sottosegretario al Lavoro e alle politiche sociali

We need to verify the expedience of the services and policies that, in recent years, have been addressing the family. If in the past, notwithstanding the lowest birth rate in Europe, families were not backed up by social, taxation, and services policies, nowadays we need to allow them to bear children without being penalized. The Government undertook to review the tax burden weighing on the household, founding its relationship with the State in a culturally different manner and doing away with the old logic of the family allowances. Definite relevance should be ascribed to Law 285/1997 that, for the very first time, has paid proper attention from an economic and cultural point of view to households, children, and the relevant services.

18 novembre 2002, avvio della conferenza

Un ringraziamento anche a nome del Ministro, ai rappresentanti delle altre istituzioni che hanno voluto onorarci della loro presenza e gratificarci con il loro saluto. Il mio compito è quello di introdurre i lavori di questa mattina, ma in qualche modo anche di introdurre, senza volermi sostituire ai coordinatori, anche i lavori delle sei sessioni.

Questa conferenza sull'infanzia si apre, come è stato ricordato in alcuni degli interventi che mi hanno preceduto, in un momento particolare per la condizione dell'infanzia; in un momento per l'Italia – lo dico per i numerosi amministratori e operatori che sono in questo teatro – di verifica della legislazione che ormai da qualche anno è intervenuta in modo certamente positivo sulle politiche dell'infanzia: siccome vogliamo che questa conferenza non sia un momento celebrativo, né un momento vano occorrerà che insieme istituzioni, famiglie, terzo settore abbiano il coraggio di fare una verifica sulla portata di queste politiche e di indicare ai legislatori regionali e nazionali le eventuali modifiche.

Questo lo dico in apertura del mio intervento proprio perché, al di là di ogni formalismo, abbiamo immaginato questa conferenza come un'occasione di confronto e di lavoro e l'abbiamo immaginata come un'occasione di confronto e di lavoro anche per i nostri ragazzi i cui rappresentanti, qui presenti, saluto. Imitando l'esperienza già fatta dalle Nazioni unite, abbiamo voluto che in parallelo a questa conferenza si svolgesse la conferenza dei ragazzi. Io stamattina ho promesso loro che questo parallelismo non sarà formale: mercoledì mattina ci ritroveremo tutti insieme e saremo adulti veri, capaci di ascoltarli, capaci di interloquire con loro, capaci di dire sì e no alle loro richieste e alle loro informazioni, capaci cioè di essere interlocutori veri, che non censurano nulla nelle esigenze che emergono.

Sappiamo bene – e questo lo ripeto soprattutto ai ragazzi, ma è un promemoria per noi adulti – che l'età dell'infanzia e l'età dell'adolescenza non sono età in attesa di

qualcosa d'altro; sono età della vita in cui, grazie a Dio, ci si introduce nella vita, ma in cui c'è già dentro tutta la ricchezza e la pienezza della vita: non state vivendo per il vostro futuro, state vivendo pienamente il vostro presente che è il presente di essere uomini. Questa è l'insegnamento e la testimonianza più grande che dal mondo degli adulti, anche in questa conferenza, vi potrà venire.

Prima, a chi mi chiedeva in tre parole – perché per i giornalisti la dote della sintesi è fondamentale – qual era la svolta, il significato più importante di questa conferenza, io ho risposto che potremmo indicarlo veramente con tre parole: il diritto di ogni bambino a crescere e a essere educato in una famiglia. Non è un approccio ideologico. Una delle sessioni della nostra conferenza è proprio dedicata al rapporto tra il soggetto in età evolutiva e la sua famiglia.

Non sfugge a nessuno che in questi anni la famiglia è la grande penalizzata dalle politiche sui servizi, dalle politiche sociali, dalle politiche fiscali, dalle politiche in generale; non sfugge a nessuno, lo dico con molta chiarezza, che l'Italia ha, anche dal punto di vista economico, un pesante deficit demografico: i nostri ragazzi, i nostri bambini sono pochi, il tasso di natalità è il più basso d'Europa. Questo non vuol dire che lo Stato deve incentivare le nascite, perché questo sarebbe un comportamento da Stato etico che non ci appartiene, ma certo dobbiamo essere in grado di mettere le famiglie nelle migliori condizioni perché chi ha la libertà di mettere al mondo un figlio lo possa fare senza esserne penalizzato. Questa è la prima grande responsabilità che sentiamo; è una responsabilità etica, ma è anche una grande responsabilità per il futuro della convivenza civile e dell'economia del nostro Paese, come del resto ci ha autorevolmente ricordato Sua Santità Giovanni Paolo II mercoledì scorso nella visita al Parlamento italiano. Le politiche per la famiglia sono direttamente un sostegno alle politiche per l'infanzia perché è vero che, come ricordava Marta Santos Pais citando la crisi argentina, quando un Paese è in crisi i soggetti più deboli, cioè i bambini e i ragazzi, sono quelli che subiscono le maggiori conseguenze.

E allora il sostegno alla famiglia va esattamente in questa direzione, in due modi.

Da una parte un sostegno alle politiche fiscali per la famiglia: non può il nostro fisco agire allo stesso modo su chi è *single*, su chi non ha figli o su chi ha due o tre figli da crescere e da mantenere; il cittadino non può, nell'osservanza di un diritto, che però è anche un dovere etico e costituzionale, crescere ed educare la prole ed essere penalizzato dalle politiche fiscali. L'impegno del Governo assunto già nella legge finanziaria dell'anno scorso e portato avanti quest'anno, pur tra mille difficoltà, è quello di una profonda revisione del carico fiscale delle nostre famiglie. Questo non esclude, d'altra parte, l'integrazione con una seria politica dei servizi; però a nostro giudizio imposta in modo diverso, dal punto di vista culturale, il rapporto tra lo Stato e la famiglia: per la prima volta si comincia a dire che non è giusto tassare ciò che serve, ripeto, ad assolvere un dovere costituzionale. È l'inizio del superamento della logica degli assegni, accompagnato, lo ripeto, da una seria politica dei servizi.

È stato ricordato dagli assessori il grande valore della legge 285. Lo ricordo anch'io, proprio per dare un contributo rispetto a quella verifica che insieme dovremo farne: per la prima volta in Italia si è messo culturalmente il bambino al centro dell'attenzione, ma si sono messi anche economicamente la famiglia e i bambini al centro

dell'attenzione pensando a dei servizi per loro. È giunto il momento di verificare quanti di quei servizi sono stati utili, quali sono stati più utili di altri, quali sono andati più a favore delle famiglie nella loro totalità, quali invece hanno toccato solo alcune classi sociali.

Dall'altra parte i servizi alla famiglia, soprattutto alla famiglia con figli, presentano sempre nuove richieste, giustamente nuove richieste: pensiamo agli asili nido. È in discussione in Parlamento un disegno di legge del Governo sui nuovi servizi all'infanzia – qui do una buona notizia all'Assessore regionale – e la Ragioneria dello Stato ha registrato il decreto con cui ripartiamo tra le Regioni i primi 50 milioni di euro per la costruzione e l'avvio di nidi e di servizi alla prima infanzia. È un impegno preso con la finanziaria dell'anno scorso, perché siamo voluti andare incontro alle esigenze di tanti amministratori locali, ma anche alle esigenze di tante famiglie. Per questo nella legge attualmente in discussione, ma già in molte legislazioni regionali, sono previsti servizi estremamente articolati, presenti sul territorio, rispondenti alle esigenze di particolari zone o di particolari configurazioni di profili professionali femminili: pensiamo all'impulso dato dall'articolo 70 della finanziaria dell'anno scorso ma anche dal disegno di legge del Governo, agli asili aziendali. Non è un ritorno al passato, agli anni Cinquanta, è un modo che riteniamo intelligente per rispondere alle esigenze delle famiglie.

Siamo convinti su questo, che certo i bambini non vivono sospesi nella società, vivono nelle loro famiglie e nelle relazioni familiari. Le relazioni che stabiliscono all'interno delle loro famiglie diventano poi le pietre su cui spesso costruiscono tutti gli altri rapporti, con il mondo esterno e con il mondo degli adulti.

Molti lo hanno fatto, lasciate anche a me la libertà di fare un unico riferimento alla favola di Pinocchio: è la differenza dell'atteggiamento tra Mastro Ciliegia e Geppetto. Per Mastro Ciliegia quel pezzo di legno non è altro che un pezzo di legno da ardere per far bollire una pentola di fagioli o al massimo un pezzo di legno per fare una gamba da tavolino; per Geppetto, cioè per il padre, per chi guarda chi ha davanti come una persona, come il frutto di un amore, è un'altra cosa: è un burattino meraviglioso, che sa ballare, tirar di scherma e fare salti mortali, cioè che sa affrontare la grande avventura della vita, ma Pinocchio l'affronta tornando sempre dal padre e con l'immagine fissa dell'amore e dello sguardo di suo padre. La differenza tra Mastro Ciliegia e Geppetto, tra chi è padre e chi sa guidare nella vita e chi non lo è, è tutta lì: nello sguardo con cui sappiamo guardare i nostri ragazzi.

Ma questa particolare attenzione sulla famiglia non può farci dimenticare l'altra grande questione: tutti quei ragazzi che per motivi diversi la famiglia non ce l'hanno, non ce l'hanno temporaneamente, non ce l'hanno più o non ce l'hanno mai avuta.

Noi abbiamo una grande responsabilità nei confronti di questi ragazzi, è una responsabilità soprattutto legislativa. Io mi aspetto – vista anche l'altissima qualificazione dei presenti a questa conferenza – suggerimenti, anche per modifiche legislative, sulle procedure di affido e sulle procedure di adozione. Abbiamo ribadito la nostra intenzione di ottemperare a quanto chiede la legge sulla chiusura degli istituti entro il 2006; per fare questo abbiamo chiesto che *a latere*, accanto alle sei sessioni, se ne svolga una – e qui ringrazio veramente i rappresentanti del terzo settore dentro l'Osservatorio, che hanno premuto affinché questo accadesse – sulla chiusura degli istitu-

ti, perché al di là delle controversie sui numeri, al di là di tutto io mi sento di dire che anche per quei ragazzi vale lo slogan che ogni bambino ha diritto a una famiglia.

È una pratica questa difficilissima, me ne rendo conto, perché una famiglia che prende in affido un bambino sa già che non è suo, sa già che glielo porteranno via, sa già che dall'oggi al domani quelle relazioni e quell'affetto che ha creato si possono interrompere. È forse il modo sublime di esser genitori perché quel bambino ricorda ogni giorno che i figli sono di qualcun altro, oltre che di chi li ha messi al mondo. È certo questa, però, la forma migliore per dare a dei ragazzi in difficoltà, per qualunque motivo, un ambiente in cui possano ricominciare a tessere relazioni vere con gli adulti e con i loro coetanei. Diversi sono i Comuni che hanno avviato servizi di questo tipo perché una famiglia affidataria non può e non deve essere lasciata sola, ha bisogno di sentire vicine non solo la professionalità di operatori esperti, ma anche l'amicizia e la condivisione di una rete di rapporti di altre famiglie.

Sappiamo altrettanto bene, tuttavia, che dobbiamo offrire anche a quei ragazzi che non trovassero ospitalità in una famiglia, possibilità diverse. Noi, come Governo ma anche come amministratori, dobbiamo guardare la grande ricchezza che anche in questo campo l'associazionismo, il volontariato e il terzo settore hanno saputo creare: le case famiglia, le case di accoglienza, le reti di amicizia e di solidarietà. Certo, personalmente ho un occhio di riguardo – ma questo mi auguro che sia oggetto del nostro confronto in questi giorni – per l'associazionismo familiare e per quelle realtà che in diverse parti d'Italia si chiamano case famiglia, in cui delle famiglie, delle famiglie vere spalancano la loro casa all'accoglienza di questi ragazzi assieme ad altre famiglie; ma dobbiamo esser disponibili anche a inventare strumenti diversi.

Abbiamo dedicato un'altra sessione, cui diamo grande importanza, alla tutela e alla cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà. Non a caso, a chiudere questa sessione, abbiamo chiamato il Ministro per le pari opportunità competente per le politiche di lotta all'abuso e il Ministro della giustizia perché vogliamo confrontarci rispetto a tutte le politiche che sono state fatte, ma anche alle proposte che il Governo ha fatto riguardo a questi soggetti particolari.

Apro una parentesi: come avete ben capito questa conferenza non parte preconfezionata. Nella cartellina che vi è stata data ci sono le linee guida per il piano d'azione: sono delle linee guida che vogliamo confrontare con voi, quando dico con voi dico con tutti, perché il piano nazionale sia un piano condiviso ma soprattutto sia un piano in grado di raccogliere le sollecitazioni provenienti da parti diverse. E allora è con grande libertà che questo gruppo di lavoro – giudici, avvocati, famiglie, associazioni – si confronta sui testi, sulle proposte di legge, su quello che è stato fatto e su quello che potrebbe essere fatto mantenendo comunque, al di là delle specifiche competenze e degli specifici ruoli, quello sguardo di Geppetto di cui parlavo prima.

Abbiamo allargato poi questa conferenza a un tema – e di questo ringrazio l'Osservatorio nazionale per avere accolto un'indicazione che io avevo dato fin dalla prima riunione – che allarga lo sguardo oltre l'infanzia: all'adolescenza, periodo difficilissimo per noi adulti, più che per i ragazzi, perché è il momento in cui gli adulti cominciano a confrontarsi con delle personalità che si delineano. Sappiamo bene che l'adolescenza, se da una parte è il momento più affascinante della vita, perché è il mo-

mento della scoperta dei sentimenti, delle emozioni, dell'amore e del dolore, dall'altra parte – e ce lo rivelano in maniera drammatica le statistiche, per esempio quelle sulla tossicodipendenza – è il momento della vita in cui più facilmente si è preda delle dipendenze: ormai l'inizio dell'assunzione di droghe o di alcol si colloca a un'età che varia tra i 13 e 15 anni; non si tratta di assuntori abituali, ma la cosiddetta iniziazione è avvenuta.

Allora, noi non vogliamo fare solo politiche preventive, vogliamo fare innanzi tutto politiche propositive, però questa realtà dobbiamo guardarla in faccia. Accanto ai due grandi soggetti educatori per eccellenza, la scuola e la famiglia, sono fiorite in questi anni in Italia tante iniziative interessanti, talvolta promosse dai Comuni, talvolta riconosciute dai Comuni su promozione delle associazioni, in cui si offrono ai ragazzi degli spazi che sono degli spazi di convivenza, di amicizia, talvolta di sostegno allo studio. Hanno nomi diversi, ma l'espressione forse che rende di più è quella di tempo non protetto, è quella che forse per chi era ragazzo nella mia generazione è stata la piazza del paese o il campetto di calcio. Per molti ragazzi, nelle realtà e nei paesi medio piccoli, è ancora così; per altri c'è bisogno di avere degli spazi, più o meno organizzati, in cui possano sentirsi accolti, aiutati e accompagnati; non spazi in cui si possa fare quello che si vuole, non spazi fuori dalla presenza degli adulti, ma spazi in cui, con dentro degli adulti, che abbiano una preoccupazione educativa, ci si possa comunque ritrovare, ripeto, fuori dagli ambienti formali e tradizionali e si possa comunque offrire l'occasione di una nuova socializzazione.

Abbiamo invitato a questa sessione diverse di queste associazioni assieme a educatori e psicologi e genitori perché le riteniamo esperienze interessanti, forse da riproporre in modo più allargato, anche in considerazione del fatto che un ramo del Parlamento ha già approvato una legge e il Senato si appresta a farlo, che riconosce la funzione sociale di uno in particolare di questi luoghi che sono gli oratori parrocchiali, che dove esistono svolgono questa altissima funzione sociale, dove non esistono magari esistono altre realtà provenienti da altre esperienze culturali e ideali che credo comunque sia nostro compito valorizzare.

Non potevamo nasconderci, anche perché m'ha colpito molto, quando con il Ministro siamo andati dal Presidente della Repubblica, a presentargli il programma di queste giornate: è stato un incontro cordiale e molto lungo perché lui continuava a farci domande su due cose: una è la famiglia e una è il rapporto tra i ragazzi e i media. Continuava a dirci «Ma secondo voi leggono i giornali? Ma stanno veramente così tanto tempo davanti alla televisione? Ma è veramente un parcheggio?».

Questa è una riflessione che assieme al Ministero dell'innovazione e al Ministero delle comunicazioni stiamo conducendo da tempo, con una preoccupazione: che un computer, una televisione, un videogioco sono strumenti da cui non dobbiamo difenderci e non dobbiamo difendere i ragazzi; dobbiamo aiutarci, noi adulti, per aiutare loro a considerarli degli strumenti in grado di rispondere a delle domande, in grado di aiutare lo sviluppo della ragione e della razionalità e del linguaggio. E allora abbiamo invitato a questa sessione i maggiori responsabili delle reti nazionali perché dialoghino con noi e con i ragazzi non solo sull'opportunità di non mandare in onda certi programmi in certe fasce orarie – perché questo il codice deontologico e la Carta di Treviso lo prevedono già – ma per fare un passo ulteriore, perché questi mezzi così

usati dai ragazzi diano una mano alle famiglie e agli educatori. Vogliamo valorizzare questi strumenti.

La sessione sul lavoro minorile riporta dentro la conferenza un'esperienza che il Ministero del lavoro assieme all'ILO ha già fatto, raccontando tutti gli strumenti che abbiamo messo in campo nella lotta contro il lavoro minorile, ma anche volendo provocare una riflessione sul lavoro come momento di formazione. Qualcuno si è scandalizzato in passato di questa mia affermazione. Il lavoro minorile è anche quello di ragazzi che hanno 16-17 anni e che quindi fuori dall'obbligo scolastico decidono, spesso d'accordo con le loro famiglie, di fare un altro percorso rispetto a quello della scuola. A noi sta rispettare questa scelta, ma dall'altra parte fare in modo che la loro formazione non venga abbandonata, che dentro l'esperienza del lavoro ci sia un'esperienza di formazione: questa è la grande scommessa, accanto naturalmente ad una repressione vera di tutte le forme di sfruttamento del lavoro minorile.

E poi la sessione che riguarda le esperienze internazionali, la presenza dell'UNICEF tra noi è giustificata dagli impegni che l'Italia ha assunto a livello internazionale. All'interno dell'Osservatorio, la presenza delle esperienze regionali è stata ed è un'esperienza altamente qualificata ed è per questo che a maggior ragione lo sarà dentro questa sessione in cui ci sarà spazio per un confronto tra le Regioni e delle Regioni con il Governo nazionale.

Nel programma, accanto alle sessioni ufficiali e alla sessione sulla chiusura degli istituti, abbiamo voluto inserire una sessione sulla sussidiarietà. Questo l'abbiamo fatto per un debito di riconoscenza che abbiamo nei confronti, l'ho citato diverse volte e lo ridico, del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore. Non è un caso che questa conferenza sia stata preceduta dalla presentazione del piano, del piano dell'infanzia proposto dal Forum del terzo settore e dall'indagine promossa dall'EURISPES e da Telefono Azzurro, cioè da due grandi realtà associative del nostro Paese; peraltro, molte di quelle associazioni fanno già parte del nostro Osservatorio, non finiremo mai di ringraziarle per il contributo che apportano.

I ringraziamenti normalmente si fanno alla fine, ma io due devo farli. Uno è quello all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza per come in questi mesi ha lavorato, il contributo che ha dato alla formazione delle linee del piano e il contributo che ha dato all'organizzazione anche di queste giornate e il secondo è quello all'Istituto degli Innocenti, che da tempo è impegnato con noi in una collaborazione seria e che ci auguriamo, in un riassetto ormai non più tanto futuro, possa essere sempre più importante e sempre più fruttuosa.

Io vi ringrazio della presenza di questa mattina, vi ringrazio dell'adesione che avete dato a questo convegno e auguro a me e a tutti voi, veramente, che non sia un'occasione formale, ma un'occasione di lavoro perché, se diciamo che i nostri ragazzi sono il futuro della nostra società e un po' anche il futuro della nostra vita, certo impareranno a camminare sulle impronte che noi saremo in gradi di lasciargli.

Gli interventi e gli strumenti per il sostegno alla famiglia

Giovanni Daverio

Direttore generale per le tematiche familiari e sociali e per la tutela dei diritti dei minori
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

The application of Title V of the Constitution changes the role played by the public administration in the social policies. The Ministry of Welfare is moving from the currently inadequate direct management of the relative measures to the definition of general principles that are going to orientate the social policies throughout the nation in a homogeneous manner. Nowadays, its most peculiar function is to interpret the actual needs of the territorial realities and to define the criteria suitable for monitoring, coordinating, and evaluating the implementation of the interventions.

18 novembre 2002, sessione tematica sul soggetto in età evolutiva e la sua famiglia

Grazie a tutti, per la presenza e l'impegno che avete dimostrato.

Io ho due possibilità, intuite proprio nel corso del dibattito, durante i precedenti incontri mentre riflettevo sull'intervento per scegliere la pista da seguire. La prima possibilità è quella di fare un elenco di interventi e di strumenti che sono afferenti al Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel campo del sostegno alla genitorialità e alla famiglia. L'altra è quella di cercare – proprio partendo dai grossi spunti che sono stati forniti nella prima parte della sessione – di fare una riflessione che sia una premessa e giustifichi tutta una serie di provvedimenti nell'attuale contesto in cui il Ministero si sta muovendo, in generale sul piano della gestione complessiva delle politiche sociali e, nello specifico, anche sul piano degli interventi di cui stiamo parlando. Sicuramente – come emergeva molto bene dai contributi ed è stato sottolineato dall'onorevole Grazia Sestini, che ha già dato un quadro molto preciso di quelle che sono le attività e le azioni che vengono svolte – i rapporti sul piano genericamente istituzionale da un lato, e fra istituzioni e società civile dall'altro si stanno modificando: siamo in un momento in cui, a seguito dell'applicazione di quello che viene conosciuto come il titolo V della Costituzione, stanno cambiando i ruoli nella pubblica amministrazione e siamo anche in una fase in cui proprio all'interno delle politiche sociali e, ancora più specificamente, all'interno delle politiche di sostegno alla famiglia, all'infanzia e all'adolescenza è emerso come sia necessario, indispensabile, fondamentale costruire anche un nuovo rapporto fra istituzioni e società civile in genere; sia sul versante dell'organizzazione che la società civile si è data, sia sul versante delle aggregazioni che sono essenzialmente rappresentative di quei bisogni, di quelle priorità, di quelle considerazioni che stavamo facendo e che sono state così bene introdotte e così bene sottolineate.

Dicevo dell'applicazione del titolo V. Paradossalmente, dagli interventi che mi hanno preceduto, sembra che l'interesse specifico sia centrato più su che cosa non deve fare, o non deve più fare, il Ministero all'interno di quelle che sono le logiche

e le politiche nel campo del sostegno all'infanzia, che non su ciò che fa e su quali siano gli interventi e quali siano gli strumenti per il sostegno alla famiglia e alla genitorialità. Siamo, infatti, in una situazione tale per cui il ruolo del Ministero non può essere più quello di gestione, di definizione, di creazione di modalità che a cascata hanno, poi, una ripercussione sull'intero territorio nazionale. Questo abbiamo potuto verificarlo proprio in esperienze molto, molto concrete, nelle azioni di politica sociale e di politica a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza. Si deve passare attraverso una logica di definizione e di obiettivi generali che siano, comunque, strutturati anche sulla base degli elementi che vengono forniti dal mondo da cui emergono le proposte e i problemi (ad esempio, abbiamo sentito parlare in maniera molto diffusa dell'associazionismo familiare come momento specifico di solidarietà, ma anche come momento in grado di cogliere le sollecitazioni rispetto ai bisogni e alla fornitura di servizi per il soddisfacimento di questi bisogni).

Se non si parte da questa considerazione è chiaro che si rischia di impostare degli interventi che poi non hanno una correlazione immediata con quelle che sono le richieste del territorio. Io, devo dirlo onestamente, sto svolgendo questo ruolo da un periodo di tempo limitato, quindi mi guardo intorno per vedere cosa succede: la mia esperienza proviene da una realtà, un ente locale, in cui ho avuto modo anche di vedere le cose dal punto di vista di chi poi è destinatario o gestore delle politiche, e vi dico molto onestamente che quanto emergeva nella prima parte degli interventi è una logica che nel momento in cui riesce a interpretare inizialmente i bisogni rappresentativi dei soggetti che agiscono in relazione a questi stessi bisogni – anche attraverso una valutazione che tiene conto della realtà della comunità locale – riesce poi a definire delle modalità e delle possibilità di intervento che sono poi in grado di portare effettivamente dei risultati anche all'interno delle politiche.

Quindi il Ministero si trova in una posizione intermedia, sta gestendo una serie articolata di politiche a favore dell'infanzia e innegabilmente dispone di una serie di strumenti tra cui il grossissimo lavoro che è stato preparato dall'Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza proprio per questa conferenza. Ma credo che sia un elemento fondamentale anche quello sforzo di elaborazione che ha cercato di individuare delle linee portanti per quelle che saranno le future politiche e non è casuale che l'Osservatorio sia comunque rappresentativo della società nel suo complesso, rappresentativo di tutte le amministrazioni statali, rappresentativo delle Regioni e degli enti locali, ma rappresentativo anche del mondo delle associazioni che sono sicuramente l'elemento fondante di questi dati.

Ora, rispetto agli interventi che vengono garantiti, il Ministero del welfare sta assumendo una funzione diversa: si passa sempre più da una posizione di gestione diretta degli interventi, che non ha più ragione d'essere, a una funzione di definizione di principi di carattere generale che cerchino di orientare in maniera omogenea le politiche, che non sono più, però, politiche individuate in termini di settori specifici, ma sono politiche che necessitano anche di interventi trasversali che impostino, nel proprio ambito di applicazione, una serie di azioni che riescano a ricondursi a quelle che sono le caratteristiche territoriali. Quindi, la funzione specifica del Ministero va dalla lettura e interpretazione dei bisogni rappresentativi delle diverse realtà che a livello nazionale partecipano o gestiscono direttamente queste politiche – e questa è una funzione

fondamentale e comunque di sintesi – alla definizione, come passaggio successivo, di tutta una serie di azioni che, più che entrare nel merito specifico della gestione, tengono conto di tre livelli fondamentali che sono quelli del monitoraggio, del coordinamento e della valutazione. Questi ultimi, secondo me, sono i tre elementi che dovranno sempre più caratterizzare l'impegno del Ministero in queste azioni e ci sarà un momento fondamentale in cui queste cose troveranno una misura e un'applicazione specifica e questo sarà il momento della definizione dei livelli essenziali di assistenza. Voi sapete che, nell'applicazione del titolo V della Costituzione, in capo allo Stato oltre alla definizione dei principi generali resta il compito di definire le attività di programmazione delle politiche sociali, passando attraverso la necessità di garantire comunque un'assistenza e una tutela che abbiano le caratteristiche, da una parte, dell'omogeneità sull'intero territorio nazionale, dall'altra, di offerta di interventi che siano effettivamente tutelanti nei confronti dei soggetti che hanno necessità in questo senso. Uno dei doveri, uno degli elementi cardine su cui si sta lavorando proprio in questo momento, è appunto quello della definizione dei livelli essenziali di assistenza e, quindi, è chiaro che in questo contesto tutte le cose che sono emerse oggi, come proposte specifiche e come proposte significative, dovranno avere una propria considerazione e un proprio spazio. Dunque, è ovvio, esistono il mondo dell'infanzia, il mondo dell'adolescenza, questo principio specifico trasversale della famiglia come soggetto sociale che ha in sé le capacità per garantire *in primis* la crescita educativa dei ragazzi ma anche la capacità sostanziale di poter intervenire attraverso la solidarietà familiare o anche attraverso una competenza tecnica e specifica; ma in quelle situazioni in cui la famiglia per motivazioni diverse non è riuscita a intervenire su queste cose, dovrà esserci un'azione specifica e la definizione dei criteri che dovranno valorizzare quello che già c'è sul territorio ma dare anche la garanzia in quelle zone carenti su questo piano, che ciò avvenga. Sul fronte degli interventi cosiddetti di carattere minimale – ma si tratta poi di individuare che cosa significhi questo minimale – questo grosso sforzo d'elaborazione ritengo che sia una delle scommesse, perché di scommesse si tratta all'interno dei prossimi sviluppi sul piano generale delle politiche sociali.

Ci sono problemi di tempo: va bene, bravissima la dottoressa Piscitelli che lo rileva giustamente, è il suo mestiere. Quindi, questo come contenitore di carattere generale. Diventa ulteriormente importante questo elemento, e chiudo proprio con quattro flash che cercano da una parte di recuperare quelle che sono state le sollecitazioni, ma dall'altra anche di definire delle responsabilità che restano in capo a chi, come il sottoscritto, "gretto burocrate", deve poi applicare da un punto di vista operativo una serie di input al dato che è in via di sviluppo, nei prossimi giorni, nelle proprie scadenze, in base a scelte che sono state fatte. E le scelte fatte, comunque, modificano l'approccio delle politiche sociali, basti pensare alla significatività del fondo indistinto sulle politiche sociali. Da quest'anno c'è stata una modificazione che non è poca cosa, perché significa cercare all'interno delle risorse effettive, di cogliere quel principio, di responsabilizzare i diversi contesti territoriali nella scelta degli obiettivi da definire all'interno di condizioni di base che devono essere rispettate in maniera omogenea ma attraverso una specificazione che riguarda la realtà territoriale.

In questo senso, quindi, le politiche sociali, che diventano politiche di gestione delle Regioni, divengono politiche che le Regioni potranno orientare; in questo senso quindi, il trasferimento dei fondi dopo aver determinato questi livelli essenziali, diventa una scelta, una scelta importante, una scelta coraggiosa. Il richiamo, quindi, è anche a un nuovo rapporto fra i diversi livelli istituzionali, dove non possono e non devono esserci elementi degli uni che prevalgono sugli altri; ma attraverso un percorso – è quello che viene chiamato, in linea generale, un'azione di dialogo sociale – si consenta a tutti i diversi livelli istituzionali di poter gestire la propria funzione, il proprio spazio e il proprio ruolo. Quindi, questi saranno gli elementi entro cui tutte le grosse proposte – e non sono proposte di poco conto quelle che ho sentito, perché quelle che venivano dette provocazioni dovranno diventare poi proposte concrete – dovranno essere selezionate e dovranno diventare, all'interno di questa logica generale, un percorso da seguire. Tre punti di riferimento con cui le sollecitazioni dovranno comunque essere considerate e che seguono già questo tipo di logica.

Diceva stamani mattina la senatrice Grazia Sestini che il Governo ha assunto ormai un impegno e domani ci sarà un momento specifico di dibattito per quanto riguarda il piano straordinario collegato alla chiusura degli istituti. È comunque grave, che siano 28 mila o 14 mila, che ci siano tutte queste ragazze e ragazzi che sono inseriti in istituto; su questi un lavoro deve essere fatto, l'impegno è di partire in maniera significativa da questo elemento. Comunque, è previsto all'interno degli emendamenti della legge finanziaria che il 10% del fondo delle politiche sociali, che complessivamente non è diminuito rispetto all'anno scorso, sarà finalizzato a interventi per il sostegno alla famiglia.

È di questi giorni, sia pure con i tempi lunghissimi che obiettivamente ci sono stati, la partenza del Piano straordinario degli asili nido con il finanziamento derivante dall'articolo 80 della legge finanziaria dello scorso anno; quindi le Regioni potranno cominciare a dare il via a questo piano straordinario e collateralmente sta anche avanzando, ed è in discussione alla Commissione parlamentare per l'infanzia, la nuova legge sugli asili nido come proposta di legge che cerca a tutti gli effetti, partendo da quelle che sono state le esperienze, di dare nuove piste che tengano conto della diversità, sempre all'interno di standard precisi, della diversificazione delle realtà territoriali, della differenziazione dei livelli di bisogni e della necessità di rispondervi in maniera elastica.

Da ultimo, se elemento trasversale è quello della famiglia – e non sto a ripetere perché già è stato sottolineato in maniera specifica – un'ulteriore iniziativa a livello di Ministero sarà quella di attivare tra breve l'Osservatorio della famiglia. Esiste già una convenzione con il Comune di Bologna per la gestione di un osservatorio, lo si vuole rilanciare in termini molto più allargati inserendovi rappresentanze di quella parte del mondo associativo che si occupa di questo campo d'azione e dando spazio a quelle che sono le realtà territoriali, cioè i Comuni; cercando di costituire un osservatorio che sia sì, un momento di specializzazione, un momento di approfondi-

mento su obiettivi specifici, ma che abbia anche l'*input* da tutte le realtà o, comunque, da una rappresentanza delle realtà comunale. Per questo nell'osservatorio saranno inseriti un Comune per ogni regione d'Italia. Quindi avremo l'istituzione di questo *network* che consentirà a tutti gli effetti di continuare a svolgere quell'attività di conoscenza che consente poi il monitoraggio sullo sviluppo dei fenomeni e sullo sviluppo dei servizi e consente, ultimo elemento, anche la valutazione. In effetti, ha senso fare questi interventi di carattere progettuale nel momento in cui nell'attuazione del percorso e nella conclusione del percorso ci siano anche dei momenti di valutazione in cui si vadano effettivamente a registrare i risultati che le azioni che sono state promosse producono, non come risultati di carattere generico ma come risultati che incidano poi effettivamente sullo sviluppo, sulla soluzione di problemi, sulla risposta ai bisogni specifici all'interno dei contesti territoriali che sono molto diversificati nel nostro contesto generale.



RASSEGNE

aprile-maggio 2003

Organizzazioni internazionali

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

Organizzazione delle Nazioni unite

FORUM PERMANENTE SULLE TEMATICHE INDIGENE

Popolazioni autoctone

Durante la seconda sessione del 21 maggio 2003 il *Permanent Forum on Indigenous Issues* ha adottato una proposta di raccomandazioni in materia di bambini e giovani autoctoni¹ in cui esorta l'UNICEF a svolgere il ruolo di produttore e divulgatore di informazioni attraverso l'elaborazione di dati disaggregati e mediante valutazioni sulla condizione di bambini e adolescenti indigeni in specifici ambiti geografici attraverso l'azione svolta dagli uffici territoriali dell'UNICEF direttamente sui territori in relazione a particolari materie come: la registrazione alla nascita, la salute prenatale e la vaccinazione. Inoltre, invita l'UNICEF e l'Organizzazione mondiale per la sanità, in collaborazione con i governi e in consultazione con organizzazioni non-governative regionali e internazionali, il Comitato sui diritti del fanciullo e il Relatore speciale in materia di traffico di minori, prostituzione e pornografia infantile a dedicare un'attenzione crescente al problema del traffico e dello sfruttamento sessuale delle bambine indigene. Infine, esorta il Consiglio a sostenere la dichiarazione di una giornata internazionale o dell'anno internazionale dei bambini indigeni, in modo da realizzare campagne di sensibilizzazione e informazione che permettano di onorare l'identità culturale delle popolazioni autoctone.

COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI

Educazione

Durante la 55ª riunione del 22 aprile 2003 la Commissione sui diritti umani delle Nazioni unite adotta la risoluzione 2003/19 *The right to education*² con la quale, compiacendosi del lancio del decennio dell'alfabetizzazione da parte dall'Assemblea generale delle Nazioni unite e del lavoro fatto dal relatore speciale Katarina Tomaševski nell'elaborazione del rapporto sul diritto all'educazione – presentato il 21 gennaio 2003 al Comitato economico e sociale³ – ribadisce che il diritto all'educazione è un diritto universalmente riconosciuto in molti documenti internazionali⁴. La risoluzione esorta gli Stati a porre in essere tutte le misure necessarie per garantire il libero eserci-

¹ Draft recommendations, *Indigenous children and youth*, submitted by the Rapporteur of the Permanent Forum on Indigenous Issues, E/C.19/2003/L.1/Rev.1, 21 May 2003 (consultabile sul sito web www.un.org).

² Resolution 2003/19, E/CN.4/RES/2003/19, *The right to education* (consultabile sul sito web www.unhchr.ch).

³ Report E/CN.4/2003/9 of the Special Rapporteur Katarina Tomaševski, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2002/23, 21 January 2003 (consultabile sul sito web www.unhchr.ch).

⁴ Tra i quali, la Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, la Convenzione sull'eliminazione di ogni discriminazione razziale e la Convenzione sui diritti del fanciullo.

zio del diritto all'educazione, permettendo un accesso indiscriminato ad essa ed eliminando gli ostacoli che normalmente alcuni gruppi sociali incontrano⁵, anche attraverso l'adozione di forme d'integrazione del reddito su base mensile per le famiglie povere, in cambio della regolare frequenza scolastica dei figli. Invita, inoltre, a compiere ogni sforzo necessario al fine di migliorare la qualità dell'educazione, in modo che fornisca non solo un buon livello di alfabetizzazione ma anche delle conoscenze tali che permettano al minore di avere un approccio sano alla vita nel rispetto dell'altro sesso e dei diritti umani.

Tutela dei minori

Durante la 63^a riunione del 25 aprile 2003⁶ la Commissione sui diritti umani adotta una risoluzione sui diritti dei minori che si compone di sei parti essenziali. La prima è dedicata all'implementazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e degli altri strumenti internazionali a tutela dei minori; la seconda riguarda la promozione e protezione dei diritti dei minori, con particolare riguardo al rispetto dell'identità del minore e delle sue relazioni familiari. La terza parte è relativa alle gravi forme di discriminazione che le bambine, i minori disabili e i bambini migranti subiscono. La quarta parte si occupa dei minori in situazioni di particolare difficoltà: vittime dello sfruttamento lavorativo, lavoratori di strada, rifugiati, profughi e in attesa di giudizio. La quinta parte, riguardante la vendita, la prostituzione e la pornografia infantile, invita all'adozione di misure nazionali, bilaterali e multilaterali al fine di elaborare disposizioni normative e politiche di lungo termine per contrastare tali fenomeni. La sesta e ultima parte è in materia di protezione dei minori nei conflitti armati, e chiede a tutti gli operatori anche a livello locale di includere nelle loro politiche la protezione dei diritti dei minori coinvolti. Infine, si richiede al Segretario generale di presentare alla Commissione durante la sua 60^a sessione un rapporto sullo stato di implementazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e sulle problematiche trattate in questa risoluzione.

COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

Composizione del Comitato

Durante la 33^a sessione, svoltasi nel mese di maggio 2003, il Comitato sui diritti del fanciullo – a seguito dell'entrata in vigore dell'emendamento all'art. 43.2 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo con cui si è autorizzato l'incremento del numero dei componenti dello stesso da dieci a diciotto – si riunisce a porte chiuse e provvede alla nomina per un periodo di due anni di Jacob Egbert Doek come presidente, di Joyce Aluoch, Marilia Sardenberg Goncalves e Saisuree Chutikul come vicepresidenti e ha designato come relatore del Comitato Moushira Khattab. Nel corso della stessa sessione il Comitato rinnova la nomina di alcuni componenti e designa gli otto nuovi membri. Fanno parte dell'attuale Comitato: Ibrahim Abdul Aziz Al-Sheddi

⁵ Bambine, bambine incinte, bambini che vivono in zone rurali, bambini appartenenti a minoranze, bambini indigeni, bambini migranti, bambini rifugiati, bambini sfollati, bambini in conflitti armati, disabili, malati, vittime di sfruttamento sessuale, privati della loro libertà, minori di strada e orfani.

⁶ Resolution 2003/86, *Rights of the Child*, E/CN.4/2003/86, 25 April 2003 (consultabile sul sito web www.unhcr.ch). Il testo integrale della risoluzione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

(Arabia Saudita), Ghalia Thani (Qatar), Joyce Aluoch (Kenya), Saisuree Chutikul (Thailandia), Luigi Citarella (Italia), Jacob Egbert Doek (Olanda), Kamel Filali (Algeria), Moushira Khattab (Egitto), Hatem Kotrane (Tunisia), Lothar Friedrich Krappmann (Germania), Yanghee Lee (Repubblica di Corea), Norberto Liwski (Argentina), Rosa María Ortiz (Paraguay), Awa N'Deye Ouedraogo (Burkina Faso), Marilia Sardenberg (Brasile), Lucy Smith (Norvegia), Marjorie Taylor (Giamaica) e Nevena Vukovic-Šahovic (Serbia e Montenegro). Si tratta di una sessione storica, in quanto per la prima volta il Comitato si riunisce come organo composto di diciotto membri invece che di dieci⁷ e ci si auspica che tale incremento permetta al Comitato stesso di poter meglio monitorare l'implementazione dei due protocolli opzionali alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo e ne snellisca l'operato.

UNICEF

Diritti dei bambini

La Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite per l'infanzia svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002 rappresenta un evento esclusivo nel suo genere, dato che per la prima volta hanno fatto parte delle delegazioni dell'Assemblea generale dell'ONU i bambini stessi. Durante la Sessione le delegazioni di 190 paesi si sono impegnate a realizzare entro una certa data una serie di obiettivi a tutela dei minori, rivolgendo un'attenzione particolare alla promozione della salute, all'educazione, alla protezione dei bambini da qualsiasi forma di abuso, sfruttamento e violenza e alla lotta all'AIDS. Il primo rapporto dell'UNICEF, *The United Nation Special Session on Children - A First Anniversary Report on Follow-up*⁸, a distanza di un anno dalla Sessione, fornisce una visione generale delle attività già intraprese e del loro impatto sui diritti dei minori e sul loro benessere. Constata che molte sono state le iniziative attivate ed evidenzia che a distanza di dodici mesi dall'adozione della Dichiarazione e del Piano d'azione – *A World Fit for Children* – l'elaborazione e l'attuazione dei piani d'azione nazionali sembra essere l'unico risultato raggiunto entro la fine del 2003 così come previsto. Il rapporto sottolinea che sono ben più di un centinaio i piani d'azione nazionali elaborati, adottati e modificati sulla base di quanto deciso durante la Sessione speciale e sottolinea che la trasposizione degli obiettivi e standard internazionali a livello nazionale, sulla base delle esigenze presenti a livello locale, rappresenta il passo più complesso per la concreta realizzazione di un mondo a misura di bambino.

Millennium development goals

Nella Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite sull'infanzia svoltasi nel 2002, sono stati adottati una Dichiarazione e un Piano d'azione – *A World Fit for Children* – che ribadiscono e rafforzano i principi contenuti nel *Millen-*

⁷ Per maggiori informazioni si consulti il sito <http://www.unog.ch/news2/documents/newsen/crc0314e.htm> e il 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 in evidenza del n. 3-4/2002 di questa stessa rivista.

⁸ Rapporto dell'8 maggio 2003, consultabile sul sito http://www.unicef.org/specialsession/docs_new/documents/SSC-anniversary-report.pdf

*niun Declaration Goals*⁹ (l'agenda adottata dai capi di governo l'8 settembre 2000, durante il *Millennium Summit* dell'Assemblea delle Nazioni unite) mettendo sempre più in evidenza il concetto che la riduzione della povertà e il miglioramento della qualità della vita è possibile attraverso interventi di promozione e protezione dei diritti dei minori. Proseguendo in questa direzione, l'UNICEF ha pubblicato durante il mese di maggio 2003 il rapporto *The Millennium Goals - They are about children*¹⁰, che propone in modo molto sintetico un accostamento tra i principi e le finalità dei due documenti – *A World Fit for Children* e *Millennium Declaration Goals* – evidenziando che l'attuazione degli obiettivi del millennio per l'eliminazione della povertà e per il miglioramento delle condizioni di vita non può prescindere dalla piena attuazione e dal rispetto dei diritti dei minori. Principio ispiratore del documento *A World Fit for Children* è che un mondo a misura di bambino è un mondo in cui i diritti di tutti gli individui sono rispettati: proprio per questo l'attuazione del vero e proprio piano d'azione in esso contenuto, rappresenterebbe anche il raggiungimento di sei degli otto obiettivi del millennio: l'eliminazione della povertà e della fame; la realizzazione dell'educazione primaria universale; la promozione dell'uguaglianza di genere e il rafforzamento della condizione sociale femminile; la riduzione della mortalità infantile; il miglioramento della salute mentale; la lotta contro l'HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie¹¹. La pubblicazione sottolinea che l'UNICEF può svolgere un ruolo importante nel raggiungimento di tali obiettivi attraverso un'attività di promozione, ricerca e intervento diretto per la creazione di un ambiente protetto in cui i bambini possano svilupparsi pienamente.

Altri documenti

UNICEF, *Building A World Fit for Children: The United Nations General Assembly Special Session on Children 8-10 May 2002*, April 2003, consultabile sul sito www.unicef.org

⁹ Per ulteriori informazioni consultare il sito <http://www.un.org/millennium/summit.htm>

¹⁰ Per ulteriori informazioni consultare il sito <http://www.unicef.org>

¹¹ Gli altri due obiettivi contenuti nel *Millennium Declaration Goals* sono: assicurare lo sviluppo ambientale sostenibile / sostenibilità ambientale e sviluppare una strategia globale di cooperazione per lo sviluppo.

Organizzazioni europee

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

Unione europea

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Tratta di esseri umani

L'8 maggio 2003, il Consiglio adotta la Dichiarazione di Bruxelles¹ elaborata in occasione della *Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani: una sfida globale per il XXI secolo*, tenutasi dal 18 al 20 settembre 2002². La Dichiarazione fornisce delle raccomandazioni su standard e buone pratiche per prevenire ed eliminare questo fenomeno attraverso l'elaborazione di strategie di intervento cooperative e multidisciplinari³ e delineando una politica comune che affronti ogni anello della catena del traffico, coinvolgendo i Paesi di origine, transito e destinazione, i reclutatori, i trasportatori, gli sfruttatori, gli intermediari, i clienti e i beneficiari di tali commerci. Inoltre, sottolinea la necessità di affrontare le cause del fenomeno come la disoccupazione, la povertà, le discriminazioni di genere, le attitudini sociali e culturali, la domanda di prestazioni sessuali e tutte le forme di sfruttamento sessuale e lavorativo che coinvolgono i minori.

Traffico di organi e tessuti umani

La Repubblica ellenica, in vista dell'adozione da parte del Consiglio di una decisione quadro in materia di prevenzione e repressione del traffico di organi e tessuti umani, ha sottoposto di sua iniziativa una proposta di decisione quadro al Consiglio. L'iniziativa sottolinea non solo la gravità del fenomeno, ma anche la lacunosità degli interventi in materia realizzati da parte dell'Unione europea – nella decisione quadro del Consiglio sulla lotta alla tratta degli esseri umani del 19 luglio 2002⁴, non si fa alcun riferimento al traffico di organi nonostante questo rappresenti una delle forme del traffico stesso – e ribadisce la necessità che l'Unione integri l'importante opera realizzata dalle Nazioni unite, dall'Organizzazione

1 Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 maggio 2003, riguardo alla Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, pubblicata in GUCE c 137 del 12 giugno 2003. Il testo integrale delle conclusioni è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

2 Finanziata dalla Commissione europea nell'ambito del programma STOP II, che ha lo scopo di sovvenzionare iniziative di prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento sessuale dei bambini, la Conferenza è stata preparata dall'Organizzazione mondiale per le migrazioni (iom, International Organization for Migration), in stretta cooperazione con il Parlamento europeo e la Commissione europea e con il supporto di quei governi particolarmente interessati al problema e che hanno ospitato le riunioni preparatorie all'evento.

3 Negli *Annex* della Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani sono elencate le raccomandazioni, gli standard e le buone pratiche per l'elaborazione di un'efficace politica di prevenzione e lotta ripartiti nelle seguenti aree tematiche: meccanismi di cooperazione e coordinazione; prevenzione del traffico di esseri umani; protezione e assistenza delle vittime; cooperazione giudiziaria e di polizia.

4 Decisione quadro del Consiglio, 2002/629/CE del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani.

mondiale della sanità e dal Consiglio d'Europa contro tale fenomeno. La proposta mira a definire come reato il traffico di organi e tessuti umani e pone l'accento sulla necessità di adottare una strategia d'intervento globale contro questa pratica. A tal fine, non potendo prescindere dalla precisa delineaione del reato in tutti i suoi fattori, l'iniziativa definisce gli elementi costitutivi di questo, passando poi all'individuazione dei reati relativi e alla determinazione delle caratteristiche delle pene, della responsabilità delle persone giuridiche e delle relative sanzioni a queste applicabili.

PARLAMENTO EUROPEO

Tratta di bambini

Con la proposta di risoluzione del 27 maggio 2003⁵, il Parlamento europeo auspica l'elaborazione e l'adozione di una risoluzione sulla tratta di bambini e i bambini soldato e richiede alla Commissione e al Consiglio dell'Unione europea di far sì che in tutti gli accordi di partenariato – in particolare con i Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) – la condizione minorile sia parte centrale dell'accordo politico sullo stesso piano dello sviluppo delle istituzioni democratiche. Al fine di debellare il fenomeno, il Parlamento ritiene essenziale agire su due fronti eliminando, da una parte, la povertà in quanto principale causa del traffico e favorendo, dall'altra, l'educazione e la scolarizzazione di base in modo particolare per i minori più vulnerabili: bambine, orfani e bambini affetti da AIDS. Per quanto riguarda i bambini soldato si chiede alla Commissione di sostenere e promuovere attività di assistenza psicofisica da parte di organizzazioni non governative al fine di promuovere la loro reintegrazione sociale e scolastica. Si chiede, inoltre, al Consiglio di avviare l'elaborazione di una politica d'intervento comune e di adottare una strategia d'intervento globale⁶ in materia di bambini e conflitti armati. Infine, in modo da attribuire ai diritti dei minori una posizione centrale nelle politiche, nelle strategie e negli strumenti di cooperazione allo sviluppo, il Parlamento auspica l'attribuzione al Commissario responsabile delle relazioni esterne presso la Commissione, una responsabilità specifica in materia.

Altri documenti approvati

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 2003/20/CE dell'8 aprile 2003, che modifica la direttiva 91/671/CEE del Consiglio per l'uniformazione delle legislazioni degli Stati membri relativa all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza sugli autoveicoli di peso inferiore a 3,5 tonnellate.

⁵ Proposta di risoluzione del Parlamento europeo, PE 326.733/1-23 del 27 maggio 2003, in materia di traffico di bambini e bambini soldato.

⁶ Da realizzare sulla base della relazione del Council Working Group on Human Rights (co.hom) del 10 dicembre 2002, approvata dal Consiglio nella stessa data.

COMMISSIONE EUROPEA*Interventi sociali*

La Commissione, tenuta a dedicare una particolare attenzione all'evoluzione della situazione sociale all'interno dell'Unione europea⁷ e a supportare la realizzazione delle priorità sociali definite dall'*Agenda per le politiche sociali* stessa, invita⁸ alla presentazione di progetti di analisi e studi sulla condizione sociale e demografia, sulla condizione della famiglia e su quella dei disabili rivolgendo un'attenzione particolare ai nuovi Stati membri dell'Unione con lo scopo di raccogliere dati e realizzare la mappatura delle tendenze sociali e delle loro implicazioni. In materia di interventi per l'anno 2003, l'invito esorta la presentazione di progetti per l'organizzazione di seminari, di gruppi di lavoro e di ricerca transnazionali che affrontino una delle tematiche relative ai settori prioritari d'azione individuati nell'invito stesso tra i quali figurano: la situazione sociale dell'Unione europea allargata; le questioni legate alla condizione della famiglia e dei figli; l'uso del tempo e le condizioni di vita; l'immigrazione e le tendenze demografiche; la situazione delle persone con disabilità negli istituti residenziali. In modo particolare, per quanto riguarda la famiglia, la Commissione sottolinea l'importanza di realizzare una comparazione tra i diversi modelli comportamentali ad essa relativi nei vari gruppi sociali dei Paesi dell'Unione, con lo scopo di promuovere lo scambio di informazioni sulle nuove tendenze nella famiglia verificando le implicazioni di tali evoluzioni su indicatori come la fertilità, l'occupazione, la condizione della vita, la partecipazione sociale.

L'EUROPE DE L'ENFANCE*Disabilità, abuso e maltrattamento*

Il 30 maggio 2003 in occasione del semestre greco di Presidenza di turno dell'Unione europea, si è svolta ad Atene la riunione del Gruppo permanente intergovernativo L'Europe de l'Enfance, che riunisce rappresentanti dei ministeri competenti per l'infanzia dei Paesi dell'Unione europea, su base volontaria e informale. Durante l'incontro è stata ufficialmente presentata la neocostituita Rete europea degli osservatori nazionali per l'infanzia ChildONEurope, mettendone in evidenza obiettivi, procedure e attività del 2003, nonché il legame esistente con L'Europe de l'Enfance dato che ChildONEurope si pone anche come strumento tecnico a supporto del Gruppo intergovernativo. Due sono i temi di approfondimento a cui è stata dedicata la riunione: minori e disabilità, da un lato, abuso e maltrattamento di minori dall'altro, attraverso la presentazione di un documento di lavoro, alcuni interventi tecnici, un ricco dibattito e, infine, la presentazione di spot video realizzati dalla Grecia e dall'Italia in materia di abuso e maltrattamento di minori. Alla trattazione di due queste tematiche sono stati altresì invitati esperti nazionali e internazionali, nonché network di organizzazioni non governative tra cui Euronet. Infine, va segnalato che per la prima volta è stata affrontata la partecipazione alle riunioni di L'Europe de l'Enfance dei dieci Stati aderenti, che entreranno a far parte dell'Unione europea a partire dal 1° maggio 2004 e che saranno invitati alla riunione successiva da tenersi sotto la Presidenza di turno italiana a Roma il 4 settembre 2003.

⁷ In base a quanto disposto dall'art. 145 del Trattato sull'Unione europea.

⁸ Invito della Commissione a presentare proposte in materia di linee di bilancio B3-4102/B5-806: Analisi e studi sulla situazione sociale, la demografia e la famiglia e Anno europeo dei disabili, pubblicata in GUCE C100 del 26 aprile 2003.

Consiglio d'Europa

TRATTATI

Relazioni familiari tra minori e genitori non conviventi

Il 15 maggio è stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, la *Convenzione sulle relazioni personali riguardanti i bambini*⁹ che per la prima volta affronta in modo approfondito la spinosa questione del mantenimento delle relazioni personali tra genitori (o altri adulti) e bambini con i quali non convivono abitualmente, soffermandosi in particolare sui principi generali da applicare alle decisioni riguardanti i rapporti personali, nonché sulle misure destinate a promuovere e a migliorare le relazioni transfrontaliere, ossia riferite ai casi in cui l'adulto e il bambino non vivono nello stesso Stato.

COMITATO DEI MINISTRI

Educazione fisica e sport

Il 30 aprile il Comitato dei ministri ha adottato una raccomandazione per il miglioramento dell'educazione fisica e dello sport per bambini e giovani¹⁰, tenendo conto *in primis* delle conclusioni della riunione informale dei ministri europei responsabili per lo sport che si è svolta a Varsavia il 12 e 13 settembre 2002 e della designazione del 2004 quale anno europeo dell'educazione attraverso lo sport. Il Comitato dei ministri raccomanda ai governi e agli Stati membri di individuare e approfondire quei percorsi che consentono di migliorare la condizione dell'educazione fisica e dello sport, dato che la qualità dell'insegnamento di queste discipline nelle scuole risulta seriamente peggiorata negli ultimi anni in molti Stati europei. Il Comitato raccomanda, inoltre, di individuare quali sono i bisogni a livello nazionale per quanto riguarda i vari aspetti del rapporto esistente tra educazione fisica e scuola, in particolare rispetto alla ridefinizione del ruolo e delle funzioni dell'educazione fisica, alla qualità della formazione degli insegnanti, alla qualità dell'insegnamento, al fabbisogno minimo necessario ai ragazzi e alle campagne d'informazione per la promozione di un stile di vita più attivo per bambini e giovani. Alla raccomandazione è allegata una relazione contenente una serie di misure approvate con la finalità di migliorare l'educazione fisica e lo sport dei bambini e dei giovani in tutti gli Stati europei.

Altri documenti approvati

Recommendation of the Committee of Ministers, Rec (2003) 8, to member States on the promotion and recognition of non-formal education/learning of young people, adopted on 30 April 2003 at the 838th meeting of the Ministers' Deputies

⁹ *Convention on contact concerning children, done at Strasbourg, the 15th of May 2003*. Il testo integrale della convenzione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

¹⁰ *Recommendation Rec (2003) 6 of the Committee of Ministers to member States on improving physical education and sport for children and young people in all European countries, adopted on 30 April 2003 at the 838th meeting of the Ministers' Deputies*.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE*Istituti per minori*

Il 2 aprile l'Assemblea parlamentare ha approvato una raccomandazione che mira a migliorare il destino dei bambini abbandonati accolti negli istituti¹¹. L'Assemblea, richiamando il diritto dei bambini a crescere in un ambiente familiare¹² e a essere collocati in istituti solo quando non sussistano altre possibilità, segnala che in alcuni Stati membri del Consiglio d'Europa l'abbandono dei bambini – in particolare disabili o orfani – e il loro collocamento in istituti, risulta essere una pratica ordinaria, costante e diffusa. L'Assemblea, pertanto, raccomanda al Comitato dei ministri di esortare gli Stati membri affinché realizzino una mappatura dei bambini abbandonati negli istituti e fissino una scadenza per la loro chiusura, promuovano una politica attiva di deistituzionalizzazione dei bambini e di ricostituzione dei legami familiari con l'introduzione di soluzioni alternative (rientro nella famiglia d'origine, collocamento in famiglie affidatarie o in case famiglia, costituzione di centri diurni, sviluppo dell'adozione nazionale). Infine, si raccomanda che a questi bambini sia quantomeno assicurato l'accesso ad appropriate cure mediche, a un'educazione e formazione adeguata e a un'effettiva rappresentanza (garante, giudice, ONG ecc.), sottolineando l'obbligo di attivare una politica di deistituzionalizzazione per l'attuazione e il rispetto dei diritti di tutti i bambini.

CONGRESSO DELLE AUTORITÀ LOCALI E REGIONALI EUROPEE**Documenti approvati**

Recommendation 128 (2003) 1, on the Revised european charter on the participation of young people in local and regional life

Recommendation 135 (2003) 1, on local partnership for preventing and combating violence at school

¹¹ Recommendation of the Parliamentary Assembly, 1601 (2003) adopted on 2 April 2003 (13th sitting), *Improving the lot of abandoned children in institutions*. Il testo integrale della raccomandazione è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

¹² Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

Altre organizzazioni internazionali

Organizzazioni governative

OSCE-ODIHR¹

Al fine di realizzare concretamente quanto auspicato durante il summit di Istanbul dell'OSCE², è stato ospitato a Vienna il 10 e 11 aprile 2003 un incontro supplementare sulla dimensione umana – *Supplementary Human Dimension Meeting* – con il fine di permettere a un gruppo di esperti di delineare gli elementi essenziali di un Piano d'azione a favore di Rom e Sinti da portare all'attenzione del Consiglio ministeriale dell'OSCE a Maastricht nel dicembre 2003³. L'incontro, iniziato in una prima sessione plenaria, si è successivamente scisso in quattro diversi gruppi di lavoro⁴ e ha consentito alle organizzazioni non governative (ONG) di fornire un valido supporto nell'elaborazione delle linee guida di questo potenziale Piano d'azione. Dal dibattito è emerso che è essenziale il coinvolgimento degli attori locali per l'implementazione degli interventi, l'elaborazione di una legislazione antidiscriminazioni e di politiche e misure amministrative che consentano la pari opportunità d'accesso ai servizi e alle cariche pubbliche e, infine, il coinvolgimento dei media nella lotta contro l'odio razziale. Dal documento finale, così come elaborato, ritorna costantemente il concetto che un processo di integrazione e di crescita della consapevolezza di una popolazione si fonda sull'educazione; si invita, quindi, all'adozione di misure tali da permettere ai bambini appartenenti a queste minoranze di accedere a un sistema scolastico unico, eliminando il sistema della segregazione scolastica dei bambini rom che contribuisce a incrementare l'odio interrazziale, evidenziando che il processo d'integrazione scolastica, così come quello di accesso ai servizi di assistenza medica e sociale, deve essere accompagnato da un continuo monitoraggio da parte dei singoli Stati.

1 Organization for Security and Co-operation in Europe - Office for Democratic Institutions and Human Rights.

2 Gli Stati partecipanti all'osce durante il summit di Istanbul del 19 novembre 1999, hanno richiesto al *Contact Point on Roma and Sinti* – un'unità di contatto a tutela delle popolazioni Rom e Sinti istituita nel 1994 all'interno dell'ODIHR – di elaborare un Piano d'azione e delle decisioni a tutela di tali popolazioni.

3 Gli Stati membri dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (osce) hanno dimostrato una crescente attenzione alla condizione e ai problemi delle popolazioni Rom e Sinti sin dal 1990 con l'adozione della Dichiarazione di Copenaghen a cui hanno fatto seguito una serie di incontri internazionali – *Human Dimension Implementation Meetings* – nel decennio 1990 - 2000.

4 I quattro gruppi di lavoro si sono dedicati rispettivamente: alla lotta alle discriminazioni contro Rom e Sinti perpetrate dagli Stati membri dell'osce, mediante l'instaurazione di istituzioni democratiche; alla lotta alle discriminazioni in situazioni di conflitto e di migrazione; all'implementazione di politiche in materia di pari opportunità per Rom e Sinti a livello locale; al ruolo della cooperazione tra osce, Governi e organizzazioni intergovernative e non governative.

Organizzazioni non governative

SAVE THE CHILDREN ALLIANCE

L'ONG Save the Children ha presentato nel maggio 2003, il quarto rapporto sulla condizione delle mamme nel mondo⁵ che esamina la condizione di donne e bambini in 117 Paesi, 43 dei quali sono attualmente scenario di guerre o si trovano in una situazione di postemergenza dovuta alla conclusione di un conflitto. Il rapporto stila una classifica in base alle condizioni risultanti in ognuno dei Paesi esaminati, ponendo a fondamento della valutazione sei indicatori del benessere delle madri: rischio di morte per parto – uso di metodi moderni di contraccezione, nascite assistite da personale specializzato, percentuale di anemia tra le donne incinte, alfabetizzazione femminile, partecipazione delle donne alla attività del governo nazionale – e quattro indicatori del benessere dei bambini – mortalità infantile, *status* nutrizionale, frequenza della scuola dell'obbligo o primaria e accesso all'acqua potabile. In base a tali indicatori risulta che i Paesi in cui vi è una miglior condizione di benessere per le madri e i bambini sono la Svezia, la Danimarca e la Norvegia. Il rapporto fornisce innumerevoli informazioni su più aspetti, ma in modo particolare focalizza la sua attenzione sui bisogni e le necessità delle comunità di quei Paesi in cui sono in atto o si sono appena conclusi conflitti armati e classifica le aree di conflitto in base alla protezione che donne e minori ricevono rispetto a sei pericoli specifici individuati per la ricerca: violenze sessuali e fisiche; traffico e prostituzione; rischio di reclutamento militare per i bambini; traumi psicologici; separazione delle famiglie; minacce a donne e bambini in campi profughi o di raccolta di rifugiati interni. Save the Children invita i governi a stanziare maggiori risorse finanziarie per le attività di ONG nelle zone di conflitto, dove la necessità di protezione e tutela cresce esponenzialmente come in Afghanistan, Angola, Burundi, Repubblica democratica del Congo, Guinea, Indonesia, Iraq, Nepal, Sierra Leone, Gaza e Cisgiordania.

⁵ *State of the World's Mothers 2003: Protecting Women and Children in War and Conflict*, per ulteriori informazioni si consulti il sito web <http://www.savethechildren.it/2003/publicazioni>

Organismi istituzionali italiani

Parlamento italiano

PROPOSTE E DISEGNI DI LEGGE

Garante per l'infanzia

Nel corso della XIV legislatura sono state presentate alla Camera dei deputati¹ e al Senato della Repubblica² sei proposte di legge (ddl) che istituiscono e disciplinano la figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza. Tutti i progetti partono dal presupposto che – a seguito della ratifica della Convenzione ONU del 1989 che riconosce, entro certi limiti e a determinate condizioni, un'autonoma capacità del minore di stare in giudizio, di esprimere un'opinione personalmente o a mezzo di idonei rappresentanti e di far valere i propri diritti³ – occorre predisporre i necessari strumenti per rendere effettivamente fruibile tale diritto e per promuovere e garantire un giusto equilibrio fra il ruolo dei genitori, l'intervento delle autorità pubbliche e la predisposizione di strumenti di mediazione familiare; questi ultimi sono volti a evitare che ogni questione emergente si traduca in un conflitto insanabile e che, come tale, debba poi formare oggetto di una decisione giudiziaria.

Nei vari progetti di legge, la figura istituenda è nominata dal Consiglio dei ministri (su proposta del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁴, d'intesa tra il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato della Repubblica)⁵ o con decreto del Presidente della Repubblica (sentiti i Presidenti dei due rami del Parlamento)⁶ e, a garanzia della sua indipendenza, l'ufficio è incompatibile con qualsiasi altra attività autonoma o indipendente.

Tendenzialmente il garante svolge funzioni: di tutela e promozione dei diritti dei minori in generale e in casi particolari, d'iniziativa o su segnalazioni provenienti da chiunque; di impulso per l'attuazione di misure e interventi da disporre o da attuare

1 Ddl C315, *Istituzione del Garante del minore*, Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita DL - l'Ulivo), presentato il 30 maggio 2001 e in corso di esame in Commissione giustizia; ddl C3667, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale) e altri, presentato il 10 febbraio 2003, non ancora all'esame della medesima Commissione; ddl C4242, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), presentato il 30 luglio 2003, da assegnare.

2 Ddl S1916, *Istituzione del difensore civico dei minori*, Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo), presentato il 10 gennaio 2003, in corso d'esame in Commissione giustizia; ddl S2461, *Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza*, Renzo Gubert (Unione democristiana e di centro) presentato il 31 luglio 2003, da assegnare; ddl S2469, *Istituzione di un Garante per l'infanzia e l'adolescenza*, Augusto Arduino Claudio Rollandin (Per le autonomie) e altri, presentato il 1° agosto 2003, da assegnare.

3 L'articolo 12 della citata Convenzione ONU dispone: «Gli Stati Parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale».

4 Ddl C3667.

5 Ddl S1916 e S2469.

6 Ddl S2461.

compiutamente, corrispondenti agli interessi dei minori; di coordinamento di attività a favore dell'infanzia, promosse da altri enti e organismi; di attività di consulenza, di ricerca e, in caso d'inesistenza o d'inerzia dei garanti locali, quella di supplenza temporanea allo scopo di assicurare uniforme tutela ai minorenni sull'intero territorio nazionale. A tal fine, sono attribuiti al garante adeguati poteri d'indagine e d'ispezione. Il garante, inoltre, può promuovere azioni giudiziarie a tutela dei minori sia in sede civile, sia in sede penale, sia in sede amministrativa. Può altresì procedere direttamente o chiedere al giudice, nel caso in cui i genitori non siano in grado di tutelare i diritti e gli interessi dei figli minori ovvero esista un grave conflitto tra il minore e gli esercenti la potestà, la nomina di un curatore speciale che possa agire in giudizio a tutela dei diritti e degli interessi dei minori.

Affinché non si creino sovrapposizioni tra l'attività del garante nazionale e quella delle analoghe autorità locali, alcuni ddl ricorrono all'istituzione della conferenza nazionale dei garanti dei diritti dei minori, presieduta dal garante nazionale che ne coordina le attività⁷.

Da sottolineare che la proposta di legge presentata dall'onorevole Carla Mazzuca Poggiolini, a differenza di tutti gli altri documenti esaminati, inserisce la figura del garante del minore soltanto nell'ambito dei procedimenti di separazione dei genitori. Secondo tale progetto di legge, quando il rapporto di coppia entra in crisi e tende a dissolversi – salvo i rari casi in cui, nonostante la rottura, il rapporto con la prole si mantiene armonico – è inevitabile che le conflittualità quasi sempre aspre e profonde che ne derivano si riversino sulle creature più deboli e cioè sui figli che divengono “merce” di ricatti reciproci, e sui quali viene scaricata tutta l'aggressività conseguente ai conflitti irrisolti. Con questo nuovo istituto si cerca, pertanto, di individuare una figura di garante che possa collocarsi, al di là dei genitori, in una posizione così vicina al minore da poterne percepire e rappresentare le esigenze più intime ed autentiche, salvaguardando la terzietà di giudici e operatori sociali. Quindi, nei casi di accertata grave e persistente conflittualità tra i genitori, che pregiudichi in modo rilevante l'interesse morale e materiale del minore, il giudice – anche se non ricorrono le circostanze per la decadenza dalla loro potestà – nomina un garante del minore; al di fuori di tali casi, quando in un procedimento civile deve essere comunque tutelato l'interesse di un minore, il giudice – all'atto della presentazione della domanda o del ricorso, ovvero all'inizio del procedimento d'ufficio – nomina un curatore speciale.

Degna di nota è, infine, la funzione di tutela dei minori nel settore dello spettacolo attribuita dal ddl presentato dal senatore Augusto Arduino Carlo Rollandin, al garante che rilascia l'autorizzazione preventiva nei casi previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 365, per l'impiego di persone di minore età nella pubblicità, nello sport professionistico, negli spettacoli pubblici cinematografici e teatrali, negli spettacoli televisivi e nelle trasmissioni televisive di intrattenimento.

⁷ Ddl S2461 e S2469.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA*Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza 2002-2004*

Nella seduta dell'8 aprile, dopo aver esposto le proposte di parere depositate delle relatrici Anna Maria Leone e Tiziana Valpiana nella seduta precedente del 3 aprile, la presidente Maria Burani Procaccini dà lettura della proposta di parere sul Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza 2002-2004 del Governo, predisposta in un testo unificato. Si propone parere favorevole, con alcune osservazioni, in particolare si auspica che: nell'ambito del programma di interventi per il rafforzamento della cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, sia previsto un adeguato stanziamento a favore degli interventi umanitari per i bambini in Iraq; siano definite specifiche modalità di finanziamento degli interventi previsti nel Piano; si individuino idonei strumenti di concertazione e raccordo tra Stato e Regioni; si preveda l'impegno a istituire un'autorità garante per i diritti dei minori; in materia di rapporto tra mezzi di comunicazione e minori, sia preso l'impegno a promuovere la predisposizione di un testo unico della legislazione a tutela dei minori, a promuovere il coordinamento e a verificare l'attuazione delle attività di monitoraggio delle trasmissioni televisive delle emittenti nazionali e locali, nonché ad assicurare la realizzazione di spazi adeguati dedicati all'informazione rivolta specificamente ai minori; ci si attivi per realizzare annualmente, prevedendo i relativi finanziamenti, il riconoscimento *Città sostenibile delle bambine e dei bambini* e il premio per la migliore iniziativa finalizzata a migliorare l'ambiente urbano per e con i bambini; si dedichi particolare attenzione alla tutela sanitaria; si preveda la realizzazione di programmi volti a diffondere l'educazione alla multiculturalità; si tenga conto, nella programmazione delle iniziative, dell'importanza di renderle fruibili e condivisibili da tutti i bambini, anche se diversamente abili, assicurando l'adeguata presenza di personale aggiuntivo per ogni bisogno assistenziale e potenziando le iniziative volte a rimuovere le barriere architettoniche, ponendo, altresì i genitori di bambini disabili nelle condizioni di avere informazioni su come gestire le situazioni riguardanti la disabilità; si sensibilizzi l'opinione pubblica al problema dell'accattonaggio infantile; si favorisca la partecipazione dei bambini e degli adolescenti ai processi di elaborazione delle politiche che li riguardano; si promuova nell'ambito degli istituti scolastici, nel rispetto della loro autonomia, l'istituzione di équipe interdisciplinari al fine di individuare tempestivamente le situazioni di disagio; si promuova l'istituto dell'affidamento; in materia di giustizia minorile, si valorizzi la specializzazione dei giudici e si tenga conto dell'esigenza di unificare le competenze civili e penali; si assumano idonee iniziative affinché la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli sia attuata e resa efficace al più presto in tutti i procedimenti relativi ai minori; sia rafforzata la lotta agli abusi, allo sfruttamento sessuale e alla pedofilia; si definiscano in modo più puntuale i requisiti delle strutture residenziali per minori; si adottino opportune iniziative affinché il "permesso di soggiorno per minore età" relativo ai minori stranieri non accompagnati possa essere convertito in permesso per studio e lavoro al compimento del diciottesimo anno d'età. Al termine della seduta la Commissione, sentito il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, approva il parere sul Piano di azione del Governo, come riformulato a seguito del dibattito.

Istituzione del garante nazionale per l'infanzia

Nelle sedute del 16 aprile, del 6 e 14 maggio, la Presidente illustra alla Commissione la proposta di istituire un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, frutto della collaborazione con Vincenzo Cerulli Irelli, ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma. La Presidente evidenzia l'importanza di attribuire alla istituenda figura, funzioni quali la vigilanza sull'attuazione delle convenzioni internazionali e sulla piena applicazione della normativa europea e nazionale in materia di tutela dei diritti dei minori, nonché la valutazione di denunce, segnalazioni e reclami relativi a violazioni dei diritti di minori o a loro situazioni di rischio pervenute sotto qualsiasi forma o presentate direttamente. Si sofferma, inoltre, sulla possibilità prevista per il garante di richiedere informazioni circa il trattamento dei minori stranieri presenti in Italia, verificando gli interventi di accoglienza e di inserimento e sollecitando l'adozione di iniziative di aiuto o sostegno. Rispetto alle difficoltà che potrebbero sorgere nell'istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza in relazione al nuovo disegno federalista di cui al titolo V della Costituzione, la Presidente sottolinea la necessità che il garante e gli organismi regionali competenti in materia di tutela dell'infanzia, ove istituiti, cooperino in spirito di leale collaborazione e che al garante sia data la facoltà di promuovere riunioni periodiche, anche al fine di determinare azioni coordinate e comuni.

Adozione e affidamento

Nella seduta del 15 maggio la Commissione delibera favorevolmente in merito alla proposta d'indagine conoscitiva in materia di adozione e affidamento autorizzata dai presidenti di Camera e Senato, d'intesa tra loro, e al relativo programma di audizioni.

Tratta di minori

Nella seduta del 15 maggio inizia, altresì, l'esame della risoluzione a firma della presidente Burani Procaccini e altri in materia di tratta di minori⁸. A tale riguardo, rilevando come da parte della stampa e delle televisioni a volte si qualificano come adozioni illegali fattispecie di vera e propria tratta e compravendita di minori, la Commissione sottolinea la necessità di ristabilire la massima chiarezza in materia di tratta di esseri umani.

⁸ Risoluzione 7-00252, presentata dalla deputata Maria Burani Procaccini e altri.

SENATO DELLA REPUBBLICA

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Oratori

Nel corso delle sedute del 3 aprile e del 13 maggio, in cui il Senato esamina due disegni di legge (ddl) volti al riconoscimento della funzione sociale degli oratori parrocchiali⁹ con la partecipazione della sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, vari esponenti dell'opposizione sottolineano le proprie perplessità in merito al richiamo, contenuto nell'art. 1 del testo, alle strutture appartenenti alle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato delle intese. La questione, tuttavia, ad avviso del relatore facente funzioni Lucio Malan (Forza Italia) può trovare una soluzione più appropriata nel disegno di legge sulla libertà religiosa – attualmente in discussione alla Camera dei deputati – mentre la sottosegretaria Sestini ricorda che il Governo promuove la valorizzazione degli oratori parrocchiali a supporto delle politiche sociali riguardanti i minori e gli adolescenti, come realtà aggregative e quindi senza alcuno specifico riferimento al requisito religioso.

Nella seduta del 14 maggio il Senato discute gli emendamenti presentati ai due ddl in esame e approva il testo unificato dei disegni di legge S1606 e S14 con il seguente titolo: *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo.*

Sostegno alla famiglia

Nella seduta del 13 maggio, il Senato procede alla discussione del ddl di conversione in legge del decreto legge in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli e per la maternità¹⁰. Nel corso della relazione orale il relatore Vincenzo Demasi (Alleanza nazionale) assicura la copertura finanziaria del decreto legge grazie agli incrementi, accertati per l'anno 2003, dei trattamenti pensionistici e assistenziali disposti dalla legge finanziaria per l'anno in corso e la conformità della norma di copertura alla legislazione contabile vigente, come espressamente valutato dalla Commissione bilancio. Nonostante le perplessità sollevate dall'opposizione in merito sia alla reale copertura delle misure – posto che l'entità degli incrementi non è ancora stata accertata – sia alla violazione del divieto, sancito nel 1995, di destinare i risparmi su un capitolo di bilancio a legislazione vigente, il Senato approva il ddl composto dall'art. 1, emendato nel testo come suggerito dalla Commissione bilancio che aveva, per il resto, dato parere favorevole.

⁹ Ddl S1606, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e dagli altri enti che svolgono attività simile e per la valorizzazione del loro ruolo*, deputato Luca Volonté (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri, approvato alla Camera dei deputati e ddl S14, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo*, senatore Maurizio Eufemi (Unione democraticiana e di centro) e altri.

¹⁰ Ddl S2205, *Conversione in legge del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*, presentato dal Presidente del consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, dal ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni e dal ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti.

Cooperazione giovanile

Nella seduta del 15 maggio il Senato approva nel suo complesso il ddl volto alla ratifica dell'accordo di cooperazione giovanile tra Italia e Federazione russa¹¹, fatto a Roma il 15 gennaio 2002 e approvato dalla Camera dei deputati, che promuove gli scambi culturali tra i giovani dei due Paesi.

ATTIVITÀ ISPETTIVA*

Bambini emofiliaci

Interrogazione a risposta scritta, presentata al Senato della Repubblica il 2 luglio 2002, con la quale il senatore Francesco Servello (Alleanza nazionale) chiede alla Presidenza del consiglio, al Ministero degli affari esteri e al Ministero della salute di ampliare a livello nazionale l'iniziativa della Regione Lombardia che, in collaborazione con il Centro regionale emoderivati e con l'AVIS lombarda, si è già attivata per fornire, a più riprese, alle autorità sanitarie russe un quantitativo di fattori di coagulazione indispensabili per la cura dei bambini emofiliaci.

Risposta del sottosegretario di Stato per la Salute Cesare Corsi**29 aprile 2003**

L'Assessorato alla sanità della Regione Lombardia comunica che da alcuni anni sono inviati in Russia, precisamente alla Regione di Nizhnij Novgorod, prodotti farmaceutici a base di emoderivati di origine umana (fattore III e fattore IX della coagulazione) a vantaggio di bambini emofiliaci, tramite il Centro regionale emoderivati e su richiesta del Comitato Milano-Mosca SOS. I prodotti inviati derivano dalla lavorazione del plasma raccolto in Lombardia, in esubero rispetto sia alle necessità della regione sia alle necessità nazionali. Nell'ambito dei protocolli d'intesa con le Repubbliche ex sovietiche, l'Assessorato alla sanità ha, quindi, inviato propri funzionari nella regione di Nizhnij Novgorod nel 2000 e nel 2002, allo scopo di verificare la possibilità di attivare un piano per la raccolta e la lavorazione del sangue in loco. Il Ministero della salute, nel segnalare che i provvedimenti di autorizzazione all'esportazione di fattori della coagulazione per fini di aiuti umanitari sono rilasciati, a seguito di specifica richiesta, in tempi veramente brevi – con particolare riguardo ai termini di urgenza della fornitura – auspica il raggiungimento del coordinamento su scala nazionale delle azioni umanitarie simili a quella intrapresa dalla Regione Lombardia, nel quadro di una cooperazione internazionale nel settore.

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Mutilazioni genitali

Nella seduta dell'8 aprile – alla quale intervengono il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo e i sottosegretari di Stato per l'Interno Alfredo Mantovano, per i Beni e le attività culturali Mario Pescante e per la Giustizia Iole Santelli – la

¹¹ Ddl S2101, ministro degli Affari esteri Franco Frattini, recante *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Federazione Russa sulla cooperazione in ambito giovanile*.

* Rassegna di risposte scritte o orali ad interrogazioni presentate in aula.

Commissione prosegue in sede deliberante l'esame congiunto dei due ddl in materia di divieto delle pratiche di mutilazione sessuale¹² e **approva** all'unanimità il ddl S414 nel testo già approvato in sede referente e con la modifica introdotta nel corso della discussione. Risulta conseguentemente assorbito il ddl S566.

AFFARI ESTERI

Cooperazione giovanile

Nella seduta del 1° aprile il relatore Francesco Martone (Verdi – l'Ulivo), illustra alla Commissione il contenuto dell'Accordo tra Italia e Federazione russa sulla cooperazione giovanile¹³ che incoraggia gli scambi culturali tra i giovani dei due Paesi.

Nella successiva seduta del 14 aprile, la Commissione conferisce al relatore il mandato a riferire all'Assemblea in senso **favorevole all'approvazione** del ddl.

LAVORI PUBBLICI E COMUNICAZIONI

Minori e TV

Nel secondo trimestre la Commissione, in sede referente, dedica otto sedute – alle quali intervengono il ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri (il 16 aprile e il 14 maggio nella seduta pomeridiana) i sottosegretari di Stato per lo stesso dicastero Massimo Baldini e Giancarlo Innocenzi (il 16 aprile, il 14 maggio e il 27 maggio), e per le Infrastrutture e per i trasporti Paolo Uggè (il 16 aprile) – all'esame delle diverse proposte di legge concernenti la riforma del sistema radiotelevisivo¹⁴ che prevedono l'introduzione di norme a tutela dei minori, prendendo come base il disegno di legge noto come "legge Gasparri"¹⁵.

12 Ddl S414, senatore Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), *Modifiche al codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fine di condizionamento sessuale* e ddl S566, senatrice Rossana Boldi (Lega padana), *Modifiche al codice penale e disposizioni concernenti il divieto delle pratiche di mutilazione sessuale*.

13 Ddl S2101, ministro degli Affari esteri Franco Frattini, recante *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione Russa sulla cooperazione in ambito giovanile*.

14 Ddl S504, *Norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet*, senatore Alberto Adalgisio Monticone (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri, fatto proprio dai gruppi parlamentari delle opposizioni, ai sensi degli articoli 53, comma 3, e 79, comma 1, del Regolamento; ddl S37, *Disposizioni in materia di privatizzazione della RAI - Radiotelevisione italiana Spa, di abolizione del canone di abbonamento e di revisione dell'entità dei canoni dei concessionari radiotelevisivi*, senatore Renato Cambursano (Margherita dl - l'Ulivo); ddl S1390, *Disposizioni in materia di informazione a mezzo del sistema radiotelevisivo ed estensione dei compiti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai servizi radiotelevisivi realizzati da soggetti privati*, senatore Giovanni Crema (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) e altri; ddl S1391, *Disciplina dell'attività radiotelevisiva*, senatore Ottaviano Del Turco (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) e altri; ddl S1516, *Modifiche alle modalità di nomina del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, senatore Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri; ddl S1681, *Modifiche alle modalità di nomina del consiglio di amministrazione e del presidente della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*, senatore Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo); ddl S1887, *Norme per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni*, senatore Renzo Gubert (Unione democristiana e di centro); ddl S2042, *Abolizione del canone di abbonamento della RAI - Radiotelevisione italiana Spa*, senatore Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro); ddl S2088, *Modifiche all'articolo 3 della legge 6 agosto 1990, n. 223, in materia di tutela delle "televisioni di strada"*, senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri.

15 Ddl S2175, *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI - Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzuca Poggolini (310); Giulietti (434); Giulietti (436); Foti (1343); Caparini (1372); Butti e altri (2486); Pistone e altri (2913); Cento (2919); Bolognesi e altri (2965); Caparini e altri (3035); Collè e altri (3043); Santori (3098); Lusetti e altri (3106); Carra e altri (3274); Maccanico (3286); Soda e Grignaffini (3303); Pezzella e altri (3447); Rizzo e altri (3454); Grignaffini e altri (3567); Burani Procaccini (3588); Fassino e altri (3689); ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri (3184).

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO

Lavoro minorile

Nella seduta del 28 maggio la relatrice Ida D'Ippolito (Forza Italia), relaziona alla Commissione in merito al ddl che introduce una nuova normativa in materia di certificazioni di conformità sociale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo del lavoro minorile¹⁶. La proposta in esame riproduce integralmente il testo di un ddl in materia di lavoro minorile approvato dal Senato nella XIII legislatura, volto ad arginare la piaga sociale dello sfruttamento dei minori. Esso prevede l'istituzione di un albo nazionale dei prodotti realizzati senza lavoro dei minori e di un marchio di conformità sociale da porre su tali prodotti e istituisce presso la Presidenza del consiglio dei ministri un apposito comitato di sorveglianza che gestisce l'albo e verifica la conformità dei processi produttivi alle dichiarazioni rese dalle aziende. In caso di accertamento di non conformità, il comitato delibera la cancellazione dei prodotti o delle aziende dall'albo, predisponendo anche una relazione annuale sull'attività svolta e sullo stato di attuazione del disegno di legge in esame, trasmessa al Parlamento e al Governo. Il testo prevede, inoltre, che la concessione di incentivi e contributi a valere su fondi pubblici alle imprese, sia subordinata al non utilizzo di lavoro minorile, stabilendo un impegno finanziario per lo Stato di tre miliardi l'anno di vecchie lire, da convertire in euro.

LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE

Sostegno alla famiglia

Nelle sedute del 7 e del 13 maggio, alle quali interviene la sottosegretaria di Stato per il Lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, la Commissione, in sede referente, esamina il DL 73/2003¹⁷ in materia di assegni familiari e sostegno alla maternità. Al termine della seduta del 13 maggio, la Commissione conferisce al relatore, Vincenzo Demasi (Alleanza nazionale), il mandato di riferire all'Assemblea in senso **favorevole alla conversione** in legge del decreto legge nel testo emendato e di chiedere l'autorizzazione a svolgere oralmente la relazione.

IGIENE E SANITÀ

Procreazione assistita

Nel secondo trimestre, con l'intervento del sottosegretario di Stato alla Sanità Cesare Corsi (Alleanza nazionale), la Commissione dedica dieci sedute alla prosecuzione dell'esame delle proposte di legge in materia di procreazione assistita¹⁸. Nel corso delle sedute sono respinte tutte le proposte emendative presentate agli articoli da 1 a 10.

16 Ddl S343, *Certificazione di conformità sociale dei prodotti realizzati senza l'utilizzo di lavoro minorile*, Loris Giuseppe Macconi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri.

17 Ddl C3970, *Disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*, Presidente del consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni e ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti, approvato dal Senato. Per maggiore approfondimento vedi seduta del 27 maggio della Commissione parlamentare affari sociali della Camera dei deputati.

18 Ddl S1514, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti (47); Cè e altri (147); Burani Procaccini (156); Cima (195); Mussolini (406); Molinari (562); Lucchese e altri (639); Martinat e altri (676); Angela Napoli (762); Serena (1021); Maura Cossutta e altri (1775); Bolognesi e Battaglia (1869); Palumbo e altri (2042); Deiana e altri (2162); Patria e Crosetto (2465); Di Teodoro (2492).

Mortalità fetale e neonatale

Nella seduta del 27 maggio la Commissione riprende la discussione delle proposte di legge che introducono una nuova disciplina in caso di morte improvvisa del feto¹⁹, sospeso nella seduta del 30 luglio 2002. Essendo pervenuto il parere della Commissione bilancio sul testo del ddl S396, assunto come riferimento dalla Commissione, si impone la necessità di elaborare alcune proposte emendative così come richiesto nel parere e la seduta viene, quindi, rinviata.

CAMERA DEI DEPUTATI

AULA

ATTIVITÀ ISPETTIVA*

Sperimentazione scolastica

Interrogazione a risposta orale del 16 dicembre 2002, presentata dalla deputata Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Letizia Moratti, in merito a una sperimentazione della riforma del sistema scolastico nazionale nell'istituto comprensivo Domenico Purificato del quartiere Fonte Meravigliosa di Roma, dalla quale sembra risultare una pluralità di "tipologie di alunni" e, in particolare, che "il pendolarismo" inficerebbe "la potenzialità relazionale dei bambini".

Risposta della sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca

Valentina Aprea

8 aprile 2003

Valentina Aprea sottolinea che il gruppo tecnico preposto a un'accurata azione di monitoraggio dei progetti di sperimentazione, al riguardo ha riferito che le rilevazioni effettuate nell'istituto Domenico Purificato, nell'evidenziare le differenze socioeconomiche, erano finalizzate a predisporre un'offerta formativa articolata secondo i bisogni dell'utenza e sviluppare le potenzialità degli alunni in una logica di pari opportunità. La sottosegretaria di Stato conclude, quindi, che nella sperimentazione suddetta non si riscontrano elementi di discriminazione.

La deputata Lucidi, dichiarandosi non soddisfatta dalla risposta, ricorda che, tra l'altro, fra i progetti del piano dell'offerta formativa dell'istituto in questione è stato soppresso quello di ascolto, finanziato dai genitori, e che il consiglio d'istituto ha denunciato gravi fatti in merito alla ripartizione e destinazione dei fondi all'interno dell'istituto e il ricorso a consulenti esterni per la sperimentazione, con aggravio dei costi.

19 Ddl S396, *Disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (sids) e di morte inaspettata del feto*, senatore Roberto Calderoli (Lega padana); ddl S 1586, *Disciplina della prevenzione, sorveglianza e diagnosi della sindrome della morte improvvisa del lattante (sids) e di morte inaspettata del feto*, senatore Antonio Rondo (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri.

* Rassegna di risposte scritte o orali ad interrogazioni presentate in aula.

Tratta di minori

Interrogazione e risposta scritta presentata il 21 gennaio 2003 dalla deputata Luana Zanella (Verdi - l'Ulivo) al Ministro per gli affari esteri in merito alla tratta di minori provenienti dalla Somalia e diretti in Europa e negli Stati Uniti, passando per l'Italia. L'interrogante chiede, in particolare, quali iniziative diplomatiche il Governo intenda assumere per contrastare il contrabbando dei bambini somali che pur non coinvolgendo in particolar modo il nostro Paese riguarda l'Europa, nonché quali indicazioni di controllo sono state impartite agli agenti di frontiera e in che modo, in ambito internazionale, si intenda contribuire alla soluzione di un fenomeno che, causato dalla drammatica situazione della Somalia, penalizza ancora una volta le fasce più deboli.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Luigi Mantica
26 maggio 2003**

Il Sottosegretario ricorda che l'Italia ha sottoscritto la Convenzione di Palermo sul crimine transnazionale e i due annessi Protocolli sul traffico dei clandestini via mare e sul traffico di donne e minori ai fini di prostituzione. Inoltre, sono stati ratificati il Protocollo facoltativo alla convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, che impegna gli Stati a mettere in atto misure incisive per la lotta alla prostituzione infantile e alla pedofilia e la convenzione OIL del giugno 1999 sul divieto e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, cui è stato dato un rilevante contributo in sede di elaborazione. In ambito europeo l'Italia ha, altresì, svolto un ruolo attivo in tale settore attraverso specifici programmi di collaborazione fra gli Stati membri contro il traffico di esseri umani (STOP), contro il crimine organizzato (FALCONE) e in tema di frontiere, visti, asilo e immigrazione (progetto ARGO, che ha sostituito il precedente ODYSSEUS). Infine, nell'ambito del dialogo tra Unione europea e Africa, l'Italia ha condotto, insieme con la delegazione svedese, i negoziati per definire il progetto di un piano d'azione contro il traffico di esseri umani, esaminato alla II Conferenza ministeriale UE-Africa, svoltasi il 28 novembre 2002 a Ougadougou (Burkina Faso) e la cui approvazione è prevista in occasione del Vertice UE-Africa, in programma dal 4 al 5 aprile 2003, a Lisbona. Tuttavia, dalle informazioni del Ministero degli esteri, non risulta che il fenomeno della tratta di minori somali interessi l'Italia. In base ai dati del Comitato per i minori stranieri, organo interministeriale istituito per la tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati, non risulterebbero, infatti, segnalazioni di minori stranieri somali rilevate al 31 gennaio 2002, anche in considerazione del fatto che le possibilità di ingresso nell'area Schengen attraverso l'Italia appaiono particolarmente limitate per i cittadini somali, minori inclusi, stante i decreti adottati al riguardo dal Ministero degli affari esteri, tenuto conto della situazione di forte instabilità politica della Somalia. Una soluzione positiva alla crisi somala potrebbe essere offerta dalla Conferenza di riconciliazione nazionale in corso dal 16 ottobre 2002 in Kenya, sotto l'egida dell'IGAD (Intergovernmental Authority on Development, organizzazione di cooperazione regionale per il Corno d'Africa) e fortemente sostenuta dall'Unione europea, dalle Nazioni unite, dall'Unione africana, dalla Lega araba e dall'Italia – anche come presidente dell'IGAD Partners Forum (organismo che raccoglie i principali Paesi donatori). In tale sede, le parti hanno firmato il 27 ottobre 2002 una *Dichiarazione sulla cessazione delle ostilità: strutture e principi del Processo di riconciliazione nazionale somala*.

Sfruttamento dei minori

Interrogazione a risposta immediata presentata nel corso della seduta del 13 maggio 2003 alla Camera, dai deputati Diana Spina (Forza Italia) e Antonio Leone (Forza Italia) al Ministro dell'interno in relazione al traffico di organi. Alla luce degli ultimi arresti di componenti di un'associazione per delinquere finalizzata alla tratta di bambini, alla loro riduzione in schiavitù, all'induzione alla prostituzione e, forse, anche al traffico d'organi, che induceva alla prostituzione le ragazze dell'Est europeo e, in caso di gravidanza, organizzava la vendita dei neonati, l'interrogante chiede quali misure il Governo intenda adottare – nell'ambito delle iniziative intraprese per combattere il fenomeno dello sfruttamento delle persone e dell'immigrazione clandestina – per rafforzare gli strumenti di prevenzione e contrasto di questa forma di criminalità.

**Risposta del ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi
14 maggio 2003**

Il Ministro sottolinea al riguardo che il Ministero dell'interno, d'intesa con l'Organizzazione internazionale per l'emigrazione, ha curato un progetto per assicurare il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nei Paesi di origine delle vittime di tratta, nonché il progetto *Prevenzione tratta* che coinvolge quattro Paesi dell'Europa centro-orientale che sono particolarmente colpiti dal fenomeno: Albania, Romania, Ucraina e Moldavia. Egli ricorda, inoltre, che in considerazione del carattere transnazionale del fenomeno, sono state istituite da tempo apposite conferenze di servizi fra le strutture delle forze di polizia ed è stata potenziata la collaborazione internazionale con le polizie dei Paesi interessati dall'immigrazione clandestina e con le autorità di quegli Stati. In ambito europeo sono, infine, da segnalare le operazioni finalizzate all'attuazione di un modello di *intelligence* comune diretto al monitoraggio e all'analisi di questi fenomeni. Per concludere, il Ministro rammenta il disegno di legge del Governo recante misure contro la tratta delle persone, attualmente all'esame della Camera dei deputati, e lo schema di disegno di legge di ratifica della Convenzione delle Nazioni unite sul crimine transnazionale, con i due annessi Protocolli, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 4 aprile e di prossima presentazione al Parlamento.

Altre risposte del Governo

La sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, risponde il 26 aprile 2003 all'interrogazione a risposta scritta del 17 dicembre 2002 presentata alla Camera dal deputato Ruggero Ruggeri (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito ai contributi pubblici e ai sussidi alle scuole materne.

La sottosegretaria di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Valentina Aprea, risponde il 26 maggio 2003 all'interrogazione a risposta scritta presentata il 25 novembre 2002 alla Camera, dal deputato Nerio Nesi (Comunisti italiani, Gruppo misto) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e al Ministro dell'interno in merito alla necessità di adottare iniziative normative che consentano di affrontare il crescente fenomeno del bullismo delle scuole con la massima severità.

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Traffico di esseri umani

Nella seduta del 3 aprile, alla quale partecipa il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, la Commissione in sede referente esamina le modifiche apportate dal Senato al testo unificato approvato dalla Camera in materia di traffico di persone²⁰. Molto discussa appare la cancellazione della distinzione tra la categoria di schiavitù e quella di servitù che – ad avviso della relatrice del ddl C1255 Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) – fa riemergere la non agevole individuazione degli estremi di reati inerenti alla limitazione dell'autodeterminazione della vittima adulta, come sottolineato anche dalla Cassazione. Tale cancellazione, invece, secondo il Ministro garantisce un'opportuna flessibilità della fattispecie che incrimina l'assoggettamento in sé. Si discute, inoltre, sull'introduzione della figura dello sfruttamento preordinato al prelievo degli organi o all'accattonaggio, come anche della previsione di sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni in considerazione della circostanza che le organizzazioni transnazionali che hanno il monopolio di questa attività illecita, si avvalgono spesso di soggetti collettivi. Un accenno viene fatto alla soppressione della specifica ipotesi associativa finalizzata al traffico di persone e alla riduzione in schiavitù e servitù e all'introduzione di una serie di norme di natura processuale volte a rendere più agevoli ed efficaci le indagini. Infine, si sottolinea la razionalizzazione, conseguente alle modifiche del Senato, della destinazione dei proventi delle confische ordinate con sentenza di condanna per uno dei delitti previsti dalla legge stessa o effettuate ai sensi dell'art. 12 *sexies* DL 306/1992²¹, diretti a finanziare le attività di prevenzione e di assistenza alle vittime.

Nel corso della successiva seduta del 9 aprile la Commissione riprende l'esame e, su invito del presidente Gaetano Pecorella che sollecita una riflessione sulla circostanza che trattandosi di reati a dolo specifico è necessario verificare se nell'ipotesi di sfruttamento vi sia un concorso di reato ovvero una progressione criminosa, delibera di costituire un Comitato ristretto per meglio approfondire tali aspetti tecnici.

Tribunali per i minorenni

Nella seduta del 16 aprile il presidente Gaetano Pecorella ricorda che il 9 aprile si sono conclusi i lavori del Comitato ristretto con l'approvazione della proposta dei relatori di proporre alla Commissione il disabbinamento dei progetti di legge che hanno per oggetto la materia dell'ordinamento giudiziario minorile²² da quelli

20 Ddl C1255-B, *Misure contro la tratta di persone*, risultante dall'unificazione del ddl Finocchiaro e altri (1255) e del ddl presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, ministro della Giustizia Roberto Castelli (1584).

21 DL 8 giugno 1992, n. 306, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 1992, n. 356, *Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*.

22 Ddl C2517, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*, ministro della Giustizia Roberto Castelli; ddl C308, *Istituzione dell'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori presso ciascun tribunale ordinario o per i minorenni*, deputata Carla Mazzuca Poggolini (Margherita dl - l'Ulivo); ddl C315, *Istituzione del Garante del minore*, deputata Carla Mazzuca Poggolini (Margherita dl - l'Ulivo); ddl C816, *Istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia*, deputato Giuseppe Molinari (Margherita dl - l'Ulivo); ddl C2088, *Istituzione*

che si riferiscono invece alla materia processuale e sostanziale penale²³, consentendo di esaminare la materia dell'ordinamento minorile in maniera uniforme senza distinguere tra diritto civile e penale. Per quanto riguarda la materia dell'ordinamento giudiziario minorile, il Presidente riferisce che il Comitato ristretto ha approvato la proposta dei relatori di proporre alla Commissione di adottare come testo base il ddl di iniziativa governativa con i relativi emendamenti. Nonostante le perplessità espresse dall'opposizione in merito al disabbinamento, la Commissione convalida le deliberazioni del Comitato ristretto.

Abuso familiare

Nella seduta del 14 maggio la Commissione, in sede legislativa, esamina e **approva** il ddl in materia di protezione contro gli abusi familiari²⁴, tendente a risolvere una problematica che si è resa evidente a seguito dell'approvazione della modifica dell'articolo 342 *bis* del codice civile, il quale prevede che non possa essere previsto l'ordine di protezione ove si proceda anche in sede penale, vale a dire in presenza di fatti che costituiscano reati perseguibili d'ufficio, con l'evidente paradosso che proprio nelle situazioni più urgenti si impedisce al giudice civile di intervenire.

LAVORO

Sostegno alla genitorialità

Nella seduta del 3 aprile il relatore, Giovanni Didoné (Lega padana) illustra alla Commissione lo schema di decreto legislativo volto a fornire un sostegno alla maternità e alla paternità²⁵. Premesso che l'articolo 15, comma 3, della legge 53/2000, come modificato dall'articolo 54 della legge 3/2003, prevede la possibilità di emanare disposizioni correttive del testo unico sulla maternità e sulla paternità entro due anni dalla data di entrata in vigore del testo unico stesso, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi per l'emanazione del testo unico, il relatore afferma che lo schema di decreto legislativo in oggetto, deliberato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 7 marzo, apporta alcuni correttivi di natura formale evidenziati dagli operatori durante il primo anno di applicazione concreta del testo unico.

presso i tribunali della sezione specializzata per i minori e per la famiglia, deputato Mario Pepe (Forza Italia); ddl C2703, Norme ordinarie e processuali in materia di diritto di famiglia e dei minorenni, Pierluigi Castagnetti (Margherita DL - l'Ulivo); ddl C2663, Disposizioni per l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia, deputato Flavio Tanzilli (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro); e ddl C2641, Riforma dell'ordinamento minorile e del processo civile minorile, deputata Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo).

23 Ddl C2501, *Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni*, ministro della Giustizia Roberto Castelli; ddl C1485, *Disciplina della mediazione giudiziaria nel procedimento minorile*, deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), ddl C1887, *Nuove disposizioni in materia di responsabilità penale dei minori*, deputato Alfredo Biondi (Forza Italia); ddl C2119, *Modifica all'articolo 62 del codice penale in materia di riconoscimento di attenuante per il colpevole di età compresa fra i diciotto ed i ventuno anni non gravato da precedenti condanne*, deputato Vincenzo Siniscalchi (Democratici di sinistra - l'Ulivo); ddl C2705, *Norme concernenti la mediazione penale nel processo minorile*, deputata Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo).

24 Ddl C1495, *Modifica all'articolo 342-bis del codice civile, in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari*, deputata Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri.

25 Decreto legislativo concernente le modifiche al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità.

Nella successiva seduta del 15 maggio la Commissione **approva** la proposta di parere del relatore, come riformulata a seguito della discussione.

AFFARI SOCIALI

Sostegno alla genitorialità

Nella seduta del 27 maggio la relatrice Carla Castellani (Alleanza nazionale) illustra alla Commissione il DL 73/2003²⁶, finalizzato a reperire ulteriori risorse finanziarie al fine di assicurare la copertura per gli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e per quelli di maternità. Il testo in esame provvede ad attribuire alle entrate dello Stato le economie che si prevede di registrare in ordine all'attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 38 della legge finanziaria per il 2002²⁷. Infatti, dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione in esame, emerge che a seguito degli accertamenti effettuati dall'INPS e all'autocertificazione prodotta dai soggetti residenti all'estero, risulta un risparmio di 136 milioni di euro rispetto alle stime iniziali, mentre il finanziamento delle prestazioni costituenti diritti soggettivi quali l'assegno ai nuclei familiari disagiati con tre figli minori e l'assegno di maternità comportano, rispetto alle stime iniziali previste in sede di legge finanziaria per il 2003, un maggiore onere quantificato in 150 milioni di euro. A tale maggiore onere il Governo ha inteso far fronte in gran parte con le disposizioni previste dall'articolo 1 del decreto legge in esame e in parte attingendo alle risorse già stanziare per il Fondo delle politiche sociali. Nonostante le perplessità espresse dall'opposizione in merito alla copertura finanziaria nel corso delle sedute del 27 e 28 maggio, il 29 maggio la Commissione delibera di conferire il mandato alla relatrice Castellani di **referire in senso favorevole** all'Assemblea sul provvedimento in esame. Delibera altresì di chiedere l'autorizzazione a riferire oralmente.

²⁶ Ddl C3970, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro del Lavoro e politiche sociali Roberto Maroni, ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti, approvato dal Senato.

²⁷ Il richiamato articolo 38 aveva previsto un incremento della maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici al fine di garantire per gli aventi diritto un importo di pensione fino a 516,46 euro al mese per tredici mensilità con decorrenza dal 1° gennaio 2002. Successivamente, con l'articolo 38, comma 9, della legge 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), l'incremento è stato garantito anche ai cittadini italiani residenti all'estero sempre in relazione a un determinato limite di reddito attestato da apposita certificazione.

Governo italiano

CONSIGLIO DEI MINISTRI

Sostegno alla famiglia

Il Consiglio dei ministri approva l'11 aprile, su proposta del presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni e del ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti, un decreto legge che assicura il rifinanziamento delle provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità.

Sostegno alla genitorialità

Il Consiglio dei ministri approva il 18 maggio, su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni e del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, un decreto legislativo che apporta alcuni correttivi di natura sostanzialmente formale al testo unico delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, in relazione a esigenze segnalate dagli operatori di settore nella prima fase applicativa della normativa.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI²⁸

MINISTERO PER LE PARI OPPORTUNITÀ²⁹

Micronidi aziendali

Il 16 maggio il ministro del Welfare Roberto Maroni e il ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo firmano il decreto che finanzia il fondo di rotazione di 10 milioni di euro per i datori di lavoro che istituiscono asili nido e micronidi aziendali. La Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali, aveva approvato il 15 aprile la definizione degli standard organizzativi dei micronidi nei luoghi di lavoro, stabilendo che le spese saranno in parte deducibili sia per i datori di lavoro sia per i genitori, che le strutture saranno gestite in raccordo con la rete dei servizi presenti sul territorio e, ove possibile, aperti ai bambini residenti nelle aree limitrofe.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA³⁰

Progetto UNICEF

Il 9 aprile viene presentato a Roma il *Patto di solidarietà* tra UNICEF Italia e Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia. Il Patto si prefigge di aver cura di ogni bambino e di creare un mondo a sua misura avviando una serie di iniziative d'informazione e promozione rivolte all'interno degli istituti penitenziari e valorizzando attività tuttora in corso. Il patto costituirà, inoltre, un'importante occasione anche per tutti i detenuti che, aderendo a un percorso trattamentale nel quale sia inserito il recupero del rapporto con l'infanzia, potranno sperimentare una riflessione più matura e responsabile nei confronti dei bambini.

²⁸ Il sito web del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è www.welfare.gov.it

²⁹ Il sito web del Ministero per le pari opportunità è www.pariopportunita.gov.it

³⁰ Il sito web del Ministero della giustizia è www.giustizia.it

Formazione

Nei mesi di maggio e giugno si sono svolti i seminari organizzati dal Dipartimento per la giustizia minorile e dalla Criminalpol, rivolti agli operatori del settore e dedicati ai temi dell'abuso sessuale sui minori e dei minori stranieri non accompagnati.

MINISTERO DELLA SALUTE³¹*Tabagismo*

Nel mese di maggio, su richiesta del ministro della Salute Girolamo Sirchia, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) ha emanato una circolare che limita l'accesso ai distributori automatici di sigarette da parte dei minori di sedici anni a partire dal 1° gennaio 2004.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO³²*Progetti in Iraq*

Il 9 aprile nel corso della premiazione delle *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*, il sottosegretario di Stato all'Ambiente Roberto Tortoli ha annunciato che i fondi stanziati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio a favore delle *Città sostenibili delle bambine e dei bambini* nel 2003 saranno destinati interamente al finanziamento di progetti destinati principalmente alla fornitura di acqua potabile e alla realizzazione di attrezzature e aree verdi per l'infanzia delle città di Baghdad e di Bassora.

MINISTERO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE³³*Turismo sessuale*

Il 3 e 4 aprile 2003 si è svolta a Roma la *Conferenza europea per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo*, organizzata dalla Direzione generale per il turismo del Ministero delle attività produttive in collaborazione con l'Organizzazione mondiale del turismo e con il contributo dell'Unione europea.

MINISTERO DELL'INTERNO³⁴**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA³⁵***Scuola sicura*

Nel mese di maggio in varie scuole di Italia è stato presentato il progetto *Scuola sicura*, un programma didattico realizzato dal Ministero dell'interno in collaborazione con il Ministero della pubblica istruzione e con il Dipartimento della protezione civile, al fine di inserire nella scuola dell'obbligo l'insegnamento della protezione civile.

31 Il sito web del Ministero della salute è www.ministerosalute.it

32 Il sito web del Ministero dell'ambiente è www.minambiente.it

33 Il sito web del Ministero delle attività produttive è www.minindustria.it

34 Il sito web del Ministero dell'interno è www.mininterno.it

35 Il sito web del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è www.istruzione.it

Educazione alla legalità

Il 29 maggio il Ministero dell'interno e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca hanno presentato il progetto educativo *I cantieri della legalità*, basato sulle avventure di Antonio, già protagonista di un videogioco educativo diffuso tra il 2001 e il 2002 in numerose scuole italiane.

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ
E DELLA RICERCA³⁶***Prevenzione malattie in età scolare*

Il 9 aprile è stato firmato il protocollo d'intesa tra Ministero e SIC (Società italiana di cardiologia) finalizzato alla promozione della prevenzione delle malattie cardiovascolari nell'età scolare, conformemente a quanto suggerito anche dai programmi multidisciplinari europei della promozione della salute e del benessere tra i giovani.

Cultura cooperativa

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha stipulato l'8 maggio un protocollo d'intesa con la Provincia autonoma di Trento allo scopo di offrire alle autonomie scolastiche, in ambito nazionale, percorsi didattici basati sulla sperimentazione della pratica cooperativa e sullo sviluppo della sua cultura per favorire esperienze di collaborazione e solidarietà.

MINISTERO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE³⁷*Internet*

Dal 14 maggio è cominciata l'iniziativa del Governo *Vola con Internet* avente lo scopo di consentire ai giovani nati nel 1987 di usufruire di uno sconto nell'acquisto di un computer collegabile a Internet. Oltre a incentivare la telematizzazione, il Governo intende anche fornire incentivi alla formazione offrendo agli stessi giovani un corso gratuito per acquisire la patente europea di computer (European Computer Driving Licence o ECDL).

³⁶ Il sito web del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è www.istruzione.it

³⁷ Il sito web del Ministero per l'innovazione e le tecnologie è www.innovazione.gov.it

Corte costituzionale*

Riposi parentali giornalieri

Con sentenza del 1° aprile 2003, n. 104, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo il comma 1 dell'articolo 4 del DL 151/2001³⁸ nella parte in cui fa riferimento ai riposi parentali (articoli 39, 40 e 41). La Corte afferma che questi trovano applicazione, anche in caso di adozione e di affidamento, fino a un anno dall'ingresso del minore nella famiglia adottiva o affidataria anziché fino al compimento del primo anno di vita del bambino. Nel caso di specie non veniva concessa a una coppia di genitori adottivi la possibilità di fruire dei riposi giornalieri, in quanto i figli adottivi avevano superato il primo anno di età biologica. La Consulta ha sottolineato che mentre in origine i riposi giornalieri erano considerati anche dal legislatore come finalizzati esclusivamente all'esigenza fisiologica dell'allattamento³⁹, successivamente hanno acquistato una diversa finalità connessa all'aspetto affettivo e relazionale del rapporto madre-figlio⁴⁰, fino a quando negli anni Settanta – cambiando completamente presupposto – la fruibilità di questi fu estesa alle madri adottive e affidatarie⁴¹. Dato che oggi i riposi giornalieri sono finalizzati ad appagare i bisogni affettivi e relazionali del bambino per un pieno sviluppo della sua personalità, ne consegue che ridurre il diritto ai riposi per i genitori adottanti e gli affidatari al primo anno di vita biologico del bambino non solo è irragionevole ma crea una disparità di trattamento in netto contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione).

* Rassegna di una selezione dei provvedimenti adottati dalla Corte costituzionale.

38 Decreto legislativo del 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53*.

39 Articolo 9 della legge 26 aprile 1950, n. 860, *Tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri*.

40 Articolo 10 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, *Tutela delle lavoratrici madri*.

41 Articolo 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*.

Altri organismi istituzionali

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI⁴²

Costi per l'adozione

La Commissione per le adozioni internazionali, con direttiva del Presidente del consiglio dei ministri del 4 aprile, viene incaricata congiuntamente ai rappresentanti degli enti autorizzati a determinare tabelle indicanti i tetti di spesa per i servizi resi dagli enti nel corso della procedura, sia in Italia sia all'estero. La direttiva stabilisce anche la necessità della pubblicazione e revisione periodica delle tabelle stesse da parte della Commissione.

Protocollo d'intesa internazionale

Il 25 aprile è stato stipulato un protocollo d'intesa in materia di adozioni internazionali fra la Commissione per le adozioni internazionali e il Centro per la tutela internazionale e legale dei bambini e della gioventù della Repubblica slovacca. Il protocollo è finalizzato ad attuare il controllo sul corretto svolgimento delle procedure e a stabilire i principi in base ai quali la Commissione è competente ad autorizzare gli enti italiani a operare nel campo delle adozioni internazionali nella Repubblica slovacca, dopo averne accertato la moralità, la professionalità e l'adeguatezza.

INPS⁴³

Indennità di genitorialità

Il 26 maggio l'INPS emana la circolare numero 93 relativa alla misura e al calcolo dell'indennità di maternità/paternità prevista dal DM 4 aprile 2002 a favore dei soggetti iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi (collaboratori coordinati e continuativi e liberi professionisti) istituita con legge 8 agosto 1995, n. 335, *Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*.

Riposi per i genitori affidatari o adottivi

Il 26 maggio l'INPS emana una circolare in cui stabilisce che i genitori di bambini adottati o presi in affidamento hanno diritto a fruire dei riposi di cui al testo unico sulla maternità⁴⁴ entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia adottiva o affidataria.

⁴² Sito web: www.commissioneadozioni.it

⁴³ Sito web: www.inps.it

⁴⁴ Articoli 39, 40 e 41, DLGS 151/2001.

Regioni*

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

REGIONE LOMBARDIA

Sostegno alla famiglia

Con il progetto di legge regionale del 15 maggio 2003⁴⁵, la Giunta regionale si propone l'adozione di una disposizione normativa che permetta l'istituzione del "buono asili nido" per le famiglie residenti in Lombardia da almeno 5 anni. Si evidenzia che le famiglie monoreddito sono ormai una realtà limitata nell'ambito regionale a causa dei costi elevati della vita che impone a entrambi i genitori di lavorare, impedendo loro di occuparsi in prima persona dei figli e obbligandoli a fare ricorso per la loro cura ai nonni, ove possibile, o a occasionali baby-sitter che risultano essere meno costosi delle rette degli asili. Il progetto di legge, ritenendo l'istituzione dell'asilo nido altamente educativa e di grande utilità per la famiglia e il bambino, mira a facilitarne l'accesso e propone l'introduzione di un "buono asili nido" per la frequenza di asili nido comunali e non – da assegnare sulla base del reddito, del numero dei componenti il nucleo familiare e dell'entità delle spese gravanti complessivamente sul nucleo medesimo – con lo scopo di fornire alle famiglie un valido ausilio per il pagamento delle rette.

Politiche per la famiglia

Con il progetto di legge regionale del 20 maggio 2003⁴⁶, la Giunta regionale propone – nel rispetto del titolo II, parte I della Costituzione e della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo e in armonia con i principi della LR 23/1999⁴⁷ – l'introduzione di politiche e di servizi per i minori che prestino una particolare attenzione al diritto del minore a crescere ed essere educato all'interno del contesto familiare. Il progetto, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, riconosce e attribuisce alla famiglia il ruolo fondamentale d'attore sociale, accanto agli altri enti pubblici e privati profit e non profit, nel dare attuazione agli obiettivi preposti e propone per la prima volta l'introduzione delle politiche settoriali rivolte ai minori in un testo organico. Istituisce, inoltre, il Comitato di coordinamento con lo scopo di esaminare e di pronunciarsi in merito agli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e l'Osservatorio regionale sui minori con lo scopo di monitorare la condizione dei minori a livello locale e di fornire alla Regione informazioni tali da permettere l'adozione di interventi mirati ed efficaci.

* Rassegna dei principali atti normativi pubblicati nei bollettini regionali.

⁴⁵ Progetto di legge regionale del 15 maggio 2003, n. 0329, *Modifiche alla legge regionale 6 dicembre 1999, n. 23 "Politiche regionali per la famiglia"*.

⁴⁶ Progetto di legge regionale del 20 maggio 2003, n. 0330, *Politiche regionali per i minori*, d'iniziativa della Giunta regionale della Lombardia con DGR n. 12975 del 16 maggio 2003.

⁴⁷ Legge regionale 6 dicembre 1999, n. 23, *Politiche regionali per la famiglia*.

REGIONE MARCHE*Servizi per i minori e per la famiglia*

Con legge regionale del 13 maggio 2003, n. 9⁴⁸, il Consiglio regionale ha approvato la normativa diretta a disciplinare la realizzazione e la gestione dei servizi per i minori e il sostegno alle funzioni genitoriali e alla famiglia, in modo da favorire l'esercizio dei diritti di questi soggetti. La legge individua e delinea quei servizi che favoriscono la formazione e lo sviluppo della personalità dei minori e coloro che sono i destinatari di tali servizi ai sensi dell'art. 2 comma 1 della legge 328/2000⁴⁹, prestando particolare attenzione alle presenze multietniche sul territorio. Al fine di realizzare tali servizi, la legge ripartisce competenze e attività tra la Regione, i Comuni e il Comitato dei sindaci e istituisce il Fondo regionale per il sistema integrato dei servizi per l'infanzia, per lo sviluppo di politiche a favore degli adolescenti e di sostegno alla genitorialità e alla famiglia.

REGIONE VENETO*Dispersione scolastica*

Con delibera dell'11 aprile 2003⁵⁰, la Giunta regionale del Veneto dà attuazione al Regolamento dell'Unione europea n. 1290 del 21 giugno 1999 sulla missione dei fondi a finalità strutturale. In particolare, la Giunta ha approvato la direttiva sulle modalità di presentazione e valutazione dei progetti cofinanziati dal Fondo sociale⁵¹ e il bando per la presentazione dei progetti in tale ambito. Nel Regolamento comunitario menzionato riveste un particolare rilievo per il periodo 2000-2006 l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione⁵² a cui la Regione Veneto aveva già dato attuazione, a eccezione della misura C2 in materia di prevenzione della dispersione scolastica e promozione del reinserimento formativo dei *drop out*. La delibera dispone interventi a sostegno della riforma dell'istruzione e della formazione in un'ottica preventiva del fenomeno degli abbandoni scolastici, sottolineando che tali interventi devono essere realizzati nel pieno rispetto delle pari opportunità, al fine di garantire una sempre più ampia presenza femminile e devono promuovere l'interscambio tra il mondo dell'istruzione e formazione, da una parte, e il mondo del lavoro, dall'altra, valorizzando una metodologia induttiva di raccordi strutturalmente allocati sul territorio. Da un punto di vista operativo, gli interventi riguardano il biennio scolastico successivo al primo ciclo d'istruzione e il triennio finale. Per quanto riguarda i primi, avranno un carattere di sensibilizzazione e formazione degli studenti, al fine di prevenire la dispersione scolastica attraverso percorsi formativi e di orientamento, sensibilizzando

48 Legge regionale 13 maggio 2003, n. 9, *Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie, e modifica della legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 concernente: "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei genitori e degli adolescenti"*, pubblicata in BUR del 22 maggio 2003, n. 46.

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

50 Delibera di Giunta regionale dell'11 aprile 2003, n. 1052, *Programma Operativo F. S. E. OB.3. Misura C2. Apertura termini*, pubblicata in BUR del 2 maggio 2003, n. 44.

51 Misura C2.

52 Od. 3. del Regolamento dell'Unione europea n. 1290/1999 (UE) del 21 giugno 1999.

lo studente sulle potenzialità della scelta fatta ed evidenziando le competenze che verrà ad acquisire e i futuri sbocchi lavorativi. Invece, i progetti per il triennio finale saranno di formazione, orientamento e *counselling* a carattere psicologico-orientativo da svolgere all'interno del sistema scolastico/formativo. In questo secondo ambito, l'intervento va realizzato per un gruppo ristretto e ben individuato di soggetti con un'alta valenza professionalizzante e di avvio al lavoro, attraverso percorsi formativi brevi e mirati finalizzati all'integrazione di *curricula* scolastici in senso professionale.

Diritti umani e cultura della pace

Con delibera del 18 aprile 2003⁵³, la Giunta regionale approva il *Piano annuale d'attuazione degli interventi di promozione dei diritti umani e della cultura di pace per l'anno 2003*. La Regione Veneto ha sempre dedicato nei programmi annuali una particolare attenzione alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, di conseguenza, proseguendo in tal senso ha disposto che il piano d'intervento per il 2003 preveda, tra l'altro, la realizzazione di un progetto di promozione e tutela dei diritti dei bambini e dei giovani nel rispetto delle indicazioni emerse durante la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite tenutasi a New York nel maggio del 2002. In modo particolare il progetto in esame mira a far riflettere su come le istituzioni possano intervenire in modo risolutivo ed efficace in relazione ai fenomeni del razzismo, delle discriminazioni, dell'abuso sessuale, dello sfruttamento del lavoro minorile, del disagio infantile e a tutela dei diritti negati alle bambine.

Asili nido

Con delibera del 18 aprile 2003, la Giunta regionale approva le linee guida per la progettazione degli asili nido e dei micronidi nei luoghi di lavoro, stabilendo che tali strutture sono complementari alle strutture residenziali e pertinenza delle attività produttive. La delibera mira a fornire un supporto concreto alle esigenze del lavoro e a quelle della famiglia e descrive la struttura dell'asilo nido non più come una struttura isolata e monofunzionale: nelle linee guida, infatti, la Giunta individua le caratteristiche dell'asilo nido pianificando e realizzando la struttura sulla base delle caratteristiche dei soggetti che ne fruiranno, delle necessità di questi e massimizzandone la sicurezza in tutti gli ambiti, ponendo l'accento sull'importanza dell'igiene e della salubrità dell'ambiente e sulla necessità di ricreare degli spazi in cui il bambino possa venire in contatto con l'ambiente esterno o con sue riproduzioni.

⁵³ Delibera della Giunta regionale del 18 aprile 2003 n. 1082, *Legge regionale 16.12.1999, n. 55 "Interventi regionali per la promozione dei diritti umani, la cultura di pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà"*. Capo II *Promozione dei diritti umani e della cultura di pace, articolo 4; Piano di attuazione degli interventi di promozione dei diritti umani e delle culture di pace per l'anno 2003*, pubblicata in BUR del 16 maggio 2003, n. 48.



DOCUMENTI

aprile-maggio 2003

Avvertenza

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

Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004*

Parte prima

1. PREMESSA

Con il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004 il Governo conferma l'attenzione ai bambini e agli adolescenti come punto di partenza di ogni progetto politico teso a sviluppare il "sociale" in un'ottica di evoluzione, programmata sui mutamenti culturali e di costume.

È il secondo Piano nazionale da quando è in vigore la legge 23 dicembre 1997, n. 451 "Istituzione della Commissione Parlamentare per l'Infanzia e dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia".

Le linee strategiche e le priorità individuate dal Governo in questo Piano discendono sia dal lavoro svolto nei mesi scorsi dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, sia dalla verifica delle azioni e delle iniziative realizzate nel periodo giugno 2000-giugno 2002 svolta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza e con tutte le Pubbliche Amministrazioni coinvolte nelle "politiche a misura di bambino".

Il principio generale che informa tutte le azioni del nuovo Piano è il dettato fondamentale dell'*interesse superiore del fanciullo*, enunciato nella Convenzione sui diritti del fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Tale principio deve essere *una considerazione preminente in tutte le decisioni relative ai minori, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi*.

Si richiamano, inoltre, tutti gli impegni sottoscritti dall'Italia nel documento conclusivo della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'Infanzia, svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002. In particolare le linee di questo piano pongono a loro fondamento l'impegno n. 15 del documento sopraccitato il quale afferma che *la famiglia è il nucleo di base della società e come tale deve essere potenziata e ha diritto a ricevere una protezione e un sostegno totale* e l'impegno n. 29 il quale indica che *il quadro di riferimento degli interventi a favore dei bambini e degli adolescenti è costituito dai principi generali dell'interesse*

* Approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 2 luglio 2003, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 31 ottobre 2003, n. 254.

preminente del bambino, della non discriminazione, della partecipazione, del diritto alla vita e allo sviluppo.

Ad ogni modo il Governo, con questo Piano, si impegna 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 dell'infanzia. In modo solidale con un vasto numero di partner il Governo si impegna a portare avanti un movimento globale a favore dell'infanzia, (...) sostenuto dalla consapevolezza che, attribuendo la massima priorità ai diritti dei bambini, alla loro vita, alla loro protezione e al loro sviluppo, si serve l'interesse generale dell'umanità intera e si garantisce il benessere di tutti i bambini in tutte le società.

2. ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI AZIONE E DI INTERVENTI PER LA TUTELA DEI DIRITTI E LO SVILUPPO DEI SOGGETTI IN ETÀ EVOLUTIVA 2000 - 2001

Il monitoraggio sull'attuazione del precedente Piano mostra come il periodo 2000-2002 sia stato ricco di interventi legislativi e di azioni a favore dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, stimolati, soprattutto, dalla progettazione "partecipata" e dai finanziamenti della Legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

2.1 INTERVENTI LEGISLATIVI E CONVENZIONE ONU

In tema di riconoscimento dei diritti è stato approvato dal Parlamento il disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini; sono in corso di esame due disegni di legge sull'ascolto dei minori non solo nei procedimenti giudiziari ma anche in quelli amministrativi (in attuazione della Convenzione europea sull'ascolto dei minori).

In tema di organi di tutela il progetto di legge n. 2.517 "Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori" e il progetto di legge n. 2.501 "Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni" di iniziativa governativa si propongono di attuare una riforma organica della magistratura minorile.

È stato presentato un disegno di legge sull'istituzione del **pubblico tutore** dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, uffici di tutela minorili e difensori dei diritti dei bambini.

2.2 IL MIGLIORAMENTO DELLE CONDIZIONI DI VITA DEI MINORI

Attraverso la legge 28 agosto 1997, n. 285 si sono avviate azioni di rilancio, monitoraggio e valutazione sui programmi sviluppati durante la sua attuazione, azioni di sostegno alle aree prioritarie nella sua applicazione e progetti da essa finanziati volti a sostenere le relazioni familiari del minore.

Un manuale sulla metodologia di piano è stato realizzato per aiutare gli Enti locali a utilizzare la legge n. 285/1997 e per sviluppare progetti innovativi nel campo dei servizi.

Il sostegno alle famiglie si è attuato attraverso azioni di diffusione della conoscenza nel paese sulla nuova legge dei congedi parentali (L. 53/2000), la valutazione della sperimentazione in atto in materia di reddito minimo di inserimento, una campagna informativa rivolta alle famiglie sui diritti dell'infanzia.

Numerosi sono gli interventi di sviluppo in tema di fruizione degli spazi: la promozione del progetto Città sostenibili delle bambine e dei bambini, dei progetti per la fruizione dei beni artistici rivolti ai minori, dei "Contratti di quartiere", dei "progetti 285" sui temi del rapporto tra infanzia e ambiente urbano.

I servizi alla persona e il sostegno allo sviluppo dei servizi innovativi a favore della famiglia e dei minori passa in primo luogo per l'approvazione del disegno di legge sui servizi socioeducativi per i bambini di età inferiore ai tre anni.

L'art. 70 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria 2002) ha istituito un Fondo per gli asili nido (fissato in 50 milioni di euro per l'anno 2002, 100 milioni di euro per l'anno 2003 e 150 milioni di euro per l'anno 2004), che deve essere ripartito alle Regioni dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentita la Conferenza Unificata Stato - Regioni - Città. Le Regioni, poi, provvedono a ripartire le risorse finanziarie tra i comuni, singoli o associati, che ne fanno richiesta per la costruzione e la gestione degli asili nido nonché di micro-nidi nei luoghi di lavoro.

In secondo luogo è stata svolta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con la collaborazione del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza un'indagine sulla presenza dei servizi per l'infanzia sul territorio nazionale.

Sono stati definiti indirizzi e individuate azioni di supporto per iniziative di formazione e sperimentazione delle figure tecniche di sistema a sostegno della qualità dei servizi.

Sono state elaborate linee di indirizzo ed azioni di promozione per sostenere l'attivazione e l'utilizzo di fondi europei da parte degli enti di governo locale e dei soggetti del privato sociale.

Sono state promosse iniziative di formazione congiunta – attraverso azioni coordinate e concertate tra Ministeri e tra essi e le Regioni – rivolte agli operatori dei servizi sociali, sanitari e educativi.

La definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria e il Piano nazionale Sanitario 2002-2004 garantiscono un livello essenziale ed appropriato di assistenza ostetrica e pediatrica neonatologica; garantiscono che il bambino sia curato in ospedale soltanto nel caso in cui l'assistenza di cui ha bisogno non possa essere fornita a pari livello a domicilio o presso ambulatori; garantiscono adeguata assistenza al bambino con malattie croniche e disabilitanti, accentuando la tendenza alla deospedalizzazione con adeguati piani di assistenza sul territorio; assicurano in ogni ospedale delle aree a cui possano accedere, in condizioni di urgenza-emergenza, i minori ed attivano in ambito regionale strutture ospedaliere di riferimento per l'urgenza-emergenza pediatrica.

2.3 INTERVENTI PER L'ADOLESCENZA

La "cittadinanza attiva" è stata attuata attraverso la promozione della conoscenza da parte degli studenti dello Statuto degli studenti della scuola secondaria e delle

Consulte provinciali degli studenti, il sostegno e la valorizzazione dei luoghi di aggregazione giovanile spontanea, la promozione dell'educazione itinerante (educatori di strada), la promozione della messa in rete dei servizi scolastici ed extrascolastici e delle risorse sul territorio, la promozione di strumenti di partecipazione quali lo statuto cittadino degli adolescenti, i referendum consultivi locali, la conferenza annuale cittadina sull'adolescenza, i patti per l'uso del territorio.

Per la prevenzione del disagio adolescenziale si sono sostenute azioni di promozione di «Spazi Giovani» nei luoghi di aggregazione spontanea, orientati alla prevenzione, informazione ed educazione sanitaria in cui siano privilegiati interventi a carattere psicologico e formativo.

Si è realizzato con la riforma del sistema scolastico un sistema formativo integrato scuola – formazione professionale – lavoro e assicurata, per l'avvio al mondo del lavoro, la disponibilità di strutture di conoscenza e di informazione.

Viene incentivato il processo di individuazione delle competenze all'interno di un sistema di crediti didattici e formativi.

Sono state realizzate nuove forme di coinvolgimento della famiglia, in particolare dando piena attuazione alla riforma degli Organi collegiali.

Sono state ampliate, nella scuola, le finalità e la metodologia dell'educazione alla salute anche attraverso un coordinamento con i servizi che operano nella scuola (quali i SERT, i servizi di salute mentale, la riabilitazione dell'età evolutiva, la pediatria di comunità).

Il miglioramento delle condizioni di vita degli adolescenti è partito dall'approfondimento dei fenomeni del «disagio dell'agio» e della violenza degli adolescenti (bullismo, violenza negli stadi, bande).

Si è operato per ridurre l'abbandono scolastico, per estendere e sostenere corsi di recupero per i giovani che intendano riprendere la formazione scolastica e potenziare le opportunità formative per i minori prosciolti dall'obbligo scolastico, ma con alle spalle un'esperienza scolastica sofferente e mortificata.

Sono monitorate le situazioni di disagio giovanile ed è stata effettuata una formazione specifica degli insegnanti.

Sono stati incrementati, nei confronti dei giovani coinvolti in comportamenti penalmente rilevanti, interventi di risocializzazione anche attraverso l'esperienza della mediazione penale.

2.4 LA TUTELA A FAVORE DI MINORI VITTIME DI ABUSI E SFRUTTAMENTO SESSUALE

Contro le violenze sessuali di cui sono vittime i minori si è realizzata un'intensa attività di coordinamento delle attività svolte da tutte le pubbliche amministrazioni per la prevenzione, l'assistenza anche in sede legale e la tutela dei minori vittime di sfruttamento sessuale.

Per la prevenzione del fenomeno si è incrementata l'azione dei nuclei di polizia giudiziaria istituiti presso le questure e la collaborazione con analoghi organismi esistenti negli altri Paesi europei.

È stata continuamente monitorata l'attuazione della Legge 3 agosto 1998, n. 269 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turi-

smo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù”.

È stata avviata una Campagna di informazione e sensibilizzazione rivolta a tutti i genitori, finalizzata alla valorizzazione della maternità e paternità.

Contro i maltrattamenti e gli abusi nei confronti dei minori si è proceduto al reperimento dei dati relativi al fenomeno ed alla mappatura dei servizi e delle risorse disponibili per gli interventi di prevenzione e contrasto.

Si sono realizzate campagne di sensibilizzazione e di formazione specifica di concerto tra diversi Ministeri nei confronti dei professionisti che hanno particolari rapporti con l'infanzia.

Si è promossa la stipula di protocolli di intesa tra le varie istituzioni che si occupano del problema.

Si è avviata la riqualificazione del sistema delle accoglienze residenziali per minori attraverso la fissazione di *standard* e linee operative.

È stata sostenuta l'attivazione di servizi attraverso l'adozione di interventi integrati sociosanitari e socioeducativi con *équipe* territoriali di raccordo specializzate.

In tema di sfruttamento dei minori sul lavoro si è proseguita la lotta contro le forme più intollerabili di lavoro minorile e contro il lavoro nero degli adolescenti attuando un'azione sinergica tra ispettorati di lavoro, pubblica sicurezza, insegnanti e società civile tutta.

Si sono promossi programmi di sostegno alla frequenza scolastica, con la previsione di forme flessibili di rientro a scuola e percorsi di formazione mirati, con metodi e forme di apprendimento che possano vincere l'atteggiamento di scarsa motivazione dei ragazzi che hanno sperimentato insuccessi scolastici.

Si è riformulato un sistema formativo flessibile che consenta processi di sinergia tra scuola e lavoro e/o esperienze di alternanza scuola-lavoro nel ciclo secondario.

Si sono promosse campagne di informazione per la promozione della formazione (in particolare il sostegno all'esperienza dei “maestri di strada”).

Si è sostenuta l'autonomia scolastica che permette di far fronte alle diversità del fenomeno nei differenti territori e la formazione degli operatori che, in diversi settori, si occupano della problematica, in particolare degli ispettori del lavoro, degli assistenti sociali, degli educatori, degli insegnanti, ma anche degli agenti di pubblica sicurezza.

2.5 GLI INTERVENTI DI TUTELA E PROTEZIONE DEI MINORI STRANIERI

La protezione e l'integrazione nei confronti dei bambini e degli adolescenti stranieri presenti in Italia è stata attuata in primo luogo attraverso la realizzazione da parte del Comitato minori stranieri di un censimento nazionale sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati allo scopo di mettere a punto *standard* di accoglienza uniformi sul territorio nazionale e di avviare opportuni rapporti con i Paesi di provenienza ed in secondo luogo attraverso il tempestivo accertamento dell'identità del minore e l'identificazione del suo nucleo familiare in patria e dei suoi congiunti.

Si sono avviate adeguate politiche dell'integrazione soprattutto a livello scolastico (vigilando sull'adempimento dell'obbligo scolastico, adattando i programmi, attuando interventi individuali o di gruppo per il superamento di particolari difficoltà, svilup-

pando nella scuola un'educazione attenta alla multiculturalità) e promosse iniziative di formazione congiunta per gli operatori dei servizi sociali, sanitari, educativi e scolastici e per gli adulti appartenenti alle comunità straniere e nomadi.

Si sono avviati programmi per i bambini e per le madri di sostegno per l'apprendimento della lingua italiana nei primi anni di inserimento scolastico e, allo stesso tempo, la traduzione in lingua delle principali comunicazioni tra la scuola e la famiglia.

Si favorisce l'inserimento dei minori attraverso l'aggiornamento costante del corpo insegnante e l'utilizzo di figure quali i mediatori culturali.

Si promuove l'adozione di moduli e materiali didattici adeguati ai diversi bisogni.

Si è avviata una campagna di informazione e sensibilizzazione presso le famiglie immigrate contro le mutilazioni genitali delle bambine.

Per i minori stranieri sottoposti a provvedimenti coercitivi si è incrementata la presenza di mediatori culturali nelle carceri minorili e si sono promosse azioni specifiche di formazione e aggiornamento per gli operatori.

Contro lo sfruttamento del minore straniero si è promossa l'attuazione della legge 269/98 attraverso sia azioni di polizia, per colpire lo sfruttamento del minore nella prostituzione e nelle attività criminali, sia azioni di sostegno volte al recupero ed al rientro assistito, se possibile, nel Paese di origine sia ad azioni di integrazione sociale.

2.6 GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO NEI CONFRONTI DELL'INFANZIA IN DIFFICOLTÀ IN ALTRI PAESI NEL MONDO

Si è rafforzato lo strumento della cooperazione internazionale e del sostegno a distanza e si ricorre più sistematicamente a programmi multisettoriali integrati e ad iniziative di sensibilizzazione perché si sviluppino nei Paesi di origine una cultura a favore dell'infanzia.

Si è attuata la riserva, nell'ambito degli stanziamenti per la realizzazione di vari programmi nei Paesi beneficiari, di una quota dei finanziamenti per iniziative a favore dell'infanzia.

Si investe nel settore educativo e si prevedono nei programmi di cooperazione anche interventi di lotta al lavoro minorile, con strategie di incentivazione a favore dei paesi in via di sviluppo.

Si è avviato il coordinamento tra cooperazione governativa e cooperazione decentrata e tra gli interventi di cooperazione sviluppati dalle istituzioni pubbliche e quelli promossi dal privato sociale.

Sono stati aumentati i fondi per la cooperazione allo sviluppo finalizzata ad interventi volti al miglioramento delle condizioni di vita e di sviluppo per l'infanzia in difficoltà.

Particolare attenzione è stata dedicata anche all'ospitalità temporanea in Italia di ragazzi stranieri attraverso un'adeguata selezione delle famiglie e delle strutture di accoglienza dei minori stranieri, le segnalazioni ai servizi sociali locali delle situazioni di temporanea ospitalità, la definizione dei livelli di responsabilità dei diversi organismi coinvolti e il controllo delle associazioni.

2.7 IL QUADRO RIASSUNTIVO DEGLI INTERVENTI E DEI PROGETTI ATTUATI NEL PRIMO TRIENNIO DI APPLICAZIONE DELLA LEGGE 285/97

La Banca dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia promossa a livello locale con i fondi della L. 285/97, realizzata dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza per raccogliere la documentazione, debitamente organizzata e catalogata, dei piani territoriali d'intervento, dei progetti esecutivi e delle attività realizzate a livello di ambito territoriale, consente di tracciare un primo quadro sulle esperienze regionali e delle città riservatarie per il primo triennio.

La banca dati al 31 maggio 2002 fornisce uno spaccato informativo di natura quantitativa e qualitativa sui progetti e sugli interventi attivati nell'ambito della L. 285/97.

I progetti, complessivamente considerati, presenti nella Banca dati sono risultati 2.863.

Tavola 1 - Progetti secondo l'articolo o gli articoli della legge a cui fanno riferimento e regione (primo triennio).

Regioni	Articoli						Totale		
	Art. 4	Art. 5	Art. 6	Art. 7	Altro	non indicato	v.a.	%	Progetti per 10.000 minori di 0-17 anni
Piemonte	92	28	65	21	63	1	270	9,4	4,3
Valle d'Aosta	1	-	4	-	-	-	5	0,2	2,8
Lombardia	174	29	70	32	0	20	325	11,4	2,3
Trentino-Alto Adige	1	0	5	0	0	5	11	0,4	0,6
Veneto	113	19	66	39	6	18	261	9,1	3,6
Friuli-Venezia Giulia	64	7	26	30	11	14	152	5,3	9,5
Liguria	46	4	28	4	0	2	84	2,9	4,1
Emilia-Romagna	16	4	3	8	46	9	86	3,0	1,6
Toscana	158	41	98	44	1	2	344	12,0	6,9
Umbria	12	7	12	5	3	0	39	1,4	3,1
Marche	43	6	67	22	3	13	154	5,4	6,7
Lazio	75	9	34	16	36	1	171	6,0	1,9
Abruzzo	20	2	5	2	20	0	49	1,7	2,1
Molise	3	0	1	0	10	1	15	0,5	2,5
Campania	111	6	14	2	27	7	167	5,8	1,2
Puglia	70	13	62	13	48	8	214	7,5	2,4
Basilicata	2	0	2	0	20	0	24	0,8	1,9
Calabria	77	9	81	17	13	24	221	7,7	4,9
Sicilia	98	2	68	12	37	1	218	7,6	1,9
Sardegna	15	4	8	4	6	11	48	1,7	1,5
non indicato	1	0	0	0	1	3	5		
ITALIA	1.192	190	719	271	351	140	2.863	100,0	2,8

Uno dei criteri di classificazione dei progetti riguarda l'articolo o gli articoli di legge a cui fanno riferimento, cosa che evidenzia, innanzitutto, che mediamente ogni progetto fa riferimento a più di un articolo.

Nel merito si presenta più frequentemente nei progetti l'art. 4 (Servizi di sostegno alla relazione genitori-figli, di contrasto della povertà e della violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituti educativo-assistenziali). I progetti ex art. 4 sono pari a 1.455 (il 45,3% del totale delle frequenze). Anche l'art. 6 ha una frequenza molto alta (Servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero): pari al 32,4% del totale. Molto meno frequente è l'art. 7 (Azioni positive per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) – 437, pari al 13,6% del totale – e ancor meno l'art. 5 (Innovazione e sperimentazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia) – 278, pari al 8,7% del totale.

Appare evidente che ambiti territoriali e città riservatarie si sono maggiormente attivati in progetti e interventi che si riferiscono agli articoli di legge che, seppur non tralasciando gli aspetti innovativi, contemplano un approccio più tradizionale alle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza. Difficile dire quanto questa scelta sia motivata da una attenta analisi dei bisogni e quanto condizionata da una relativa maggior semplicità nella redazione dei progetti e nella organizzazione degli interventi, oltre che dalla sicurezza derivante dal cimentarsi su terreni più vicini e consueti.

Nel dettaglio, si contano nella Banca dati 1.192 progetti riferiti esclusivamente all'art. 4, 190 riferiti esclusivamente all'art. 5, 719 all'art. 6 e 271 all'art. 7. Tra le soluzioni miste, interessante risulta il valore dell'art. 4 combinato con l'art. 6 che riguarda 146 progetti e dell'art. 6 combinato con l'art. 7 relativo a 73 progetti. Tutte le altre combinazioni mostrano valori decisamente più contenuti e sistematicamente inferiori ai 40 progetti.

Un quadro più approfondito è delineato nella Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97, all'esame delle Camere.

2.8 UNO SGUARDO D'INSIEME ALLA LEGGE 285/97 PER UN NUOVO IMPULSO ALLA PROGETTAZIONE

Dall'attività di ricognizione sui progetti realizzati in attuazione della legge 285/97 emergono punti di forza e punti di debolezza.

Tra i punti di forza vanno segnalate le attività di promozione e di formazione realizzate dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Le attività promozionali sono state pensate nei termini di attivazione di circoli virtuosi, di trasformazione di vincoli in risorse e di partecipazione allargata dei soggetti istituzionali e hanno implicato la partecipazione di tutti gli attori in gioco nella messa a punto del progetto con la conseguente costruzione di una *partnership* sia con le Regioni che con i successivi referenti territoriali individuati riassumendo in sé le dimensioni qualificanti sia della progettazione partecipata che di quella dialogica. Si è arrivati ad una vera e propria co-costruzione di interventi promozionali *confezionati a misura di contesto* e configurati a partire dalle narrazioni fatte dai protagonisti territoriali da cui trarre ed evidenziare eventuali processi di blocco da trasformare in oggetti di lavoro.

In sintesi l'attivazione della partecipazione dei diversi attori interessati più o meno direttamente all'esperienza promozionale si è rivelata *conditio sine qua non* e dimensione qualificante di tutta l'azione progettuale e valutativa, in quanto ha consentito ai diversi attori protagonisti di attivare e riconoscere come propri i processi di coprogettazione del prodotto finale, di condividere e rendere 'meno rischioso' il percorso di valutazione e, soprattutto, di attribuire alle attività promozionali un significato-valore per se stessi e per la propria realtà territoriale.

Questo essenzialmente il *plus* valore dei progetti pilota realizzati e della modalità valutativa adottata. Certo con sfumature, modalità e significati diversi ma, a detta degli stessi operatori, presente in ogni contesto raggiunto: la costruzione di un significato-valore pubblico che ha consentito di intravedere nuovi percorsi progettuali, nuove strategie e nuove azioni future.

Con riferimento alle attività di formazione, se la legge n. 285/97 è da considerare un 'laboratorio' per le specificità che la caratterizzano, la formazione nazionale per la L. 285/97 è in realtà un 'laboratorio nel laboratorio', e la conclusione della terza annualità può anche in questo caso consentire alcune considerazioni di sintesi più mirate.

Si può parlare di legge n. 285/97 come laboratorio, perché con 2.863 progetti esecutivi e i 6.927 interventi realizzati in tutta Italia, si sono concretizzati diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza ed anticipati di fatto diversi strumenti previsti dalla riforma per tutte le politiche sociali: gli strumenti per la mobilitazione delle risorse sul territorio; le nuove collaborazioni fra i vari soggetti istituzionali, specie in tema di pianificazione e gestione del lavoro di rete; le collaborazioni non meno importanti fra istituzioni e soggetti del privato-sociale; la progettazione partecipata; gli strumenti ed i modelli di monitoraggio e di valutazione che proprio nel corso del 2001 e del 2002, con la conclusione di tutti i progetti connessi alla prima triennalità, saranno compiutamente sperimentati.

Si può parlare di L. 285/97 come laboratorio nel laboratorio perché molti degli *input* che sono stati dati – dal primo manuale 285 al secondo manuale più metodologico – e più ancora quelli costruiti congiuntamente nelle 26 attività seminariali, dalle 2 alle 6 giornate ciascuna, realizzate fra il 1999 ed il 2000 con l'apporto di oltre 70 esperti a livello nazionale e sulle tematiche più varie (dalla pianificazione e programmazione nelle politiche sociali, alle problematiche della gestione e valutazione, dalle finalità progettuali alle procedure amministrative nella prima parte delle attività svolte; dai flussi informativi e dalla documentazione alla genitorialità, fino alle problematiche interistituzionali e di rapporto pubblico privato in ambito amministrativo nella seconda parte della formazione effettuata), rappresentano un patrimonio che ha consentito la realizzazione di nuove iniziative formative a livello territoriale ed una diffusa innovazione di molte prassi operative. Inoltre, in alcuni casi, si pensi ad esempio al personale amministrativo, non erano mai state realizzate iniziative di confronto così allargate ed è in questo modo che una scelta all'inizio ritenuta azzardata, riguardante proprio l'opportunità di organizzare iniziative rivolte anche agli amministrativi, si è rivelata una delle proposte formative più apprezzate ed utili in assoluto.

Si conferma l'effetto incentivante che sembra avere la L. 285/97 per le politiche territoriali per l'infanzia e l'adolescenza. Ben 10, rispetto alle 8 della precedente rile-

Figura 2 - Il percorso metodologico: co-progettazione

Obiettivi	1. Definizione ambito o sub-ambito 2. Individuazione referente territoriale 3. Acquisizione conoscenza approfondita area territoriale di intervento 4. Individuazione punti di forza e trasformazione 5. Definizione tipologia di intervento “calibrato” sul territorio
Protagonisti	1. Staff – CNDA 2. Referenti regionali 3. Referenti territoriali
Strumenti e strategie	1. Interviste in profondità (griglia mirata) 2. Co-costruzione percorso promozionale 285

vazione¹, sono le regioni che dichiarano di aver adottato atti pubblici relativi a queste fasce d'età, conformi allo spirito delle legge.

Ed in negativo si conferma il funzionamento del Gruppo Interassessorile, che è stato costituito ma non si è mai riunito in 6 regioni ed in altrettanti casi non è stato neppure costituito.

Sono ben 12 le regioni che hanno attivato iniziative di raccordo tra i Piani, coordinamento che nella gran parte dei casi (10) avviene attraverso una o più riunioni regionali ed in 4 casi attraverso riunioni tecniche in tutti o in qualche ambito. Le circolari e le riunioni coordinate delle amministrazioni provinciali sono i mezzi attraverso i quali si esplica questo coordinamento.

Viene confermato che la funzione di coordinamento della Regione si è sviluppata più a livello di piani territoriali (ambiti) che a livello di progetti esecutivi. Sono 9 le regioni che dichiarano di non aver attivato iniziative di raccordo tra i progetti esecutivi, con un coordinamento a livello regionale. Tra le 6 regioni che hanno attivato tale raccordo, le modalità che vengono maggiormente utilizzate sono le riunioni regionali e quelle tecniche.

La verifica dei piani territoriali coordinata a livello regionale è stata attivata in 13 regioni, a testimonianza di un'attenzione particolare posta al tema della verifica sullo stato di avanzamento dei piani. Questionari da riempire e riunioni periodiche sono le modalità maggiormente utilizzate per tale verifica.

Le regioni che dichiarano di effettuare iniziative di monitoraggio/verifica sui progetti esecutivi sono 11, un numero sufficientemente alto da far pensare che ci sia una buona attenzione da parte delle Regioni alla verifica del livello operativo dei progetti.

¹ Per maggiori approfondimenti consultare la *Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285*.

Seppur buona la risposta data dalle regioni in relazione al monitoraggio dei piani e dei progetti esecutivi, non altrettanto si può dire delle attività di valutazione *in itinere*. Il momento della valutazione è considerato come un atto successivo alla conclusione degli interventi. In realtà la valutazione è affidata a funzionari regionali che la attuano con le modalità di un mero controllo amministrativo e non anche come un'analisi della qualità dell'intervento stesso. La carenza di una valutazione *in itinere* fa sì che scarso sia il numero di regioni che apportano modifiche ai Piani territoriali approvati.

Altro aspetto di parziale criticità è l'impiego delle risorse economiche.

Solo 11 regioni hanno proceduto all'impegno ed alla liquidazione dell'ultimo anno del primo triennio.

Invece al 30 aprile 2001 tutte le città riservatarie risultavano aver impegnato la quota di finanziamento relativa alla terza annualità del primo triennio.

La liquidazione mostra invece una situazione diversificata da città a città e questo probabilmente anche in relazione al ritardo che in alcuni casi si è verificato nell'accreditamento dei fondi statali. In risposta a ciò alcune amministrazioni comunali hanno scelto di farsi carico del ritardo procedendo alla liquidazione con propri fondi al fine di garantire la continuità richiesta dagli interventi.

Gli snodi critici:

- i tempi dell'attuazione degli interventi e del follow up che non sempre hanno collimato con le esigenze di riprogrammazione del piano territoriale o che si sono collocati in contesti totalmente altri per il follow up;
- il mantenimento delle trasformazioni avviate una volta conclusosi il percorso promozionale e la necessità riscontrata di una prosecuzione di attività di sostegno agli interventi di promozione (distinta sempre dalla consulenza tecnica) realizzate dal Centro eventualmente con il contributo delle regioni;
- la necessità di un accompagnamento all'acquisizione di competenze a livello di gestione e di coordinamento rivolte ai soggetti istituzionali che svolgono una funzione di regia nel proprio ambito territoriale;
- il trasferimento di questa metodologia in altri ambiti territoriali.

I punti di forza delle attività realizzate:

- la progettualità partecipata e dialogica;
- la disponibilità dei referenti;
- la co-costruzione degli interventi e del processo valutativo;
- la realizzazione di interventi calibrati sui bisogni e sui territori;
- l'attivazione di nuovi circuiti regolativi o la riattivazione tra i diversi soggetti istituzionali e non di circuiti regolativi bloccati o 'irrigiditi';
- la costruzione di reti sul territorio;
- la mobilitazione culturale;
- l'uscita dalla 'solitudine' e la costruzione di un senso più ampio di appartenenza sovrazonale e di identità territoriale.

Le buone pratiche

Area sostegno alla genitorialità:

- *Stelle nascenti* del Comune di Bari;
- *Crescere insieme* del Comune di Busalla (GE);
- *Pane e cioccolata. Centro per bambini e famiglie* del Comune di Orvieto (TR);
- *Servizio di sostegno alle famiglie con minori portatori di disagio sociale* dell'AUSL Bologna sud - Distretto di Porretta Terme (BO);
- *Infanzia a rischio. Punti nascita* dell'ASL di Napoli;
- *Nascita del bambino portatore dei handicap: sostegno alla famiglia e Fasi evolutive del bambino portatore di handicap: sostegno alla famiglia* dell'ULSS 5 Ovest vicentino, Arzignano (VI);
- *A casa con sostegno: un aiuto in più per le famiglie con figli disabili* del Comune di Parma;
- *Progetto socioeducativo* dell'AUSL 4 Medio Friuli - Distretto sociosanitario, S. Daniele del Friuli (UD);
- *Diventare genitore; Ospitalità: famiglie che aiutano famiglie; Rapporti tra generazioni; Paprefu: educare alla pace e al rispetto ambientale; Spazi urbani per l'infanzia; Potenziamento dei servizi di rete per la prevenzione del rischio psicosociale* del Comune di Ferrara

Area adolescenti:

- *Costruire integrazioni*, del Consorzio intercomunale dei servizi di Piossasco (TO),
- *Dueottocinque spazi ed occasioni*, del Consorzio intercomunale servizi socio-assistenziali di Cuorgnè (TO),
- *Quartiere Diamante*, del Comune di Genova,
- *Argento vivo*, del Comune di Pisa,
- *Ombelico del mondo*, del Comune di Orvieto,
- *Fateci spazio*, del Comune di Mantova,
- *Area giovani*, del Comune di Ferrara,
- *Centro educativo di accoglienza*, del Comune di Rovigo,
- *Chanche*, del Comune di Napoli,
- *Centro aggregazione* dell'ambito territoriale Castelli romani (Roma),
- *Interventi educativi territoriali*, del Comune di Corigliano Calabro (CS).

Area maltrattamento ed abuso sessuale:

- *Punto di ascolto al pronto soccorso per violenza e maltrattamento a donne e bambini; Lavoro di rete sulla violenza per la promozione delle relazioni di cura; Adolescenze difficili* del Comune di Venezia
- *Contrasto, prevenzione e presa in carico del fenomeno di abuso e maltrattamento dei minori* del Comune di Trieste;
- *Maltrattanti e maltrattati* della Provincia di Torino
- *Spazio Qui, Quo, Qua* del Comune di Torino;

- *Progetto Peter Pan; La famiglia con minori alla ricerca di un clima di felicità, amore e comprensione; le parole per dirlo; Progetto integrato ed interistituzionale per lo sviluppo di una cultura di tutela dei diritti dei bambini e l'evoluzione dei servizi per l'infanzia* della Provincia di Milano;
- *Dall'isolamento all'integrazione. Una rete a protezione dell'infanzia, formazione di un gruppo per contrastare l'abuso* della Provincia di Lecco;
- *Centro per la famiglia* dell'Azienda USL di Vicenza;
- *Ampliamento del centro di accoglienza e consulenza sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia Centro donne contro la violenza* Catia Franci del Comune di Firenze;
- *Primi interventi di sensibilizzazione e formazione per la costituzione di una rete di servizi per la prevenzione, trattamento e recupero nei casi di maltrattamento, abuso di minori* della Provincia di Perugia;
- *Pierino e il lupo: progetto pilota per la prevenzione e l'intervento territoriale sull'abuso e il maltrattamento ai minori e Raggiungere gli irraggiungibili: un progetto di intervento domiciliare per i neonati ad alto rischio come intervento preventivo di contrasto del disagio psicologico e sociale* del Comune di Roma;
- *Progetto di rete per la prevenzione e il trattamento del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia* del Comune di Napoli
- *Albachiara centro antiviolenza* del Comune di Bari
- *Centro antiviolenza (Centro Crisalide)* del Comune di Brindisi
- *Centro antiviolenza e casa di accoglienza Ondarosa* del Distretto sanitario di Nuoro
- *Centro di sostegno, soccorso ed ospitalità per le donne e i figli minori vittime di violenza fisica, sessuale o di maltrattamenti* del Distretto sanitario di Sassari
- *Interventi di prevenzione, di promozione e cura dei maltrattamenti, abusi, violenze e gravi trascuratezze dell'infanzia* del Comune di Reggio Calabria.

Area bambini ed adolescenti immigrati:

- *Al Giazirah (L'isola)* del Comune di Palermo;
- *Kaleodoscommunity. Per una comunità accogliente* del Comune di Manfredonia (Foggia);
- *progetto Problematica rom a Giulianova. La mediazione sociale* del Comune di Giulianova (Teramo);
- *Polo interetnico. Progetto socioeducativo rivolto a minori stranieri ed italiani* del Comune di Bologna;
- *In/oltre* del Comune di Torino;
- *Le culture a scuola. Progetto di educazione interculturale per l'integrazione di bambini e ragazzi stranieri a scuola* del Comune di Venezia;
- *Bambini e nuove culture a Genova* del Comune di Genova;
- *Programma di intervento in ambito di prostituzione minorile (progetto Miriam)* della Provincia di Padova.

Queste esperienze, pur rappresentando modi differenti di affrontare le tematiche relative ai target individuati, hanno offerto un importante spaccato sull'attuazione della Legge 285/97, focalizzandone le virtù e i nodi problematici su cui è necessario operare per migliorarne l'attuazione.

Alcune hanno dimostrato che la legge ha potuto mettere in moto amministrazioni pubbliche, terzo settore, istituzioni e singole competenze professionali che, là dove hanno lavorato in connessione, hanno saputo creare alleanze da cui sono scaturite iniziative capaci di innovare sia nei contenuti sia nelle metodologie i tradizionali approcci di tipo assistenzialistico o contenitivo ai problemi delle famiglie, degli adolescenti, dei minori immigrati, del maltrattamento e dell'abuso all'infanzia. Dove questo non è avvenuto, è stato richiesto a più voci di promuoverne l'attuazione poiché operatori dei servizi e responsabili dei progetti non si sentano isolati e le difficoltà della loro attività pesi in modo determinante sul loro operato.

2.9 LA STRATEGIA EUROPEA A FAVORE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

È stata approvata nel dicembre 2000 la Carta Europea dei diritti fondamentali contenente disposizioni specifiche sui diritti dei bambini (art. 24 e 32).

È stata istituita una Giornata europea dell'infanzia e dell'adolescenza da celebrarsi ogni anno nel mese di novembre (18 novembre 2000 Parigi; 9 novembre 2001 Bruxelles).

È stato istituito il Gruppo intergovernativo permanente "*Europe de l'Enfance*" (composto da rappresentanti dei ministeri competenti in materia di infanzia e adolescenza).

Il Governo italiano ha partecipato con impegno alle riunioni dei ministri degli Stati membri europei competenti in materia di infanzia e adolescenza (in occasione della giornata europea e in vista della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'Infanzia).

È stato istituito il Segretariato della Rete Europea di Centri Nazionali sull'infanzia e l'adolescenza e la gestione delle funzioni di coordinamento è stato affidato dal Gruppo intergovernativo al Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Parte seconda

1. LE STRATEGIE PER IL NUOVO PIANO

Il Governo individua il punto di partenza di ogni azione politica tesa a costruire una società sempre più rispettosa della dignità di ogni persona nel riconoscimento e nella tutela dei diritti delle nuove generazioni a vivere pienamente il loro presente e a sviluppare le proprie potenzialità per affrontare la realtà in modo responsabile e positivo.

L'ambizioso obiettivo è superare le banalizzazioni che spesso caratterizzano gli argomenti cosiddetti trasversali, individuare le cause del malessere e le ragioni del benessere soprattutto del mondo adolescenziale e giovanile, capirne i valori e le aspirazioni.

Per questo occorre pensare e scrivere regole dinamiche e flessibili di un "sociale in divenire", che renda tutti responsabili, attraverso un attivo coinvolgimento dei bambini, degli adolescenti e degli adulti, nel costruire la società civile.

Il Governo riconosce l'importanza e la ricchezza dei risultati ottenuti dalle precedenti politiche sociali su temi che riguardano i diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza.

Si tratta ora, di concerto con il Parlamento, le Regioni e i Comuni, di approntare energiche strategie operative facendo proprio l'ascolto dei messaggi della vita quotidiana di bambini e adolescenti, a volte drammaticamente estremi.

L'attenzione speciale che le Istituzioni devono dedicare ad un programma di interventi a favore dell'Infanzia e dell'Adolescenza va necessariamente orientata verso una svolta culturale di ridefinizione e riqualificazione dei **"Servizi alla persona"** sotto il profilo della solidarietà, della cooperazione, della promozione e del sostegno con contenuti innovativi e ampliativi dei diritti fondamentali. I minori che versano in situazione di disagio socio-familiare, quelli disabili, affetti da malattie croniche, sieropositivi, tossicodipendenti, ecc. sono portatori di "diritti"; pertanto la realizzazione di servizi che garantiscano tali diritti non si iscrive tra i meriti e le innovazioni dell'Amministrazione Pubblica, ma tra i "doveri" la cui inosservanza deve essere sanzionata.

Ed è per questi motivi che un **processo di cambiamento** necessita prima di tutto di chiarezza sulle distinzioni tra interventi di orientamento amministrativo e interventi di stimolo del confronto parlamentare per migliorare l'apparato legislativo, modificando normative inadeguate o colmando lacune legislative.

1.1 DIRITTI DEL MINORE E FAMIGLIA

Il diritto primario del minore a vivere, a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia è un principio che interessa in maniera trasversale tutte le politiche sociali. Esso è diritto costituzionalmente garantito e rafforzato 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" che individua i presupposti per l'attuazione del diritto alla famiglia nella crescita, nella condizione della vita e nell'educazione del minore nell'ambito prioritario della famiglia di origine, senza limitazioni o ostacoli; esso è riconosciuto anche a minori che vivono in famiglie che versano in condizioni di indigenza e di temporanea difficoltà.

L'importanza della famiglia e della centralità del suo ruolo nello sviluppo sociale è quindi un punto strategico anche per le politiche per i minori.

La penalizzante condizione di disinteresse da parte del mondo politico, di cui ha sofferto in passato il pianeta famiglia, si deve principalmente all'influenza esercitata dall'ideologia individualistica che ha messo in crisi la storia, la tradizione e la cultura della società italiana, percepiti come non al passo con i tempi e quindi assolutamente da rivisitare.

Principi fondanti dell'etica e della morale hanno lasciato il posto ad estemporanee ricette di comportamento: i genitori si sono trovati "spiazzati" nel loro ruolo di educatori a causa di un malinteso concetto di libertà e reciproco rispetto che ha contribuito all'anarchia nei rapporti tra genitori e figli, alla smarrita definizione di doveri e diritti, ad una cultura edonistica ed individualistica che è parsa sempre più rappresentare l'unico modello valido.

Di questo fenomeno la politica è stata, al tempo stesso, causa ed effetto: causa per non aver saputo cogliere l'esatta portata della crisi per poi affrontarla con azioni efficaci; effetto per averne piuttosto subito, così esaltandoli, gli effetti negativi.

La famiglia italiana reclama una protezione reale, concreta, attraverso il soddisfacimento dei suoi bisogni primari; reclama altresì un intervento pubblico discreto e al tempo stesso partecipante.

L'intervento del settore pubblico deve poter consentire alla famiglia di essere protagonista nelle iniziative che la riguardano e di decidere le soluzioni nelle situazioni di disagio, diventando soggetto attivo di fronte ai propri bisogni.

L'ingerenza statale nell'applicazione dei supporti offerti alle famiglie in difficoltà ha spesso sconfinato in situazioni di conflitto e "l'aiuto" ha provocato forti tensioni nei ceti sociali più deboli.

Affermare questo non significa negare il ruolo fondamentale del pubblico nella tutela del minore in quelle situazioni, drammatiche, in cui l'allontanamento provvisorio o definitivo dal nucleo familiare di origine e spesso, addirittura, anche dall'ambito parentale più vasto è l'unica via per assicurare al minore il diritto al "benessere".

Si vuole affermare piuttosto che c'è stato spesso un risultato indesiderato e che l'intervento di sostegno è stato visto come intervento punitivo a torto o a ragione: un meccanismo che non ha certo facilitato il consolidamento della funzione sociale come baluardo di progresso e di difesa dei valori familiari.

La famiglia e l'educazione emergono quali nuove questioni sociali del terzo millennio.

Tali questioni accompagneranno la politica attraverso una rivoluzione silenziosa che rafforzerà la popolazione italiana nel superamento della crisi del *Welfare State*.

Un piano strategico di interventi per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza deve svilupparsi attraverso un impegno politico che prenda innanzitutto in considerazione **il riconoscimento della relazione tra i minori e la famiglia.**

La famiglia non va soltanto sostenuta con agevolazioni economiche o con la creazione di servizi, ma va protetta e al tempo stesso "valorizzata" nella sua funzione primaria e innovativa di supporto sociale.

È dalla famiglia e con la collaborazione della famiglia, che lo Stato può partire per la realizzazione di una politica nuova per l'infanzia.

Troppo spesso si è assistito al tentativo di creare strutture e servizi per minori trascurando i primi servizi necessari, cioè il sostegno alle famiglie affinché i figli, soggetti autonomi di diritti e doveri, possano vivere, crescere ed essere educati.

1.2 FAMIGLIA E SERVIZI

Tra le forme di sostegno di primaria importanza riteniamo debba essere iscritta l'informazione puntuale dei diritti e delle opportunità presenti e attivabili sul territorio. Non sempre è correttamente conosciuto il ruolo e le competenze degli operatori sociali e l'esistenza stessa di alcuni servizi socio-assistenziali. Questo è causato dall'assenza di punti di riferimento e di collegamento tra i vari servizi e soprattutto di corretta strategia comunicativa.

La soluzione a questa criticità è data dalla creazione e dalla valorizzazione – ove già esistano – di Agenzie di collegamento tra pubblico e privato con ruolo prevalentemente informativo in grado di orientare le necessità delle famiglie e di suggerire gli interventi specifici al caso.

Gli Enti locali devono dotarsi innanzitutto di “punti famiglia” con fruizione libera al quale accedere per qualsiasi tipo di informazione e che siano luoghi di ascolto per genitori fin dal momento della nascita di un figlio, un interlocutore d'autorità nei rapporti con la scuola e con le agenzie di socializzazione non formali, che ricoprono un importante ruolo durante il tempo non tutelato, con le ASL.

È fondamentale la riqualificazione professionale dei servizi che agiscono a diretto contatto con i minori e le loro famiglie nell'ambito del processo minorile in qualità di ausiliari del giudice con funzione di ricognizione all'interno delle complesse dinamiche familiari.

Il compito di redigere relazioni informative su elementi cognitivi di carattere socio-ambientale, non sempre accessibili agli organi di Polizia, spesso risulta incompatibile con il ruolo di erogatore di servizi (basti pensare all'assistenza ad anziani, a diversamente abili e a famiglie in crisi) e di interlocutore attento ai segnali di crisi familiare, capace di azioni di sostegno e di prevenzione del disagio.

È necessario, pertanto, rivedere il ruolo dei Servizi Sociali, cui è affidato questo preciso compito nell'ambito di una diversa definizione dei ruoli per evitare rischi di confusione tra funzioni di aiuto e di sostegno alle famiglie e funzioni ispettive, dando impulso all'intervento di Enti e Associazioni del Terzo Settore in grado di garantire quei servizi che, se ben organizzati e codificati nei ruoli, fungono da sostegno nei rapporti genitoriali in crisi e aiutano quei genitori che, trovandosi in difficoltà, risultano inidonei a crescere ed educare i figli.

Operatori competenti possono attivarsi per rimuovere le cause di disagi, tenendo presente che uno degli obiettivi più importanti della tutela del minore non è quello di sottrarlo ad una famiglia che non lo educa correttamente, ma è soprattutto quello di recuperare la sua famiglia d'origine all'esercizio del suo ruolo di comunità educante.

1.3 IL SOSTEGNO ALLA GENITORIALITÀ

Richiamando un concetto già espresso e ribadendo il diritto dell'infanzia alla crescita nella propria famiglia, si vuole evidenziare che è compito delle Istituzioni attivare sul territorio tutte le risorse al fine di una reale applicazione di questo principio; ciò significa che gli operatori che agiscono in questo settore non solo devono verificare le condizioni familiari e le carenze, ma attivare misure di prevenzione, di contrasto, di aiuto e di sostegno all'indigenza.

Alcuni casi giudiziari che hanno avuto ad oggetto il drammatico distacco di minori dalle loro famiglie a causa della povertà hanno certamente ispirato il legislatore nella formulazione dell'articolo 1 della legge 149/01.

Una corretta applicazione della norma, e del principio cui essa si ispira, impegna gli Enti locali a privilegiare l'utilizzo delle risorse finanziarie innanzitutto per l'incentivazione di misure di sostegno alla famiglia che versa in stato di difficoltà economica.

L'impegno di Stato, Regioni ed Enti locali, nel rispetto del nuovo assetto costituzionale e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, deve essere la concreta applicazione delle disposizioni della legge.

Le Regioni e gli Enti Locali devono inoltre dotarsi di normative specifiche di risposta alle necessità primarie, al fine di garantire una vita libera e dignitosa al nucleo familiare prevedendo forme di aiuto diretto nel rapporto con le autorità scolastiche, con i centri sanitari e con le strutture di assistenza.

Il sostegno della maternità e della paternità può essere integrato da facilitazioni nei contratti di lavoro da attuarsi in primo luogo da parte degli Enti locali: aiuti diretti alle madri che scelgono di non riprendere il lavoro nei primi tre anni di vita del bambino, assegni ai familiari che svolgono assistenza *post-partum*, contratti *part-time* per familiari che si sostituiscono ad assistenti ospedalieri o domiciliari, aiuti infine a quei genitori che si trovano (separati, vedovi, abbandonati) soli ad affrontare la crescita dei figli.

I nidi d'infanzia, nella nuova definizione legislativa che il Parlamento sta approntando, devono rappresentare nell'ambito dei servizi educativi per la prima infanzia il modello di intervento lasciato alla libera autonomia degli Enti locali in stretto raccordo con le comunità locali.

Il sostegno alla genitorialità da parte delle Istituzioni si rende principalmente necessario quando la famiglia entra in crisi ed in particolare nella fase della separazione.

In questa fase emerge il problema dell'affidamento dei figli e dell'esercizio delle potestà genitoriali sui figli.

Sono oggi all'attenzione del Parlamento disegni di legge sull'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto dell'affidamento condiviso, nella legislazione vigente già possibile solo a certe condizioni in sede di divorzio e su accordo dei coniugi in sede di separazione consensuale. Pur condividendo le ragioni che ispirano questo istituto e pur ritenendo necessario l'intervento del legislatore per un sostegno più incisivo sulla piena realizzazione della bigenitorialità, le esperienze di cronaca ci inducono a guardare con diffidenza impostazioni che non mettano in primo piano la tutela del minore, eventualmente anche a scapito dei diritti dei genitori.

L'interesse del minore, vittima incolpevole della frattura familiare, va valutata caso per caso pur nella piena realizzazione dei principi garantiti. Avallare la scelta dell'affidamento condiviso "obbligatorio per legge", significa porsi nell'ottica di totale ingerenza e controllo dei rapporti personali e familiari da parte dello Stato. L'esperienza insegna che, in ogni modo, i problemi sorgono ugualmente quando l'accordo su qualche decisione indifferibile per il figlio viene meno.

In sostanza, l'affidamento condiviso dovrebbe realizzare, nella separazione, il totale accordo su ogni problema che riguarda il figlio: questo è irrealistico. L'istituto potrebb-

be al più realizzare un attutirsi dei toni del conflitto. Una tutela migliore per i figli è rappresentata dalla previsione di un obbligo per i genitori che si separano di concordare un “progetto educativo” riguardo ai figli: un programma relativo alla crescita dei figli, con particolare riferimento alle scelte relative all’educazione scolastica e culturale, all’abitazione, alle esigenze economiche, di salute e sportive, vincolante sotto il profilo delle responsabilità. È assurdo, infatti, demandare totalmente ad altri decisioni così importanti ed intime. Un servizio sociale ben strutturato e adeguatamente preparato può anche per questi casi svolgere azioni di intervento molto efficaci.

1.4 SOSTENERE LA GENITORIALITÀ INADEGUATA

Fino ad oggi la famiglia giudicata inadeguata o inidonea è stata completamente abbandonata a se stessa e sostanzialmente punita con l’allontanamento dei figli senza una precisa politica di “prevenzione, cura e recupero”. È assolutamente necessario ridurre i casi di abbandono dei minori attraverso una campagna di sensibilizzazione sull’importanza del patrimonio che questi ultimi rappresentano e attuare una prevenzione radicalizzata nel metodo e nell’impostazione. Madri e padri che trascurano e maltrattano i figli spesso sono a loro volta vittime di violenze subite, di degrado o sottocultura. Sono situazioni che vanno analizzate con spirito attento e mai punitivo. È auspicabile che si possa offrire a questi genitori forme di sostegno affettivo, sensibilizzando le loro famiglie di origine, offrendo vie d’uscita con una assistenza diretta al cuore del problema. Strumenti efficaci sono le forme di “affido familiare allargato” che affiancano alla funzione di cura del minore quella di sostegno dei suoi genitori. Si tratta di progetti sperimentali che vedono nella rete associativa di famiglie il principale protagonista. Una famiglia che si faccia carico di un’altra famiglia è la realizzazione di una piena solidarietà.

2. LE PRIORITÀ

Nel Documento predisposto dall’Osservatorio Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza si afferma che «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. Questo 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;
- ogni adolescente possa sviluppare ed esprimere la sua personalità ed ottimizzare tutte le proprie risorse e capacità, essendo posto dalla sua famiglia e dalla società tutta in condizioni per poterlo fare».

Sono stati individuati due principi condivisi che sottendono a qualsiasi azione di attuazione in tal senso:

- a la valorizzazione della famiglia come comunità educante;

- b 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**.

2.1 IL DIRITTO PRIMARIO DEL MINORE: VIVERE, CRESCERE ED ESSERE EDUCATO NELL'AMBITO DELLA PROPRIA FAMIGLIA

Gli interventi di politica sociale che vogliono favorire la condizione dei minori si devono collocare innanzitutto in una prospettiva di sostegno alla famiglia nella sua duplice veste di istituzione e nucleo vitale di socialità per la semplice considerazione che essa costituisce il luogo primario della formazione dell'identità e della crescita del bambino. Favorire la famiglia significa di per sé favorire l'infanzia, prevenire quindi possibili disagi e ottimizzare risorse economiche e sociali che altrimenti inevitabilmente si rischia di disperdere.

In questo senso diventa prioritaria la *promozione di politiche sociali esplicitamente dirette al sostegno della famiglia in quanto tale* secondo un'ottica non più assistenziale, riparatoria e sostitutiva (aiuti a famiglie povere, "assenti" o inadeguate), ma *promozionale e preventiva*, tesa a rendere compatibile la scelta del fare famiglia con le più generali strategie di realizzazione degli obiettivi di vita dei singoli individui.

2.2 LA TUTELA DEL MINORE NEL CAMPO EDUCATIVO, FORMATIVO, LAVORATIVO E DEL TEMPO LIBERO

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.

Il diritto allo studio comporta anche il diritto ad un'esperienza scolastica di qualità.

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'apprendimento (e della lotta all'insuccesso scolastico) sia sul piano della valorizzazione delle capacità personali.

Ogni adolescente ha diritto ad avere un percorso educativo-formativo adeguato alle proprie attitudini e capacità, tenendo conto altresì che situazioni di difficoltà socio-familiare possono aver pesantemente disturbato l'inserimento positivo in tali percorsi.

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 condizio-

ni didattiche e logistiche tali da consentire a tutti di fruire a pieno titolo delle opportunità formative.

Occorre inoltre 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.

Il tempo libero per i preadolescenti e gli adolescenti deve essere vissuto, perciò, in un contesto ricco di proposte e non povero di sfide. Una situazione di "povertà espressiva" di tali spazi organizzati, infatti, non favorisce che il tempo sia esperito come evoluzione positiva della propria esperienza di socialità.

Occorre potenziare le azioni educative affinché tale tempo:

- a non sia origine di comportamenti rischiosi nella inevitabile ricerca di stimoli e di nuove esperienze da parte degli adolescenti;
- b non ristagni dentro l'assenza di creatività e di sviluppo di capacità appropriate.

Nel prospettare il potenziamento dei servizi nel campo educativo-animativo e informativo-culturale occorre favorire una proposta di tali servizi che favorisca libere aggregazioni di adolescenti e giovani e che potenzi 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, favorendo in tali contesti la presenza di figure tutoriali accolte e non tollerate, non solo adulte ma anche giovani in età superiore.

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 per i giovani.

Occorre affrontare tale fenomeno come "risorsa" e non associarlo meccanicamente a situazioni di rischio, di disagio, di abbandono, di incipiente trasgressione. È necessario pertanto che tali luoghi diventino "luoghi progettuali", di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per libere aggregazioni e sviluppo di interessi.

2.3 LA TUTELA DELLE FAMIGLIE E DEI MINORI IN DIFFICOLTÀ

C'è un malessere in molte famiglie con minori che non è necessariamente disagio latente o inesploso, ma un momento di difficoltà che rientra dentro il quotidiano vivere del rapporto genitori-figli (difficoltà a gestire gli ambiti 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 degenerare in situazioni conflittuali gravi ed esasperate.

A tale malessere non si può rispondere prevalentemente e unicamente con modalità di tipo clinico o psico-sociale, medicalizzando cioè esigenze legate alla vita quotidiana della famiglia, ma sollecitando risposte all'interno dell'ambito del mondo vitale a cui la famiglia appartiene.

La strada privilegiata perciò per raggiungere tali situazioni è 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. In tale contesto sono da prevedere forme di aiuto tra famiglie che contemplino anche il

dispositivo dell'affido temporaneo diurno o semiresidenziale in 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*, anche se sembrano non rispondere ad una emergenza sociale, rappresentano invece un investimento importante per la qualità del rapporto educativo tra genitori e minori.

Rappresentano inoltre una esemplificazione significativa 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 28 marzo 2001, n. 149* che prevede che, innanzitutto, siano predisposte forme di aiuto per tutelare la permanenza positiva del minore nel nucleo familiare di origine (data la necessità di ogni bambino di sentirsi figlio) valorizzando in tal senso anche la rete parentale adeguatamente sostenuta, attraverso lo stesso ammontare di mezzi economici che un Ente Locale spenderebbe per l'eventuale inserimento del minore in comunità.

Laddove non è sufficiente l'aiuto alla famiglia, occorre privilegiare l'affidamento familiare, diurno o residenziale, ricentrando l'esperienza educativa nell'intervento di affido; poiché è una famiglia che lo realizza, il compito principale della famiglia è quello educativo.

Oltre a sostenere le famiglie "normali", bisogna pensare a progetti sperimentali e a percorsi di aiuto per la famiglia di origine. Senza di essi, non è possibile pensare al rientro in famiglia dei bambini o alla loro deistituzionalizzazione.

Nel contesto delle comunità per minori, particolare significato e valenza educativa hanno le comunità la cui coppia residente è effettivamente una famiglia che si assume la guida, la responsabilità educativa e la conduzione di una comunità (in molte Regioni sono denominate come "casa-famiglia").

Si tratta di una forma di accoglienza estremamente significativa perché i minori, specie se nell'età adolescenziale in cui l'affido risulta spesso problematico, possono vivere in un ambito comunitario in cui è assicurato il coinvolgimento con un vissuto familiare, pur con regole e modalità che possono essere diverse da quelle tipiche dell'affido.

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 ad essere soggetto protagonista di un'opera e una struttura di accoglienza diurna e/o residenziale.

2.4 IL BENESSERE DEGLI ADOLESCENTI

Occorre creare un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, poter sperimentare relazioni educative con adulti che possano diventare significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.

Le politiche dei servizi devono riconoscere e valorizzare le azioni e gli interventi per gli 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 un'offerta di percorsi educativo-formativi adeguati alle attitudini e capacità di ciascuno;
- d siano coinvolti in azioni educative con forte valenza preventiva qualora si manifestino potenziali forme di disagio e rischio di emarginazione sociale.

Avere adolescenti protagonisti, inoltre, significa privilegiare interventi che valorizzino la creatività dei soggetti giovanili e la loro partecipazione attiva nel costruirli.

2.5 IL CONTRASTO ALLA DEVIANZA E ALLA DELINQUENZA GIOVANILE

Negli ultimi venti 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, anche se negli ultimi dieci anni è iniziata la parabola discendente nella stima del fenomeno; 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.

Il primo punto da cui partire è la realizzazione in ogni regione di un'adeguata conoscenza della devianza e della criminalità minorile, del suo sfruttamento da parte della criminalità adulta e della costante evoluzione di tali fenomeni.

In secondo luogo bisogna rivedere la prospettiva degli interventi da svolgere, tenendo conto dell'accentuarsi della crisi della famiglia e del fatto che il fenomeno della devianza si sta estendendo, tanto da non essere più solo "minorile", ma ampliandosi all'intera famiglia e divenendo perciò "devianza familiare", come confermano i recenti gravi fatti di sangue endofamiliari, gli abusi sessuali ed i maltrattamenti in famiglia, le protratte istituzionalizzazioni; rivedere il diritto penale familiare superando la sua separazione dalla tematica complessiva del diritto familiare e minorile e realizzando anche in questa materia l'indispensabile specializzazione. Occorre anche che gli interventi di recupero da svolgere non siano mirati solo ai minorenni, ma si estendano anche ai genitori, responsabilizzandoli, sul modello di quanto avviene in tema di messa alla prova.

È necessario sostenere la 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).

Infatti la mediazione nelle sue più diverse modalità di realizzazione (familiare, scolastica, sociale, ecc.) ed in particolare la mediazione penale accompagnata dalla riparazione sta acquistando sempre più un ruolo significativo.

2.6 LA LOTTA AGLI ABUSI, ALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE E ALLA PEDOFILIA

I principali messaggi del Primo Rapporto Mondiale su Violenza e Salute dell'OMS attestano che la violenza è il principale problema di salute pubblica del mondo intero:

- 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, strutturali e sociali;
- un approccio di programmi di salute pubblica basati sulla prevenzione può contribuire a ridurre la violenza.

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, di aumentare la collaborazione e l'interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza e di promuovere e monitorare l'aderenza 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**.

Bisogna poi realizzare un'adeguata stima del fenomeno dell'abuso e del maltrattamento attraverso la messa a punto di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con adeguata individuazione di sub-categorie e degli elementi caratterizzanti.

È necessario affidare ad agenzie competenti un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza); attivare tempestivamente forme di raccolta dati che definiscano con precisione i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare e che ne diano una quantificazione.

Inoltre, a seguito dell'istituzione del Comitato Interministeriale CICLOPE presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità – che vede al suo interno i rappresentanti di 11 amministrazioni e la partecipazione, mediante audizione delle ONG e delle associazioni che operano nel campo dello sfruttamento e

dell'abuso sessuale – è necessario coordinare tutte le attività delle Pubbliche Amministrazioni relative alla prevenzione, assistenza, anche in sede legale, e tutela dei minori dallo sfruttamento sessuale e dall'abuso sessuale.

3. L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Il nuovo Piano nazionale non deve essere l'occasione solo per individuare le priorità di contenuti da tradurre in progetti e azioni, ma anche un momento privilegiato per incentivare modalità di progettazione e attivazione dei medesimi secondo il principio di sussidiarietà orizzontale.

L'applicazione corretta di tale principio presuppone una **nuova cultura e una nuova organizzazione dei servizi alla persona** e perciò un nuovo modo di intendere la solidarietà sociale nelle relazioni di servizio alla persona stessa.

Per tale motivo il rapporto tra Ente pubblico e le realtà del terzo settore deve superare sia l'idea di integrazione-valorizzazione (in cui il pubblico decide quali spazi debba occupare il privato sociale) sia l'idea di supplenza (in cui il privato sociale interviene laddove e fintanto che non arriva il pubblico).

Si tratta invece di favorire la nascita di servizi e opportunità in cui sia effettivamente documentato l'incontro tra il bisogno (del minore e della famiglia) e il soggetto pubblico o privato che offre le proprie risorse e capacità per rispondere al bisogno.

L'Ente Locale deve partecipare alla costruzione delle reti di servizi e opportunità:

- valorizzando e sostenendo la capacità di incontro e di mutuo aiuto delle realtà presenti nel tessuto sociale;
- assumendo un ruolo di coordinamento e di osservazione sistematica sulle tipologie di intervento che si vanno progressivamente realizzando, anche ai fini di una estensibilità dei progetti e delle opportunità.

Le realtà associative devono partecipare alla costruzione della rete di servizi e opportunità:

- attivando con flessibilità gli interventi nei confronti delle famiglie e dei minori;
- documentando non solo la qualità del servizio offerto ma anche l'effettiva volontà di coinvolgimento e adesione da parte degli utenti interessati al bisogno;
- allargando il numero di famiglie che necessitano di aiuto nella vicenda educativa con i propri figli;
- implementando l'attività di volontariato attraverso l'incremento di famiglie disponibili all'aiuto;
- condividendo con l'Ente Locale gli indicatori per rilevare l'efficacia dell'intervento.

3.1 SUSSIDIARIETÀ E FAMIGLIA

L'aiuto alla famiglia per poter assolvere il proprio compito educativo nei confronti dei figli adolescenti deve superare:

- a la logica assistenzialistica che concepisce la famiglia come un referente assistenziale e non un vero e proprio interlocutore attivo;
- b la tradizionale elargizione di servizi precostituiti e preconfezionati.

Occorre pertanto che il sistema di interventi e servizi volti a sostenere le responsabilità familiari nel campo educativo sia costruito su un modello che vede la famiglia non come oggetto di attenzione di progetti e iniziative condotte da altri (progetti costruiti perché la famiglia ha bisogno di aiuto o di sostegno), ma come soggetto al quale viene riconosciuta una libertà di scelta, di progettazione, di gestione e di valutazione dei servizi educativi dei quali riconosce il bisogno: la famiglia, perciò, come titolare di diritti e doveri che l'intero settore pubblico riconosce non attraverso agevolazioni e benefici assistenziali ma attraverso l'attribuzione di risorse che permettono l'adempimento di tali diritti-doveri.

Ambiti indicativi di intervento di titolarità familiare sono:

- azioni che potenzino le capacità espressive, artistiche e sportive dei propri figli;
- azioni di sostegno per contrastare l'abbandono scolastico e formativo dei propri figli;
- azioni per facilitare il superamento di situazioni problematiche di disagio adolescenziale e di cui la famiglia è pienamente cosciente e quindi resa attiva nelle decisioni da prendere.

3.2 SUSSIDIARIETÀ E SERVIZI: DALL'ORGANIZZAZIONE CENTRALISTICA DEI SERVIZI ALL'OFFERTA DI OPPORTUNITÀ: LO STRUMENTO DEL VOUCHER

Uno strumento adeguato per favorire un incontro libero tra bisogno di un servizio e opportunità di risposta potrebbe essere quello del "*voucher*":

- a educativo-ricreativo, se si tratta di servizi riguardanti gli interessi del tempo libero;
- b educativo-formativo, se si tratta di servizi riguardanti il potenziamento scolastico, formativo e i servizi di orientamento.

Lo strumento del *voucher* potrebbe gradatamente sostituirsi ad altre modalità di attivazione di servizi (gare di appalto, bandi, ecc.) che possono essere validi in situazioni iniziali, quando l'utenza non conosce le realtà che operano in tali servizi.

Il *voucher* invece garantisce che, nel tempo, possa continuare, fermo restando la permanenza dei requisiti, il rapporto di fiducia stabilitosi tra utente e gestore del servizio scelto.

Parte terza Il programma 2003-2004 - I traguardi

1. PREMESSA

In attuazione degli impegni assunti con il documento finale della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'Infanzia (n. 59) il Governo indica per ciascuno degli obiettivi e dei traguardi specifici individuati dal presente Piano la scadenza temporale e misurabile del 31 dicembre 2004.

Nell'attuazione del Piano verranno tenuti in considerazione l'interesse preminente

del bambino e, in armonia con la legislazione vigente, i valori religiosi, etici e culturali, nel rispetto di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali.

Il Governo si impegna, a tal fine, ad assicurare il coordinamento, gli strumenti di attuazione e le risorse necessarie.

Il Governo si impegna, inoltre, a considerare l'interesse superiore del fanciullo in tutte le politiche governative nazionali, nei programmi di sviluppo, nelle strategie di lotta alla povertà, negli interventi multisettoriali, 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.

Il Governo si impegna a effettuare un monitoraggio annuale sia a livello nazionale sia regionale con la collaborazione del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, a valutare i progressi ottenuti allo scopo di affrontare con maggiore efficacia gli ostacoli esistenti e accelerare gli interventi e di diffondere a livello regionale le buone pratiche emerse.

Nell'attuazione degli obiettivi di questo Piano il Governo si impegna a potenziare la collaborazione con bambini e adolescenti, con i genitori, le famiglie e i tutori legali, con i governi di livello regionale e locale, con le Commissioni Parlamentari competenti in materia di infanzia, con le ONG, con il settore privato e le aziende, con i *leader* religiosi e spirituali, con i *mass media* e le loro associazioni, con le organizzazioni internazionali e con tutte le persone che lavorano a diretto contatto con i bambini.

2. INTERVENTI LEGISLATIVI

L'attuazione dei principi individuati in questo Piano d'azione necessariamente passa attraverso una serie di impegni di natura legislativa.

1. In primo luogo l'emanazione di una normativa che integri l'attuale disciplina a sostegno della maternità e paternità, anche in riferimento alla famiglia adottiva e affidataria e che elimini la discriminazione in materia di congedi parentali per i genitori adottivi e affidatari, armonizzando la normativa vigente con le disposizioni previste per i congedi relativi all'astensione obbligatoria e facoltativa ai genitori adottivi e affidatari senza limite alcuno di età e di provenienza dei minori.
2. In secondo luogo il Governo ha il compito di sollecitare le Regioni ad 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.
3. Il Governo ha il compito di sollecitare gli Enti Locali ad elaborare i Piani di Zona in attuazione della Legge n. 328/00 che conferiscano piena soggettività sociale alle famiglie, facendo in modo che le famiglie, singole o associate, possano organizzarsi per progettare, decidere, implementare, contribuire alla verifica della qualità dei servizi di supporto alle necessità quotidiane. Tutto questo tenendo conto del fatto 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.

4. Il Governo si impegna ad attuare e a rendere efficace con idonee iniziative la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e sottoscritta dall'Italia, il cui disegno di legge di ratifica è stato approvato definitivamente l'11 marzo 2003.
5. Il Governo si impegna a completare l'adeguamento della legislazione italiana ai principi della Convenzione ONU, con la modificazione di quelle disposizioni, che non risultano del tutto coerenti ad essi.
6. Il Governo si impegna a riformare l'ordinamento penitenziario minorile.
7. Il Governo si impegna a predisporre il Testo Unico dei diritti dei minori.
8. Il Governo si impegna a riformare la giustizia familiare e minorile, trasfondendo nell'ordinamento i principi affermati dalle convenzioni internazionali, sottoscritte dall'Italia, tra i quali spiccano in particolare la sostituzione del concetto di responsabilità genitoriale a quello di potestà e l'affermazione del diritto del minore di essere ascoltato (in forma protetta, se necessario) in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerna e valorizzando la specializzazione dei giudici; nella riforma deve essere tenuta in considerazione l'esigenza di unificare le competenze civili e penali, secondo le linee indicate nella Relazione in materia di giustizia minorile approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il 17 dicembre 2002 e trasmessa alle Camere (Doc. XVI-bis, n. 1).
9. Il Governo si impegna ad istituire l'Ufficio di pubblica tutela del minore, in maniera conforme ai principi sanciti nell'impegno 31 del Documento conclusivo della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia e dalla risoluzione del Parlamento Europeo A 3-0172/92 dell'8 luglio 1992 e alle osservazioni della Commissione Parlamentare per l'Infanzia nella Relazione in materia di giustizia minorile approvata all'unanimità il 17 dicembre 2002 e trasmessa alle Camere (Doc. XVI-bis, n. 1); tale autorità deve avere il compito di tutelare i diritti e gli interessi dei minori, vigilare sull'applicazione delle convenzioni internazionali e delle leggi in materia, ricevere le richieste e le segnalazioni relative, indagare sulle violazioni dei diritti dei minori, formulare proposte circa l'azione dei pubblici poteri a favore dei diritti del fanciullo, nonché riferire annualmente al Parlamento sulla propria attività.
10. Il Governo si impegna a disciplinare il ruolo delle associazioni nella tutela e rappresentanza degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia.
11. Il Governo si impegna ad integrare la disposizione dell'art. 609 *decies* c.p. con una sanzione, diretta ad ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima, chiarendo i principi per l'attribuzione delle competenze attraverso la valorizzazione dei servizi degli enti territoriali preposti alla tutela socio-sanitaria dei minori.
12. Il Governo si impegna a rivedere le norme degli articoli 392 comma 1 *bis* c.p.p. e 498 comma 4 *ter* c.p.p., 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.

13. Inoltre, in relazione all'art. 498, comma 4 *ter* c.p.p., il Governo si impegna a disporre il divieto di esame testimoniale del minore vittima in sede di dibattimento (anche con il sistema del vetro specchio e con impianto citofonico) quando tale audizione – secondo l'attestazione dei servizi minorili o degli Enti locali – potrebbe produrre grave trauma alla vittima, minorenni all'epoca del fatto, in considerazione del lungo tempo trascorso dall'epoca dei fatti o dalla diversa attuale condizione di vita del soggetto.

3. AZIONI DI SISTEMA

Al fine di assicurare una corretta percezione dei bisogni del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia e di rendere le istituzioni capaci di predisporre tempestivamente adeguate risposte, il Governo assume i seguenti impegni.

1. Rafforzare il coordinamento delle azioni relative alle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza.
2. Realizzare il Sistema Informativo Nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.
3. Monitorare e valutare la spesa sociale e la qualità dei servizi per famiglia e minori.
4. Garantire a livello nazionale un'azione di monitoraggio delle professioni sociali al fine di costituire una sede permanente di studio, monitoraggio, sperimentazione e confronto mirato ad incentivare nuove metodologie operative e nuove forme di *partnership* tra operatori e famiglie.
5. Promuovere 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, con particolare riferimento alla banca dati dei minori dichiarati adottabili.
6. Completare il Sistema Informativo sul lavoro minorile Istat - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - OIL.
7. Promuovere programmi innovativi che incoraggino le strutture scolastiche e le comunità locali ad adoperarsi per individuare i bambini e gli adolescenti che hanno abbandonato la scuola e il processo d'apprendimento, o che ne sono stati esclusi, con particolare attenzione ai minori lavoratori e ai minori disabili.
8. Attivare, nel contesto del rapporto Stato/Regioni, idonei strumenti di interlocuzione e raccordo ai fini dell'attuazione del Piano e di monitoraggio finalizzato al riordino delle fonti e della quantità delle risorse dedicate alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dedicando un'apposita sessione della Conferenza Stato-Regioni alla definizione di linee di intervento condivise.
9. Individuare sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con l'adeguata definizione di sub-categorie e degli elementi caratterizzanti e avviare un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza).

10. Attivare tempestivamente forme di raccolta dati che definiscano con precisione i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare e che ne diano una quantificazione.
11. Proteggere l'infanzia del mondo attraverso: a) il rafforzamento delle politiche di cooperazione allo sviluppo destinate ai minori, realizzando un efficace coordinamento operativo tra il Ministero degli Affari Esteri e le altre istituzioni che si occupano di infanzia e adolescenza nei Paesi in via di sviluppo, un aumento delle risorse destinate ai minori per iniziative di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo e nei Paesi ad economia di transizione, iniziative di educazione allo sviluppo e di cooperazione decentrata in Italia, un'indagine conoscitiva e una mappatura degli interventi, una valutazione di impatto delle attività rivolte ai minori, un aggiornamento delle linee guida della cooperazione italiana sulle tematiche minorili; b) la revisione dei criteri con cui si realizzano i soggiorni di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno, e verificare la possibilità di realizzare progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni complessive di vita ed il superamento della loro istituzionalizzazione. Il Governo si impegna a promuovere 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; c) lo studio, anche attraverso la modifica degli indirizzi del CIPE, dell'allargamento delle aree di intervento da parte della Cooperazione allo sviluppo in quei paesi da dove provengono in massima parte i bambini e gli adolescenti a rischio di traffico internazionale; d) il monitoraggio rigoroso della presenza di minori stranieri in Italia; e) la promozione di programmi volti a diffondere l'educazione alla multiculturalità, sia in ambito scolastico, sia più in generale nel tessuto sociale, anche attraverso l'inserimento dei mediatori culturali all'interno dei consultori e delle scuole; f) la previsione, a seguito dell'evento bellico in Iraq, di un adeguato stanziamento, nell'ambito del programma di interventi per il rafforzamento della cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, a favore degli interventi umanitari per i bambini in zone di guerra.
12. Monitorare l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale nell'attivazione dei servizi e delle azioni a favore delle famiglie e dei minori.
13. Favorire la partecipazione dei bambini e degli adolescenti ai processi di elaborazione delle politiche che li riguardano, anche attraverso la previsione della partecipazione di rappresentanti nelle riunioni dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza.
14. Realizzare una programmazione televisiva "a misura di bambino" mediante l'omogeneizzazione dei codici segnaletici e la creazione di un codice segnaletico

co riferito all'infanzia valido per tutte le televisioni, che possa portare alla creazione di un marchio di qualità destinato ai programmi per i più giovani. In materia di rapporto tra mezzi di comunicazione e minori deve essere data piena attuazione alla Risoluzione 8-00036 in materia di rapporto tra tv e minori approvata all'unanimità dalla Commissione parlamentare per l'infanzia il 12 febbraio 2003.

15. Realizzare annualmente, prevedendo i relativi finanziamenti, il riconoscimento “Città sostenibili delle bambine e dei bambini” e il premio per la migliore iniziativa finalizzata a migliorare l'ambiente urbano per e con i bambini, di cui all'art. 17, comma 7, della legge 23 marzo 2001, n. 93, nonché del Forum internazionale “Verso città amiche delle bambine e dei bambini” di cui all'art. 8 del Decreto del Ministro dell'Ambiente del 25 ottobre 2001, in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri, e altresì per promuovere le città sostenibili delle bambine e dei bambini in modo da realizzare città con più servizi e meno violenza, sostenendo i progetti dei Comuni d'Italia che partecipano al premio.
16. Sensibilizzare l'opinione pubblica al problema dell'eradicazione dell'accattonaggio infantile, individuando specifici strumenti di contrasto e di reinserimento sociale
17. Dedicare particolare attenzione alla tutela sanitaria, in conformità ai principi del Documento conclusivo della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'Infanzia, curando in particolare i seguenti profili.
 - Il benessere materno infantile.
 - L'implementazione dei programmi vaccinali nel quadro delle azioni della cooperazione internazionale.
 - La creazione di appositi reparti finalizzati alla corretta ospedalizzazione dei bambini (promozione degli ospedali amici dei bambini), in cui sia possibile perseguire il diritto all'istruzione, il mantenimento di spazi da dedicare al gioco, la possibilità di una presenza continuativa dei familiari.
 - Iniziative per la prevenzione dei comportamenti devianti per la prevenzione e la cura dell'AIDS pediatrico e per una corretta alimentazione nell'infanzia e nell'adolescenza, favorendo un'informazione diretta a promuovere sane abitudini alimentari e stili di vita adeguati.

4. LINEE GUIDA PER GLI INTERVENTI SUL TERRITORIO

Al fine di garantire l'uniforme attuazione dei principi contenuti in questo Piano sul territorio nazionale il Governo individua delle linee di orientamento per la progettazione degli interventi di risposta ai bisogni emersi nei contesti territoriali.

4.1 SOSTENERE LA FAMIGLIA NEL SUO COMPITO GENITORIALE

Nell'individuare alcune linee utili si evidenziano:

- la promozione di interventi flessibili ed integrati per l'infanzia rientranti nella logica del mutuo aiuto tra le famiglie e della sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore;

- l'incentivazione della solidarietà tra famiglie per la gestione della quotidianità affinché siano le famiglie stesse, associandosi, a trovare le risposte idonee ai propri bisogni;
- il 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 promuovere iniziative di doposcuola, gestite dai genitori stessi, organizzati in forma cooperativa;
- il promuovere la più ampia flessibilità degli orari giornalieri degli asili nido;
- l'incentivare le sinergie tra famiglie e terzo settore, favorendo lo sviluppo di forme di associazionismo familiare, da sostenere e potenziare a livello locale sostenendo la spontanea creazione di "reti di associazioni familiari", con funzioni non solamente consultive, ma anche di *authority* in sede municipale;
- l'offerta ai genitori di sussidi in termini di formazione, servizi e competenze professionali;
- l'aiutare i genitori ad avere un ruolo propositivo, di "cliente" nei confronti delle istituzioni in generale (scuola, servizi sociali e sanitari, servizi educativi, ecc.), attuando il nuovo paradigma della sussidiarietà orizzontale, secondo il quale cittadini ed amministrazioni stabiliscono rapporti, anche duraturi nel tempo, fondati sulla collaborazione, il rispetto reciproco e l'integrazione, anziché sulla rigida separazione dei ruoli, la diffidenza e la separatezza.

4.2 POTENZIARE I SERVIZI PER FAMIGLIE E MINORI IN DIFFICOLTÀ, ATTRAVERSO IL COINVOLGIMENTO DI FAMIGLIE E ASSOCIAZIONI CHE OPERINO IL PIÙ POSSIBILE NELLA NORMALITÀ

Le linee operative individuate sono:

- promuovere la sensibilizzazione sui temi dell'affidamento e dell'accoglienza;
- promuovere e attivare sul territorio reti di mutuo aiuto, attraverso cui le famiglie possano trovare reciproco sostegno nell'affrontare i quotidiani problemi che il minore affidato ha;
- incentivare l'attivazione di progetti in cui le 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;
- 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;
- incentivare a livello locale la realizzazione di strategie di rete per affrontare le situazioni di difficoltà dei minori e delle loro famiglie, coordinando e monitorando le relazioni tra famiglie, associazioni, realtà *no profit*, servizi pubblici e privati, anche al fine di creare prassi e modalità nuove di incontro e risposta ai bisogni delle famiglie e dei loro figli;
- incentivare esperienze innovative in tema di associazionismo familiare;
- favorire i "Centri servizi alla famiglia" dislocati sul territorio, prevedendo, dove esistono le risorse umane e associative, la gestione e l'organizzazione dei medesi-

mi dalle realtà sociali impegnate sul campo della difesa del diritto del minore alla famiglia, attivando o incrementando, in tale contesto, anche i Servizi Affidi;

- tenere conto nella programmazione di iniziative rivolte ai bambini e agli adolescenti, dell'importanza di renderle fruibili e condivisibili da tutti i bambini, anche se diversamente abili, assicurando l'adeguata presenza di personale per ogni bisogno assistenziale e potenziando le iniziative volte a rimuovere le barriere architettoniche, con particolare riferimento ai servizi igienici, di mensa, ricreativi e sportivi, nonché incentivando il sostegno scolastico;
- potenziare – al fine di porre i genitori di bambini disabili nelle condizioni di avere informazioni su come gestire le situazioni riguardanti la disabilità – l'efficacia dei segretariati sociali previsti dall'art. 22, comma 4 della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dei servizi socio-sanitari, per un'effettiva presa in carico del bambino disabile e della sua famiglia, attraverso una precisa definizione dei ruoli e delle responsabilità dei soggetti istituzionali e dei relativi servizi.

4.3 ATTIVARE COLLABORAZIONI EDUCATIVE TRA REALTÀ SCOLASTICHE E REALTÀ EXTRASCOLASTICHE PER PREVENIRE IL DISAGIO ADOLESCENZIALE E L'ABBANDONO DEL SISTEMA FORMATIVO

Le suggestioni operative delineate sono le seguenti:

- 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 ed 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;
- 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 nell'ambito degli istituti scolastici, nel rispetto della loro autonomia, azioni finalizzate all'individuazione tempestiva delle situazioni di disagio, concordando con i responsabili e i docenti le iniziative idonee per affrontarle.

4.4 ATTIVARE NUOVE STRATEGIE FORMATIVE NEI CONFRONTI DEGLI ADOLESCENTI PROBLEMATICI CHE ABBANDONANO I PERCORSI PREVISTI NELL'OBLIGO FORMATIVO

Gli orientamenti messi in luce sono:

- 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 idoneo 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 le esperienze dei "maestri di strada" e attività formative mirate e personalizzate per minori in difficoltà (scuola/bottega, *atelier*, laboratori, ecc.) per contrastare l'abbandono dal sistema formativo e l'inserimento precario nel lavoro;
- sostenere ed incentivare la partecipazione scolastica dei minori disabili, nei vari indirizzi di studio;
- garantire percorsi scolastici adeguati ai minori ospedalizzati;
- sollecitare le scuole e gli altri servizi educativi a favorire l'inserimento scolastico da parte dei minori stranieri, accompagnati o non accompagnati, al fine di consentire loro un'esperienza di apprendimento positiva e di integrazione;
- favorire l'utilizzo degli spazi scolastici per la realizzazione di attività rivolte ai bambini e ai ragazzi, ovvero gestite dagli stessi.

4.5 SOSTENERE LE REALTÀ E LE LIBERE AGGREGAZIONI GIOVANILI NELLA CREAZIONE DI OPPORTUNITÀ POSITIVE NEL TEMPO LIBERO

I suggerimenti operativi ritenuti maggiormente efficaci sono:

- offrire agli adolescenti l'opportunità di rappresentare le proprie istanze ed i propri bisogni e promuovere situazioni di consultazioni su determinati argomenti;
- promuovere esperienze di coinvolgimento degli adolescenti in situazioni di gestione diretta di servizi a loro rivolti ed esperienze di corresponsabilità con gli adulti;
- 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 pre-costituito, con la presenza di figure tutoriali non solo adulte ma anche giovani di età superiore;
- favorire 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;
- potenziare, nel tempo estivo, le opportunità relative a campi solari, centri ricreativi estivi, proposte per adolescenti, in attuazione dell'art. 31 della convenzione Onu dei diritti dell'infanzia.

5. LA CHIUSURA DEGLI ISTITUTI ENTRO IL 2006

Il Governo riconosce la necessità di attivare strumenti adeguati a livello legislativo e di intervento finanziario per uno specifico "Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli Istituti per minori entro il 2006".

Il Governo si impegna a valutare, nello spirito della legge 149/01 e tenuto conto della Riforma del Titolo V della Costituzione, l'opportunità della costituzione di un fondo speciale con apposita dotazione finanziaria a partire dall'anno 2004, al fine di avviare,

di concerto con le Regioni, considerate le peculiarità territoriali, programmi e interventi alternativi all'istituzionalizzazione. Tali programmi e interventi devono sviluppare esperienze innovative di accoglienza e risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea e assicurare un adeguato sostegno economico ai genitori adottivi di minori di età superiore ai dodici anni o con *handicap* grave accertato, erogabile fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato e sia di entità congrua alle sue necessità.

In particolare per l'attuazione del Piano per la chiusura degli istituti è necessario per il Governo impegnarsi a:

- a Promuovere l'istituto dell'affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/01, in particolare rendendolo più flessibile ed idoneo alle effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente sano e sereno e valorizzando reti di famiglie e associazioni di famiglie entro cui la singola famiglia affidataria trova sostegno amicale e professionale (art. 5 comma 1 L. 149/01).
- b Promuovere l'adozione:
 - attraverso una corretta rilettura critica della normativa ed in particolare dell'art. 39 *bis*, comma 1, lett. a), della legge 184/1983 in modo da attuare correttamente la disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere "a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla legge 184/1983";
 - con l'emanazione del regolamento di cui all'art. 40, terzo comma, della legge n. 149/2001 (finora non ancora emanato) in cui venga prevista, per ogni minore dichiarato adottabile e per il quale il Tribunale per i minorenni competente non disponga l'affidamento preadottivo entro 1-2 mesi dalla dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità e che non sia già inserito in una famiglia affidataria, una scheda conoscitiva che possa essere trasmessa agli altri Tribunali per i minorenni e a tutte le altre istituzioni competenti, prevedendo il coinvolgimento di gruppi e associazioni, che danno la loro disponibilità a svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità di questi minori.
- c Diffondere lo strumento dell'adozione "mite" previsto dalla quarta ipotesi dell'art. 44 della legge 184/83. La giurisprudenza dei tribunali è concorde nel ritenere che la quarta ipotesi dell'art. 44 si applichi in due casi: a) quando vi sia un rifiuto generale a prendere in affidamento preadottivo un minore abbandonato, che presenti difficoltà d'inserimento per la sua età (di preadolescente o adolescente), o per le privazioni subite o per gli *handicap* di cui è portatore; b) quando il minore abbandonato si trova già presso un'altra famiglia, a cui è legato da un rapporto affettivo solido, tanto che un allontanamento determinerebbe per lui un serio pregiudizio. Essa va ora estendendosi ai casi di affidamento familiare nei quali risulti impossibile il rientro del minore nella famiglia di origine.
- d Riconoscere particolari requisiti per le realtà comunitarie preposte all'accogliimento di bambini vittime di esperienze traumatiche familiari, prevedendo, in particolare, la qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certifi-

cazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso.

- e Incentivare comunità in cui è prevista la presenza di famiglie come responsabili educativi.
- f Usufruento di quanto previsto all'art.11 comma 4 della legge 328/00, favorire la sperimentazione di altre forme innovative di accoglienza attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie, di un'Associazione di famiglie, di una Rete integrata di servizi.
- g Rendere effettivo il divieto di collocare minori sotto i 6 anni negli istituti.

6. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE AL SERVIZIO DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

6.1 PREMESSA

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, ruolo svolto quale Paese membro dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e di altri Organismi internazionali che si occupano di infanzia;
- dall'altro per il costante incremento di fenomeni sociali che coinvolgono direttamente l'infanzia e l'adolescenza straniera in difficoltà in Italia, nei Paesi in Via di Sviluppo e in quelli ad economia di transizione (bambini vittime di traffico interno ai Paesi e transnazionale per il loro sfruttamento e il turismo sessuale e i bambini soldato, bambini vittime di conflitti armati, bambini orfani e/o abbandonati, minori stranieri non accompagnati, adozioni illegali, bambine ed adolescenti abusate, sfruttate, mutilate, maternità precoci e contesti familiari a rischio, soggiorni terapeutici, sostegni a distanza, ...).

Una così ampia complessità d'intervento è stata affrontata solo recentemente in maniera organica, con la costituzione dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e per l'Adolescenza nel quadro del primo Piano d'azione e di interventi per lo sviluppo e al tutela dei soggetti in età evolutiva, ove ogni Ministero fu chiamato ad elaborare e definire il proprio Piano d'Azione.

6.2 LE STRATEGIE DI INTERVENTO

La Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), nell'ambito del Piano d'Azione del Ministero degli Affari Esteri (MAE) ha definito e deliberato le prime Linee Guida sulla Tematica Minorile dove, tra le strategie di intervento in ambito MAE, si impegna:

- ad “attuare adeguate modalità organizzative che assicurino funzioni di indirizzo e coordinamento sulla tematica minorile”;
- ad “assicurare un coordinamento delle Direzioni Generali competenti per una definizione concordata di politiche per i minori e la programmazione di inter-

venti di cooperazione in loro favore, nel quadro ed in sinergia con gli impegni internazionali di politica estera”;

- ad “assicurare la partecipazione della DGCS al Comitato Interministeriale per i Diritti Umani della Direzione Generale Affari Politici (DGAP) del MAE per quanto attiene ai diritti dei minori”.

Tra le strategie di intervento in ambito nazionale la DGCS, nell’ambito delle attività del MAE, si impegna a:

- istituire congiuntamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, una Commissione Nazionale di coordinamento per la concertazione di politiche e iniziative di cooperazione nei Paesi del Sud del mondo ed in quelli con economie in fase di transizione e di progetti in favore degli immigrati e iniziative di educazione allo sviluppo in Italia.

Tali iniziative di coordinamento (Osservatorio Nazionale e coordinamento MAE interistituzionale) meritano un ulteriore potenziamento, al fine di superare le attuali frammentazioni e dispersioni di competenze e responsabilità che non favoriscono la programmazione organica di lungo periodo di interventi coordinati tra i molteplici attori istituzionali e della società civile organizzata.

6.3 LE COMPETENZE ATTUALI

A diverso titolo, con diversi obiettivi e diverse strategie, oggi la questione dell’infanzia e dell’adolescenza a livello internazionale è ripartita principalmente tra questi soggetti istituzionali:

1. Ministero degli Affari Esteri (MAE), che, attraverso le diverse Direzioni Generali, coordina tutta l’attività di politica internazionale a favore dell’infanzia e dell’adolescenza. In particolare, le Direzioni più impegnate su questa tematica sono:
 - La Direzione Generale per gli Affari Politici Multilaterali ed i Diritti Umani (DGAPM) per il negoziato sugli Accordi internazionali relativi alla tutela e alla promozione dei diritti umani a favore dei fanciulli, in coordinamento con il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU);
 - La Direzione Generale per gli Italiani all’Estero e Politiche Migratorie (DGIT) per la tutela dei bambini migranti, per le adozioni internazionali ed in seno ad esse i negoziati bilaterali: attraverso il ricorso allo strumento negoziale, infatti, si possono soddisfare i diritti dei bambini/e ed adolescenti rendendo più trasparenti e fluide le procedure adottive. È stato istituito un Gruppo di lavoro, composto da rappresentanti del Ministero per gli Italiani nel Mondo e della DGIT, che segue la problematica della sottrazione internazionale di minori. Il Gruppo si riunisce periodicamente, al fine di individuare le linee di condotta più idonee sia sul piano tecnico sia sul piano politico, per prevenire, in relazione a casi singoli, il verificarsi di problemi che coinvolgano i minori o per ridurre l’impatto una volta che questi siano sorti, suggerendo possibili soluzioni per la salvaguardia dell’interesse prioritario del minore;
 - La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) per la promozione, il coordinamento, il finanziamento, la realizzazione ed il monitoraggio delle politiche e delle iniziative di tutela e di sviluppo sostenibile delle nuove

- generazioni a rischio, in età minorile, nei Paesi in Via di Sviluppo, in quelli ad economia di transizione e, in Italia, attraverso gli strumenti dell'educazione allo sviluppo e della cooperazione decentrata, in attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e nel quadro della lotta alla povertà;
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, della riduzione in schiavitù 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 Politiche sociali, per quanto concerne il coordinamento dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'adolescenza e, 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'Istruzione, Università e Ricerca, dell'Ambiente svolgono attività importanti a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza straniera in Italia.

La legge 451/97 ha preso atto del fatto che le problematiche e le strategie d'intervento sono tra loro fortemente correlate ed ha favorito il coordinamento ed 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 l'esigenza di una forma di coordinamento delle politiche degli interventi rivolti ai minori stranieri non accompagnati/orfani affinché siano al centro di strategie politiche, che li riconducano a "sentirsi figlio di qualcuno" e membro di una comunità. Anche se per un armonico sviluppo individuale del minore, deve essere primariamente favorito, ove possibile conformemente al principio del suo superiore interesse, l'integrazione nell'ambito del proprio contesto familiare, nonché nell'ambito della comunità di appartenenza.

Nel quadro del ruolo di coordinamento della politica internazionale svolto dal Ministero degli Affari Esteri, per quanto riguarda le attività di cooperazione allo sviluppo e di emergenza, la Legge 49/87 ne conferma la competenza al Ministero Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), già peraltro attribuita da leggi precedenti.

Con la legge 49/87 la DGCS istituisce, tra i diversi uffici, anche l'Ufficio Donne e Tutela dell'infanzia, promuovendo diverse iniziative settoriali materno – infantile e sanitarie sulla specifica tematica dei minori. Nel 1998, nel quadro del Piano d'Azione governativo per l'infanzia e l'adolescenza e le Linee guida sulla Tematica Minorile promosse dalla DGCS nel quadro del Piano d'Azione a favore dei minori MAE, attribuisce un ruolo centrale alla tematica minorile nel sopraccitato Ufficio cambiandone il nome in Ufficio

Donne, Minori e Handicap, ove ciascuna delle tre componenti riveste un ruolo autonomo e trasversale, programmando, finanziando e realizzando iniziative multisettoriali integrate mirate allo sviluppo e al rafforzamento dei Diritti delle nuove generazioni in età minore. Già dal 1987 la DGCS ha realizzato numerosi programmi a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nei settori sanitario, educativo e sociale secondo le finalità della legge che prevede di promuovere azioni "finalizzate al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia...". Nel 1998, con una delibera del Comitato Direzionale, la DGCS promuove le "Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile" (assunte dal Ministero Affari Esteri con delibera del 26.11.1998, n.180).

Tali Linee Guida individuano, tra i "Principi Ispiratori", "il minore come soggetto di diritti fondamentali e inalienabili", "risorsa fondamentale per lo sviluppo di un Paese e indicatore significativo della situazione dello stesso" e "protagonista del proprio sviluppo, riconoscendone la dignità di interlocutore e promuovendone la partecipazione nelle decisioni, nell'adozione di strategie e nell'attuazione degli interventi che lo riguardano", adottando "un'ottica di genere che superi la neutralità della condizione infantile e combatta le discriminazioni sessuali", considerando "crimini contro l'umanità la tratta, lo sfruttamento dei minori nelle forme più intollerabili e la violazione sistematica e su larga scala della loro integrità psichica e fisica a fini economici, commerciali, sessuali, etnici, religiosi, politici, culturali, familiari e comunitarie, valorizzando, negli interventi rivolti ai minori, il ruolo della società civile, delle ONG, delle associazioni ed in particolare delle donne", considerando "l'investimento sui minori come fattore di sostenibilità dei progetti di cooperazione" e adottando "tra i criteri di efficacia degli interventi di Cooperazione i risultati conseguiti nei confronti dei minori".

In armonia e in attuazione di tali principi, la Cooperazione italiana ha dato priorità e centralità alla tutela e alla promozione delle nuove generazioni, nell'insieme dei propri programmi di cooperazione allo sviluppo, promuovendo e finanziando numerose iniziative bilaterali concordate con le Istituzioni dei Paesi beneficiari nel quadro dei Piani di Sviluppo Nazionali, multilaterali e di emergenza, in gestione diretta, per il tramite delle ONG, delle Agenzie delle Nazioni Unite (in particolare con l'UNICEF e l'ILO), della Banca Mondiale e degli Enti Locali (Cooperazione decentrata).

La DGCS ha, inoltre, promosso un'ampia informazione sulle attività svolte nel corso di questi ultimi quattro anni attraverso tre pubblicazioni, due in inglese ed una in italiano – *Italy for children's rights* – che illustrano dettagliatamente le politiche, ponendo in allegato le Linee Guida e informando sulle iniziative realizzate e i relativi finanziamenti erogati dal 1998 al 2001 compreso.

Inoltre, la DGCS informa annualmente il Parlamento con una Relazione sulla Cooperazione allo sviluppo, ove è sempre incluso, anche se in maniera sintetica, un capitolo dedicato alle iniziative a favore dei minori². Diversi Rapporti, con allegata la lista delle iniziative in corso di realizzazione, sono stati inoltre redatti, per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sul tema dello sfruttamento del lavoro minorile e per il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sul tema del traffico per sfruttamento sessuale di bambine e adolescenti e del turismo

² Capitolo II sez. III vol. I della *Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2000* (art. 3 L. 26/87), del Ministero degli Affari Esteri / DGCS.

sessuale a danno delle minorenni. La DGCS è impegnata ad aumentare sempre di più la visibilità, l'informazione e il monitoraggio delle iniziative; a tale scopo ha finanziato due progetti di monitoraggio in America Centrale/Caraibi e nel Sud-est Asiatico, ove saranno chiamati a partecipare, dalla DGCS, anche esperti esterni in rappresentanza di ONG, Enti Locali nei programmi multilaterali in corso di realizzazione affidate alle Agenzie delle Nazioni Unite attraverso accordi specifici.

Si auspica che le Linee Guida siano maggiormente conosciute ed applicate dai soggetti esterni al MAE/DGCS interessati a rafforzare con le loro risorse le iniziative esistenti al fine di raggiungere i qualificati obiettivi che pongono, in particolare la centralità/priorità della questione infanzia ed 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 politiche e delle iniziative. È quindi necessario affidare a tale Ufficio le competenze e le risorse che lo mettano in grado di assumere un ruolo di indirizzo e coordinamento, progettazione, finanziamento e monitoraggio delle numerose iniziative italiane di cooperazione per l'infanzia e l'adolescenza promosse e realizzate dai diversi uffici del Ministero degli Affari Esteri nel corso di questi anni, nell'ambito della Cooperazione multilaterale, bilaterale e di emergenza, sia a gestione diretta sia a gestione delle Agenzie ONU e/o delle Organizzazioni Non Governative e degli Enti Locali.

Conformemente alle indicazioni più volte ribadite anche in sede delle Nazioni Unite si sottolinea le necessità di incentivare lo sviluppo di 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 per lo sviluppo dell'economia nella lotta alla povertà, dei processi di pacificazione e di democratizzazione dei Paesi beneficiari e indicatore significativo della situazione dei diritti umani nei diversi Paesi, come per altro già indicato nei principi ispiratori delle Linee Guida sopracitate.

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 lo 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, destinando 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 e adolescenti 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 entro l'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 impegnati 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.

6.4 L'IMPEGNO AD UN PIÙ EFFICACE COORDINAMENTO

A fronte di questa situazione, si ritiene necessario che, nell'auspicata riforma della Cooperazione allo Sviluppo nell'ambito del MAE, si rafforzino e si strutturi la prevista realizzazione di una precisa funzione di raccordo che funga da **coordinamento operativo tra il MAE e le altre istituzioni che si occupano di infanzia e di adolescenza nei PVS**, evitando quanto più possibile la frammentazione delle competenze e delle strategie di azione.

Si evidenzia che le "Linee Guida della Cooperazione Italiana sulle Tematica Minore" deliberate del Ministero degli Affari Esteri il 26 novembre 1998, prevedono tra le "Strategie d'intervento in Ambito Nazionale", di istituire, congiuntamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, "...di una Commissione nazionale di coordinamento per la concertazione di politiche ed iniziative di cooperazione nei paesi del sud del mondo ed 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 allo 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 delle Nazioni Unite a New York, o quantomeno opportunità e possibilità di crescita e di sviluppo pari a quelle che garantiamo ai bambini italiani, poiché lo sviluppo sociale, ambientale, economico e culturale deve essere mirato a migliorare la qualità della vita dei minori.

L'Osservatorio nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza, la prevista Commissione nazionale di coordinamento del Ministero degli Affari Esteri/DGCS, l'Ufficio donne, minori e disabili del MAE/DGCS, 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 priorità delle attività di coordinamento sono:

- Prevedere, a seguito dell'evento bellico in Iraq, un adeguato stanziamento, nell'ambito del programma di interventi per il rafforzamento della cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo, a favore degli **interventi umanitari per i bambini in zone di guerra**;
- Programmare ed attuare **un'indagine conoscitiva** ed una mappatura delle risorse a livello istituzionale e della società civile e di tutti gli interventi in atto a favore dell'infanzia e dell'adolescenza nei PVS e in Italia, censendo gli interventi di cooperazione (multi-laterale, bi-laterale, emergenza e promossi dalle ONG), realizzati in gestione diretta, tramite Agenzie ONU e Organismi Internazionali - Unione Europea -, tramite ONG, Amministrazioni centrali ed Enti Locali, ed altri;
- Favorire la definizione di una griglia di indicatori per impostare e coordinare la messa in atto e la *mainstreaming* in tutte le politiche e gli interventi di sviluppo volti a paesi terzi mirati ai minori, per realizzare una **"valutazione di impatto sull'infanzia e l'adolescenza"** che inserisca la priorità infanzia e adolescenza in ogni iniziativa di cooperazione, facendo emergere gli effetti su bambini ed adolescenti realizzati dai progetti di cooperazione ed evidenziando le specifiche risorse allocate per l'infanzia e l'adolescenza;
- Promuovere la verifica e l'aggiornamento periodico delle **Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile** (26 novembre 1998), nonché il monitoraggio e la valutazione della loro attuazione, da parte della Cooperazione allo Sviluppo in coordinamento con gli altri soggetti della cooperazione;

- Sostenere **Programmi - Paese** per l'infanzia e l'adolescenza: si auspica che la DGCS-MAE promuova un maggior coinvolgimento dei diversi soggetti impegnati sulle politiche di cooperazione allo sviluppo per la definizione dei Programmi - Paese relativamente alla componente mirata ai minori. Si ricorda che già nelle "Strategie di Intervento in Ambito Generale" delle Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile, il MAE-DGCS 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 secondo l'interesse superiore del fanciullo caratterizzato da un approccio olistico";
- Promuovere, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'aumento delle risorse destinate all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS), onde permettere, all'interno di tali disponibilità finanziarie, l'aumento delle quote di finanziamento per le iniziative destinate ai minori, sul modello adottato dalla Unione Europea;
- Rafforzare 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. In tal senso le Istituzioni devono impegnarsi ad intervenire efficacemente affinché l'adozione internazionale si ponga come strumento residuale. Va quindi dato maggior impulso a queste azioni, al fine di potenziare l'utilizzo di strumenti di cooperazione internazionale e solidarietà che rendano efficaci gli interventi di prevenzione in favore dei minori privati di forme di tutela nei loro Paesi di origine, attraverso iniziative di prevenzione dall'esclusione sociale e di reintegrazione nei contesti di appartenenza. Si suggerisce di attuare i possibili collegamenti necessari tra la programmazione e gli interventi della Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI) e la DGCS a sostegno dei PVS e dei Paesi ad economia di transizione, con attività di Buon Governo nel campo formativo e normativo, nell'obiettivo di prevenire le condizioni di abbandono, l'istituzionalizzazione dei minori e la disgregazione familiare, e di rendere possibile una corretta applicazione, da parte di quei Paesi, della Convenzione dell'Aja nel quadro di un più ampio sistema di Giustizia Minorile. A tale scopo si suggerisce di promuovere un approfondimento delle possibilità di miglior raccordo tra gli Enti Autorizzati ad operare nel campo dell'adozione internazionale nei PVS, le ONG che operano all'estero ed il Ministero degli Affari Esteri/DGCS;
- Promuovere la definizione di opportune forme di **regolamentazione del Sostegno a distanza** attraverso la realizzazione di iniziative correlate ad interventi di cooperazione internazionale, che includano sistematicamente il monitoraggio delle stesse al fine di garantire la trasparenza e la qualità nella gestione degli interventi. Al riguardo il MAE è attualmente impegnato, attraverso le diverse Direzioni Generali e con il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, ad individuare gli strumenti più efficaci per la realizzazione di tali iniziative. L'attività congiunta della DGCS e della DGIT consente di favorire la propulsione a forme di aiuto mirate quale, per l'appunto, il sostegno a distanza, volte a fornire al minore l'ausilio necessario per la realizzazione dei diritti al sostentamento e allo studio;
- Promuovere e/o rafforzare il coordinamento delle già esistenti iniziative di Educazione allo Sviluppo, di Informazione e di Cooperazione decentrata della DGCS

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, deprivazione da condizioni di sviluppo equilibrate, tratta,...). Le Amministrazioni centrali, le Regioni, gli Enti locali ed il Comitato minori stranieri possono individuare azioni atte ad arginare il flusso e concordare, anche con la DGCS, interventi volti a tutelare i minori stranieri presenti nel territorio nazionale in applicazione di quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In particolare, dovrà essere data speciale attenzione al ricongiungimento familiare tra i lavoratori/lavoratrici extracomunitari e i propri figli naturali e adottivi affinché i minori non siano privati della loro famiglia.

Parte quarta

1. COPERTURA FINANZIARIA

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

A tali impegni è, quindi, da riconoscere carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale saranno ponderate le diverse esigenze di settore è il DPEF, sulla base del quale verrà definito il disegno di legge Finanziaria.

Organizzazione delle Nazioni unite

Commissione sui diritti umani

*Resolution 2003/86, Rights of the Child, 25 April 2003**

The Commission on Human Rights,

Emphasizing the importance of the Convention on the Rights of the Child and that its provisions and other relevant human rights instruments must constitute the standard in the promotion and protection of the rights of the child, and reaffirming that the best interests of the child shall be a primary consideration in all actions concerning children,

Bearing in mind the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict,

Reaffirming the World Declaration on the Survival, Protection and Development of the Child and the Plan of Action for the Implementation of the World Declaration on the Survival, Protection and Development of the Child in the 1990s adopted in September 1990 by the World Summit for Children (A/45/625, annex), the United Nations Millennium Declaration and the Vienna Declaration and Programme of Action adopted in June 1993 by the World Conference on Human Rights (A/CONF.157/23), which, inter alia, state that national and international mechanisms and programmes for the safeguard and protection of children, in particular those in especially difficult circumstances, should be strengthened, including through effective measures to combat exploitation and abuse of children, female infanticide, harmful child labour and the immediate elimination of its worst forms, sale of children and organs, child prostitution and child pornography, as well as other forms of sexual abuse,

Reaffirming also the outcome document of the special session of the General Assembly on children entitled “A world fit for children” adopted on 10 May 2002 (resolution S-27/2, annex) and the firm commitments contained therein to promote and protect the rights of each child - every human being below the age of 18 years,

Recalling all its previous resolutions relating to the rights of the child, particularly resolutions 2000/85 of 27 April 2000, 2001/75 of 25 April 2001 and 2002/92 of 26 April 2002, and taking note of General Assembly resolution 57/190 of 18 December 2002,

Welcoming the integration of child rights issues into the outcome documents of all major United Nations conferences, special sessions and summits,

* 63rd meeting, 25 April 2003 [Adopted without a vote. See chap. XIII - E/CN.4/2003/L.11/Add.8].

Welcoming also the work of the Committee on the Rights of the Child in examining the progress made by States parties in implementing the obligations undertaken in the Convention on the Rights of the Child and in providing recommendations to States parties on its implementation and, in cooperation with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, in enhancing awareness of the principles and provisions of the Convention, and taking note of the conclusions of the general discussions on the private sector as service provider and its role in implementing child rights held in September 2002 (CRC/C/121, para. 653),

Welcoming further the entry into force of the amendment to article 43, paragraph 2, of the Convention allowing for the increase of the membership of the Committee on the Rights of the Child from 10 to 18 and hoping that this change will allow the Committee to deal efficiently with the new challenges in monitoring the two Optional Protocols to the Convention, and hoping also that the Committee will reduce its backlog,

Welcoming the appointment by the Secretary-General of the independent expert for the United Nations study on violence against children,

Profoundly concerned that the situation of children in many parts of the world remains critical as a result of the persistence of poverty, social inequality, inadequate social and economic conditions in an increasingly globalized economic environment, pandemics, in particular HIV/AIDS, malaria, tuberculosis, natural disasters, armed conflicts, displacement, exploitation, illiteracy, hunger, intolerance, discrimination, disability and inadequate legal protection, and convinced that urgent and effective national and international action is called for,

Recognizing that environmental damage has potentially negative effects on children and their enjoyment of their life, health and a satisfactory standard of living,

Underlining the need for mainstreaming a gender perspective in all policies and programmes relating to children,

Concerned that, in conflict situations, children continue to be victims and deliberate targets of attacks with consequences that are often irreversible for their physical and emotional integrity,

Welcoming the reports of the Secretary-General on the status of the Convention on the Rights of the Child (E/CN.4/2003/79 and Add.1-2), of the Special Rapporteur on the right to education (E/CN.4/2003/9 and Add.1-2), of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography (E/CN.4/2003/79 and Add.1-2), of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict to the General Assembly at its fifty-seventh session (A/57/402) and to the Commission at its fifty-ninth session (E/CN.4/2003/77) and the report of the Secretary-General on children and armed conflict (S/2002/1299),

Concerned at the number of illegal adoptions, of children growing up without parents and of child victims of different forms of violence, abuse, exploitation and neglect within and outside the family,

Recognizing that the family is the basic unit of society and as such should be strengthened; that it is entitled to receive comprehensive protection and support; that the primary responsibility for the protection, upbringing and development of children

rests with the family; that all institutions of society should respect children's rights and secure their well-being and render appropriate assistance to parents, families, legal guardians and other caregivers so that children can grow and develop in a safe and stable environment and in an atmosphere of happiness, love and understanding, bearing in mind that in different cultural, social and political systems, various forms of family exist,

Recognizing also that partnership between Governments, international organizations and relevant bodies and organizations of the United Nations system, in particular the United Nations Children's Fund, and all actors of civil society, in particular non-governmental organizations, as well as the private sector, is important to realize the rights of the child,

Bearing in mind the International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001-2010 and recalling the Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace, which serve as the basis for the International Decade,

Reaffirming the interrelatedness of all human rights and the necessity of taking into account the universality, indivisibility, interdependence and interrelatedness of civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, to promote and protect the rights of the child,

I. IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILDREN AND OTHER INSTRUMENTS

1. *Urges once again* the States that have not yet done so to consider signing and ratifying or acceding to the Convention on the Rights of the Child, as a matter of priority and, concerned at the great number of reservations to the Convention, urges States parties to withdraw reservations incompatible with the object and purpose of the Convention and to consider reviewing other reservations with a view to withdrawing them;

2. *Urges* the States that have not yet done so to consider signing and ratifying or acceding to the Optional Protocols to the Convention on the involvement of children in armed conflict and on the sale of children, child prostitution and child pornography;

3. *Calls upon* States parties to implement the Convention fully and to ensure that the rights set forth in the Convention are respected without discrimination of any kind and that the best interests of the child are a primary consideration in all actions concerning children, to recognize the child's inherent right to life and that the child's survival and development are ensured to the maximum extent possible, and that the child is able to express his/her views freely in all opinions on matters affecting him/her and that these views are listened to and given due weight in accordance with his/her age and maturity;

4. *Stresses* that the achievement of the goals of the World Summit for Children and the special session of the General Assembly on children will contribute to the implementation of the Convention;

5. *Urges* States parties to take all appropriate measures for the implementation of the rights recognized in the Convention, bearing in mind article 4 of the Convention,

by strengthening relevant governmental structures for children, including, where appropriate, ministers in charge of child issues and independent commissioners for the rights of the child;

6. *Calls upon* all States to put an end to impunity, as a way to prevent violations of international human rights and humanitarian law, including where children are victims, in particular for serious crimes, such as the crime of genocide, crimes against humanity and war crimes, to bring perpetrators of such crimes to justice and not to grant amnesties for these crimes;

7. *Encourages* all States, to strengthen their national statistical capacities and to use disaggregated statistics, inter alia, disaggregated by age, gender and other relevant factors that may lead to disparities, and other statistical indicators at the national, subregional, regional and international levels in order to develop and assess social policies and programmes so that economic and social resources are used efficiently and effectively for the full realization of the rights of the child;

8. *Calls upon* States parties:

(a) To ensure that the members of the Committee on the Rights of the Child are of high moral standing and recognized competence in the field covered by the Convention, serving in their personal capacity, consideration being given to equitable geographical distribution, as well as to the principal legal systems;

(b) To strengthen their cooperation with the Committee and to comply in a timely manner with their reporting obligations under the Convention and the Optional Protocols thereto, in accordance with the guidelines elaborated by the Committee, as well as to take into account the recommendations made by the Committee in the implementation of the provisions of the Convention;

9. *Decides* to request the Secretary-General to ensure the provision of appropriate staff and facilities from the United Nations regular budget for the effective and expeditious performance of the functions of the Committee, and invites the Committee to continue to enhance its constructive dialogue with the States parties and its transparent and effective functioning;

10. *Requests* the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations mechanisms, all relevant organs of the United Nations system, in particular special representatives, special rapporteurs and working groups, regularly and systematically to incorporate a strong child rights perspective throughout all activities in the fulfilment of their mandates, as well as to ensure that their staff is trained in child protection matters, and calls upon States to cooperate closely with them;

11. *Calls upon* all States and relevant actors concerned to continue to cooperate with the special rapporteurs and special representatives of the United Nations system in the implementation of their mandates, requests the Secretary-General to provide them with appropriate staff and facilities from the United Nations regular budget, when this is in accordance with their respective mandates, invites States to continue to make voluntary contributions, where appropriate, and urges all relevant parts of the United Nations system to provide them with comprehensive reporting to make the full discharge of their mandates possible;

12. *Reaffirms* the importance of ensuring adequate and systematic training in the rights of the child for law enforcement and all professionals involved in activities concerning children, including teachers, judges, lawyers and social workers, as well as co-ordination between various bodies at the governmental and local levels;

II. PROTECTION AND PROMOTION OF THE RIGHTS OF THE CHILD

IDENTITY, FAMILY RELATIONS AND BIRTH REGISTRATION

13. *Calls upon* all States:

- (a) To continue to intensify efforts to ensure the registration of all children, irrespective of their status, immediately after birth, including by the consideration of simplified, expeditious and effective procedures;
- (b) To undertake to respect the right of the child to preserve his or her identity, including nationality, name and family relations, as recognized by law, without unlawful interference, and, where a child is illegally deprived of some or all of the elements of his or her identity, to provide appropriate assistance and protection with a view to re-establishing speedily his or her identity;
- (c) To ensure as far as possible the right of the child to know and be cared for by his or her parents; to ensure that the child shall not be separated from his or her parents against their will, except when the competent authorities, subject to judicial review, determine, in accordance with applicable law and procedures and giving all interested parties an opportunity to participate in the proceedings and make their views known, that such separation is necessary for the best interests of the child; such determination may be necessary in a particular case, such as one involving abuse or neglect of the child by the parents or one where the parents are living separately and a decision must be made as to the child's place of residence; to respect the right of the child who is separated from one or both parents to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests; where such separation results from action initiated by a State, such as the detention, imprisonment, exile, deportation or death (including death arising from any cause while the person is in the custody of the State) of one or both parents of the child, that State shall, upon request, provide the parents, the child or, if appropriate, another member of the family with the essential information concerning the whereabouts of the absent member(s) of the family, unless the provision of the information would be detrimental to the well-being of the child; and, further, to ensure that the submission of such a request shall of itself entail no adverse consequences for the person(s) concerned;
- (d) To address cases of international abduction of children, bearing in mind that the best interest of the child shall be the primary consideration, and encourages States to engage in multilateral and bilateral cooperation to ensure, inter alia, the return of the child to the country where he or she resided immediately before the removal or retention and, in this respect, to pay particular attention to cases of international abduction of children by one of their parents or other relatives;

- (e) To guarantee, to the extent consistent with each State's obligations, the right of a child whose parents reside in different States to maintain on a regular basis, save in exceptional circumstances, personal relations and direct contacts with both parents by providing means of access and visitation in both States and by respecting the principle that both parents have common responsibilities for the upbringing and development of their children;
- (f) To take all appropriate measures, especially educational measures, to further promote the responsibility of both parents in the education, development and raising of children;

POVERTY

Convinced that investments in children and the realization of their rights are among the most effective ways to eradicate poverty,

14. *Calls upon* States and the international community to cooperate, support and participate in the global efforts for poverty eradication at the global, regional and country levels, recognizing that strengthened availability and effective allocation of resources are required at all of these levels, in order to ensure that all the development and poverty reduction goals, as set out in the United Nations Millennium Declaration, are realized within their time framework, and to promote the enjoyment of the rights of the child;

HEALTH

15. *Calls upon* all States to take all appropriate measures to develop sustainable health systems and social services and to ensure access to such systems and services without discrimination, and to pay particular attention to adequate food and nutrition to prevent disease and malnutrition, to prenatal and post-natal health care, to special needs of adolescents, to reproductive and sexual health and to threats from substance abuse and violence, in particular to all vulnerable groups, and calls upon all States parties to take all necessary measures to ensure the right of all children, without discrimination, to the enjoyment of the highest attainable standard of health in accordance with article 24 of the Convention;

16. *Also calls upon* all States to give support and rehabilitation to children and their families affected by HIV/AIDS and to involve children and their caregivers, as well as the private sector, to ensure the effective prevention of HIV infections through correct information and access to voluntary and confidential care, treatment and testing, including pharmaceutical products and medical technologies, affordable to all, giving due importance to the prevention of mother-to-child transmission of the virus;

EDUCATION

17. *Calls upon* all States:

- (a) To recognize the right to education on the basis of equal opportunity by making primary education free and compulsory for all, without discrimination and ensuring that all children, including girls, children in need of special protection, children with disabilities, indigenous children, children belonging to minorities and children from different ethnic origins, have access

without discrimination to education of good quality, as well as making secondary education generally available and accessible for all, in particular by the progressive introduction of free education, bearing in mind that special measures to ensure equal access, including affirmative action, contribute to achieving equal opportunity and combating exclusion, and that the education of the child is carried out and that States parties develop and implement programmes for the education of the child in accordance with articles 28 and 29 of the Convention on the Rights of the Child;

- (b) To take all appropriate measures to prevent racism and discriminatory and xenophobic attitudes and behaviour through education, keeping in mind the important role that children play in changing these practices;
- (c) To ensure that children, from an early age, benefit from education and from participation in activities which develop respect for human rights and emphasize the practice of non-violence, with the aim of instilling in them the values and goals of a culture of peace, and invites them to develop national strategies for human rights education which are comprehensive, participatory and effective;
- (d) To ensure that education programmes and materials reflect fully the promotion and protection of human rights and values of peace, tolerance and gender equality, using every opportunity presented by the International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001-2010;
- (e) To harness the rapidly evolving information and communication technologies to support education at an affordable cost, including open and distance education, while reducing inequality in access and quality;

18. Urges States:

- (a) To take measures to protect students from violence, injury or abuse, including sexual abuse and intimidation in schools, to establish complaint mechanisms that are accessible to children and to undertake thorough and prompt investigations of all acts of violence and discrimination;
- (b) To take measures to eliminate the use of corporal punishment in schools;

FREEDOM FROM VIOLENCE

19. *Requests* the independent expert to conduct the study on the question of violence against children as soon as possible, invites him to be based in Geneva in order to enhance his collaboration with the Office of the High Commissioner for Human Rights, the United Nations Children's Fund and the World Health Organization, invites Member States, United Nations bodies and organizations, including the Committee on the Rights of the Child, as well as other relevant intergovernmental organizations, to provide substantive and, where appropriate, financial support, including through voluntary contributions, for the effective conduct of the study and invites non-governmental organizations to contribute to the study, taking into account the recommendations of the Committee on the Rights of the Child made following the general discussions on violence against children held in September 2000 and 2001, and, further, encourages the independent expert to seek also the participation of children in the study, taking into account their age and maturity;

20. *Requests* the Secretary-General to submit a substantive progress report on the study to the Commission at its sixtieth session and the final in-depth study to the Commission at its sixty-first session for its consideration, with the aim of evaluating all possible complementary measures and future actions;

21. *Requests* all relevant human rights mechanisms, in particular special rapporteurs and working groups, within their mandates, to pay attention to the special situation of violence against children, reflecting their experience in the field;

22. *Calls upon* all States to take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent, and to protect children from, all forms of physical, sexual and psychological violence, including violence occurring, inter alia, in the family, in public or private institutions, in society, or perpetrated or tolerated by private individuals, juridical persons or the State;

23. *Also calls upon* all States to investigate and submit cases of torture and other forms of violence against children to the competent authorities for the purpose of prosecution and to impose appropriate disciplinary or penal sanctions against those responsible for such practices;

III. NON-DISCRIMINATION

24. *Calls upon* all States to ensure that children are entitled to their civil, political, economic, social and cultural rights without discrimination of any kind;

25. *Notes with concern* the large number of children, particularly girls, among the victims of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, and stresses the need to incorporate special measures, in accordance with the principle of the best interests of the child and respect for his or her views, in programmes to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, in order to give priority attention to the rights and the situation of children who are victims of these practices, and calls upon States to provide special support and ensure equal access to services for those children;

26. *Calls upon* all States in which ethnic, religious or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist not to deny to a child belonging to such a minority or who is indigenous the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion, or to use his or her own language;

THE GIRL CHILD

27. *Calls upon* all States to take all necessary measures, including legal reforms where appropriate:

- (a) To ensure the full and equal enjoyment by girls of all human rights and fundamental freedoms, to take effective actions against violations of those rights and freedoms, and to base programmes and policies on the rights of the child, taking into account the special situation of girls;
- (b) To eliminate all forms of discrimination against girls and all forms of violence, including female infanticide and prenatal sex selection, rape, sexual abuse and harmful traditional or customary practices, including female genital mutilation, the root causes of son preference, marriages without free and

full consent of the intending spouses, early marriages and forced sterilization, by enacting and enforcing legislation and, where appropriate, formulating comprehensive, multidisciplinary and coordinated national plans, programmes or strategies protecting girls;

CHILDREN WITH DISABILITIES

28. *Calls upon* all States to take necessary measures to ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by children with disabilities in both the public and private spheres, including access to good quality education and health care, protection from violence, abuse and neglect and, where necessary, to develop and enforce legislation against their discrimination to ensure their dignity, promote their self-reliance and facilitate their active participation and integration in the community, taking into account the particularly difficult situation of children with disabilities living in poverty;

29. *Encourages* the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities to consider the issue of children with disabilities in its deliberations;

MIGRANT CHILDREN

30. *Calls upon* all States to ensure, for migrant children, the enjoyment of all human rights as well as access to health care, social services and education of good quality; States should ensure that migrant children and especially those who are unaccompanied, in particular victims of violence and exploitation, receive special protection and assistance;

IV. PROTECTION AND PROMOTION OF THE RIGHTS OF CHILDREN IN PARTICULAR DIFFICULT SITUATIONS

CHILDREN WORKING AND/OR LIVING ON THE STREET

31. *Calls upon* all States to prevent violations of the rights of children working and/or living on the street, including discrimination, arbitrary detention and extrajudicial, arbitrary and summary executions, torture, all kinds of violence and exploitation, and to bring the perpetrators to justice, to adopt and implement policies for the protection, social and psychosocial rehabilitation and reintegration of these children, and to adopt economic, social and educational strategies to address the problems of children working and/or living on the street;

REFUGEE AND INTERNALLY DISPLACED CHILDREN

32. *Calls upon* all States to protect refugee, asylum-seeking and internally displaced children, in particular those who are unaccompanied, who are particularly exposed to risks in connection with armed conflict, such as recruitment, sexual violence and exploitation, to pay particular attention to programmes for voluntary repatriation and, wherever possible, local integration and resettlement, to give priority to family tracing and reunification and, where appropriate, to cooperate with international humanitarian and refugee organizations;

CHILD LABOUR

33. *Calls upon* all States to translate into concrete action their commitment to the progressive and effective elimination of child labour that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development, and to immediately eliminate the worst forms of child labour, to promote education as a key strategy in this regard, including the creation of vocational training and apprenticeship programmes and the integration of working children into the formal education system, as well as to examine and devise economic policies, where necessary, in cooperation with the international community, that address factors contributing to these forms of child labour;

34. *Also urges* all States that have not yet done so to consider ratifying and implementing the Convention concerning the prohibition and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour (No. 182) and the Convention concerning the minimum age for employment (No. 138) of the International Labour Organization and calls upon States parties to these instruments to comply in a timely manner with their reporting obligations;

CHILDREN ALLEGED TO HAVE OR RECOGNIZED AS HAVING INFRINGED PENAL LAW

35. *Calls upon:*

- (a) All States, in particular States in which the death penalty has not been abolished, to comply with their obligations as assumed under relevant provisions of international human rights instruments, including in particular articles 37 and 40 of the Convention on the Rights of the Child and articles 6 and 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights, keeping in mind the safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty and guarantees set out in Economic and Social Council resolutions 1984/50 of 25 May 1984 and 1989/64 of 24 May 1989; and calls upon those States to abolish by law as soon as possible the death penalty for those aged under 18 at the time of the commission of the offence;
- (b) All States to protect children deprived of their liberty from torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;
- (c) All States to take appropriate steps to ensure compliance with the principle that depriving children of their liberty should be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, in particular before trial, and to ensure that, if they are arrested, detained or imprisoned, children are provided with adequate legal assistance and are separated from adults, to the greatest extent feasible, unless it is considered in their best interest not to do so, and also to take appropriate steps to ensure that no child in detention is sentenced to forced labour, corporal punishment, or deprived of access to and provision of health-care services, hygiene and environmental sanitation, education, basic instruction and vocational training, taking into consideration the special needs of children with disabilities in detention, in accordance with their obligations under the Convention on the Rights of the Child;

V. PREVENTION AND ERADICATION OF THE SALE OF CHILDREN,
CHILD PROSTITUTION AND CHILD PORNOGRAPHY

36. *Calls upon* all States:

- (a) To take all appropriate national, bilateral and multilateral measures, inter alia to develop national laws and allocate resources for the development of long-term policies, programmes and practices and to collect comprehensive and disaggregated gender-specific data, to facilitate the participation of child victims of sexual exploitation in the development of strategies and to ensure the effective implementation of relevant international instruments concerning the prevention and the combat of trafficking and sale of children for any purpose or in any form, including the transfer of the organs of the child for profit, child prostitution and child pornography, and encourages all actors of civil society, the private sector and the media to cooperate in efforts to this end;
- (b) To increase cooperation at all levels to prevent and dismantle networks trafficking in children;
- (c) To consider ratifying or acceding to the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime;
- (d) To criminalize and effectively penalize all forms of sexual exploitation and sexual abuse of children, including within the family or for commercial purposes, child pornography and child prostitution, child sex tourism, the sale of children and their organs, and the use of the Internet for these purposes, while ensuring that, in the treatment by the criminal justice system of children who are victims, the best interests of the child shall be a primary consideration, and to take effective measures against the criminalization of children who are victims of exploitation and effective measures to ensure prosecution of offenders, whether local or foreign, by the competent national authorities, either in the country where the crime was committed, or in the offender's country of origin, or in the country of destination, in accordance with due process of law;
- (e) In cases of the sale of children, child prostitution and child pornography, to address effectively the needs of victims, including their physical and psychological recovery and full reintegration into society;
- (f) To combat the existence of a market that encourages such criminal practices against children, including through the adoption and effective application of preventive and enforcement measures targeting customers or individuals who sexually exploit or sexually abuse children, as well as ensuring public awareness;
- (g) To afford one another the greatest measure of assistance in connection with investigations or criminal or extradition proceedings brought in respect of the offences set forth in article 3, paragraph 1, of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, including assistance in obtaining evidence at their disposal for the proceedings;

- (h) To contribute to the elimination of the sale of children, child prostitution and child pornography by adopting a holistic approach, addressing the contributing factors, including underdevelopment, poverty, economic disparities, inequitable socio-economic structures, dysfunctioning families, lack of education, urban-rural migration, gender discrimination, irresponsible adult sexual behaviour, harmful traditional practices, armed conflicts and trafficking in children;

37. *Requests* the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography to submit a report to the Commission at its sixtieth session;

VI. PROTECTION OF CHILDREN AFFECTED BY ARMED CONFLICT

Noting with appreciation the Agenda for War-Affected Children adopted by the International Conference on War-Affected Children, held in Winnipeg, Canada, in September 2000, and efforts by regional organizations to include prominently the rights and protection of children affected by armed conflict in their policies and programmes,

38. *Reaffirms* the essential role of the General Assembly, the Economic and Social Council and the Commission on Human Rights for the promotion and protection of the rights and welfare of children, including children in armed conflict, and takes note of the importance of the debates held by the Security Council on children and armed conflict, of Council resolutions 1379 (2001) of 20 November 2001 and 1460 (2003) of 30 January 2003 and of the undertaking by the Council to give special attention to the protection, welfare and rights of children in armed conflict when taking action aimed at maintaining peace and security, including provisions for the protection of children in the mandates of peacekeeping operations, as well as the inclusion of child protection advisers in these operations;

39. *Stresses* the continuing importance of the Plan of Action on Children Affected by Armed Conflict of the International Red Cross and Red Crescent Movement and the resolution on this subject adopted at the twenty-seventh International Conference of the Red Cross and Red Crescent;

40. *Takes note* of the entry into force of the Rome Statute of the International Criminal Court (A/CONF.183/9) and notes in particular the inclusion therein, as a war crime, of conscripting or enlisting children under the age of 15 years or using them to participate actively in hostilities in both international and non-international armed conflicts;

41. *Calls upon* States:

- (a) To end the recruitment of children and their use in armed conflicts contrary to international law, including obligations assumed under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict and the Convention concerning the prohibition and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour (No. 182) of the International Labour Organization;
- (b) When ratifying the Optional Protocol, to raise the minimum age for voluntary recruitment of persons into their national armed forces from that set

out in article 38, paragraph 3, of the Convention, bearing in mind that under the Convention persons under 18 years of age are entitled to special protection, and to adopt safeguards to ensure that such recruitment is not forced or coerced;

- (c) To ensure that children are not forcibly or compulsorily recruited into their armed forces and, where voluntary recruitment to the national armed forces under the age of 18 years is permitted, to ensure compliance with the safeguards under article 3, paragraph 3, of the Optional Protocol;
- (d) To take all feasible measures to prevent recruitment and use of children by armed groups, as distinct from the armed forces of a State, including the adoption of legal measures necessary to prohibit and criminalize such practices;
- (e) To take all feasible measures to ensure the demobilization and effective disarmament of children used in armed conflicts and to implement effective measures for their rehabilitation, physical and psychological recovery and reintegration into society, taking into account the rights, and the specific needs and capacities of girls;

42. *Calls upon:*

- (a) All States and other parties to armed conflict to respect fully international humanitarian law and, in this regard, calls upon States parties to respect fully the provisions of the Geneva Conventions of 12 August 1949 and the Additional Protocols thereto of 1977;
- (b) Armed groups that are distinct from the armed forces of a State not, under any circumstances, to recruit or use in hostilities persons under the age of 18 years;
- (c) All States and relevant United Nations bodies and agencies and regional organizations to integrate the rights of the child into all activities in conflict and post-conflict situations, to ensure adequate child protection training of their staff and personnel and to facilitate the participation of children in the development of strategies in this regard, making sure that there are opportunities for children's voices to be heard;
- (d) All States and relevant United Nations bodies to continue to support national and international mine action efforts, including through financial contributions, mine awareness programmes, mine clearance, victim assistance and child-centred rehabilitation, taking note of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction, and welcomes the positive effects on children of concrete legislative and other measures with respect to anti-personnel mines, and also taking note of the Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby Traps and Other Devices (Amended Protocol II) to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, and the implementation of these instruments by those States that become parties to them;

43. *Recommends* that, whenever sanctions are imposed, in particular in the context of armed conflict, their impact on children be assessed and monitored and, to the

extent that there are humanitarian exemptions, they be child-focused and formulated with clear guidelines for their application, in order to address possible adverse effects of the sanctions, and reaffirms the recommendations of the General Assembly and the International Conference of the Red Cross and Red Crescent;

VII. RECOVERY AND SOCIAL REINTEGRATION

44. *Encourages* States to cooperate, including through bilateral and multilateral technical cooperation and financial assistance, in the implementation of their obligations under the Convention on the Rights of the Child, including in the prevention of any activity contrary to the rights of the child and in the rehabilitation and social integration of the victims, such assistance and cooperation to be undertaken in consultation among concerned States and relevant international organizations as well as other relevant actors;

VIII.

45. *Decides*:

- (a) To request the Secretary-General to submit to the Commission at its sixtieth session a report on the rights of the child, with information on the status of the Convention on the Rights of the Child and on the problems addressed in the present resolution;
- (b) To continue its consideration of this question at its sixtieth session under the same agenda item.

Unione europea

Consiglio dell'Unione europea

*Conclusioni del Consiglio sulla Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, 8 maggio 2003**

IL CONSIGLIO:

- 1) prende atto della dichiarazione di Bruxelles fatta in occasione della Conferenza europea sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani – una sfida globale per il XXI secolo, tenutasi il 18-20 settembre 2002;
- 2) si compiace per l'approccio generale dato nel documento alla prevenzione e alla lotta contro la piaga della tratta di esseri umani;
- 3) raccomanda agli Stati membri di:
 - a) adottare, al più presto possibile, le misure appropriate per consentire il deposito degli strumenti di ratifica della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del 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, e del protocollo addizionale della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria;
 - b) attuare al più presto possibile, entro il 1o agosto 2004, la decisione quadro sulla tratta degli esseri umani;
- 4) conviene di esaminare proposte appropriate relative all'attuazione di elementi specifici contenuti nella dichiarazione sulla prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani;
- 5) rileva che la Commissione contribuirà all'elaborazione di un piano d'azione per l'attuazione degli obiettivi della dichiarazione;
- 6) in considerazione di quanto precede, esorta gli Stati membri a considerare i seguenti punti come priorità politica:
 - a) fatti salvi i progressi compiuti nell'elaborazione di uno studio di fattibilità nell'ambito dei lavori per lo sviluppo del sistema di informazione Schengen II, creare, in collaborazione con organi come l'Interpol, l'Europol e l'Eurojust, una base di dati europea sulle persone scomparse, che includa dettagli specificamente registrati sulle persone scomparse ritenute vittime di trafficanti di esseri umani;
 - b) assicurare misure adeguate in modo che, una volta scoperte prassi illegali finalizzate alla tratta di esseri umani, cioè nell'ambito di agenzie di collocamento e agenzie di viaggio, possano essere imposte sanzioni adeguate;

* Pubblicata in GUCE c 137 del 12 giugno 2003.

- c) intensificare la cooperazione giudiziaria e di polizia con i pertinenti paesi terzi confinanti con l'Unione europea;
- d) continuare a elaborare adeguate misure di sostegno per proteggere le vittime della tratta e in particolare le donne e i bambini; tale assistenza dovrebbe essere fornita, ove opportuno, in stretta collaborazione tra le autorità statali e le organizzazioni indipendenti specializzate (ONG); incoraggiare l'ulteriore sviluppo della condivisione delle migliori pratiche.

BRUSSELS DECLARATION ON PREVENTING AND COMBATING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS*

The European Conference on preventing and combating trafficking in human beings, global challenge for the 21st Century, brought together on 18 to 20 September 2002, the EU Member States, candidate countries, neighbouring countries such as Russia, the Ukraine, the NIS, and the countries of the stabilisation and association process as well as US, Canada, China, regions, international organisations (IOs), intergovernmental organisations (IGOs), non-governmental organisations (NGOs) and the institutions of the European Union. More than 1 000 representatives of the abovementioned sectors participated.

Initiated by the European Commission under the STOP II Programme, which was set up to financially support actions to fight and prevent trafficking in human beings and the sexual exploitation of children, the Conference was organised by the International Organisation for Migration (IOM), in close cooperation with the European Parliament and the European Commission, and supported by a broad range of interested parties and participants, in particular those governments that hosted preparatory meetings.

The overarching objective of the Conference was to provide an opportunity to take stock of trends in human trafficking and a European policy to respond to a challenge that risks undermining our fundamental values and the full realisation of an area of freedom, security and justice.

The Conference was built on the vast experience gathered so far in the fight against trafficking in human beings, including legislative initiatives, numerous workshops, conferences and meetings on how to improve the intergovernmental and interinstitutional cooperation, projects, and policy implementation at European level and beyond. After some years of development of a comprehensive policy, the Conference provided yet another important milestone in the fight against human trafficking which invited actors to take the next crucial steps towards reinforcing efforts to implement best practices identified in a comprehensive and coordinated European approach.

Trafficking in human beings is an abhorrent and worrying phenomenon involving coercive sexual exploitation, labour exploitation in conditions akin to slavery, exploitation in begging and juvenile delinquency as well as domestic servitude. These practices constitute serious violations of the victims' human rights as enshrined in international law and the EU Charter on Fundamental Rights. Trafficking in human beings has been identified as a criminal activity increasingly penetrated by transnational or-

* Il testo della dichiarazione esiste solo in inglese.

ganised crime that generates substantial illicit proceeds, often laundered and fed into illicit markets, with a too low risk of prosecution and confiscation.

The international community, including institutions at local, regional and governmental level, NGOs, IOs, IGOs, and the EU institutions are called upon to match up to the challenges posed by this international crime phenomenon with all its repellent aspects and to provide an unambiguous and comprehensive response, at national, European and international levels, working towards a comprehensive, multidisciplinary and effectively coordinated policy that involves actors from all fields concerned. Such an unambiguous response must be consistent with, and indeed put at the front, human rights standards such as the Principles and Guidelines elaborated by the UN High Commissioner for Human Rights, and must give particular attention to trafficking in children taking into account their best interest and the consistency with international instruments on children's rights.

The comprehensive European policy against human trafficking needs to address the entire trafficking chain, comprising countries of origin, transit and destination alike, targeting recruiters, people who transport the victims, exploiters, other intermediaries, clients, and beneficiaries. Also the development of a broader policy on migration management can offer a substantial contribution in reducing and preventing trafficking in human beings. Furthermore, root causes of trafficking, not least including unemployment, poverty, gender inequalities, including the status of girls, social and cultural attitudes, and the demand for sexual services, cheap labour and other forms of exploitation must continue to be at the forefront of the long-term efforts to fight human trafficking effectively. A global approach to trafficking must address all forms of exploitation, including sexual exploitation, labour exploitation, in particular child labour, and begging.

The Brussels Declaration, prepared in the spirit of contributions submitted in the preparations of the Conference and in the spirit of contributions made at the Conference, aims at further developing European and international cooperation, concrete measures, standards, best practices and mechanisms to prevent and combat trafficking in human beings.

The coalition of committed governments, international bodies and NGOs is called upon to take concrete measures and to intensify cooperation in the fields of prevention, victim protection and assistance, and police and judicial cooperation, in particular with a view to achieving a swift and sustainable reduction of trafficking in human beings.

Representatives from the countries, organisations and sectors mentioned above, underlined their intention to develop the work against trafficking in human beings on the basis of the draft recommendations, standards and best practices of the Annex to this Brussels Declaration on preventing and combating trafficking in human beings.

ANNEX RECOMMENDATIONS, STANDARDS & BEST PRACTICES MECHANISMS FOR COOPERATION AND COORDINATION

1. International coordination and exchange of information

- All international bodies, governments and other actors internationally active to fight and prevent trafficking in human beings, should intensify their coopera-

tion and exchange of information with a view to achieving a better coordinated response, to avoid overlaps and duplications of work, and to maximise the impact of actions taken at international level. Governments should ensure that all IOs and IGOs that play a significant role in the fight against trafficking have adequate resources to fulfil their mandate. Imperative for improved cooperation is, furthermore, to put into practice international instruments in place and to further develop action plans that provide pragmatic and concrete solutions for cooperation that should be evaluated and followed-up.

- For the European Union, particular emphasis should be put on further efforts to continue the integration of candidate countries into the structures for cooperation against trafficking in human beings. The relation between the European Union and other countries such as non-EU Member States of the Council of Europe and other relevant countries should be given increased attention.
- In the field of law enforcement and judicial cooperation, direct contacts between competent authorities should be further promoted and take precedence over the use of complex procedures and structures.

2. European Experts Group and national structures

- The validity and performance of standards and best practices of the counter-trafficking policy at the national and international levels should be subjected to review, consolidation and development. At European level, an Experts Group, comprising representatives from governments, IGOs, NGOs, international bodies, researchers, the private sector such as the transport sector, and other stakeholders should be set up by the European Commission.
- At national level, a systematic mechanism, such as the appointment of national rapporteurs and/or regular multidisciplinary group meetings, would support a regular evaluation, monitoring and further improvement in the implementation of national policies. Links between such mechanisms should be established at European level, in close cooperation with the EU institutions, Europol, the European Judicial Network, Eurojust, and CEPOL.

3. The European Forum on prevention of organised crime

- In addition to the setting up of an European Experts Group on trafficking, the European Commission should intensify its efforts to enhance and deepen inter-institutional dialogue and cooperation under its European Forum on prevention of organised crime, in particular with a view to continuing the identification of appropriate measures against trafficking in human beings and intensifying the dialogue between public and non-governmental actors on the basis of a consultation mechanism to be established. The objective would be to establish a European policy that comprises a continuous and transparent process of policy review, consolidation and further development of approaches and instruments in the fight against trafficking in human beings. For this purpose, a dedicated subgroup of the European Forum on prevention of organised crime should be set up. The European Forum on the fight against trafficking in human beings

should be convened without delay to continue its important work and to commence the follow-up to this Declaration.

4. Strengthening European networking on victim assistance

- All organisations involved in the provision of assistance to victims should further develop networking and exchanges with a view to ensure the promulgation and implementation of best practices, including accessibility of information on the availability of both governmental and non-governmental facilities and resources, «safe house» accommodation and specialist support measures. Such networking of especially the NGO sector should also be used to facilitate the dialogue with the relevant European institutions. Intensified networking will also play a critical role in return programmes for victims of trafficking. In addition, the IO- IGO-NGO sector and others involved in the assistance to victims should make efforts to ensure the management and quality of the assistance to and protection of victims that is provided, for instance through the development of a self-assessment framework, to be further elaborated and supported under the European Forum on the fight against trafficking in human beings.

5. European database of missing persons

- A feasibility study should be conducted on the establishment of a European database for missing persons, in conjunction with Interpol and Europol, which would include specifically recorded details of missing persons that are believed to be the victims of traffickers. Such a database would be of critical importance in the context of unaccompanied minors that become child trafficking victims.

6. Mobilising EU-instruments

- Instruments used in cooperation with government authorities or in supporting local NGOs and civil society should be further developed with all countries of origin, transit and destination. The Tacis and Phare programmes have retained attention to the problem of trafficking in human beings. The CARDS programme for the Balkans includes the fight against trafficking as a strategic objective. All these programmes are also important in view of their broader aims that will contribute to the long-term efforts to address the root causes of trafficking in human beings.
- Jointly financed and implemented actions against trafficking in human beings, such as the joint EU/US information campaigns, should be further considered and implemented.
- Specifically in the field of justice and home affairs, the Framework Programme on police and judicial cooperation in criminal matters (AGIS) should be fully utilised to augment the achievements under the STOP and STOP II Programmes and the implementation of a comprehensive European policy against trafficking in human beings.
- Trafficking in human beings should be included on the social agenda in Europe.

PREVENTION OF TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS

7. Root causes

- An essential aspect of a human rights based approach to trafficking in human beings is to put emphasis on gender perspectives. A European counter trafficking strategy should include the combating of gender-based violence and patriarchal structures that foster a favourable environment for trafficking.
- Legislation and policies on equal opportunities must protect and strengthen the legal and social position of women and children and specifically address all forms of gender discrimination.
- Support programmes should be established aiming at the full participation and empowerment of women in their societies, in particular, in educational facilities and economic life, including support to female entrepreneurship.
- Support programmes should aim at the strengthening of efforts to tackle poverty and further marginalisation, particularly amongst the most vulnerable groups of the populations, including women and the girl child, in all countries of origin, transit and destination through measures designed to improve governance, material support, social protection and employment opportunities and sustainable economic developments.
- Without confusing the fight against trafficking in human beings with the fight against illegal immigration, programmes to prevent and combat trafficking should be inserted in a global concept of migration management, therefore, taking into account all different aspects that could intervene in the migration process. It is necessary to examine ways of increasing opportunities of legal, gainful and non-exploitative labour migration in order to reduce the usage of irregular means.
- It should be an essential and common goal for the fight against trafficking to address the reduction of the demand for sexual services and cheap labour. This includes education to equal and respectful relationships between sexes, and awareness campaigns especially targeting clients.

8. Research

- In order to develop efficient and targeted prevention measures on trafficking in human beings, there is a need for improved data, research, and analysis, including on the character and scale of trafficking and the trafficking and exploitation mechanisms deployed by the organised criminal groups. A methodology should be developed that takes into account the evolving character of this form of crime into consideration. Research on this phenomenon should be a priority at European level under the sixth Research Framework Programme.
- To facilitate research and analysis, strategic, depersonalised, qualitative and quantitative data and information on all the component and structures of trafficking should be made available and exchanged on a bilateral and multi-lateral basis.
- A crucial component in the comprehensive counter-trafficking response will be further research and analysis of the «demand» side of the trafficking pro-

cess and an examination of methods by which the demand of clients can be effectively reduced.

- Research should be developed that focuses specifically on the needs and vulnerability of children.

9. Training

- Specialised, joint training should be set up which targets police investigators, prosecutors, IO, IGO and NGO personnel, intended in particular at improving the conduct of counter-trafficking operations, the identification and rescue of trafficked victims and of their subsequent treatment by the police and criminal justice system. Moreover, the use and management of proactive, intelligence led investigative tactics should be developed. Specific specialised training modules need to focus on child trafficking, addressing the complex and special vulnerabilities of child victims.
- General, multi-disciplinary and human rights based counter-trafficking training for judicial, law enforcement, medical, education, diplomatic, immigration, IO, IGO and NGO personnel and other concerned professional groups should be developed. This training should also focus on the immediate needs and treatment of victims and of how they should be treated by the criminal justice system. It should also promote a multi-disciplinary approach by for instance specialised NGOs providing lectures at police academies.
- Specific training programmes aimed at front-line police and frontier personnel and the new recruits of both agencies should be developed that are designed to enable them to recognise the indicators of trafficking related crimes, the collection and dissemination of counter-trafficking intelligence, and to fully realise their potential to identify and rescue victims. As an integral part of increasing the ability of front line and recruit personnel to assist victims, this training should incorporate the principles of democratic policing, human rights and gender equality and should consist of elements like gender sensibility, intercultural qualification, anti-racist strategies and an overall human rights education.
- General training of international military and police peacekeepers and related civilian contractors on the subject of human trafficking and its impact on victims should be included in preparation of missions. This should include codes of conduct, identification and reporting on trafficking activity and non-involvement in any activity that adds to the exploitation of trafficked victims.
- Closer links should be developed with educators and Ministries of Education with a view to elaborating and including relevant and realistic teaching modules in school and college curricula and to informing pupils and students of human rights and gender issues. These subjects should be specifically linked to teaching young people about the modus operandi and dangers presented by trafficking crime, the opportunities for legal migration and foreign employment and of the grave risks involved in irregular migration.

10. Awareness-raising

- Awareness-raising and information campaigns should be an on-going process and not be limited to «one-off» activities in various locations.
- Awareness-raising campaigns should be aimed at relevant target groups, including potential victims, policy makers, law enforcement officers, diplomatic and consular personnel and other relevant public officials, such as medical, social services, and employment officials. They should include an overall aim towards the target groups to increase their readiness to address trafficking in human beings adequately, strengthen their institutional capacity to counter trafficking and promote the sustainability of the activities of the campaigns.
- The campaigns must be realistic and factual concerning the possibilities of legal migration and foreign employment opportunities and of the potential risks posed by the use of irregular migration methods. They should be of a multimedia format to include videos, printed material etc. To support this process, each potential State of destination should prepare briefing materials such as leaflets, brochures or videos, prepared in the language of the country concerned, addressing migration and employment opportunities within their territory. This material should be prominently displayed in the consular and visa sections of the State diplomatic missions and copies should also be enclosed in any postal visa applications.
- The perception of the problem of trafficking in human beings brought forward by media needs to include a clear explanation of the phenomenon and this explanation needs to be better developed. To maximise public knowledge and awareness of trafficking, targeted awareness raising campaigns with media professionals should be conducted, including the preparation of updated briefing or background material on trafficking crime.
- Awareness raising campaigns aiming at the «demand» side of the trafficking process should be developed as part of a comprehensive process of reducing trafficking effectively.
- Well-publicised telephone «hotlines» should be established in the countries of origin, transit and destination. These «hotlines» should serve two purposes: (i) they can act as an independent source of advice and guidance to potential victims who may be considering the merits of offers made by the traffickers, (ii) the «hotline» can be used as a «first point of contact» for trafficked victims who can then be referred to the full available range of support measures. The data protection must be guaranteed for the victims' safety.

11. Administrative controls

- Regimes and practices should be implemented to regulate and monitor agencies that frequently appear within the modus operandi of the trafficking crime. Agencies such as bridal, employment, tourist, escort, au-pair or adoption entities should be monitored by State authorities so that those that act outside of the legal requirements and practices can be identified, and, where appropriate, be subjected to adequate sanctions. This activity should include coor-

dination with the ministerial entities responsible for international police co-operation with a view to provide early identification of those agencies that may be engaged in malpractice or actively complicit in trafficking crime.

- The security and quality of identity and travel documents must be enhanced at every stage of the trafficking process. Personnel training and equipment to detect forged or altered documents must be strengthened. A closer cooperation and exchange of information should be developed among consulates and embassies in countries of origin, transit and destination.
- Within the countries of destination, it is essential to implement measures to reduce the «invisibility of exploitation». A multi-agency programme of monitoring, administrative controls and intelligence gathering within the sex and labour markets will greatly contribute to this objective. Police, health, employment, other concerned public officials, and IO, IGO and NGO personnel should work together to impose high visibility monitoring of the sex and labour markets and to develop intelligence sources within them to provide early warning of trafficking indicators. Close liaison should be conducted with employers and workers organisations' in order to develop early warning systems of the use of illegal labour.
- Given the increasing use of the Internet within the overall modus operandi of trafficking crime, monitoring of the medium must be seen as an integral part of the reduction of the «invisibility of exploitation». Public-private partnerships with the Internet service providers must be further developed.
- In order to prevent trafficking for the purpose of labour exploitation, more effective measures aiming at curbing the illegal labour market and the promotion of better life and working conditions in countries of origin and destination are needed.

12. Specific recommendations to prevent the trafficking of children

- The special vulnerability and needs of child-trafficked victims is recognised and enshrined in international and national law. This must also be clearly reflected in practice. To reduce the incidence of child trafficking, specific action should be implemented such as in the field of passport and visa regulations, including the possibility to require that all children over the age of five must be in possession of their own passport and the extension of submission times for visa applications in respect of children to allow for background enquiry in the origin and destination countries. The inclusion of biometrics in issued travel documents will contribute to better identification of trafficked and missing children. Another important measure is to require carrier agents to retain the identity and travel documents of unaccompanied minors and those of children that are accompanied, but not by an immediate family member that can then be handed into the possession of the immigration authorities at the point of arrival. In addition, research and development of systems for registration of children could contribute to the prevention of trafficking in children once set up.

VICTIM PROTECTION AND ASSISTANCE

13. Immediate victim assistance

- Research and analysis must be developed to identify profiles of traffickers and trafficked victims, including the design of a matrix of key trafficking indicators for use by front-line police and border personnel to enable them to make the distinction between trafficked victims and irregular migrants.
- Victims of trafficking must be granted access to a full range of support measures that should include access to sheltered accommodation, physical, sexual and psychological health care and support and independent health, legal and social counselling. The provision of such treatment must be on a consensual and fully informed basis.
- Victims should be counselled as to the benefits of sexual health checks, but should not be subjected to mandatory testing for HIV-AIDS or other forms of sexually transmitted diseases.
- In providing such support measures, the specific and special needs of trafficked child must be addressed. As a minimum standard child victims must have access to the school system and vocational training taking into account these special needs.
- Access to and provision of shelter, protection and assistance to victims should be timely and adequately funded. In the context of trafficking, this very often means the proper funding of IO, IGO and NGO shelter functions. This would also contribute to ensure the independent status of these organisations, in particular NGOs.
- The exchanges between NGOs, social workers and others concerned with victim assistance from countries of origin, transit and destination should be developed. This would improve the understanding of the victim that would contribute to the recovery of the victim and eventually also to his or her reintegration. Those concerned with assistance to victims should also seek to involve collaborators from countries of origin in the work of their organisation.
- Trafficked victims must be recognised as victims of serious crime. Therefore they should not be re-victimised, further stigmatised, criminalised, prosecuted or held in detention centres for offences that may have been committed by the victim as part of the trafficking process.
- Where a trafficked victim is also entitled to seek asylum under the current provisions, the fact that the person is also a trafficked victim should not interfere in any way with the right to seek asylum or other available forms of residence. Victims should also be treated in accordance with the terms laid down in Article 14 of the UN Protocol on trafficking in persons.
- Protocols of minimum standards should be drawn up between law enforcement services and IOs and NGOs on the immediate treatment of trafficked victims. Without endangering the confidence a victim should have for an NGO, these standards would include at least:
 - that law enforcement officers must recognise victims of trafficking as vic-

tims of serious crime that must not be re-victimised and must treat them in accordance with their human rights and in accordance with the UN Protocol on trafficking in persons;

- that the safety of the victims and their families is the paramount consideration;
- that the investigator has a clear duty to conduct a continuous process of risk assessment in respect of the safety and welfare of the victims and their families at every stage of the investigative and judicial process and beyond.

14. The victim as a witness

- Removal of victims of trafficking should be avoided in cases where it is necessary for their protection or where they can contribute to the investigation against the traffickers.
- There is a need to identify and develop protocols to regulate the conditions under which law enforcement services have access to victims in shelters or who are otherwise being supported by the IO-IGO-NGO sector. Such protocols should include best practices that clearly define the roles and responsibilities of each side and address police visits to the shelters, the presence of an independent counsellor to represent the victim at all times, the provision of a verbal and written briefing as to the exact responsibilities and conditions under which a victim would be required to provide his/her deposition and testimony. Such protocols should also govern the exchange of intelligence between law enforcement and the IO-IGO-NGO sector and include as a minimum standard the prohibition of exchange of personalised data without the written permission of the victim. A common standard for the evaluation and dissemination of the intelligence material to be exchanged should also be agreed.
- Best practice should also be developed that allows for the presence of an independent counsellor at every stage of the investigative and criminal proceedings, facilities to provide the deposition in a video or audio format, legal protection of the confidentiality of his or her true identity and address, facilities to give his/her testimony via a video link or by other means that do not require the victim to be in the physical presence of his/her exploiter, and the full range of court support measures during the period of his/her testimony.
- On the basis of threat assessments of the risks involved for the victim witness, witness protection measures should include the provision of shelter or «safe house» accommodation, including the victim's family, change of identity with supporting documentation, relocation, access to funding, provision of security advice and brief training, and the provision of personal security equipment.
- Access to short-term residence permits for those victims that agree to cooperate with the criminal justice system of the State concerned must be made available. The proposal for a Directive (COM(2002) 71) on this topic, which will be part of the acquis once adopted, will form one of key components of a comprehensive European approach. The detailed explanation to a victim of exactly what would be required by the criminal justice system is a central part of a long enough reflec-

tion period before such a short-term residence permit is issued and should include the fact that account will be taken of the victim's cooperation when that person applies for a residence permit on other grounds, once the special short-term permit has expired. The implementation of such a residence permit must be carefully monitored and evaluated to prevent the incidence of «procedure shopping» whereby the capacity to accommodate and support genuine trafficked victims is eroded by the claims of fraudulent victims. A victim should be allowed the opportunity to appeal against administrative or judicial decisions taken in the context of short-term permits of stay. Furthermore, schemes on providing short-term residence permits for social protection or humanitarian reasons should be evaluated and the feasibility of such a scheme forming part of a European policy be examined.

- Victims as witnesses and/or intelligence sources are of immense potential to the counter-trafficking response, but there are real risks involved in their deposition, testimony and/or the exchange of intelligence. Therefore, a process of continuous risk assessment should be developed with the IO, IGO or NGO providing the shelter or other form of assistance, at the point at which the victim decides to become a witness or an intelligence source.
- It will be necessary to revise current entry criteria to law enforcement witness protection measures as the majority of trafficked victims would not qualify for access as they are unable to provide essential and indispensable evidence against major «actors» in cases involving serious crime, many trafficked victims can only testify against mid-level operatives. Alternative and improved forms of witness protection should also be identified and researched.
- The development of regional witness protection programmes in which a number of States could cooperate together in the provision of safe accommodation and protection for trafficked victim-witnesses should be researched and developed. This could provide for the voluntary relocation of a victim-witness to a neutral country before and after the criminal proceedings.
- In view of the increased level of risk that will exist after the provision of evidence by a victim, there should be no forced return unless the victim has expressed a desire to return or a thorough risk assessment has been conducted that concludes that it is safe to do so.

15. Victim reintegration

- The range of victim reintegration measures should be made available to trafficked persons irrespective of whether they are being returned to their home countries or being provided with longer term residency status in the country of destination.
- Where necessary, identified victims should be provided with proper identity documents.
- In order to support the reintegration process and reduce the risk of re-trafficking, reintegration programmes should be aimed at empowering the victims by developing their capacity to attain economic independence through the provision of entrepreneurial support or vocational training or job opportunities.

- Networking between IOs, IGOs, NGOs, and others involved in the provision of assistance to victims in countries of origin, transit and destination should be intensified and further developed with a view to facilitate the reintegration of victims. The reintegration of victims would also benefit from an increased level of attention from the consulates and embassies in the countries of origin and destination.

POLICE AND JUDICIAL COOPERATION

16. Legislative recommendations

- Trafficking in human beings is inadmissible and must not be facilitated by any legislative shortcomings or flaws. The law must ensure the protection of victims and witnesses, the prohibition of illicit work, the prohibition of the exploitation of the prostitution of others and monitoring and regulation of residence on national territory so that such trafficking can be combated effectively. From the viewpoint of both definition and the sentences to be handed down, it is necessary to strengthen and facilitate the fight against trafficking in human beings at the European level and beyond. Almost two years after the first signatures, the ratification and implementation, including the monitoring of implementation, of the United Nations Convention against transnational organized crime and its supplementing Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, must be an immediate priority for the achievement of a converged legislative platform and a basis for intensified cooperation. It must also be ensured that other relevant international instruments and conventions, such as the Optional Protocol to the Convention on the rights of the child, on the sale of children, child prostitution and child pornography, and the Convention on the elimination of all forms of discrimination against women, are ratified and properly implemented.
- A regime of adequate penalties should be introduced into national legislation for specific trafficking crimes and related offences, including offences in relation to living off the earnings of prostitution. When the offence involves children, the offence should be considered as an aggravated offence constituting a basis for more severe penalties.
- In order to identify, sequester and confiscate the criminal assets and proceeds of traffickers, legislative provisions should be further developed with a view to facilitate the confidential proactive and parallel investigation of the financial affairs of suspected traffickers. These provisions should include a legal duty on financial institutions to disclose suspect money laundering transactions to law enforcement agencies and should impose a strict legal duty on financial institutions not to disclose the existence of police enquiries into a suspect's financial affairs.
- With the aim to speed up exchange of information in criminal investigations and mutual legal assistance, direct contacts between competent law enforcement services and judicial authorities should form an integral part of the development of legal instruments and agreements on law enforcement and judi-

cial cooperation. The cooperation and exchange of information on procedures and channels for law enforcement and judicial cooperation between Central Authorities and other competent authorities should be intensified. Within the EU, the Convention on Mutual Legal Assistance and its 2001 Protocol should be ratified and implemented, a process that should be supplemented with the elaboration of practical arrangements to ensure the fullest possible use of the instruments.

- Specific criminal offences of engaging in any form of witness intimidation or other forms of perverting or interfering with the course of justice in respect of trafficking cases should be developed where they do not already exist. National legislation should also provide the possibility for the victim-witness to give evidence in a place other than that in which the person being prosecuted is situated through the use of audio-visual methods or other facilities within a court. Specific attention should be given to the particularly vulnerable position of children in judicial proceedings.
- National legislation must ensure the victims right to seek and secure compensation for the injuries and harm they have suffered.
- The implementation of the provisions of the EU Framework Decision on combating trafficking in human beings and the standing of victims in criminal proceedings, both of which are part of the *acquis*, should be thoroughly evaluated. Identified gaps and lacunae in the implementation should be followed up by legislative initiatives with clearer legal obligations for implementation.

17. Specialisation and exchange measures

- It is imperative for the development of a European response to trafficking, and indeed the threat from organised crime, to pay increased attention to the potential of the practitioners. European and international structures and instruments should be used to their full potential and full support should be ensured to the practical day-to-day cooperation among investigating magistrates, prosecutors and law enforcement officers in their efforts to dismantle the international criminal networks involved.
- Specialised, joint investigative teams of investigators and prosecutors should be set up within each State to improve the professionalism of trafficking investigations and service to victims and to improve the rate of conviction of traffickers (see also point 9 on training). These teams should develop expertise in the conduct and management of both reactive, victim led and proactive, intelligence led investigations and prosecutions together with expertise in the management of parallel financial investigations, assets seizure and money laundering.
- The existing police and magistrates liaison networks should be strengthened and include trafficking crime as an integral part of their work. As an interim measure, where there are deficits in the liaison network, particularly in the countries of origin, a programme of «liaison officer sharing» could be agreed between participating States.

- A European Centre of Excellence of investigative and prosecutorial experts who would be made available to be sent to any requesting country act seeking expert operational assistance as short-term, «on-site» advisers in complex trafficking cases should be developed.
- Bilateral and multilateral exchange of operational trafficking investigators on a longer-term basis should be encouraged as a response to ongoing trafficking problems between one or more States, or regionally, where the modus operandi of the crime would justify such exchanges.

18. Investigative methods

- Proactive, intelligence led investigative techniques that are designed to identify, investigate and successfully prosecute traffickers without reliance on the testimony of the victims should be developed and refined. These include, for instance, targeted multi-agency intelligence gathering and analysis, coordinated and parallel proactive financial investigation that seeks to identify and follow the money trail in order to disclose compelling evidence of criminal activity, and the use of a range of human and technical intrusive and non-intrusive surveillance techniques.
- With a view to reinforcing international cooperation, the model of joint investigative teams should be further explored and developed. In addition, the feasibility of a European budget line at the disposal of the Member States' competent authorities should be looked into with a view to overcome identified obstacles in operational law enforcement and judicial cooperation.
- Investigators and prosecutors must be made aware and trained in the potential and use of DNA evidence and the opportunities that it provides in the investigation of trafficking cases and the sexual and physical abuse that accompanies it.
- Law enforcement services should acquire appropriate technologies and continue the development of their investigative and prosecutorial expertise and abilities, in order to pursue criminals who use computer technology within the modus operandi to perpetrate trafficking in human beings and related offences. Research and further examination of effective law enforcement techniques should be promoted in this field.

19. Corruption

- Effective legislative and regulatory measures to combat corruption, the establishment of standards of good governance, the promotion of legitimate commercial and financial conduct, and the development of mechanisms to curb corrupt practices, must be developed. Ratification and implementation of international conventions and standards as developed by OECD and the Council of Europe should be promoted.
- States should cooperate towards the successful conclusion of the United Nations Convention against Corruption.

L'Europe de l'Enfance

Terms of reference for the Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

Name

The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance.

Type

Informal meetings on a regular basis for EU-ministers and/or high-level officials holding responsibility for childhood policies.

Background

Children¹ are not a concrete element of the EU's sphere of authority, but many decisions made by the EU affect the lives of children directly or indirectly, such as legislative instruments related to many aspects i.a. social protection, the labour market, the media, health, justice, the environment as well as consumer and food issues.

Objective

Against this background, ministers and/or high-level government officials need to meet and exchange strategies, viewpoints and best practices on children's issues in the context of EU policies and the UN Convention on the Rights of the Child.

The Group will work for the introduction of mainstreaming of children's policies and the rights of the child in all policies of the Union.

Powers and procedures

The Group cannot adopt binding declarations, as Children's Europe does not have official status. The meetings will fall outside the formal EU framework between ministers of the EU countries or government officials with responsibility for childhood policies. Summaries of meetings held by the Presidency will be prepared. The other countries can then submit their comments to the summary within a time limit set by the Presidency.

The Presidency holding the meeting can select topics or continue discussions of issues from previous meetings. Workshops, study trips and conferences can also be organised to address selected issues in greater detail.

L'Europe de l'Enfance maintains information exchange with ChildONEurope, may ask and give suggestions to ChildONEurope on the activities undertaken and the subjects dealt².

Participants

The ministers of the EU countries and/or high-level government officials with responsibility for childhood policies. Every member country appoints a contact person who coordinates its participation in the meetings.

¹ By childhood is understood: "Children up to 18 years of age".

² This paragraph was approved during the L'Europe de l'Enfance meeting of Athens 30 May 2003.

In addition, the individual Presidency holding the meeting may invite candidate countries, children, the EU Commission, the Council of Europe, NGOs, research institutes, the network and other relevant participants as observers.

Meeting frequency

At least one meeting will be held in each Presidential period. However, each Presidency can decide whether the meeting is for ministers or government officials. In connection with the meetings, preparatory meetings can be held with the previous and subsequent Presidency to ensure continuity in the topics discussed, etc.

L'Europe de l'Enfance meetings last a minimum of one day and a maximum of two.

The agenda and other documents to be used at the meeting will be sent to participant countries no later than 3 weeks before the meeting. The agenda shall include the item "any other business".

Financing

As a minimum, the Presidency defrays the cost of holding the meeting. Participant countries pay transportation and accommodation expenses of their participants.

Language

As a minimum, it must be possible to speak French and English at the meetings and as a minimum, written materials (agenda, summaries, etc.) should preferably also be available in English and French.

Duration

These terms of reference apply until such time when the Group decides to change them. Unanimity is required to change the terms of reference.

*Kirsten á Rogvi
Copenhagen 11 October 2002*

Consiglio d'Europa

*Convention on Contact concerning Children**

PREAMBLE

The member States of the Council of Europe and the other signatories hereto,

Taking into account the European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children of 20 May 1980 (ETS No. 105);

Taking into account the Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction and the Hague Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children;

Taking into account the Council Regulation (EC) No. 1347/2000 of 29 May 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and in matters of parental responsibility for children of both spouses;

Recognising that, as provided in the different international legal instruments of the Council of Europe as well as in Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989, the best interests of the child shall be a primary consideration;

Aware of the need for further provisions to safeguard contact between children and their parents and other persons having family ties with children, as protected by Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 (ETS No. 5);

Taking into account Article 9 of the United Nations Convention on the Rights of the Child which provides for the right of a child, who is separated from one or both parents, to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except when this is contrary to the child's best interests;

Taking into account paragraph 2 of Article 10 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, which provides for the right of the child whose parents reside in different States to maintain on a regular basis, save in exceptional circumstances, personal relations and direct contacts with both parents;

Aware of the desirability of recognising not only parents but also children as holders of rights;

Agreeing consequently to replace the notion of "access to children" with the notion of "contact concerning children";

Taking into account the European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS No. 160) and the desirability of promoting measures to assist children in matters concerning contact with parents and other persons having family ties with children;

* The Convention on contact concerning children (ETS 192) opened for signature 15 May 2003.

Agreeing on the need for children to have contact not only with both parents but also with certain other persons having family ties with children and the importance for parents and those other persons to remain in contact with children, subject to the best interests of the child;

Noting the need to promote the adoption by States of common principles with respect to contact concerning children, in particular in order to facilitate the application of international instruments in this field;

Realising that machinery set up to give effect to foreign orders relating to contact concerning children is more likely to provide satisfactory results where the principles on which these foreign orders are based are similar to the principles in the State giving effect to such foreign orders;

Recognising the need, when children and parents and other persons having family ties with children live in different States, to encourage judicial authorities to make more frequent use of transfrontier contact and to increase the confidence of all persons concerned that the children will be returned at the end of such contact;

Noting that the provision of efficient safeguards and additional guarantees is likely to ensure the return of children, in particular, at the end of transfrontier contact;

Noting that an additional international instrument is necessary to provide solutions relating in particular to transfrontier contact concerning children;

Desiring to establish co-operation between all central authorities and other bodies in order to promote and improve contact between children and their parents, and other persons having family ties with such children, and in particular to promote judicial co-operation in cases concerning transfrontier contact;

Have agreed as follows:

CHAPTER I – OBJECTS OF THE CONVENTION AND DEFINITIONS

Article 1 – Objects of the Convention

The objects of this Convention are:

- a) to determine general principles to be applied to contact orders;
- b) to fix appropriate safeguards and guarantees to ensure the proper exercise of contact and the immediate return of children at the end of the period of contact;
- c) to establish co-operation between central authorities, judicial authorities and other bodies in order to promote and improve contact between children and their parents, and other persons having family ties with children.

Article 2 – Definitions

For the purposes of this Convention:

- a) “*contact*” means:
 - i. the child staying for a limited period of time with or meeting a person mentioned in Articles 4 or 5 with whom he or she is not usually living;
 - ii. any form of communication between the child and such person;

- iii. the provision of information to such a person about the child or to the child about such a person.
- b) “*contact order*” means a decision of a judicial authority concerning contact, including an agreement concerning contact which has been confirmed by a competent judicial authority or which has been formally drawn up or registered as an authentic instrument and is enforceable;
- c) “*child*” means a person under 18 years of age in respect of whom a contact order may be made or enforced in a State Party;
- d) “*family ties*” means a close relationship such as between a child and his or her grandparents or siblings, based on law or on a *de facto* family relationship;
- e) “*judicial authority*” means a court or an administrative authority having equivalent powers.

CHAPTER II – GENERAL PRINCIPLES TO BE APPLIED TO CONTACT ORDERS

Article 3 – Application of principles

States Parties shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to ensure that the principles contained in this chapter are applied by judicial authorities when making, amending, suspending or revoking contact orders.

Article 4 – Contact between a child and his or her parents

1. A child and his or her parents shall have the right to obtain and maintain regular contact with each other.
2. Such contact may be restricted or excluded only where necessary in the best interests of the child.
3. Where it is not in the best interests of a child to maintain unsupervised contact with one of his or her parents the possibility of supervised personal contact or other forms of contact with this parent shall be considered.

Article 5 – Contact between a child and persons other than his or her parents

1. Subject to his or her best interests, contact may be established between the child and persons other than his or her parents having family ties with the child.
2. States Parties are free to extend this provision to persons other than those mentioned in paragraph 1, and where so extended, States may freely decide what aspects of contact, as defined in Article 2 letter *a*, shall apply.

Article 6 – The right of a child to be informed, consulted and to express his or her views

1. A child considered by internal law as having sufficient understanding shall have the right, unless this would be manifestly contrary to his or her best interests:
 - to receive all relevant information;
 - to be consulted;

- to express his or her views.
2. Due weight shall be given to those views and to the ascertainable wishes and feelings of the child.

Article 7 – Resolving disputes concerning contact

When resolving disputes concerning contact, the judicial authorities shall take all appropriate measures:

- a) to ensure that both parents are informed of the importance for their child and for both of them of establishing and maintaining regular contact with their child;
- b) to encourage parents and other persons having family ties with the child to reach amicable agreements with respect to contact, in particular through the use of family mediation and other processes for resolving disputes;
- c) before taking a decision, to ensure that they have sufficient information at their disposal, in particular from the holders of parental responsibilities, in order to take a decision in the best interests of the child and, where necessary, obtain further information from other relevant bodies or persons.

Article 8 – Contact agreements

1. States Parties shall encourage, by means they consider appropriate, parents and other persons having family ties with the child to comply with the principles laid down in Articles 4 to 7 when making or modifying agreements on contact concerning a child. These agreements should preferably be in writing.

2. Upon request, judicial authorities shall, except where internal law otherwise provides, confirm an agreement on contact concerning a child, unless it is contrary to the best interests of the child.

Article 9 – The carrying into effect of contact orders

States Parties shall take all appropriate measures to ensure that contact orders are carried into effect.

Article 10 – Safeguards and guarantees to be taken concerning contact

1. Each State Party shall provide for and promote the use of safeguards and guarantees. It shall communicate, through its central authorities, to the Secretary General of the Council of Europe, within three months after the entry into force of this Convention for that State Party, at least three categories of safeguards and guarantees available in its internal law in addition to the safeguards and guarantees referred to in paragraph 3 of Article 4 and in letter *b* of paragraph 1 of Article 14 of this Convention. Changes of available safeguards and guarantees shall be communicated as soon as possible.

2. Where the circumstances of the case so require, judicial authorities may, at any time, make a contact order subject to any safeguards and guarantees both for the purpose of ensuring that the order is carried into effect and that either the child is returned at the end of the period of contact to the place where he or she usually lives or that he or she is not improperly removed.

- a) Safeguards and guarantees for ensuring that the order is carried into effect, may in particular include:
- supervision of contact;
 - the obligation for a person to provide for the travel and accommodation expenses of the child and, as may be appropriate, of any other person accompanying the child;
 - a security to be deposited by the person with whom the child is usually living to ensure that the person seeking contact with the child is not prevented from having such contact;
 - a fine to be imposed on the person with whom the child is usually living, should this person refuse to comply with the contact order.
- b) Safeguards and guarantees for ensuring the return of the child or preventing an improper removal, may in particular include:
- the surrender of passports or identity documents and, where appropriate, a document indicating that the person seeking contact has notified the competent consular authority about such a surrender during the period of contact;
 - financial guarantees;
 - charges on property;
 - undertakings or stipulations to the court;
 - the obligation of the person having contact with the child to present himself or herself, with the child, regularly before a competent body such as a youth welfare authority or a police station, in the place where contact is to be exercised;
 - the obligation of the person seeking contact to present a document issued by the State where contact is to take place, certifying the recognition and declaration of enforceability of a custody or a contact order or both either before a contact order is made or before contact takes place;
 - the imposition of conditions in relation to the place where contact is to be exercised and, where appropriate, the registration, in any national or transfrontier information system, of a prohibition preventing the child from leaving the State where contact is to take place.
3. Any such safeguards and guarantees shall be in writing or evidenced in writing and shall form part of the contact order or the confirmed agreement.
4. If safeguards or guarantees are to be implemented in another State Party, the judicial authority shall preferably order such safeguards or guarantees as are capable of implementation in that State Party.

CHAPTER III – MEASURES TO PROMOTE AND IMPROVE TRANSFRONTIER CONTACT

Article 11 – Central authorities

1. Each State Party shall appoint a central authority to carry out the functions provided for by this Convention in cases of transfrontier contact.

2. Federal States, States with more than one system of law or States having autonomous territorial units shall be free to appoint more than one central authority and to specify the territorial or personal extent of their functions. Where a State has appointed more than one central authority, it shall designate the central authority to which any communication may be addressed for transmission to the appropriate central authority within that State.

3. The Secretary General of the Council of Europe shall be notified of any appointment under this article.

Article 12 – Duties of the central authorities

The central authorities of States Parties shall:

- a) co-operate with each other and promote co-operation between the competent authorities, including judicial authorities, in their respective countries to achieve the purposes of the Convention. They shall act with all necessary despatch;
- b) with a view to facilitating the operation of this Convention, provide each other on request with information concerning their laws relating to parental responsibilities, including contact and any more detailed information concerning safeguards and guarantees in addition to that already provided according to paragraph 1 of Article 10, and their available services (including legal services, publicly funded or otherwise) as well as information concerning any changes in these laws and services;
- c) take all appropriate steps in order to discover the whereabouts of the child;
- d) secure the transmission of requests for information coming from the competent authorities and relating to legal or factual matters concerning pending proceedings;
- e) keep each other informed of any difficulties likely to arise in applying the Convention and, as far as possible, eliminate obstacles to its application.

Article 13 – International co-operation

1. The judicial authorities, the central authorities and the social and other bodies of States Parties concerned, acting within their respective competence, shall co-operate in relation to proceedings regarding transfrontier contact.

2. In particular, the central authorities shall assist the judicial authorities of States Parties in communicating with each other and obtaining such information and assistance as may be necessary for them to achieve the objects of this Convention.

3. In transfrontier cases, the central authorities shall assist children, parents and other persons having family ties with the child, in particular, to institute proceedings regarding transfrontier contact.

Article 14 – Recognition and enforcement of transfrontier contact orders

1. States Parties shall provide, including where applicable in accordance with relevant international instruments:

- a) a system for the recognition and enforcement of orders made in other States Parties concerning contact and rights of custody;
- b) a procedure whereby orders relating to contact and rights of custody made in other States Parties may be recognised and declared enforceable in advance of contact being exercised within the State addressed.

2. If a State Party makes recognition or enforcement or both of a foreign order conditional on the existence of a treaty or reciprocity, it may consider this Convention as such a legal basis for recognition or enforcement or both of a foreign contact order.

Article 15 – Conditions for implementing transfrontier contact orders

The judicial authority of the State Party in which a transfrontier contact order made in another State Party is to be implemented may, when recognising or declaring enforceable such a contact order, or at any later time, fix or adapt the conditions for its implementation, as well as any safeguards or guarantees attaching to it, if necessary for facilitating the exercise of this contact, provided that the essential elements of the order are respected and taking into account, in particular, a change of circumstances and the arrangements made by the persons concerned. In no circumstances may the foreign decision be reviewed as to its substance.

Article 16 – Return of a child

1. Where a child at the end of a period of transfrontier contact based on a contact order is not returned, the competent authorities shall, upon request, ensure the child's immediate return, where applicable, by applying the relevant provisions of international instruments, of internal law and by implementing, where appropriate, such safeguards and guarantees as may be provided in the contact order.

2. A decision on the return of the child shall be made, whenever possible, within six weeks of the date of an application for the return.

Article 17 – Costs

With the exception of the cost of repatriation, each State Party undertakes not to claim any payment from an applicant in respect of any measures taken under this Convention by the central authority itself of that State on the applicant's behalf.

Article 18 – Language requirement

1. Subject to any special agreements made between the central authorities concerned:

- a) communications to the central authority of the State addressed shall be made in the official language or in one of the official languages of that State or be accompanied by a translation into that language;
- b) the central authority of the State addressed shall nevertheless accept communications made in English or in French, or accompanied by a translation into one of these languages.

2. Communications coming from the central authority of the State addressed, including the results of enquiries carried out, may be made in the official language or one of the official languages of that State or in English or French.

3. However, a State Party may, by making a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, object to the use of either French or English under paragraphs 1 and 2 of this article, in any application, communication or other documents sent to their central authorities.

CHAPTER IV – RELATIONSHIP WITH OTHER INSTRUMENTS

Article 19 – Relationship with the European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children

Paragraphs 2 and 3 of Article 11 of the European Convention of 20 May 1980 (ETS N° 105) on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children shall not be applied in relations between States Parties which are also States Parties of the present Convention.

Article 20 – Relationships with other instruments

1. This Convention shall not affect any international instrument to which States Parties to the present Convention are Parties or shall become Parties and which contains provisions on matters governed by this Convention. In particular, this Convention shall not prejudice the application of the following legal instruments:

- a) the Hague Convention of 5 October 1961 on the competence of authorities and the applicable law concerning the protection of minors,
- b) the European Convention on the recognition and enforcement of decisions concerning custody of children and on restoration of custody of children of 20 May 1980, subject to Article 19 above,
- c) the Hague Convention of 25 October 1980 on the civil aspects of international child abduction,
- d) the Hague Convention of 19 October 1996 on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and co-operation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children.

2. Nothing in this Convention shall prevent Parties from concluding international agreements completing or developing the provisions of this Convention or extending their field of application.

3. In their mutual relations, States Parties which are members of the European Community shall apply Community rules and shall therefore not apply the rules arising from this Convention, except in so far as there is no Community rule governing the particular subject concerned.

CHAPTER V – AMEDEMEMENTS TO THE CONVENTION

Article 21 – Amendments

1. Any proposal for an amendment to this Convention presented by a Party shall be communicated to the Secretary General of the Council of Europe and forwarded by him or her to the member States of the Council of Europe, any signatory, any State Party, the European Community, to any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of Article 22 and to any State invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 23.

2. Any amendment proposed by a Party shall be communicated to the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), which shall submit to the Committee of Ministers its opinion on that proposed amendment.

3. The Committee of Ministers shall consider the proposed amendment and the opinion submitted by the CDCJ and, following consultation of the Parties to the Convention, which are not members of the Council of Europe, may adopt the amendment.

4. The text of any amendment adopted by the Committee of Ministers in accordance with paragraph 3 of this article shall be forwarded to the Parties for acceptance.

5. Any amendment adopted in accordance with paragraph 3 of this article shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of one month after the date on which all Parties have informed the Secretary General that they have accepted it.

CHAPTER VI – FINAL CLAUSES

Article 22 – Signature and entry into force

1. This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe, the non-member States which have participated in its elaboration and the European Community.

2. This Convention is subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

3. This Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which three States, including at least two member States of the Council of Europe, have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

4. In respect of any State mentioned in paragraph 1 or the European Community, which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 23 – Accession to the Convention

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may, after consultation of the Parties, invite any non-member State of the Council of Europe, which has not participated in the elaboration of the Convention, to accede to this Convention by a decision taken by the majority provided for in Article 20 *d.* of the Statute of the Council of Europe, and by unanimous vote of the representatives of the Contracting States entitled to sit on the Committee of Ministers.

2. In respect of any acceding State, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 24 – Territorial application

1. Any State or the European Community may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Convention shall apply.

2. Any Party may, at any later date, by a declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration and for whose international relations it is responsible or on whose behalf it is authorised to give undertakings. In respect of such territory, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such declaration by the Secretary General.

3. Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 25 – Reservations

No reservation may be made in respect of any provision of this Convention.

Article 26 – Denunciation

1. Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

Article 27 – Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, any State signatory, any State Party, the European Community, to any State invited to sign this Convention in accordance with the provisions of

Article 22 and to any State invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 23 of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 22 and 23;
- d) any amendment adopted in accordance with Article 21 and the date on which such an amendment enters into force;
- e) any declaration made under the provisions of Article 18;
- f) any denunciation made in pursuance of the provisions of Article 26;
- g) any other act, notification or communication, in particular relating to Articles 10 and 11 of this Convention.

In witness whereof, the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Strasbourg, this 15th day of May 2003, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy, which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Convention, to the European Community and to any State invited to accede to this Convention.

Assemblea parlamentare

Recommendation 1601 (2003), Improving the lot of abandoned children in institutions¹

1. The Parliamentary Assembly draws attention to the fact that the United Nations Convention on the Rights of the Child, the landmark text on child protection, recognises that children are entitled to grow up in a family environment; they should therefore only be placed in institutions as a last resort, where absolutely necessary. In some countries, which are now Council of Europe member states, abandoning children – usually children with disabilities and “economic orphans” – and placing them in institutions used to be accepted as standard practice or on the grounds that it was the only possible solution.
2. The Assembly notes that this type of practice continues on account of the pressures – often financial – on families, the economic interests which hinder change, and attitudes, which are very slow to evolve.
3. Overcoming this legacy is a daunting task; the extent of the reforms required should not be underestimated and it is fortunate that many of these reforms have already been initiated in the states concerned. They will, however, require a great deal of time, the involvement of all sectors of the community, greater international co-operation and vast financial resources.
4. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers of the Council of Europe urge the member states concerned:
 - i. to prepare and publish a map of children’s institutions which must be closed down (especially those which are too big, isolated or dilapidated) and draw up a timetable for their closure;
 - ii. to promote, in co-operation with civil society, an active policy for removing children from institutions and restoring family ties by introducing alternative arrangements, and especially by returning children to their own families, placing them in foster families or family-type homes, setting up day centres, and so on, and promoting adoption within their own country;
 - iii. to systematically improve the training of staff in children’s institutions to ensure that they are properly qualified, where necessary by means of foreign partnerships;
 - iv. to introduce policies to provide assistance to families in difficulty or those which have a child with a disability, to prevent the abandonment of children.

¹ Assembly debate on 2 April 2003 (13th Sitting) (see Doc. 9692, report of the Social, Health and Family Affairs Committee, rapporteur: Mr Hancock). Text adopted by the Assembly on 2 April 2003 (13th Sitting).

5. The Assembly recommends that the Committee of Ministers ask the member states concerned to ensure that:
 - i. the diagnosis of children's disabilities and the decision to place them in institutions are accompanied by full safeguards for the fundamental rights of children and involve regular re-assessment, and that there are appeal procedures;
 - ii. children living in institutions have access to appropriate health care and are given the education and training they require to make up for inadequate schooling and social marginalisation, so as to ensure that, as young adults leaving the institution on coming of age, they have other prospects than life in the street or a psychiatric hospital;
 - iii. abandoned children living in institutions have access to effective representation (ombudsmen, specialist judges, NGOs, etc.), independent of the executive;
 - iv. they establish, in accordance with their legal system, the post of a special ombudsman for children to provide an effective protection of children's rights, including the rights of abandoned children.
6. The Assembly recommends that the Committee of Ministers set up intergovernmental activities programmes in its newest member states in support of children living in institutions, in co-operation with the European Union, Unicef and the World Bank, inter alia, in order to avoid duplication of work, prevent efforts from being made in a piecemeal fashion and ensure maximum efficiency in the shortest possible time.
7. The Assembly asks the Committee of Ministers to urge member states:
 - i. to take an active part in Council of Europe activities on behalf of people with disabilities, for example, the Partial Agreement in the Social and Public Health Field;
 - ii. to make use of Council of Europe Development Bank loans to improve the conditions in which children are cared for in institutions;
 - iii. to take advantage of 2003, European Year of People with Disabilities, to launch major national information campaigns to make people aware of the rights of children with disabilities in an endeavour to change attitudes and the way in which they and their place in society are perceived.
8. Finally, the Assembly invites the various Council of Europe bodies responsible for monitoring the honouring of commitments that must be entered into by states on joining the Council of Europe to consider respect for the rights of all children and a de-institutionalisation policy a binding obligation.



RICERCHE E STATISTICHE

Le attività di bambini e ragazzi nel tempo libero

I dati di seguito presentati sono relativi all'indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana* effettuata dall'ISTAT su cultura, socialità e tempo libero. Si tratta di un'indagine di tipo campionario su queste tematiche, che l'ISTAT svolge con cadenza annuale. Il periodo di rilevazione è stato dicembre 2001 - marzo 2002 ed è stato escluso il mese di novembre, solitamente compreso, per non accavallare la rilevazione con le operazioni censuarie svolte dai Comuni.

La popolazione di interesse per l'indagine è costituita dalle famiglie di fatto (insieme di persone coabitanti e legate da vincoli affettivi, matrimonio o parentela) residenti in Italia e dai membri che la compongono, rimanendo esclusi i membri permanenti delle convivenze. Il campione estratto per la rilevazione è rappresentativo della popolazione di riferimento è composto da 19.920 famiglie, alle quali è stato sottoposto un questionario tramite un'intervista diretta in cui si chiedevano informazioni sui dodici mesi precedenti l'intervista prendendo in considerazione, quindi, l'anno 2001. Nei casi in cui si sono incontrati problemi di disponibilità all'intervista si è ovviato al problema contattando un altro membro della famiglia o prevedendo l'autocompilazione del questionario stesso.

Passando ai contenuti, tra i vari temi trattati nella pubblicazione, l'attenzione si è concentrata su alcune attività dei giovani e dei bambini durante il tempo libero, ossia nelle ore trascorse al di fuori dell'orario scolastico. La fascia d'età presa in considerazione è quella dei bambini e dei ragazzi da 3 a 17 anni: l'argomento risulta particolarmente interessante proprio per questa fascia d'età durante la quale, di anno in anno, cresce e si forma la personalità dell'individuo e in cui si passa da una fase della vita in cui tutto è programmato dai genitori, a una in cui si comincia ad autogestirsi.

1. Mass media e letture

La televisione è ormai da anni l'elettrodomestico più usato in assoluto nella popolazione italiana. Ogni cento persone residenti nel nostro Paese ce ne sono circa 95 che dichiarano di guardare regolarmente la TV, dato che dal 1993 (primo anno in cui è stato effettuato questo tipo di indagine) non ha subito variazioni significative. Non sfuggono a questa abitudine i giovani e i giovanissimi: si consideri che ci sono ben 88,8 bambini con un'età compresa tra i 3 e i 5 anni ogni cento coetanei, che regolarmente guardano la televisione. Al crescere dell'età cresce la quota di quanti hanno questo passatempo, arrivando a 96,5 ragazzi di 15-17 anni ogni cento della stessa età. Considerando distintamente la quota di maschi e di femmine che guardano la TV, emergono differenze di un certo rilievo solo per le classi dei più piccoli, dove abbiamo 86,8 maschi ogni cento bambini dello stesso sesso di 3-5 anni mentre le femmine sono 90,7. La situazione si ribalta per la classe dei 15-17enni, dove è il genere maschile (con 97,3) ad avere la quota più alta di ragazzi che regolarmente guardano la TV rispetto alle coetanee femmine (95,7).

Tavola 1 - Persone di 3 anni e più che guardano la televisione, ascoltano la radio e persone di 6 anni e più che leggono quotidiani o hanno letto libri negli ultimi dodici mesi, distinti per frequenza, classe di età e sesso. ITALIA - Anno 2001 (per 100 persone della stessa età e sesso)

Sesso	Guardano la TV ^(a)	Ascoltano la radio ^(a)	di cui tutti i giorni ^(b)	Leggono quotidiani almeno una volta a settimana ^(c)	di cui 5 volte e più ^(d)	leggono libri ^(c)	di cui da 1 a 3 libri ^(d)
Classi di età							
MASCHI							
3 - 5	86,8	24,2	36,3	-	-	-	-
6 - 10	93,4	40,4	39,7	7,4	21,8	46,8	57,8
11 - 14	95,5	67,4	52,9	30,3	17,6	52,6	54,3
15 - 17	97,3	80,6	64,5	52,8	16,1	45,0	58,9
Tutte le età	94,5	62,5	60,2	66,7	46,5	35,3	51,0
FEMMINE							
3 - 5	90,7	37,7	37,9	-	-	-	-
6 - 10	93,1	49,2	41,1	6,1	20,5	52,6	53,2
11 - 14	94,1	79,2	63,6	28,5	15,1	67,0	49,7
15 - 17	95,7	88,5	77,1	45,9	16,8	64,2	49,3
Tutte le età	94,5	63,8	59,6	51,5	35,5	46,1	46,1
MASCHI E FEMMINE							
3 - 5	88,8	31,0	37,3	-	-	-	-
6 - 10	93,3	44,7	40,4	6,8	21,2	49,6	55,5
11 - 14	94,8	73,1	58,5	29,4	16,5	59,6	51,8
15 - 17	96,5	84,5	71,0	49,3	16,4	54,4	53,4
Tutte le età	94,5	63,2	59,9	58,9	41,5	40,9	48,1

^(a) per 100 persone di 3 anni e più

^(b) per 100 persone spettatori e/o ascoltatori

^(c) per 100 persone di 6 anni e più

^(d) per 100 lettori

Molto diffuso, anche se non ai livelli della televisione è l'ascolto della radio. Complessivamente nella popolazione, 63,2 italiani ogni cento dichiarano di ascoltarla con una buona regolarità anche se non ogni giorno; tra coloro che la ascoltano, circa il 60% lo fa regolarmente ogni giorno. Molto eterogenea la situazione nella fascia d'età oggetto di analisi: se, infatti, è pari al 31% della popolazione di 3-5 anni la quota di bambini che ascoltano la radio, questo valore sale nettamente per arrivare all'84,5% per la classe dei 15-17enni. L'abitudine all'ascolto della radio è maggiormente diffusa tra le bambine e le ragazze per tutta le fasce d'età rispetto ai coetanei maschi. Addirittura nella fascia d'età 3-5 anni sono 37,7 le bambine ogni cento coetanee e 24,2 i bambini. Questa maggiore predisposizione all'ascolto della radio da parte delle ragazze è confermato dal dato relativo alla frequenza giornaliera.

La lettura di quotidiani ha una diffusione leggermente inferiore a quella della radio nella popolazione considerata complessivamente, ma notevolmente inferiore quando si restringe l'attenzione ai ragazzi dai 6 ai 17 anni; bisogna specificare inoltre che si sta

parlando di lettura di quotidiani almeno una volta a settimana. Circa un ragazzo su due con un'età compresa tra i 15 e i 17 anni dichiara di leggere un quotidiano almeno una volta a settimana. Per classi d'età inferiori, com'era lecito aspettarsi, decresce nettamente la quota di lettori di quotidiani. Sono generalmente più i ragazzi delle ragazze che dichiarano di leggere e questo fa pensare che l'attenzione di questi giovani sia rivolta per lo più verso quotidiani sportivi, la cui varietà e offerta è tutt'altro che deficitaria. Per quel che riguarda la lettura di libri, le ragazze dimostrano un interesse maggiore rispetto ai loro coetanei dell'altro sesso. Se le differenze sono minime per i più piccoli (6-10 anni), dove si hanno 46,8 maschi lettori ogni cento coetanei contro 52,6 delle femmine, tra i 15-17enni questa quota scende a 45,0 per i maschi e sale a 64,2 per le femmine, con un *gap* pari a quasi 20 punti percentuali. Per ambedue i sessi e per tutte le fasce d'età dei minori, tra coloro che leggono poco più della metà dichiarata di leggere da uno a tre libri e solo una quota residuale (meno del 10%) legge 12 o più libri.

2. L'uso del PC e di Internet

Confronti temporali sulla diffusione del computer e di Internet hanno poco senso se si considera che il boom della popolarità di questi strumenti è veramente recente. I dati del 2001 rispetto a quelli dell'anno precedente indicano un aumento nel numero di persone che usano Internet almeno una volta a settimana, altri confronti non sono possibili. L'analisi dei dati evidenzia un elemento su tutti: la grandissima diffusione di queste macchine tra i giovani e i giovanissimi rispetto alle età più avanzate. Si tenga presente che mentre ci sono 76,7 ragazzi di 15-17 anni ogni cento coetanei che dichiarano di usare il personal computer, all'interno dell'intera popolazione questa quota scende al 37%. Si tratta di una tecnologia che evidentemente piace ai ragazzi che ne hanno fatto uno strumento di studio e di divertimento, al contrario degli adulti per i quali risulta essenzialmente uno strumento di lavoro e degli anziani per i quali questa tecnologia rimane per lo più sconosciuta. Le differenze di genere nell'uso del PC sono praticamente nulle fino ai 24 anni.

Tra coloro che, all'interno della fascia d'età 3-17 anni, dichiarano di far uso del personal computer, la gran parte lo fa con una frequenza mediamente alta ossia tutti i giorni o una o più volte a settimana, risultando quest'ultima la più frequente.

I dati sulla frequenza con cui le persone con più di sei anni si collegano a Internet rispecchiano quanto già detto a proposito dell'uso del PC e non poteva essere diversamente essendo quest'ultimo il mezzo quasi esclusivo attraverso il quale ci si può collegare al web: questo vuol dire che è proprio tra i giovani e i giovanissimi che si ha un frequente utilizzo di questo sistema. La quota di popolazione che naviga in rete è, però, sistematicamente più bassa di quella che usa il PC, il che indica che evidentemente non tutti coloro che usano il computer si collegano a Internet. Per capire la portata di questa affermazione si tenga presente che mentre per la classe 15-17 anni si era detto che l'uso del computer riguarda 76,7 ragazzi ogni cento della stessa età, l'uso di Internet ne riguarda 56. L'analisi dei dati inoltre, come per l'uso del PC, non evidenzia differenze di genere particolarmente significative nell'uso di Internet, se non una leggera prevalenza maschile soprattutto nella classe 6-10 anni e in quella immediatamente superiore 11-14.

Tavola 2 - Persone di 3 anni e più per frequenza con cui usano personal computer e persone di 6 anni e più per frequenza con cui usano Internet, alcune classi d'età e sesso. ITALIA - Anno 2001 (per 100 persone della stessa età e sesso)

Sesso	Uso del personal computer					Uso di Internet							
	Classi di età	sì	tutti i giorni	1 o più volte a settimana	qualche volta al mese	qualche volta all'anno	mai	sì	tutti i giorni	1 o più volte a settimana	qualche volta al mese	qualche volta all'anno	mai
							MASCHI						
3 - 5		16,2	2,3	9,3	3,0	1,7	73,1	-	-	-	-	-	-
6 - 10		50,6	7,6	33,5	7,1	2,4	44,7	17,4	0,9	8,4	4,9	3,2	78,3
11 - 14		73,8	24,0	41,1	5,9	2,8	22,2	41,4	4,7	23,1	9,2	4,5	55,3
15 - 17		79,9	35,1	38,0	4,7	2,1	18,5	56,8	11,5	35,2	6,8	3,3	41,6
Tutte le età		42,2	21,0	16,1	3,2	1,9	55,1	32,1	9,6	16,0	4,2	2,4	65,4
							FEMMINE						
3 - 5		16,1	0,5	10,6	3,2	1,8	76,4	-	-	-	-	-	-
6 - 10		48,3	4,4	30,5	9,9	3,5	49,9	13,2	0,8	5,5	4,5	2,4	81,9
11 - 14		72,4	17,1	44,7	8,0	2,7	22,7	37,9	3,7	20,0	9,3	5,0	58,1
15 - 17		73,4	19,5	43,5	7,2	3,2	23,8	55,3	7,8	30,2	11,8	5,5	42,0
Tutte le età		32,1	13,1	13,1	3,7	2,2	65,1	22,4	4,9	11,0	4,1	2,4	74,8
							MASCHI E FEMMINE						
3 - 5		16,2	1,4	9,9	3,1	1,7	74,8	-	-	-	-	-	-
6 - 10		49,5	6,0	32,1	8,5	2,9	45,8	15,3	0,9	7,0	4,7	2,8	80,1
11 - 14		73,1	20,6	42,8	6,9	2,7	22,5	39,7	4,2	21,6	9,2	4,7	56,7
15 - 17		76,7	27,4	40,7	5,9	2,7	21,1	56,0	9,7	32,7	9,3	4,4	41,8
Tutte le età		37,0	16,9	14,6	3,5	2,0	60,2	27,1	7,2	13,4	4,1	2,4	70,2

3. Spettacoli e intrattenimenti

La scelta degli spettacoli per la fascia d'età che ci interessa, che va dai 6 ai 17 anni, è condizionata dai genitori e dalla scuola per la quasi totalità degli intrattenimenti rilevati dall'indagine. Si tratta, infatti, di tipologie di intrattenimento tipiche di un'età adulta. Risulterebbe altrimenti difficile spiegare come 23,8 ragazzi di 15-17 anni su cento siano andati a teatro e il 39,4% abbiano visitato musei o mostre. Tra tutte rimane comunque il cinema la forma di intrattenimento maggiormente scelta dagli italiani, tant'è che circa un italiano su due dichiara di essere andato al cinema durante il 2001; per le classi d'età d'interesse questa quota sale in maniera netta, avendo 66,4 bambini di 6-10 anni ogni cento coetanei che sono stati almeno una volta al cinema, 75,7 per la classe degli 11-14enni e 82,8 per i 15-17enni.

Gli spettacoli sportivi sono il secondo intrattenimento maggiormente gradito dai giovani, sia che si parli di giovanissimi con un'età compresa tra 6 e 10 anni (31,1 ogni 100), sia per le classi immediatamente superiori dove si trovano quote crescenti di giovani che hanno fruito di tali spettacoli.

La partecipazione agli spettacoli sportivi da parte dei giovani, così come per la gran parte dei tipi di intrattenimento indagati, è proporzionalmente superiore a quella degli adulti, il che vuol dire che il numero di persone che ha fruito di questi spettacoli in relazione al totale della popolazione della stessa classe d'età è sistema-

Tavola 3 - Persone di 6 anni e più che hanno fruito nell'ultimo anno dei vari tipi d'intrattenimento, per alcune classi d'età e sesso. ITALIA - Anno 2001 (per 100 persone della stessa età e sesso)

Classi di età	Teatro	Cinema	Musei, mostre	Concerti di musica classica	Altri concerti di musica	Spettacoli sportivi	Discoteche	Siti archeologici e monumenti
MASCHI								
6 - 10	23,1	64,3	35,3	3,3	8,4	36,1	3,7	26,3
11 - 14	25,1	73,8	47,9	7,9	17,8	57,0	12,5	29,6
15 - 17	19,5	81,5	34,3	8,1	34,4	59,3	53,9	21,2
Tutte le età	17,0	52,2	28,1	8,9	20,7	40,7	29,0	22,0
FEMMINE								
6 - 10	28,4	68,5	37,6	4,8	9,8	25,7	5,7	26,1
11 - 14	27,0	77,8	46,6	8,3	21,5	37,4	20,6	26,5
15 - 17	28,3	84,1	44,8	9,1	36,7	37,3	57,7	27,8
Tutte le età	20,3	46,9	28,0	9,2	17,3	16,5	23,9	21,0
MASCHI E FEMMINE								
6 - 10	25,7	66,4	36,4	4,0	9,1	31,1	4,7	26,2
11 - 14	26,0	75,7	47,3	8,1	19,6	47,5	16,4	28,1
15 - 17	23,8	82,8	39,4	8,6	35,5	48,5	55,8	24,5
Tutte le età	18,7	49,5	28,0	9,1	19,0	28,2	26,4	21,5

ticamente più alto nelle classi d'età dei più giovani. Fa eccezione la visione di concerti di musica classica che interessa solo una quota marginale di giovani (8,6 per la classe di 15-17 anni).

Considerando i dati sulla fruizione degli intrattenimenti per la classe d'età 6-17 anni secondo il genere, il principale aspetto da mettere in evidenza è che, tranne che per gli spettacoli sportivi per i quali i maschi detengono la quota più alta, per tutti gli altri tipi di intrattenimento sono le femmine a essere maggiormente rappresentate: il che sta a indicare evidentemente che le bambine, specialmente a quell'età, sono maggiormente legate alle attività dei genitori.

4. Attività fisica e sportiva

Un bambino comincia a conoscere il mondo che lo circonda e a instaurare i legami d'intimità con i genitori e con gli amici anche e soprattutto giocando e integrandosi con gli altri. Lo sport e le altre attività fisiche, specialmente nelle fasce d'età che trattiamo, sono sicuramente da inserire nella categoria dei giochi e in quanto tali i protagonisti lo vivono. Facendo sport i bambini giocano interagendo con altri coetanei, favorendo così il processo di condivisione della crescita. Dato che sempre più i bambini tendono a passare molto tempo in casa, da soli o in compagnia di adulti, lo sport rischia di rimanere uno dei pochi momenti di aggregazione al di fuori di quello che è l'ambiente scolastico. Attraverso la lettura dei dati sull'argomento cerchiamo di interpretare come e quanto i minori si avvicinano allo sport e alle attività sportive e come negli ultimi anni questo fenomeno sia cambiato.

I dati del 2001 indicano che nelle classi d'età che vanno dalla preadolescenza alla prima giovinezza si riscontra inizialmente la dedizione prepotente alla pratica sportiva esercitata in modo continuativo, successivamente invece, al crescere dell'età, inizia una fase in cui si preferisce lo sport praticato in modo saltuario o un'attività fisica intesa come semplice esercizio per il benessere del proprio corpo e non necessariamente finalizzata alla competizione. Praticano sport in modo continuativo 16,2 bambini di 3-5 anni per 100 bambini della stessa età: un valore così contenuto è dovuto soprattutto al fatto che i bambini in questa fascia d'età non hanno un fisico maturo per affrontare tutti i tipi di sport. Nella stessa fascia d'età ben 49,1 bambini ogni 100 bambini della stessa età dichiara di non svolgere alcun attività sportiva o fisica. Come detto, è la preadolescenza che segna l'inizio per molti ragazzi di un'attività sportiva, infatti 58,8 bambini di 6-10 anni ogni 100 bambini della stessa età praticano sport assiduamente o saltuariamente. Praticano sport in modo continuativo o saltuario rispettivamente 53,6 e 14,6 adolescenti di 11-14 anni ogni 100 adolescenti della stessa età. La prima giovinezza segna un aumento degli impegni scolastici o lavorativi che si manifestano con i primi accenni di abbandono dello sport inteso come attività continuativa, a favore di una meno impegnativa attività fisica (20,3 15-17enni ogni 100 ragazzi della stessa età pratica attività fisica); anche se rimangono su valori elevati, solo 43,6 giovani di 15-17 anni per ogni 100 giovani della stessa età praticano sport in modo continuativo.

Dal confronto tra le abitudini maschili e femminili per la pratica sportiva nelle classi d'età finora esaminate emerge che le ragazze che non praticano nessuna attività

**Tavola 4 - Persone di 3 anni e più che praticano sport, per frequenza classe di età e sesso.
Anno 2001 (per 100 persone della stessa classe di età e sesso)**

Sesso	Pratica sportiva					
Classi di età	in modo continuativo	in modo saltuario	qualche attività fisica	mai	non indicato	totale
MASCHI						
3-5	13,0	5,6	27,2	49,1	5,1	100,0
6-10	51,3	9,4	19,5	18,7	1,1	100,0
11-14	59,1	16,2	13,5	10,4	0,8	100,0
15-17	52,7	17,5	14,1	14,9	0,8	100,0
Tutte le età	23,2	13,3	28,7	34,1	0,7	100,0
FEMMINE						
3-5	19,3	5,2	21,7	49,9	3,9	100,0
6-10	46,0	10,7	17,7	24,7	0,9	100,0
11-14	47,6	12,9	21,2	17,0	1,3	100,0
15-17	34,1	16,5	26,6	22,3	0,5	100,0
Tutte le età	15,3	8,0	29,9	46,2	0,6	100,0
MASCHI E FEMMINE						
3-5	16,2	5,4	24,4	49,5	4,5	100,0
6-10	48,8	10,0	18,6	21,6	1,0	100,0
11-14	53,6	14,6	17,2	13,6	1,0	100,0
15-17	43,6	17,0	20,3	18,5	0,6	100,0
Tutte le età	19,2	10,6	29,3	40,3	0,6	100,0

sportiva o fisica sono sistematicamente più numerose, di contro i maschi praticano in modo assiduo sport con valori per 100 ragazzi della stessa età più elevati rispetto alle coetanee a partire dalla preadolescenza.

Altro dato interessante che scaturisce dal confronto per sesso, è che le ragazze iniziano prima e in numero più corposo dei ragazzi a passare dallo sport a un'altra pratica comunque motoria che abbiamo definita attività fisica. Quanto appena detto può trovare spiegazione nel fatto che nelle ragazze oltre a subentrare il crescente livello d'impegno che la vita ci richiede nel crescere, maturano prima la consapevolezza dell'importanza della cura del proprio corpo.

5. Le vacanze

In Italia il rito della vacanza estiva sin dagli anni Sessanta, periodo in cui la nazione ha vissuto il boom economico, si è fortemente radicato nel tessuto nazionale. Negli anni Novanta si sono registrati piccoli segnali di rinuncia alla vacanza, *trend* che sembra essersi invertito già nel 2000 e ancor di più nel 2001, quando quasi il 50% degli italiani è partito per almeno un periodo di relax. Nelle fasce d'età che andiamo ad approfondire – a parte per i giovani di 15-17 anni che iniziano ad andare in vacanza

senza genitori, anche se in generale continuano a risentire della dipendenza economica verso quest'ultimi – le partenze per le vacanze sono legate alle decisioni dei genitori, per questo le percentuali di minori che partono per le vacanze rispecchiano, seppur con piccole differenze, quelle delle fasce d'età che vanno dai 25 ai 54 anni, fascia in cui possiamo ragionevolmente collocare i genitori degli 0-17enni.

Dai dati del 2001 tra coloro che decidono di andare in vacanza non emergono particolari differenze per genere. Nelle quattro classi d'età in cui è divisa la popolazione dei minori si registrano valori sempre superiori al 50%: infatti si passa da 51,2 bambini con meno di cinque anni ogni 100 bambini della stessa età che vanno in vacanza, sino ad arrivare ai 58,1 adolescenti di 11-14 anni. Le vacanze che i minori “decidono” di fare si risolvono per lo più in un unico periodo, per tutte le classi d'età degli 0-17enni si hanno valori di persone che si accontentano di un unico periodo di relax intorno al 65%. Meno importanti numericamente rispetto alle precedenti, ma non per questo trascurabili, sono le percentuali di minori che organizzano le vacanze su due periodi (intorno al 20%). Proprio il fenomeno di dividere le vacanze in più periodi nei primi anni del terzo millennio ha fatto registrare un incremento rispetto agli anni Novanta: per tutte le classi d'età che interessano i minori, oltre il 30% di coloro che vanno in vacanza le divide in almeno due periodi.

Tavola 5 - Persone andate in vacanza negli ultimi 12 mesi per numero di periodi, classe di età e sesso - Anno 2001 (per 100 persone della stessa classe di età e sesso)

Sesso	Di cui per numero di periodi ^(a)				
	Andati in vacanza	uno	due	tre e più	Numero medio di periodi
MASCHI					
Meno di 5	51,6	67,8	19,1	13,1	1,6
6-10	56,0	64,8	23,0	12,2	1,6
11-14	56,7	64,8	22,1	13,1	1,7
15-17	54,4	65,9	23,3	10,8	1,8
Tutte le età	50,2	67,2	21,2	11,6	1,6
FEMMINE					
Meno di 5	50,8	66,5	19,8	13,7	1,7
6-10	58,3	64,7	22,0	13,3	1,6
11-14	59,3	71,6	16,4	12,0	1,6
15-17	55,7	67,7	17,1	15,2	1,8
Tutte le età	48,5	67,3	20,0	12,7	1,6
MASCHI E FEMMINE					
Meno di 5	51,2	67,2	19,4	13,4	1,7
6-10	57,1	64,7	22,5	12,8	1,6
11-14	58,1	68,2	19,3	12,5	1,6
15-17	55,1	66,8	20,3	12,9	1,8
Tutte le età	49,3	67,3	20,6	12,1	1,6

^(a) Per 100 persone andate in vacanza della stessa età e sesso

I minori che “decidono” di non andare in vacanza vanno dal 42,0% degli 11-14enni al 48,8% dei bambini con meno di cinque anni. Diventa interessante capire le motivazioni per cui i minori non vanno in vacanza. Le motivazioni della popolazione che prima avevamo supposto come quella dei possibili genitori hanno poggiano più frequentemente su ragioni economiche. I minori, e in particolare gli 0-14enni, hanno come motivo più frequente di rinuncia alle vacanze i problemi familiari, forse perché in questa classe d'età si tende a comprendere all'interno dei problemi familiari anche quelli economici mentre per le classi d'età superiori il problema economico è sentito più come una cosa a se stante, che indubbiamente si riflette sulle dinamiche familiari ma che mantiene un'identità propria. In ogni caso, i minori che dichiarano di rinunciare alle vacanze per motivi economici risultano molto frequenti. Come era lecito aspettarsi per la fascia d'età compresa tra 0 e 5 anni e 6-10 anni assume dimensione rilevante anche il motivo legato all'età, in particolare per i più piccoli, mentre per gli 11-14enni e i 15-17enni si comincia a sentire il peso degli impegni scolastici o lavorativi.

Tavola 6 - Persone non andate in vacanza negli ultimi 12 mesi, per numero di periodi, classe di età e sesso - Anno 2001 (per 100 persone della stessa classe di età e sesso)

Sesso	Di cui per motivi ^(a)					
Classi di età	Non andati in vacanza	economici	lavoro ¹ o studio	famiglia	età	altri
MASCHI						
Meno di 5	48,4	26,7	2,5	31,6	19,4	19,8
6-10	44,0	32,1	5,7	40,7	10,8	10,7
11-14	43,3	34,8	10,5	41,3	11,4	2,0
15-17	45,6	39,4	12,6	29,0	7,3	11,7
Tutte le età	49,8	34,0	15,0	22,4	8,6	20,0
FEMMINE						
Meno di 5	49,2	22,1	2,9	34,0	19,9	21,1
6-10	41,7	31,6	5,2	43,0	13,1	7,1
11-14	40,7	36,1	8,8	37,4	8,1	9,6
15-17	44,3	38,9	11,9	33,3	7,4	8,5
Tutte le età	51,5	32,4	8,4	25,3	13,2	20,7
MASCHI E FEMMINE						
Meno di 5	48,8	24,5	2,7	32,8	19,7	20,3
6-10	42,9	31,9	5,5	41,8	11,9	8,9
11-14	42,0	35,4	9,7	39,5	9,9	5,5
15-17	44,9	39,2	12,2	31,1	7,3	10,2
Tutte le età	50,7	33,2	11,6	23,9	11,0	20,3

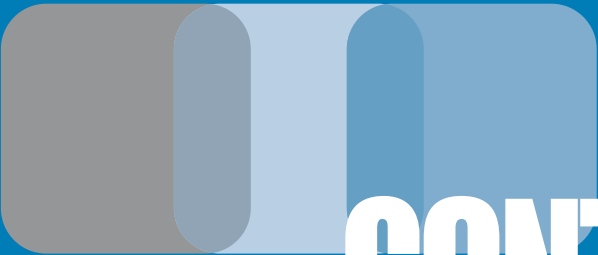
^(a) Per 100 persone non andate in vacanza della stessa età e sesso

6. Gli amici

Come già detto nei paragrafi precedenti la frequentazione di amici aiuta la condizione della crescita oltre a favorire l'instaurarsi di legami forti con altre persone che non siano familiari. Incontrare gli amici diventa sempre più un fenomeno circoscritto a poche giornate alla settimana, se non a pochi giorni al mese, vuoi perché le abitudini delle famiglie sono cambiate nel corso degli anni, vuoi perché i ritmi di vita diventano sempre più frenetici. Questo fenomeno non lo si riscontra se prendiamo in esame le sole classi d'età dei minori, forse perché per i bambini e i ragazzi di queste età sono meno gravose le responsabilità e gli impegni e l'amicizia rappresenta uno dei valori più importanti. Il 62,1% dei bambini di 6-10 anni, il 67,5% degli 11-14enni e il 67,9% dei ragazzi di 15-17 anni frequentano tutti i giorni gli amici; se sommiamo a queste percentuali i minori che vedono gli amici più di una volta alla settimana superiamo in tutte le classi d'età l'80%. Questo indica di contro che le percentuali di minori che non frequentano amici o li frequentano solo qualche volta l'anno sono veramente basse e, sommate, solo nella classe d'età 6-10 anni arriva al 5%, per le altre classi di minori siamo sotto il 2,3%. Dai dati emerge che i maschi che frequentano gli amici tutti i giorni sono sistematicamente in percentuale maggiore rispetto alle femmine, ciò si verifica sia nell'intera popolazione sia per le classi d'età da 6 a 17 anni. Le percentuali di bambine e ragazze che frequentano raramente o mai gli amici sono, anche se non con differenze macroscopiche, sistematicamente superiori alle corrispettive per i maschi. Non ci sono differenze per genere se guardiamo le percentuali di minori che dichiarano di non avere amici, peraltro queste percentuali assumono per entrambi i sessi valori molto prossimi allo zero.

Tavola 7 - Persone di 6 anni e più per frequenza con cui incontrano gli amici, classe di età e sesso - Anno 2001 (per 100 persone della stessa classe di età e sesso)

Sesso	Più di una volta a settimana	Una volta a settimana	Qualche volta al mese	Qualche volta l'anno	Mai	Non ha amici
Classi di età	Tutti i giorni					
MASCHI						
6-10	63,2	20,7	8,8	4,2	0,7	0,5
11-14	71,4	21,4	4,6	1,9	0,3	0,0
15-17	74,6	19,0	3,8	0,7	0,7	0,0
Tutte le età	32,1	27,5	18,0	12,3	5,5	2,7
FEMMINE						
6-10	61,0	22,5	8,8	3,9	0,7	0,9
11-14	63,3	25,1	8,0	1,5	0,2	0,3
15-17	60,9	28,3	7,2	1,8	0,5	0,1
Tutte le età	19,6	28,8	19,7	15,7	7,9	5,2
MASCHI E FEMMINE						
6-10	62,1	21,6	8,8	4,1	0,7	0,7
11-14	67,5	23,2	6,2	1,7	0,3	0,1
15-17	67,9	23,5	5,5	1,2	0,6	0,1
Tutte le età	25,7	28,2	18,9	14,1	6,7	4,0



CONTESTI E ATTIVITÀ

Bambini e adolescenti nei film*

Il progetto filmografico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Pillole di storia del cinema

Nel **1959** nasce la *Nouvelle Vague* francese, un movimento destinato a rivoluzionare, nel giro di pochi anni, l'idea stessa di cinema, ad aggiornarne radicalmente il linguaggio, a consolidare la centralità del regista/autore all'interno del processo cinematografico. Il primo film che inaugura questa stagione è *I quattrocento colpi*, opera prima di un giovane critico dei *Cahiers du cinéma*, François Truffaut. La pellicola ha come protagonista Antoine Doinel, un quattordicenne dal carattere timido, indisciplinato, curioso, una sorta di *alter ego* dello stesso cineasta. Tra i pochi colleghi che Truffaut annovera come propri maestri ci sono Rossellini (grazie ai capolavori neorealisti come *Roma città aperta*, *Paisà*, *Germania anno zero*), il De Sica di *Ladri di biciclette*, alcuni cineasti americani (Alfred Hitchcock, Howard Hawks, Ernst Lubitsch e non solo) e i connazionali Robert Bresson, Jean Renoir e Jean Vigo. Di quest'ultimo Truffaut amava in particolare *Zero in condotta* uno dei pochissimi film che – a suo giudizio – descriveva l'infanzia dal punto di vista dei bambini.

Nel **1982** esce nelle sale americane *E.T. L'extraterrestre* di Steven Spielberg, storia di un incontro/simbiosi tra un bambino di dieci anni e un piccolo alieno verde e innocuo. La pellicola ottiene un successo senza precedenti, tanto da contendere a *Guerre stellari* di George Lucas la prima posizione nella classifica dei film che hanno incassato di più nel corso di tutta la storia del cinema. Solo nel 1997 *Titanic* di James Cameron sposterà il film dall'ambito primato.

Nel **1921** il più grande comico di tutti i tempi si convince che è arrivato il momento per esordire – dopo una lunga serie di corti che lo avevano reso celebre – nel lungometraggio. Per la sua prima opera dichiaratamente narrativa, non basata soltanto su *gag* comiche ma su un'articolata storia da raccontare, Charlie Chaplin affianca all'abituale maschera del vagabondo quella di un piccolo bambino abbandonato, interpretato da Jackie Coogan. È così che nasce *Il monello*, film che mette insieme diversi registri linguistici: il comico, il *melò*, il surreale, il patetico.

* Marco Dalla Gassa, consulente per il progetto filmografico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel gennaio del 2000 la rivista *Entertainment Weekly* lancia un sondaggio chiedendo ai propri lettori qual è il film più pauroso mai girato nel Novecento: la preferenza quasi unanime va per una pellicola del **1973**, priva di effetti speciali strabilianti ma capace di incollare gli spettatori alla poltrona e di svegliarne le più recondite e inconsce paure: si tratta de *L'esorcista* di William Friedkin. Dietro alla lotta tra una ragazzina posseduta dal demonio e un prete che cerca di esorcizzarne il potere, si nascondono le insicurezze dell'uomo, la crisi del positivismo scientifico, l'angoscia adulta di non sapere educare e capire le nuove generazioni.

Tra il **1934** e il **1939** Shirley Temple è una delle attrici più celebri e pagate di tutta Hollywood. Ha meno di dieci anni ed è soprannominata *Riccioli d'oro*. In quel quinquennio la piccola diva interpreta quindici film. Sono quasi tutti musical o commedie romantiche in cui Shirley è solita impersonare il ruolo di un'orfanella, dotata di un'inesauribile allegria e di uno spirito mai domo, impegnata a risolvere i problemi degli adulti o a realizzarne i sogni. Molti storici del cinema hanno rinvenuto in questo modello di bimba adorabile, di mini filantropa, di angelo del focolare, uno strumento socio-politico volto a tranquillizzare l'America appena uscita dalla grande depressione e a spingerla verso un nuovo capitalismo di stampo sociale, tipico dell'era rooseveltiana.

Nel **1989** esce nelle sale europee *Dov'è la casa del mio amico*, film che svela all'Occidente il genio artistico di Abbas Kiarostami, destinato a diventare negli anni Novanta uno dei registi più importanti del panorama internazionale. L'autore iraniano ha legato il suo destino cinematografico a quello dei bambini: prima lavorando per conto del Kanun (un istituto statale che si occupa di educazione dei minori) poi per conto proprio, ha realizzato film che sanno raccontare sogni, speranze, paure, insicurezze, crudeltà dell'infanzia. *Il viaggiatore*, *E la vita continua*, *Il vento ci porterà via*, *Dieci* sono solo alcuni di essi.

Nel **2003**, al festival di Cannes *Elephant* di Gus Van Sant si aggiudica la palma d'oro, mentre a Venezia il leone d'oro va a *Il ritorno*, opera prima di Andrej Zvyagintsev. Il soggetto del film di Van Sant si ispira alla tragedia avvenuta nel 1999 nel liceo Columbine di Littleton in Colorado, quando due diciassettenni massacrarono a colpi di fucile alcuni compagni di scuola, quello del film di Zvyagintsev si costruisce attorno al complesso e coinvolgente rapporto tra due ragazzini e il loro padre. Entrambe le pellicole raccontano storie di solitaria adolescenza e hanno una forza stilistica di rara intensità. Per Zvyagintsev si è anche fatto un inevitabile paragone, quello con Andrej Tarkovskij che, nel 1962, aveva debuttato alla regia partecipando al Mostra del cinema di Venezia con *L'infanzia di Ivan* uno dei film più belli e toccanti sul rapporto tra infanzia e conflitti armati. Anche in quell'occasione il regista esordiente ottenne il leone d'oro, dando inizio a un percorso poetico per molti versi ineguagliabile.

I minori: strumento o fine?

I quattrocento colpi, Germania anno zero, Ladri di biciclette, Zero in condotta, Il monello, Dov'è la casa del mio amico, Elephant, Il ritorno, L'infanzia di Ivan, Non uno di meno (e molti altri) sul versante del cinema d'essai; *E.T. L'extraterrestre, L'esorcista, Riccioli d'oro, Mamma ho perso l'aereo, The sixth sense - Il sesto senso*, la serie di Harry Potter, *Il mago di Oz* (e molti altri) sul versante del cinema popolare: che siano d'autore o commerciali i film che hanno come protagonisti bambini e adolescenti occupano un posto centrale nella storia del cinema, farciscono di titoli le cinematografie di ogni Paese, danno origine a generi e sottogeneri. La ragione – come spiega il critico cinematografico Giovanni Grazzini in un suo interessante studio – è semplice «il bambino [...] è entrato nei più diversi filoni della storia del cinema grazie alla sua carica emotiva e al ricatto che esercita, così debole e indifeso, nel mondo degli adulti»¹. L'apparizione sullo schermo di un minore non è mai casuale o fine a se stessa. E non sempre avviene per nobili motivi, perché spesso è «oggetto di facile speculazione commerciale [...] per trarre occasione di spettacolo dalla sua dolcezza, ma anche dalla sua monelleria e dalla sua dichiarata o nascosta perversità»².

In effetti, il cinema ha “sfruttato” i minori secondo le più diverse esigenze: per indurre lo spettatore alla lacrima facile o alla risata scontata, per rendere più accattivanti e coinvolgenti i film di avventura (una volta c'era *Oliver Twist*, ora c'è Harry Potter), per terrorizzare il pubblico nei film horror (non solo *L'esorcista* o *Shining*, ma molti altri titoli) o per dare credibilità alla costruzione di mondi fantastici (si pensi a *La storia infinita*). Con il costante abbassamento dell'età media degli spettatori, la presenza dei minorenni favorisce i processi di identificazione con i personaggi. Esiste un ampio filone di film “per” adolescenti o “per” bambini (e non solo “sugli” adolescenti, “sui” bambini) che si servono e nel contempo alimentano l'infantilismo – inteso sia come età sia come maturità cinematografica – del pubblico. Proliferano pellicole di azione, di fantascienza, ma anche commedie goliardiche scritte per piacere ai teenager, prive di intenzioni artistiche, film esclusivamente di cassetta che però non producono solo ricchezza (per le *majors*) ma anche immaginari, stereotipi, modelli di comportamento.

La presenza cinematografica del minore spesso serve ad annodare tra loro simboli e messaggi di ordine etico. Non è raro incontrare piccoli protagonisti che si ergono a baluardi di valori che la società tende a cancellare (la bontà, la purezza, l'innocenza, la fragilità), così com'è altrettanto probabile che per evidenziare alcuni mali della contemporaneità come la crudeltà, la violenza, l'egoismo, l'incomunicabilità, si scelgano come vittime predestinate i bambini. Sullo schermo s'incontrano minori che hanno bisogno di protezione (per fare un esempio *Witness - Il testimone* di Peter Weir) o che, al contrario, aiutano gli adulti a crescere (*Alice nelle città* di Wim Wenders, *Gloria, una notte d'estate* di John Cassavetes). Basta

¹ Giovanni Grazzini, *Dolci pestiferi e perversi. I bambini del cinema*, Parma, Pratiche Editrice, 1995, quarta di copertina.

² *Ibidem*.

che l'età dei protagonisti cresca di qualche anno e immediatamente lo scenario cambia: ci si può imbattere in interi filoni cinematografici dedicati alla devianza o alla ribellione giovanile, alla scoperta sessuale negli adolescenti (trattata in maniera più o meno rigorosa), all'innamoramento, alla scuola, all'handicap, alla formazione ecc.

È sufficiente citare un numero limitato di film per comprendere quanto sia labile il confine che separa la pellicola che sfrutta i bambini e gli adolescenti per scopi particolari, da quella che invece cerca di rappresentarne e descriverne la condizione, i problemi, le peculiarità, le esperienze di vita quotidiana. All'interno dello stesso panorama convivono opere che danno un'immagine falsata del minore e capolavori che hanno saputo raccontare meglio di qualsiasi studio o pubblicazione scientifica la realtà delle generazioni più giovani: *I quattrocento colpi* di François Truffaut è un saggio sulla solitudine e sull'ottusità delle istituzioni in ambito educativo (famiglia, scuola, Stato); *Amarcord* di Federico Fellini restituisce in maniera ineguagliabile l'universo del fantastico presente negli adolescenti; *Bellissima* di Luchino Visconti denuncia, in maniera già lucida e preoccupata (il film è del 1951), i meccanismi di sfruttamento dei minori messi in atto dal mondo dello spettacolo e segnala i pericoli che i falsi sogni di gloria possono produrre nei più piccoli, ma anche nei più grandi come sottolinea il personaggio di Anna Magnani.

La presenza dei minori nel cinema pone interrogativi che non coinvolgono solo la settima arte, ma la società in generale: quando si può parlare di minore come "strumento" e quando come "fine" di una rappresentazione? Quando un film può essere considerato un calco realistico o verosimile della realtà, oppure il frutto di immaginari deformati, di stereotipi, di false astrazioni? Quali sono le discriminanti di ordine estetico, narrativo, sociale, psicologico che rendono un'opera cinematografica più o meno profonda, più o meno originale, più o meno interessante? Risposte non eludibili perché, dal punto di vista sia quantitativo sia qualitativo, i bambini, gli adolescenti e i giovani sono diventati elementi irrinunciabili dell'espressione cinematografica. O meglio, lo sono sempre stati.

Le ragioni e il senso di un archivio

Nel settembre del 2000, il Centro Nazionale ha avviato un lavoro di ricerca e acquisizione di film dedicati alla rappresentazione della condizione dei minori, in vista della costituzione di un archivio filmografico sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza. L'attività di documentazione traeva spunto da alcune considerazioni ancora attuali.

1. La consapevolezza che l'immagine è diventata – forse ancora più della parola – il centro di qualsiasi tipo di comunicazione sia essa istituzionale, informale, interpersonale ecc. Attraverso il linguaggio audiovisivo si trasmettono saperi, informazioni, culture, emozioni, ideologie che in passato erano esclusiva dei codici verbali o scritti.
2. La certezza che il cinema (così come ogni forma di comunicazione visiva) ha il potere di avvalorare e promuovere modelli di rappresentazione dei minori

molto diversi tra loro, di produrre aspettative, stereotipi e valori, di documentare “in maniera soggettiva” gli stati d’animo, le problematiche, le potenzialità e più in generale le peculiarità insite nelle fasce di età prese in esame.

3. La necessità di incrementare il numero degli studi che indagano il rapporto tra cinema e minori in tutte le sue sfaccettature e che, di conseguenza, stimolino sensibilità verso quest’argomento.
4. Il carattere interdisciplinare della materia.

Vale la pena approfondire quest’ultimo punto: più ancora che per altri aspetti della settima arte, la figura del minore si presta a essere studiata non solo dalle scienze “ufficiali” – la critica cinematografica che si occupa degli aspetti estetici, la storia che si occupa di quelli cronologici, produttivi, industriali di un film – ma anche dalle scienze sociali e umanistiche (sociologia, psicologia, filosofia, storia ecc.), dalle scienze della formazione, del linguaggio e della comunicazione. Studiare la rappresentazione dell’infanzia nel cinema e più in generale negli audiovisivi apre spazi di esegesi immensi e ancora poco esplorati: dalla comprensione dei meccanismi di identificazione spettatoriale in presenza di minori, alla raffigurazione di determinati disagi della società, dalla valutazione di alcuni periodi storici o di particolari realtà sociali, allo studio dei dispositivi linguistici di “propaganda” che stanno dietro ogni rappresentazione di un bambino, dall’analisi dell’impatto pedagogico che possono avere determinate pellicole sui più piccoli, all’individuazione di tematiche, categorie, concetti solitamente associati all’infanzia o all’adolescenza. Per la forza visiva che inevitabilmente sprigionano e per l’eccezionale fragilità insita nella loro età, i bambini e gli adolescenti rappresentano una lente di ingrandimento unica per studiare processi, archetipi, modelli, ideologie, avvenimenti ecc.

Il progetto filmografico nasce anche da ragioni pratiche, ovvero dalla convinzione che il film, grazie alla sua immediatezza di fruizione, possa rappresentare un dispositivo efficace per dialogare con le generazioni più giovani. La didattica, la pedagogia, l’educativa territoriale utilizzano le immagini in maniera sempre maggiore e con ottimi risultati per sviluppare percorsi alternativi nella trasmissione dei saperi. Rassegne, laboratori, corsi di alfabetizzazione cinematografica, approfondimenti tematici, realizzazioni video costituiscono ottimi strumenti di azione sociale, di acquisizione di competenze, di espressione personale, di interazione e di integrazione del singolo nel consesso sociale. Da questo punto di vista è giusto affermare che negli ultimi tempi l’attenzione e la sensibilità verso queste tematiche stanno crescendo in maniera esponenziale, per merito di un positivo fermento che agita il settore che si occupa di rappresentazione cinematografica dei minori. Si moltiplicano i festival cinematografici (Giffoni Film Festival, Castellinaria Festival internazionale del cinema giovane di Bellinzona, la Biennale del cinema dei ragazzi di Pisa, il Sottodiciotto film festival di Torino), si accendono corsi universitari, si producono studi di settore, si pubblicano riviste specializzate (*Il ragazzo selvaggio*, *Cadmo*, *Primissima scuola*), crescono le occasioni di collaborazione (con le scuole, con le associazioni) e di divulgazione (seminari, congressi, convegni). In altre parole, si sta costituendo, anno dopo anno, una rete di soste-

gno alle numerose realtà che operano nel settore, capace di elaborare e di incrementare saperi e momenti di riflessione.

È accanto a queste attività che il progetto filmografico del Centro nazionale intende ricercare il suo spazio d'azione. L'obiettivo è duplice: in primo luogo costituire un archivio interdisciplinare che documenti la condizione dei minori attraverso la lente dell'audiovisivo – dando vita a un'operazione ancora assente sul territorio nazionale e che “infittisce” la rete di cui si parlava poco sopra – e, in secondo luogo, istituire un polo di attrazione per tutti coloro che intendono studiare e utilizzare il film secondo le proprie competenze scientifiche, le proprie necessità e interessi. Come le facce di una stessa medaglia, documentazione e reperimento di film da una parte, analisi e promozione di spazi di riflessione dall'altra, procedono su binari paralleli.

I numeri e le attività del progetto

Nei primi tre anni di attività del progetto filmografico, il Centro nazionale ha acquisito più di 400 film e altrettanti ne ha selezionati per una ricerca che intende continuare nel tempo, allargandosi, in futuro, anche a linguaggi audiovisivi come il documentario, la televisione e la pubblicità. Nonostante le difficoltà dovute alla distribuzione dei film, alla dispersione del materiale, alle regole (spesso ottuse) del mercato home video e al costo del supporto audiovisivo, sono presenti nella Biblioteca Innocenti – biblioteca internazionale specializzata sui diritti dei minori all'interno della quale si possono visionare i film e i materiali raccolti – (quasi) tutti i capolavori della storia del cinema che trattano “tematiche minorili”, nonché i titoli più significativi delle diverse cinematografie mondiali, dei principali generi cinematografici, del cinema di intrattenimento e soprattutto di quello contemporaneo. Più della metà dei titoli disponibili, infatti, sono produzioni che vanno dagli anni Novanta a oggi e confermano la grande attenzione posta sulla registrazione dell'esistente. Il proposito è di portare avanti, nel corso degli anni, un censimento di tutti i film contemporanei che si occupano di minori.

Ogni pellicola è corredata di schede tecniche che servono a introdurre il lettore/spettatore alla comprensione del testo filmico, illustrandone le tematiche principali e gli aspetti formali, proponendo una lettura critica, fornendo consigli didattici e utili interrelazioni con altre pellicole. A differenza di molte schede analoghe presenti sia su carta sia on line, quelle del Centro nazionale sono redatte specificamente per analizzare la rappresentazione del minore (il suo ruolo e la sua funzione all'interno della pellicola, la sua condizione, le problematiche che suscita). Ogni scheda, corredata anche dai dati catalografici (*cast & credits*) e da una sinossi, è inserita all'interno della Banca dati filmografica³, consultabile sia dalla Biblioteca Innocenti, sia sul sito web www.minori.it. La banca dati è stata ideata per permettere

³ La Banca dati – inaugurata l'11 luglio 2001 – contiene per il momento un centinaio di schede critiche. Si tratta di quasi tutti i film italiani e dei titoli più significativi della cinematografia mondiale.

ricerche trasversali, non solo per regista o per titoli di film, ma anche per voci thesaurus, per indici, Paesi di produzione ecc. e quindi per essere un preciso e flessibile strumento di ricerca.

Accanto alla Banca dati e al supporto filmico, prevalentemente in formato DVD e VHS, l'utente avrà in mano altri tipi di materiali:

- una bibliografia aggiornata;
- le “schede capolavori”, schede ideate appositamente per quei film che hanno segnato una tappa importante nella storia del cinema, ai quali è dedicata una maggiore attenzione analitica;
- i “percorsi di visione”, ovvero approfondimenti di alcuni temi che il cinema ha affrontato con particolare attenzione (ad esempio il lavoro minorile, i bambini nei conflitti armati, l'adozione e l'affidamento), attraverso un elaborato dalla struttura innovativa che sta a metà tra la rassegna cinematografica e il saggio di ricerca.

Sull'altro versante, quello della promozione di momenti e spazi di analisi sul cinema e i minori, il progetto filmografico si muove su più piani:

1. l'organizzazione di eventi o di attività di promozione culturale e cinematografica da realizzare a cadenza semestrale o annuale⁴;
2. la collaborazione con scuole, enti locali, associazioni per favorire la circolazione delle idee e lo sfruttamento delle risorse messe a disposizione dal Centro nazionale;
3. L'apertura di uno sportello di consulenza gratuita che offre assistenza, consigli e materiali per chi intende organizzare proiezioni, rassegne, selezioni di film per approfondimenti.

Oltre a ricoprire la funzione di recettore e divulgatore dei materiali prodotti sull'argomento, il Centro nazionale promuove direttamente l'attività di ricerca, sotto forma di articoli, atti di convegni, saggi da pubblicare in forma cartacea o sul web.

Sono punti di riferimento per tutte queste attività le scuole, le associazioni culturali o cinematografiche, le agenzie del settore, i festival specializzati, le riviste, le televisioni e l'UNICEF. L'interfaccia privilegiata per facilitare la consultazione dei materiali, l'interazione con i responsabili del progetto e l'inizio di eventuali collaborazioni sarà il sito Internet (in via di ristrutturazione) e in particolare le pagine on line che affiancheranno la banca dati filmografica per offrire servizi, materiali, link utili in modo che la “messa in rete” dei saperi e delle competenze non sia solo un efficace slogan propositivo, ma anche una concreta azione di sensibilizzazione sull'argomento.

⁴ Un primo evento è già stato organizzato in occasione della giornata di inaugurazione della Biblioteca Innocenti e di presentazione della Banca dati filmografica. Si è trattato della proiezione del film *Adanggaman* del regista della Costa D'Avorio Roger Gnoan M'Bala, passato nel 2000 alla 57° Mostra internazionale d'arte cinematografica di Venezia, nonché vincitore del premio della giuria al Festival internazionale d'Amiens e programmato in numerosi altri festival internazionali (Festival dei 3 continenti di Nantes, 17e Journées du cinéma africain et créole di Montreal, Film Forum di New York, Istanbul film festival e altri).

Alla fine de *I quattrocento colpi*, Antoine Doinel scappa dal “centro d’osservazione per minori traviati” dove è stato rinchiuso per aver cercato di rubare una macchina da scrivere. La sua lunga e spossante corsa verso la libertà si arresta sulla battigia di una spiaggia. Lo sguardo del ragazzo, catturato dalla cinepresa di Truffaut e rivolto all’immensa distesa del mare mai visto prima di allora, è una combinazione di stupore, inquietudine, meraviglia, angoscia, senso di indipendenza. La pellicola termina così, su un fermo fotogramma che immortalava l’espressione del viso di Antoine. Truffaut girerà negli anni successivi altri quattro film su Antoine Doinel, filmandone la crescita fisica e intellettuale. In *Antoine e Colette*, *Baci rubati*, *Non drammatizziamo...* è solo questione di corna, *L’amour en fuite*⁵ vediamo il personaggio/attore crescere, invecchiare e procedere – anche se non sempre linearmente – nel suo lento percorso di maturazione.

Come ogni progetto che compie i suoi primi passi, i propositi si moltiplicano e con essi le idee di sviluppo. Se dovessimo prendere come simbolo l’ultima sequenza de *I quattrocento colpi*, ora ci troveremmo di fronte al mare, provando gli stessi sentimenti del protagonista: un misto di entusiasmo e inquietudine che coglie chiunque si ponga obiettivi importanti da raggiungere. Nella speranza, come è successo a Truffaut con il personaggio di Antoine, di far crescere, maturare e invecchiare un progetto che si caratterizza per il suo forte contenuto innovativo, sia nella scelta della “fonte” audiovisiva che a torto non sempre viene considerata, nell’ambito della documentazione, all’altezza del linguaggio scritto, sia per il tentativo di sfruttarne la “modernità” in più ambiti, discipline, settori ma con un solo obiettivo: accrescere la nostra conoscenza e sensibilità verso il mondo dei minori.

⁵ Le sceneggiature di tutti i film citati si trovano in François Truffaut, *Le avventure di Antoine Doinel*, Venezia, Marsilio, 1992.

Eventi

aprile-maggio 2003

Roma, 3-4 aprile 2003

Conferenza europea per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo

Conferenza europea

Organizzata da: Ministero per le attività produttive, Direzione generale per il turismo

Trento, 4 aprile 2003

"Aggiungi un posto a tavola" le prospettive di accoglienza familiare per i minori

Convegno

Organizzato da: Comunità Murialdo - Trentino-Alto Adige e Caritas Diocesana di Trento con il patrocinio del Comune di Trento e della Provincia autonoma di Trento

Per informazioni: Comunità Murialdo, via Endrici 27, Trento, tel. 0461/231320, fax 0461/236036, e-mail casefamigliamurialdo@iol.it

Cagliari, 9 aprile 2003

Limiti, potenzialità e prospettive di sviluppo del sistema imprenditoriale nella gestione dei servizi per minori. Presentazione dei risultati della ricerca realizzata all'interno della misura 3.10 fse - por Sardegna 2000-2006

Giornata di studio

Organizzata da: Advertere srl Cagliari e Regione autonoma della Sardegna

Per informazioni: Advertere srl, via Dante Alighieri 97, 09128 Cagliari, tel. 070/457152, fax 1786038376, e-mail advertere@tiscali.it

Trieste, 14 aprile 2003

Comunità locali capaci di futuro. Nuovi assetti istituzionali nelle Politiche sociali dopo la riforma del titolo V della Costituzione, con particolare riferimento all'area dei minori.

Giornata di studio

Organizzata da: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Direzione regionale Sanità e politiche sociali, Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Direzione regionale sanità e politiche sociali, Servizio per le attività socioassistenziali, Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, Trieste, tel. 040/3775646-3775515, fax 040/3775511, e-mail crda@regione.fvg.it

Roma, 6 maggio 2003

Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 18 dicembre 1990

Seminario di approfondimento giuridico

Organizzato da: Comitato italiano per i diritti dei migranti in collaborazione con il

Master in tutela internazionale dei diritti umani dell'Università degli studi di Roma La Sapienza

Per informazioni: Segreteria tecnica comitato c/o ILO, via Panisperna 28, 00184 Roma, tel. 06/6784334, fax 06/6792197, e-mail iucci@ilo.org

Rimini, 8 maggio 2003

Verso il 2006: la chiusura degli istituti per minori. Il ruolo delle famiglie, delle comunità e delle associazioni

Seminario nazionale

Organizzato da: Associazione Papa Giovanni XXIII

Per informazioni: Segreteria organizzativa Associazione comunità PapaGiovanni XXIII, via dei Mille 38, 47900 Rimini, tel. 0541/55503/55025, e-mail info@apg23.org

Corigliano Calabro, 10 maggio 2003

Verso la città della solidarietà sociale. Progetti sociali/Obiettivi sociali/Interventi sociali/Azioni sociali L. 285/97

I nuovi progetti per la città di Corigliano Calabro

Seminario

Organizzato da: Comune di Corigliano Calabro, Assessorato alle politiche sociali

Per informazioni: Comune di Corigliano Calabro, tel. 0983/81906, fax 0983/81232, e-mail polisc@comune.corigliano.it

Lecce, 12 maggio 2003

Liberi di crescere. Politiche di welfare per la prevenzione e cura dei maltrattamenti e abusi all'infanzia e la promozione dei diritti dei bambini e delle bambine

Convegno nazionale

Organizzato da: Provincia di Lecce, Settore sviluppo socioculturale, Servizio politiche sociali

Per informazioni: Provincia di Lecce

Bologna, 15 maggio 2003

Abuso sui minori e giustizia degli adulti

Convegno

Organizzato da: Provincia di Bologna, Save the Children, Comunità Il Faro

Per informazioni: Provincia di Bologna

Milano, 15 e 16 maggio 2003

La rappresentazione televisiva del crimine

Convegno internazionale

Organizzato da: Università Cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di giurisprudenza, Istituto giuridico e Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di giurisprudenza, Dipartimento dei sistemi giuridici ed economici

Per informazioni: Università Cattolica del Sacro Cuore, Ufficio manifestazioni, tel. 02/72343848, Ufficio stampa, tel. 02/72342216

Roma, 17 maggio 2003

Minori allo specchio: un'esperienza di intervento socioeducativo.

Una riflessione sul lavoro svolto a favore dei minori nel territorio da ricercatori ed operatori del settore. Un contributo alla diffusione e alla valorizzazione della competenza professionale

Giornata di studi

Organizzata da: SIPEA Società italiana di psicologia educazione e artiterapie e ANEP Associazione nazionale educatori professionali

Per informazioni: SIPEA, via degli Etruschi 5/A, 00185 Roma, tel. e fax 06/4465977, e-mail sipea@libero.it

Bergamo, 16 maggio 2003

La fiducia vien parlando...

Incontro

Organizzato da: Regione Lombardia e Ministero dell'istruzione della ricerca e dell'università, Centro servizi amministrativi di Bergamo, Azienda sanitaria locale di Bergamo

Per informazioni: Ufficio scolastico regionale per la Lombardia, Centro servizi amministrativi di Bergamo, tel. 035/284220, fax 035/242974, e-mail sostegno@bergamo.istruzione.lombardia.it

Portogruaro (VE), 29 maggio 2003

Prevenzione, giovani e sessualità "03"

Convegno

Organizzato da: Università degli studi di Trieste, Dipartimento universitario clinico di scienze di medicina pubblica UCO di medicina legale e delle assicurazioni in collaborazione con il Comune di Portogruaro

Per informazioni: Segreteria organizzativa Istituto magistrale statale M. Belli, piazza G. Marconi 10, Portogruaro (Ve), tel. 0421/73102, fax 0421/280814, e-mail liceo-marcobelli@libero.it

Roma, 30 e 31 maggio 2003

Adesso parliamo noi !!!

Convegno

Organizzato da: ETC, Sostegno al contesto, Comune di Roma, Municipio V Tiburtina

Per informazioni: Sonia Rosati tel. 06/41735318, e-mail sostegnoalcontesto@inwind.it

Indice tematico

ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

Enti autorizzati all'adozione internazionale – Finanziamenti – Italia

- 48 ● Italia. Presidenza del consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali

Adozione internazionale – Protocolli d'intesa tra Italia. Presidenza del consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali e Slovacchia (Stato)

- 48 ● Italia. Presidenza del consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali

Bambini e adolescenti – Adozione e affidamento familiare – Italia

- 33 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

Genitori adottivi e genitori affidatari – Periodi di riposo – Italia

- 48 ● INPS
47 ● Italia. Corte costituzionale

AMBIENTE

Iraq – Aree urbane – Riqualificazione urbana – Progetti di Italia. Ministero dell'ambiente

- 45 ● Italia. Ministero dell'ambiente

BAMBINI E ADOLESCENTI DISABILI

Bambini e adolescenti disabili

- 25 ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance.

BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

Bambini in conflitti armati – Rapporti di ricerca – 2003

- 29 ● Save the Children

BAMBINI ISTITUZIONALIZZATI

Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

- 27 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

BAMBINI SOLDATO

Bambini soldato – Reinserimento sociale – Proposte di risoluzione dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003

- 24** ● Unione europea. Parlamento europeo

CENTRI DI DOCUMENTAZIONE – ITALIA

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza – Progetti – Temi specifici: Bambini e adolescenti – Condizioni sociali – Rappresentazione da parte del cinema

- 157-164** ● Dalla Gassa, Marco

COMPORTAMENTI A RISCHIO

Alunni e studenti – Bullismo – Italia

- 40** ● Italia. Camera dei deputati

Alunni e studenti – Bullismo – Prevenzione – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa – 2003

- 27** ● Consiglio d'Europa. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

CONDIZIONI SOCIALI

Autoctoni: Bambini e adolescenti – Condizioni sociali – Monitoraggio da parte dell'UNICEF – Proposte di raccomandazione delle Nazioni unite. Department of Economic and Social Affairs. Permanent Forum on Indigenous Issues – 2003

- 19** ● Nazioni Unite. Department of Economic and Social Affairs. Permanent Forum on Indigenous Issues

Bambini e madri – Condizioni sociali – Rapporti di ricerca – 2003

- 29** ● Save the children

CULTURA E TEMPO LIBERO

145-154 *Famiglie – Attività culturali e attività ricreative – Italia – 2001-2002 – Statistiche*

Giovani: Italiani e Russi – Scambi culturali – Promozione

- 35** ● Italia. Senato
36 ● Italia. Senato. Commissione permanente affari esteri, emigrazione

DIPENDENZA DA SOSTANZE

Tabacco – Consumo da parte dei preadolescenti e degli adolescenti – Prevenzione – Italia

- 45 ● Italia. Ministero della salute

DIRITTI

Bambini e adolescenti – Diritti – Rapporti dell'UNICEF – 2003

- 21-22 ● UNICEF

Bambini e adolescenti – Diritti – Risoluzioni delle Nazioni unite. Commission on Human Rights – 2003

- 20 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Bambini, adolescenti e giovani – Diritti – Tutela – Piani di intervento – Approvazioni da parte del Veneto (Amm. Reg.)

- 51 ● Veneto

Diritto all'educazione – Risoluzioni delle Nazioni unite. Commission on Human Rights – 2003

- 19-21 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights

Nazioni unite. Committee on the Rights of the Child – Organizzazione

- 20-21 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child

Vita politica – Partecipazione dei giovani – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa – 2003

- 27 ● Consiglio d'Europa. Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa

DONNE IN CONFLITTI ARMATI

Donne in conflitti armati: Madri – Rapporti di ricerca – 2003

- 29 ● Save the Children

EDUCAZIONE

Asili nido e asili nido aziendali – Organizzazione – Veneto

- 51 ● Veneto

Asili nido aziendali – Istituzione – Italia

- 44 ● Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali
44 ● Italia. Ministero per le pari opportunità

- Bambini e giovani – Educazione fisica e sport – Promozione – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2003*
- 26 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Istruzione scolastica – Impiego della cooperazione – Protocolli d'intesa tra Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Trento (Amm. Prou.)*
- 46 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Educazione alla legalità – Progetti – Italia*
- 46 ● Italia. Ministero dell'interno
- 46 ● Italia Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Dispersione scolastica – Prevenzione – Veneto*
- 50-51 ● Veneto
- Giovani – Educazione non formale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2003*
- 26 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Internet – Uso da parte degli adolescenti – Italia*
- 46 ● Italia. Ministero per l'innovazione e tecnologie
- Operatori sociali – Formazione professionale – Temi specifici: Minori stranieri non accompagnati – Italia*
- Operatori sociali – Formazione professionale – Temi specifici: Violenza sessuale su bambini e adolescenti – Italia*
- 45 ● Italia. Ministero della giustizia
- Rom: Bambini e adolescenti – Integrazione scolastica*
- 28 ● OSCE. Office for Democratic Institutions and Human Rights
- Scuole dell'infanzia – Sussidi economici – Italia*
- 40 ● Italia. Camera dei deputati
- Scuole elementari e scuole medie – Materie d'insegnamento: Protezione civile – Italia*
- 45 ● Italia. Ministero dell'interno
- 45 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- Servizi educativi per la prima infanzia – Marche*
- 50 ● Marche
- Sistema scolastico – Riforma – Sperimentazione da parte dell'Istituto comprensivo Domenico Purificato, Roma*
- 38 ● Italia. Camera dei deputati

LAVORO MINORILE

Lavoro minorile – Sfruttamento – Prevenzione – Italia

- 37** ● Italia. Senato. Commissione permanente industria, commercio, turismo

MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

Bambini e adolescenti – Rapporti con la televisione – Italia

- 36** ● Italia. Senato. Commissione permanente lavori pubblici, comunicazioni

MORTALITÀ

Mortalità fetale e mortalità neonatale – Italia

- 38** ● Italia. Senato. Commissione permanente igiene e sanità

OSSERVATORI SOCIALI – EUROPA

ChildONEurope – Presentazione da parte di The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

- 25** ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance – Istituzione

- 128-129** ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

POLITICHE SOCIALI

Adolescenti e giovani – Politiche sociali – Legislazione regionale: Marche. LR 12 aprile 1995, n. 46 – Modifiche

- 50** ● Marche

Assegni di maternità e assegni familiari – Italia

- 43** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali
44 ● Italia. Consiglio dei ministri
37 ● Italia. Senato. Commissione lavoro, previdenza sociale

Bambini e adolescenti – Politiche sociali – Lombardia

- 49** ● Lombardia

Consultori familiari e consultori per adolescenti – Marche

- 50** ● Marche

- Disabili – Politiche sociali – Paesi dell’Unione europea – Comunicazioni dell’Unione europea. Commissione europea – 2003*
- 25** ● Unione europea. Commissione europea
- Famiglie – Politiche sociali – Italia*
- 34** ● Italia. Senato
- Famiglie – Politiche sociali – Legislazione regionale: Lombardia. LR 6 dicembre 1999, n. 23 – Modifiche*
- 49** ● Lombardia
- Famiglie – Politiche sociali – Paesi dell’Unione europea – Comunicazioni dell’Unione europea. Commissione europea – 2003*
- 25** ● Unione europea. Commissione europea
- Infanzia e adolescenza – Effetti della riforma di Italia. Costituzione della Repubblica italiana, p. 2., tit. 5*
- 11-15** ● Daverio, Giovanni
- Infanzia e adolescenza – Politiche sociali – Italia*
- 5-10** ● Sestini, Grazia
- Lavoratori autonomi: Genitori – Indennità di maternità – Italia*
- 48** ● INPS
- Madri detenute – Figli – Assistenza – Progetti: Progetto UNICEF Un patto di solidarietà – Italia*
- 44** ● Italia. Ministero della giustizia
- Oratori – Funzione sociale – Italia*
- 34** ● Italia. Senato
- Piano di azione del Governo per l’infanzia e l’adolescenza, 2002-2004*
- 32** ● Italia. Commissione parlamentare per l’infanzia
- Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2002-2004*
- 55-98** ● Italia. Governo
- Politiche sociali – Partecipazione dei bambini e degli adolescenti – Promozione – Italia*
- 1-4** ● Maroni, Roberto
- Politiche sociali – Paesi dell’Unione europea – Comunicazioni dell’Unione europea. Commissione europea – 2003*
- 25** ● Unione europea. Commissione europea

RELAZIONI FAMILIARI

Convention on contact concerning children, 2003

Bambini e adolescenti – Relazioni familiari – Convenzioni del Consiglio d'Europa – 2003

- 26** ● Consiglio d'Europa

Genitorialità – Sostegno – Italia

- 42-43** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente lavoro
44 ● Italia. Consiglio dei ministri

SALUTE

Alunni e studenti – Malattie cardiovascolari – Prevenzione – Italia

- 46** ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Emoderivati – Distribuzione ai bambini emofiliaci: Russi

- 35** ● Italia. Senato

Fecondazione artificiale – Italia

- 37** ● Italia. Senato. Commissione permanente igiene e sanità

SFRUTTAMENTO SESSUALE

Conferenza europea per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo, 2003

- 45** ● Italia. Ministero delle attività produttive

SOCIETÀ

Autoveicoli – Cinture di sicurezza – Direttive dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003

Autoveicoli – Cinture di sicurezza – Direttive dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003

- 24** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea
24 ● Unione europea. Parlamento europeo

TRATTA

Bambini e adolescenti: Somali – Tratta

- 39** ● Italia. Camera dei deputati

Bambini e adolescenti – Tratta

- 40** ● Italia. Camera dei deputati

- 33** ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

Bambini e adolescenti – Tratta – Proposte di risoluzione dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003

- 24** ● Unione europea. Parlamento europeo

Tratta

- 41** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

Tratta – Conclusioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003

- 23** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

TRIBUNALI PER I MINORENNI

Tribunali per i minorenni – Riforma – Italia

- 41-42** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

TUTELA DEL MINORE

Tutori pubblici dei minori – Competenze – Italia

Tutori pubblici dei minori – Istituzione – Italia

- 30-31** ● Italia. Parlamento

Tutori pubblici dei minori – Istituzione – Italia

- 33** ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

VIOLENZA

Bambini e adolescenti – Maltrattamento – Prevenzione

- 25** ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

Mutilazioni genitali

- 35-36** ● Italia. Senato. Commissione permanente giustizia

Traffico di organi – Decisioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2002

- 23-24** ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

Violenza nelle famiglie – Italia

- 42** ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

Violenza sessuale su bambini e adolescenti – Prevenzione

- 25** ● The Permanent Intergovernmental Group l'Europe de l'Enfance

*Finito di stampare nel mese di marzo 2004
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*

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

n. 3/2003

CITTADINI IN CRESCITA

nuova serie

Brattoli Lotta alla tratta dei minori:
dall'articolo 18 del testo unico
sull'immigrazione
alla nuova legge 228/2003

Fioravanzo I bambini in guerra:
trauma e attaccamento

Bertholomé Nascita e sviluppo
della Rete europea di osservatori
nazionali per l'infanzia
ChildONEurope

In evidenza

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



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

Istituto degli Innocenti
Firenze

3

CITTADINI IN CRESCITA

**Rivista del Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza
n. 3/2003**



**Ministero del lavoro
e delle politiche sociali**

**Istituto degli Innocenti
Firenze**





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

Comitato di redazione

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

Coordinamento editoriale

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

Hanno collaborato a questo numero

Bona Guidobono Cavalchini, Micol Dal Canto, Cristina Gabbrielli,
Roberto Goracci, Enrico Moretti, Tessa Onida, Roberta Ruggiero,
Benedetta Costanza Tesi, Marco Zelano

Realizzazione editoriale

Maria Cristina Montanari

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Barbara Giovannini

Cittadini in crescita n. 3/2003

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

Direttore responsabile

Aldo Fortunati

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

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

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



Sommario

VII Premessa

Contributi

- 1 **Lotta alla tratta dei minori: dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione alla nuova legge 228 / 2003**
Bruno Brattoli
- 10 **I bambini in guerra: trauma e attaccamento**
Rita Erica Fioravanzo
- 30 **Nascita e sviluppo della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia ChildONEurope**
Marc Bertholomé

Rassegne (giugno-agosto 2003)

Organizzazioni internazionali Organizzazione delle Nazioni unite

- 39 **Assemblea generale**
 - *International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families, 1 July 2003*
 - *Report of the Secretary General, Violence against women migrant workers, 17 July 2003*
 - *Report of the Secretary-General, Traditional or customary practices affecting the health of women and girls, 18 July 2003*
 - *International Decade for Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001-2010, 24 July 2003*
 - *Status of the Convention on the Rights of the Child, Report of the Secretary-General, 14 August 2003*
 - *Follow-up to the United Nations special session on children, Report of the Secretary-General, 28 August 2003*
 - *Protection of children by armed conflict, Report of the special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, 29 August 2003*
- 43 **Commissione sui diritti umani**
- 43 **Comitato sui diritti del fanciullo**
 - *General Comment, Adolescent health and development in the context of the Convention on the rights of the child, adopted by the Committee on the Rights of the Child, 1 July 2003*
- 44 **UNICEF**
 - *Annual Report 2003, June 2003*

Organizzazioni europee

Unione europea

45 Convenzione europea

- *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, 18 luglio 2003*

45 Consiglio dell'Unione europea

- *Risoluzione del Consiglio, del 5 maggio 2003, Pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione*

46 Parlamento europeo

- *Decisione n. 1151/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2003 che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali*
- *Risoluzione del Parlamento europeo, del 3 luglio 2003, sulla tratta di bambini e bambini soldati*

Consiglio d'Europa

48 Assemblea parlamentare

- *Recommendation 1607 (2003), Activities of the International Organization for Migration (IOM), 1998-2002*
- *Recommendation 1611(2003), Trafficking in organs in Europe*
- *Resolution 1337(2003), Migration connected with trafficking in women and prostitution*

50 Comitato dei ministri

- *Reply from the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe, 19 June 2003*

Altre organizzazioni internazionali

51 Organizzazioni governative

54 Organizzazioni non governative

Organismi istituzionali nazionali

Parlamento italiano

55 Leggi

- *Legge 10 giugno 2003, n. 133, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*
- *DLGS 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali*

Sommario

- *DPR 2 luglio 2003, Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002–2004, ai sensi dell'art. 2 della L. 23 dicembre 1997, n. 451*
- *D.LGS 9 luglio 2003, n. 216, Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*
- *Legge 1° agosto 2003, n. 206, Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali per la valorizzazione del loro ruolo*
- *Legge 11 agosto 2003, n. 228, Misure contro la tratta di persone*

58 Proposte e disegni di legge

- *Separazione dei coniugi e affidamento dei figli*

59 Commissione parlamentare per l'infanzia

62 Senato della Repubblica

68 Camera dei deputati

Governo italiano

80 Consiglio dei ministri

80 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

82 Ministero della salute

83 Corte costituzionale

- *Sentenza n. 198 del 16 giugno 2003, in materia di minori stranieri*

84 Corte di cassazione

- *Sentenza n. 25899 del 16 giugno 2003, in materia di affidamento dei figli*

Altri organismi istituzionali

85 Ciclope

85 Comitato tv e minori

85 Commissione per le adozioni internazionali

86 INPS

Regioni

87 Regione Emilia-Romagna

88 Regione Friuli-Venezia Giulia

88 Regione Marche

89 Regione Piemonte

90 Regione Puglia

91 Regione Sicilia

91 Regione Toscana

92 Regione Valle d'Aosta

Documenti

95 In evidenza

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

Organizzazione delle Nazioni unite

102 Commissione sui diritti del fanciullo

- *General comment No. 4 (2003), Adolescent health and development in the context of the Convention on the rights of the child, 1 July 2003*

Unione europea

114 Convenzione europea

- *Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, 13 giugno e 10 luglio 2003*

Consiglio d'Europa

117 Comitato dei ministri

- *Reply from the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe, 19 June 2003*

Ricerche e statistiche

121 Percorsi problematici delle adozioni internazionali

Contesti e attività

133 Eventi

135 Indice tematico

Premessa

Anche in questo numero della nuova serie della rivista del *Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, prosegue la focalizzazione dei contributi di carattere tecnico scientifico su tematiche di attualità e spunti di riflessione per il dibattito in corso, che trovano altresì riscontro negli atti trattati sia nella sessione dedicata alle rassegne delle organizzazioni internazionali e italiane e relative al periodo giugno-agosto 2003 sia nella sessione dei documenti riportati per esteso. I contributi sono incentrati su tematiche di carattere internazionale, essendo il periodo trattato dalla rivista coincidente con l'inizio del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea (luglio-dicembre 2003). Tali contributi sono accompagnati, come ormai è consuetudine della nuova veste della rivista, da un *abstract* in lingua inglese, così come in lingua inglese sono riportati per esteso nella sessione dei documenti i testi degli atti internazionali non tradotti ufficialmente in italiano. Il primo contributo riporta l'attenzione al tema della lotta alla tratta internazionale di minori in relazione all'approvazione della nuova legge italiana dell'11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone* (pubblicata integralmente in evidenza nella sessione dei documenti); tale nuova normativa consente di rafforzare sia l'azione di contrasto del traffico di persone sia le misure per il recupero delle vittime, in particolare donne e minori, colmando alcuni vuoti della nostra normativa rispetto ai trattati internazionali che affrontano il fenomeno e che sono stati ratificati dall'Italia e convertiti in legge dello Stato. Il secondo contributo è dedicato al complesso tema delle conseguenze psicologiche subite dai bambini coinvolti nei conflitti armati, mirando la riflessione sulla necessità di includere i diritti dei bambini in qualunque intervento di peace-keeping – al fine di disincentivare la trasmissione intergenerazionale degli effetti devastanti della violenza e della guerra – e su una nuova visione del trauma da guerra subito dai bambini sia come vittime civili sia come vittime “attive” (bambini soldato). Infine, il terzo contributo è dedicato alle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza nel contesto dell'Unione europea: infatti a tutt'oggi, in assenza di una competenza specifica dell'Unione europea in materia, si vuole porre l'attenzione agli organismi che sono stati costituiti in questi ultimi anni proprio per far fronte a questo vuoto, ossia il Gruppo intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* composto dai rappresentanti dei ministeri dei Paesi dell'Unione europea competenti per l'infanzia e la Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia ChildONEurope formata da organismi governativi dei Paesi dell'Unione europea per lo scambio di conoscenze e informazioni e per il confronto di dati statistici, normative, politiche, programmi e ricerche in materia. Si segnalano inoltre, nella sezione Ricerche e statistiche, i primi risultati di un'indagine condotta sul tema dell'adozione internazionale.

Lotta alla tratta dei minori: dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione alla nuova legge 228/2003

Bruno Brattoli

Presidente della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'articolo 18
del testo unico sull'immigrazione

Through the incorporation of provisions set forth in international protocols and conventions, Law 228/2003 has provided new and more effective regulatory and investigative instruments to counter the trafficking in human beings, a phenomenon that involves thousands of individuals, particularly women who are not yet of age and minors. The expression of the definite will of a variety of fronts, this law has bridged a number of gaps existing in our legislation. In fact, it has laid down the specific crimes involved within this context, taking into account the new and more complex connotations of these offences. It has extended the scope of application of a few institutes of penal procedure, introducing aggravating circumstances and providing for stricter punishments with a view to exercising a more intense dissuasive action. Finally, it has strengthened the measures protecting the victims of this traffic, aiming at their recovery, and restoring them to their rights, thanks also to the support of a special fund established for their assistance and social integration.

Con la legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*¹ il legislatore italiano è fortemente intervenuto per fornire ulteriori e ancor più efficaci strumenti per contrastare il fenomeno della tratta delle persone, certamente uno dei fenomeni criminali più aberranti impostisi negli ultimi anni all'attenzione della comunità internazionale, tale da determinare una pesante e tragica degradazione dell'essere umano, ridotto a merce, oggetto di traffico e di scambio; un fenomeno che interessa migliaia di individui, soprattutto donne, spesso non ancora maggiorenni e bambini. In particolare, con questa legge – fortemente voluta da più parti e, in particolare, dal ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo – si è cercato di aumentare e rendere più incisiva, sotto il profilo della prevenzione e della repressione penale, la risposta dello Stato alle organizzazioni che gestiscono il traffico internazionale di persone a fini di sfruttamento, partendo dal presupposto che l'apparato normativo preesistente non fosse in sé sufficiente ad affrontare tutte le delicate problematiche poste dalla triste pratica criminale.

La legge in questione ha fatto seguito a una serie di strumenti adottati dalla comunità internazionale per contrastare una siffatta pratica di compressione dei diritti fondamentali dell'individuo, tra i quali un rilievo particolare assumono il protocollo

¹ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 23 agosto 2003, n. 195.

ONU dedicato alla prevenzione, repressione e punizione del traffico di esseri umani finalizzato al loro successivo sfruttamento (*trafficking of human beings*), annesso alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale aperta alla firma nella Conferenza internazionale di Palermo del 12 dicembre 2000, nonché la decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 che hanno dato una definizione universalmente condivisa del fenomeno della tratta, individuato le condotte dei trafficanti di esseri umani che necessitavano di sanzione penale e indicato agli Stati aderenti una serie di obiettivi da raggiungere per reprimere tali condotte, per svolgere azione preventiva alla loro messa in atto e per adottare misure di tutela, sostegno e promozione delle vittime delle medesime. Recependo talune indicazioni provenienti da questi strumenti internazionali, la legge 228/2003 ha provveduto a dare una definizione e una connotazione più puntuale ai delitti inerenti al traffico di persone a fini di sfruttamento, riconducendoli nell'ambito dei delitti inerenti alla schiavitù già presenti nel nostro codice penale e dando, in tal modo, corpo e sostanza all'affermazione, sovente ripetuta in argomento, secondo la quale la tratta degli esseri umani costituisce una forma di "moderna schiavitù" o la "schiavitù del terzo millennio". Nello stesso tempo, la legge in questione ha esteso il campo d'applicazione di alcuni istituti del procedimento penale in modo da adeguarli alle particolarità del fenomeno della tratta, cosicché quest'ultimo potesse essere fronteggiato, sotto il profilo della risposta sanzionatoria e persecutoria, in maniera più efficace rispetto a quanto fatto in precedenza, dando peraltro un adeguato rilievo anche alla posizione e alle esigenze delle vittime di questa pratica criminosa.

Fino all'approvazione di tale legge, i cui punti salienti saranno meglio evidenziati in seguito, nel nostro Paese la possibilità di affrontare le problematiche poste dalla tratta degli esseri umani con misure finalizzate, cioè specificamente modellate sulle caratteristiche peculiari del fenomeno, era stata quasi integralmente affidata al sistema normativo basato sull'articolo 18 del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, non modificato dalla successiva legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* (cosiddetta legge Bossi-Fini). Questo sistema normativo, le cui disposizioni sono state utilizzate fin dalla sua entrata in vigore a beneficio delle vittime di tratta per fini di sfruttamento sessuale, ha consentito il raggiungimento di ottimi risultati per il fatto che si basa su una misura idonea a dare alle vittime la forza e la convinzione per recidere i legami, o per meglio dire i vincoli, con le organizzazioni che le controllano e per sottrarsi ai loro ricatti e condizionamenti. La misura è, come noto, la concessione di uno speciale permesso di soggiorno da rilasciare allo straniero nei cui confronti siano state accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento messe in atto da parte di organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento della prostituzione o alla commissione di altri gravi reati; permesso di soggiorno da utilizzare allo specifico fine di consentirgli di «sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale».

Le previsioni dell'articolo 18 tu trovano i loro antecedenti in alcune norme precedentemente emanate per contrastare il fenomeno dell'illecito ingresso nel territorio dello Stato di cittadini extracomunitari (articolo 3, comma 8 *ter*, del DL 30 dicembre

1989, n. 416, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, come modificato dall'articolo 5 del DL del 13 settembre 1996, n. 477, *Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea*), perseguiti una chiara finalità premiale, dalle quali però l'articolo 18 si distacca nettamente per il fatto che alla finalità premiale, che pur sussiste (si ponga, infatti, attenzione a quelle norme che valorizzano il contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, ovvero per l'individuazione o cattura dei responsabili – articolo 18, comma 2 del DLGS 286/1998 e vedi anche articolo 27 del relativo regolamento d'attuazione), è stata affiancata un'altra finalità, che è quella di apprestare tutela e assistenza allo straniero vittima della tratta, in modo che gli sia consentita la possibilità di integrarsi nel tessuto sociale italiano. Questa finalità, che è stata significativamente chiamata “umanitaria”, ispira l'intero testo della norma in questione, come può desumersi da una serie di importanti elementi quali, ad esempio, la collocazione sistematica dell'articolo 18 TU, la sua rubrica, gli specifici obiettivi cui è finalizzato il rilascio del permesso di soggiorno e, infine, il presupposto cui è subordinato il rilascio di quest'ultimo. Questo presupposto, come si sa, è costituito dall'esistenza di un concreto pericolo per l'incolumità dello straniero, pericolo che (secondo il primo comma dell'articolo 18 citato) può derivare non solo dalle dichiarazioni rese dallo straniero nel corso di un procedimento penale, ma anche dal tentativo di sottrarsi ai condizionamenti dell'organizzazione criminale. In tale prospettiva è allora doveroso sottolineare che il rilascio del permesso di soggiorno e il conseguente inserimento in un programma di assistenza e integrazione sociale, non deve necessariamente passare per la presentazione di una denuncia da parte dello straniero oggetto di violenza o sfruttamento da parte dell'organizzazione criminale. Ciò è un fatto certamente positivo se si considera che, in molti casi, le vittime della tratta – soprattutto se minori – possono avere pesanti remore a denunciare i propri sfruttatori.

Nonostante i buoni risultati, universalmente riconosciuti, ottenuti con l'applicazione delle misure di cui all'articolo 18 citato, non si poteva però pensare di condurre solo con queste un'efficace lotta alle organizzazioni che gestiscono il traffico e lo sfruttamento degli esseri umani, soprattutto perché le misure in discussione consentono di intervenire solo quando una situazione di sfruttamento s'è già verificata e per sottrarre, in un secondo momento, dalla stessa coloro che ne erano vittime. Una volta compresa la reale portata del fenomeno, si è tentato di fare un salto di qualità, elaborando mezzi idonei a reprimerlo ma, soprattutto, idonei a porre le condizioni per scoraggiare pesantemente i trafficanti dal continuare nella loro opera criminale.

Tale obiettivo può dirsi raggiunto solo con la legge sulla tratta delle persone più volte richiamata. Fino all'approvazione di questa legge da più parti si era, infatti, affermato che gli strumenti normativi e investigativi a disposizione delle forze dell'ordine e della magistratura non erano del tutto adeguati per contrastare le attività dei trafficanti di esseri umani. Invero, lo stesso inquadramento e definizione, dal punto di vista penalistico, delle condotte poste in essere nell'ambito di questo traffi-

co era risultato difficoltoso o non completamente adeguato a quelle che ne erano le caratteristiche peculiari.

Gli organi inquirenti, infatti, erano soliti utilizzare le sole figure di reato previste dalla legislazione allora vigente che potessero, in qualche modo, adattarsi alla situazione in esame quali: l'agevolazione dell'ingresso illegale nel territorio dello Stato prevista dal testo unico sull'immigrazione; l'agevolazione o il favoreggiamento della prostituzione e gli altri reati previsti dalla legge Merlin (legge 20 febbraio 1958, n. 75, *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*); e, in casi rimasti del tutto residuali, la riduzione in schiavitù e il traffico di schiavi. Tutte queste figure di reato, per un verso o per un altro, si sono però dimostrate non del tutto sufficienti a rispondere alle necessità investigative e giudiziarie nei confronti dello specifico fenomeno della "tratta".

In primo luogo, infatti, occorre considerare che l'attività dei trafficanti di esseri umani vede coinvolte più organizzazioni criminali presenti e operanti in diverse nazioni, in collegamento tra loro e che, forti della propria capacità finanziaria, reclutano o rapiscono persone, soprattutto giovani donne e bambini, nei Paesi di provenienza e poi le trasportano in altri Paesi – a volte attraverso vere e proprie vendite a catena – costringendole infine a soggiacere allo sfruttamento delle prestazioni sessuali, al lavoro forzato, all'accattonaggio, oppure al prelievo di organi. Se sono queste le caratteristiche concrete del fenomeno tratta è allora evidente come non potessero essere sufficienti a descriverlo, contenerlo e contrastarlo in maniera efficace le figure di reato innanzi richiamate.

Invero, le disposizioni della legge 75/1958 che prevedono la punizione di chi favorisce l'espatrio per finalità di prostituzione o di chi esplica un'attività in associazioni o in organizzazioni nazionali o estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o al suo sfruttamento (articolo 3, numeri 6 e 7) non possono considerarsi adeguate in quanto, per un verso, non descrivono la tratta nelle sue reali modalità di realizzazione (minaccia, violenza, inganno ecc.) e, per un altro, prevedono una pena edittale non più proporzionata alla gravità del reato e alle dimensioni assunte dal fenomeno criminoso.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per quelle previsioni del testo unico sull'immigrazione (articolo 12 DLGS 286/1998) che puniscono chi agevola o procura l'ingresso illegale nel territorio dello Stato di persone, sia pur nella forma aggravata dalla finalità di avviamento alla prostituzione o di sfruttamento.

Ancor più difficilmente utilizzabili si sono, infine, dimostrate le previsioni presenti nel codice penale, relative al delitto di riduzione in schiavitù (articolo 600) e di tratta e commercio di schiavi (articolo 601); previsioni rivelatesi di difficile applicazione pratica a causa di una formulazione non sufficientemente chiara e precisa degli elementi costitutivi del reato (vedi i concetti di schiavitù o di condizione analoga alla schiavitù), nonché in ragione di taluni consolidati orientamenti giurisprudenziali. Secondo tali orientamenti, infatti, è possibile individuare il ricorrere degli estremi del reato di riduzione in schiavitù solo nelle ipotesi in cui la parte offesa sia un minore e ciò sul presupposto che per dar luogo a un reato siffatto è necessario che la capacità di autodeterminazione della persona sia totalmente annullata, situazione che per un adulto è difficile che si configuri integralmente.

La legge 228/2003 ha inteso agire proprio in tale direzione, modificando la formulazione degli articoli 600 e 601 del codice penale e disegnando – sulla scorta di quanto indicato sul punto dal citato protocollo ONU sul traffico di esseri umani a fini di sfruttamento – specifiche figure di reato che tenessero conto delle caratteristiche intrinseche del fenomeno e cioè delle modalità con le quali esso si manifesta abitualmente.

In questa prospettiva è stato rivisitato, in primo luogo, il reato di riduzione in schiavitù – configurato ora come riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù – e si è descritta la condotta penalmente rilevante senza far riferimento ai concetti di schiavitù e di condizione analoga alla schiavitù. Infatti, nel nuovo articolo 600 cp si è prevista la punibilità di chi, con qualsiasi condotta, eserciti i poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà su un'altra persona oppure la riduca o mantenga, con una serie di condotte ben delineate, in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali, all'accattonaggio o a prestazioni che ne comportino comunque lo sfruttamento.

Le condotte attraverso le quali realizzare tale stato di soggezione continuativa sono state tipizzate nell'esercizio di violenza, minaccia e inganno, nell'abuso di autorità, nell'appropriarsi di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità e, infine, nella dazione o nella promessa di denaro, o di altri vantaggi, a chi ha autorità sulla persona assoggettata. In tal modo è stata data preferenza all'opzione di colpire e incriminare l'assoggettamento della persona in sé considerato, sia che esso possa essere ricondotto alla nozione di schiavitù come tradizionalmente intesa – e cioè quale esercizio su una persona di un potere corrispondente a quello del diritto di proprietà – sia che possa ricondursi ad altre forme di asservimento molto diffuse segnalateci dall'esperienza quotidiana quali quelle realizzate, ad esempio, attraverso l'obbligo di restituire la somma di denaro presa in prestito per arrivare in Italia e quindi non solo attraverso le modalità classiche della violenza, della minaccia o dell'inganno.

Degno di particolare menzione è poi il fatto che si è data rilevanza penale anche all'ipotesi in cui la riduzione o il mantenimento di altri in una condizione di assoggettamento vengano a essere realizzati attraverso l'abuso di autorità o l'appropriamento di uno stato di inferiorità, in modo tale da poter colpire efficacemente le condotte poste in essere a danno di minori o incapaci, nei confronti dei quali può non verificarsi l'uso di violenza o minaccia.

L'individuazione – in maniera non tassativa ma sufficientemente precisa – delle forme nelle quali può concretizzarsi l'assoggettamento e delle modalità – queste in maniera tassativa – con le quali esso può essere instaurato, è stata operata in ossequio al principio di tipicità e tassatività dell'illecito penale, in modo da non dar più luogo a talune incertezze interpretative e a certi sospetti di illegittimità costituzionale che avevano caratterizzato l'applicazione della normativa nella formulazione previgente, eliminando altresì le difficoltà, di carattere soprattutto probatorio, connesse alla rilevanza da attribuire alla circostanza che residuasse o meno un margine di autodeterminazione nella vittima; circostanza alla quale, ora, non può più attribuirsi un rilievo determinante tale da discriminare tra liceità o illiceità della condotta.

Ad analoghe finalità chiarificatrici risulta ispirata la connotazione di continuità attribuita allo stato di soggezione, nonché l'estensione della punibilità anche al

“semplice” mantenimento di tale stato, così da non far residuare dubbi circa l'illeceità del comportamento di chi, con il proprio operato, continua a far protrarre uno stato di soggezione continuativa instaurato da altri.

In secondo luogo, si è rivisitato il reato di tratta e commercio di schiavi, configurato ora – in maniera più omnicomprensiva – come tratta di persone, prevedendo a tal fine la punibilità di chi realizza tratta di persone che si trovano nello stato di soggezione continuativa dianzi descritto, ove il termine tratta deve intendersi nel senso di attività di reclutamento, trasporto e compravendita, svolta non in maniera isolata o episodica, ma con una certa ripetitività e abitualità. Al fine di estendere la soglia di punibilità anche a condotte poste in essere a danno di chi non si trova ancora in una condizione di assoggettamento, è stato altresì previsto che lo stesso reato di tratta di persone si configura anche quando qualcuno, al fine di realizzare o mantenere il predetto stato di soggezione continuativa su un'altra persona, la induca o costringa – con gli stessi mezzi con i quali è possibile instaurare tale stato – a far ingresso, soggiornare, uscire dal territorio dello Stato o trasferirsi al suo interno.

Tale fattispecie criminosa è stata quindi modellata in base alle caratteristiche più ricorrenti del fenomeno come attualmente diffuso, perseguendo altresì l'obiettivo di colpire il traffico in qualunque suo segmento, anche quando il territorio dello Stato non sia la destinazione finale della tratta ma solo un punto di passaggio per altre destinazioni. In tal modo è possibile anche colpire il fenomeno, segnalato dall'esperienza, del continuo spostamento delle vittime sul territorio italiano per renderne più difficoltosa l'identificazione e la ricerca.

Infine, è stato rivisitato anche il reato di alienazione e acquisto di schiavi (articolo 602 cp), prevedendosi la punibilità di chi realizzi il singolo fatto di cessione o compravendita di persone sottoposte allo stato di soggezione continuativa innanzi illustrato, anche quando, cioè, tali attività non assurgano al livello di commercio.

Meritevole di particolare apprezzamento è il fatto, poi, che per tutte le figure criminose richiamate il legislatore ha stabilito un rilevante inasprimento di pena, fissata nella reclusione da otto a vent'anni, con un aumento sia nel minimo sia nel massimo delle sanzioni precedentemente in vigore.

È stata altresì prevista una specifica aggravante qualora le vittime dei reati anzidetti siano minori di diciotto anni, caso in cui la pena da infliggere deve essere aumentata da un terzo alla metà, e quindi sino a un limite massimo di trent'anni. Alla base della previsione di una siffatta aggravante vi è la considerazione che la riduzione in schiavitù o in servitù di bambini e di adolescenti risulta particolarmente odiosa in quanto trattasi di soggetti per i quali, di norma, è più difficile il recupero psicologico e sociale. Tale previsione normativa contribuisce notevolmente a rafforzare la tutela del minore già realizzata dalla 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* (vedi in particolare gli articoli 2 e 9).

Analoga aggravante è stata prevista per l'ipotesi, attualmente più ricorrente, in cui i reati anzidetti siano diretti allo sfruttamento della prostituzione o finalizzati al prelievo di organi.

Particolarmente significative devono, poi, ritenersi anche quelle disposizioni della legge in esame che hanno modellato, nell'ambito della generale fattispecie criminosa dell'associazione a delinquere, la specifica figura della associazione finalizzata al compimento dei delitti di cui ai novellati articoli 600, 601 e 602 cp (articolo 4) e che hanno introdotto la possibilità di perseguire con sanzioni amministrative pecuniarie e interdittive le condotte criminose poste in essere, nella materia in discussione, da persone giuridiche, società e associazioni (articolo 5). Con tale ultima previsione si è ritenuto opportuno estendere anche ai delitti inerenti al traffico di esseri umani alcune disposizioni dettate dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sulla responsabilità amministrativa dei corpi sociali², raccogliendo in tal modo anche talune indicazioni contenute nella già ricordata decisione quadro del Consiglio dell'Unione del 19 luglio 2002, con la quale si invitano gli Stati membri a prevedere, tra le altre misure, l'irrogazione di sanzioni non solo nei confronti delle persone fisiche, ma anche nei confronti delle persone giuridiche, in considerazione della circostanza che le organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico anzidetto si avvalgono sovente nella loro attività di società, associazioni e soggetti collettivi di ogni specie, circostanza che ne aumenta considerevolmente la pericolosità.

Il provvedimento legislativo in esame si caratterizza, inoltre, anche per una serie di disposizioni finalizzate a estendere ai reati di tratta di persone e di riduzione in servitù e in schiavitù talune disposizioni attualmente previste per i reati di mafia, di terrorismo e di eversione, sul presupposto evidente che di tali reati ricorrono analoghe caratteristiche di gravità e di allarme sociale. In tale prospettiva, l'acquisita consapevolezza del carattere transnazionale delle organizzazioni criminali e l'evidente complessità delle indagini per l'individuazione dei responsabili dei reati in discussione, ha indotto il legislatore ad apportare, in primo luogo, innovazioni al codice di procedura penale (articolo 6), modificando: la competenza dell'organo giudicante, individuato nel tribunale in composizione collegiale ritenuto in grado di operare con maggiore snellezza e rapidità rispetto alla Corte d'assise competente secondo la legislazione previgente; la competenza dell'organo chiamato a indagare, individuato nella procura distrettuale antimafia, in maniera tale da potersi giovare anche del coordinamento e della supervisione della Procura nazionale antimafia; la durata massima del termine delle indagini preliminari, aumentata a due anni.

In secondo luogo, il legislatore ha ritenuto di intervenire, al fine di svolgere un'intensa azione dissuasiva, dettando norme (articolo 7) dirette a estendere anche agli autori dei delitti così rivisitati quelle disposizioni, presenti in alcune leggi speciali, che prevedono:

- a) un aumento di pena se il reato è commesso da persone sottoposte a una misura di prevenzione;
- b) l'applicazione di misure di prevenzione di natura patrimoniale nel caso in cui l'autore del reato sia delinquente abituale e professionale;

² *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.*

- c) la confisca di beni e valori di cui il condannato, sempre per i medesimi delitti, abbia – anche per interposta persona – la disponibilità e siano sproporzionati rispetto al suo reddito o alla sua attività economica e la cui legittima provenienza non sia giustificata.

In tal modo si è introdotta una sorta di presunzione di provenienza illecita del patrimonio del trafficante, sull'evidente presupposto che si tratta di illeciti commessi abitualmente e non certo una volta soltanto nel corso della propria vita.

In terzo luogo, il legislatore ha reputato necessario introdurre specifiche disposizioni (articoli 8, 9, 10 e 11) volte a estendere anche ai procedimenti penali per i delitti in discussione le vigenti norme relative alla possibilità di ritardare l'esecuzione di atti di indagine quando ciò sia funzionale al buon esito delle investigazioni, di effettuare operazioni sotto copertura da parte della polizia giudiziaria, di effettuare con maggior ampiezza intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, nonché di concedere alcuni benefici penitenziari in favore dei collaboratori di giustizia e l'applicabilità agli stessi di misure di protezione idonee ad assicurarne l'incolumità.

Trattasi di innovazioni oltremodo significative, necessarie ad affrontare un sistema criminale caratterizzato da strutture ben organizzate, caratterizzate dalla segretezza e dall'elevata pericolosità, per combattere le quali si è ritenuto necessario ricorrere agli stessi strumenti adoperati con successo nella lotta al narcotraffico o alla criminalità organizzata.

Nella consapevolezza che lo strumento penale repressivo non può da solo ritenersi idoneo a contrastare un fenomeno di così vaste dimensioni, la legge in esame ha poi introdotto una serie di disposizioni particolarmente significative per rafforzare l'attività di tutela delle vittime. Sotto tale profilo occorre invero considerare, in primo luogo, che la legge ha stabilito (articolo 12) l'istituzione presso la Presidenza del consiglio dei ministri di uno speciale fondo per le misure antitraffico, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 citato e costituito dagli stanziamenti già previsti da tale disposizione e dai proventi della confisca, resa ora obbligatoria, dei beni inerenti i delitti di schiavitù disposta nei confronti di chi è stato condannato per tali reati. È stato altresì previsto che affluiscono al Fondo anzidetto anche ai proventi della confisca dei beni, già innanzi richiamati, non direttamente attinenti al reato ma dei quali la persona condannata non sappia giustificare la legittima provenienza.

La nuova legge ha poi previsto (articolo 13), in favore delle vittime dei reati disciplinati, l'istituzione di uno speciale programma di assistenza destinato a garantire loro in via transitoria adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria. Tale programma speciale, la cui dettagliata disciplina è stata rimessa a un successivo regolamento da emanarsi su proposta del Ministro per le pari opportunità, viene finanziato con un apposito stanziamento e dovrebbe trovare applicazione in tutti quei casi in cui non è possibile applicare la disciplina prevista dalla normativa sui cosiddetti testimoni di giustizia e – soprattutto – non si sovrappone ai programmi di protezione sociale di cui all'articolo 18 TU, potendo concorrere con questi.

Dalla breve illustrazione delle innovazioni apportate dalla legge sulla tratta, dovrebbe risultare evidente il fatto che con tale legge si è venuta a colmare una lacuna esistente nel nostro ordinamento, rendendolo ora abbastanza completo sia sotto il profilo delle norme repressive e preventive di carattere sostanziale e processuale, sia sotto quello, non meno importante, del recupero delle vittime e della reintegrazione dei loro diritti.

Sotto quest'ultimo aspetto, si potrebbe affermare che l'introduzione delle nuove disposizioni penali e processuali è suscettibile di apportare effetti positivi anche per la realizzazione dei programmi di protezione sociale a favore delle persone trafficate di cui all'articolo 18 TU.

Innovazioni quali, ad esempio, l'ampliamento degli strumenti di ricerca e di acquisizione delle prove, la maggior facilità con la quale, almeno per i minori di sedici anni, è possibile ricorrere all'istituto dell'incidente probatorio dovrebbero contribuire, infatti, a snellire e accelerare lo svolgimento dei procedimenti penali e non creare così ostacoli o ritardi, legati a esigenze processuali, nel procedimento amministrativo per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Influssi benefici, sotto tale profilo, possono invero essere apportati anche dall'applicazione ai processi per i reati inerenti alla tratta delle vigenti disposizioni relative alla protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia nei procedimenti per criminalità organizzata. Le disposizioni anzidette potrebbero essere utilizzate per garantire la presenza e la disponibilità della persona vittima del reato per tutto il tempo richiesto dalle esigenze processuali, senza che sia così necessario ricorrere per tali esigenze all'articolo 18 e ai programmi di integrazione sociale realizzati a favore delle vittime di tratta.

La situazione complessiva di queste ultime non può, poi, che essere migliorata per effetto di disposizioni inerenti al processo, anch'esse introdotte dalla nuova legge (articolo 15), che stabiliscono la possibilità di celebrare i processi a porte chiuse e quindi senza pubblicità e con particolari cautele a protezione della sicurezza e identità dei testimoni.

I bambini in guerra: trauma e attaccamento

Rita Erica Fioravanzo

Specialista in psicotraumatologia, Direttore per l'Italia dell'Accademia europea di psicotraumatologia

The article discusses the importance of including child rights and child protection issues in any peace-keeping agenda in order to not perpetrate a intergenerational transmission of violence and war effects. The Author looks at the psychosocial consequences of children's involvement in armed conflicts, both as the most vulnerable civil victims and as active victims (child soldiers), forced perpetrators of war crimes. The article offers a new view of child war trauma: the traumatic core of such experience is supposed to be the deep collapse of any attachment behavioural system (abs) and shows how in a war environment all children lose both the possibility to find a 'secure base' and the possibility to have safe explorative behaviour for developing their own sense of self confidence. The kind of relationship between abducted or forced enrolled children and their commanders is also a kind of attachment distortion. After the demobilization the children ex soldiers have to face the hard task to disengage from those like-parental ties and re-establish attachment relationships towards a family which is now completely foreign to them. The second part of the article shows an empirical research performed in Sierra Leone about the internalization of child rights among adult war affected population.

1. Introduzione

Il presente articolo è frutto di una mia ricerca inclusa nelle Linee guida¹ delle Nazioni unite per la Commissione di verità e riconciliazione (TRC, *Truth and Reconciliation Commission*) per la Sierra Leone, costituitasi dopo gli accordi di pace che hanno posto fine al conflitto decennale che ha colpito l'intero Paese.

Nel corso degli ultimi anni, molte organizzazioni governative e non governative, operatori e agenzie internazionali hanno sottolineato l'importanza di prestare maggiore attenzione al tema della protezione del bambino² durante i processi di peace-keeping. Ilene Cohn, in un esauriente articolo in materia, dichiara che «malgrado la crescente attenzione internazionale e la consapevolezza dei diritti dei bambini, questi ultimi sono ampiamente trascurati nei processi di ripri-

¹ AA.VV., *Children and the Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone. Recommendations for policies and procedures for addressing and involving children in the TRC*, UNICEF e UNAMSIL, 2001.

² Il termine "bambino", che ricorrerà più volte nel testo, deve essere inteso, in accordo con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, come riferito a tutti gli individui inferiori ai 18 anni di età. Inoltre, per ragioni di fluidità dell'esposizione ci si è permessi di seguire l'uso linguistico tradizionale esprimendo col termine "bambino" il minore di età sia di sesso maschile sia di sesso femminile. Ogni qualvolta si leggeranno perciò nel testo i termini "bambino" o "bambini" dovranno essere intesi come "bambina e bambino" o "bambine e bambini".

stino e di mantenimento della pace»³ e che «i peace-keepers non affrontano adeguatamente i fabbisogni dei bambini per diverse ragioni: mancanza di consapevolezza circa la natura e la portata dell'impatto del conflitto sui bambini»⁴. Nello stesso articolo l'autrice afferma che «gli eventi vissuti nel corso dell'infanzia influenzeranno l'individuo come adulto e, di conseguenza, la società nel suo complesso»⁵.

Gli studi più recenti sui processi di ripristino della pace e di ricostruzione della capacità nazionale postbellica dimostrano una crescente consapevolezza nel prestare un'attenzione particolare ai bambini e nell'inserire i temi relativi ai diritti del bambino nei programmi di peace-keeping, sottolineandone l'importanza legata a due ragioni:

- a) le caratteristiche specifiche dell'età evolutiva e la differenza tra i fabbisogni degli adulti e quelli del bambino.
- b) la consapevolezza che un'infanzia traumatizzata può pregiudicare una persona fino all'età adulta.

In relazione all'età evolutiva e ai fabbisogni di adulti e bambini, sono frequentemente messi in evidenza i seguenti fattori: la fragilità fisica, emotiva e psicologica dei bambini; la dipendenza dagli altri per la loro sopravvivenza; il loro bisogno di sicurezza e di cure particolari; la loro vulnerabilità alle diverse forme di violenza; il profondo impatto mentale di qualsiasi tipo di trauma; gli effetti permanenti della mancanza di un'educazione primaria sullo sviluppo mentale ecc. Per quanto riguarda il punto b), frequentemente viene posta particolare attenzione alla possibilità che la violenza sofferta nell'infanzia possa diventare una delle componenti di un comportamento attivo violento dell'individuo adulto verso gli altri (compresi i suoi figli). Cohn ci ricorda che «numerosi studi e documenti descrivono un impatto di ampio raggio della guerra sui bambini e indicano le conseguenze psicosociali dell'esposizione alla violenza cronica. Le ricerche sulla vita dei bambini nelle zone distrutte dalla guerra sottolineano le numerose sfere della funzionalità cognitiva, sociale, emotiva e psicofisiologica che possono essere gravemente pregiudicate dall'esposizione alla violenza, compresa la depressione, il ritiro, la paura, l'ansia, il disordine affettivo, l'aggressione, le reazioni dissociate e i pensieri intrusivi»⁶.

Oltre a queste due importanti ragioni che spingono a prestare particolare attenzione ai problemi dei bambini nel periodo postbellico, è importante sottolineare altre caratteristiche chiave dei bambini coinvolti nella guerra, fra cui la trasmissione intergenerazionale delle esperienze traumatiche. Lo stato di guerra fa vivere alle persone coinvolte episodi plurimi di esperienze traumatiche di tipi diversi per durata, gravità, specificità dovuta all'età e al genere. Le caratteristiche psicologiche, neurobiologiche e sociali di questi traumi sono ora ben cono-

3 Cohn Ilene, *The protection of children in peacemaking and peacekeeping process*, in «Harvard Human Rights Journal», Primavera 1999, p. 1.

4 *Ibidem*.

5 *Op. cit.*, p. 2.

6 *Ibidem*.

sciute; abbiamo anche una buona conoscenza del meccanismo neurochimico che trasforma le reazioni psichiche traumatiche in malattie fisiche. Richard Mollica, con la sua équipe di ricercatori della Harvard Medical School, ha condotto in quest'area una ricerca empirica pionieristica. Ha dimostrato che su un campione di 1275 rifugiati bosniaci, quelli che avevano vissuto eventi traumatici cumulativi durante la guerra presentavano, nel corso dei 5 anni successivi, un tasso significativamente più elevato di menomazione fisica, di disagio sociale, di gravi disturbi psichiatrici (soprattutto gravi depressioni e PTSD (disturbi post-traumatici da stress, *Post Traumatic Stress Disorders*) e di malattie somatiche. Il tasso era significativamente più elevato nei giovani e nella popolazione anziana e uno dei principali fattori di rischio era la durata e il numero dei traumi vissuti (con più di tre eventi traumatici la probabilità di contrarre disturbi psichici e somatici era di tre volte superiore rispetto alla probabilità degli intervistati che avevano vissuto uno o due eventi traumatici)⁷.

Al fine di meglio valutare la necessità di processi di reintegrazione e ricostruzione individuale e sociale speciali per la popolazione infantile, è importante innanzitutto capire la struttura psicologica di questi traumi. I traumi bellici – è questa la mia proposta teorica – hanno una natura che accomuna la condizione di tutti i bambini attivamente e passivamente coinvolti in un conflitto armato: essi sono, in differenti modi e intensità rispetto all'età e alle specifiche caratteristiche di ciascuno, affetti da una disorganizzazione del sistema di attaccamento che costituisce la principale base della nostra sicurezza psicobiologica.

Con l'espressione "sistema di attaccamento" intendiamo riferirci a quello specifico meccanismo evolutivo che gli esseri umani hanno in comune con gli altri mammiferi e che, fondamentalmente, consente la continuità della vita da una generazione all'altra attraverso un sistema di protezione e sicurezza. La guerra è, da questo punto di vista, un catastrofico collasso di questo sistema che coinvolge un'intera popolazione umana. Fin dai primi anni dell'infanzia, il bambino si sviluppa attraverso una dialettica ben equilibrata tra la necessità di sicurezza e un impulso a esplorare e a diventare autonomo. Durante la guerra, da questo punto di vista psicobiologico, le radici dello sviluppo mentale ed emotivo di un individuo sono gravemente contrastate dalle condizioni esterne: i comportamenti di esplorazione libera sono ostacolati dalle condizioni di minaccia e di pericolo ambientale e qualsiasi "base sicura" dove il bambino possa sentirsi al sicuro e protetto viene spesso tragicamente persa. Quindi, al bambino in guerra è preclusa l'opportunità di internalizzare un senso stabile di fiducia e sicurezza necessario a una sua crescita autonoma e sicura.

Questa situazione influenzerà la personalità dei bambini coinvolti nei conflitti armati non solo durante il resto della loro infanzia ma anche per gran parte della loro successiva vita adulta e – come vorremmo analizzare qui – potrà avere una forte influenza sui loro figli e sulle generazioni future.

⁷ Mollica R., McInnes K., Sarajili N., Lavelle J., Massgali M., *Disability associated with psychiatric comorbidity and health status in Bosnian refugees living in Croatia*, in «JAMA», agosto 1999.

2. Ereditare la guerra: la trasmissione intergenerazionale delle esperienze traumatiche

È ben noto che John Bowlby è stato il primo a esaminare l'attaccamento alle figure protettive adulte come meccanismo primario per il controllo della sicurezza e della sopravvivenza del bambino⁸. Bowlby ha ascrivito questo specifico comportamento all'attività di un sistema di controllo guidato istintivamente ma influenzato dall'ambiente chiamato sistema del comportamento di attaccamento (ABS, *Attachment Behavioural System*). Questo sistema si è evoluto tra i primati per servire la funzione biologica di assicurare la protezione dei membri del gruppo più giovani e più deboli. L'ABS, normalmente in uno stato di attivazione silente (una sorta di stato di ibernazione), diventa altamente attivato se si presentano condizioni di minaccia e porta il bambino a cercare la vicinanza e il contatto stretto di un adulto di riferimento che Bowlby ha denotato come la figura primaria di attaccamento (PAF, *Primary Attachment Figure*) del bambino. Oggi sappiamo che il tipo e il numero delle figure primarie di attaccamento è culturalmente determinato. Nei Paesi occidentali industrializzati la PAF è rappresentata quasi sempre da un singolo individuo (normalmente la madre o un sostituto di questa), in altre civiltà (come ad esempio quelle africana, cinese, giudaica, islamica) questo ruolo può essere svolto contemporaneamente da diverse persone: fratelli, parenti, altri membri della comunità di appartenenza del bambino. L'ABS è un meccanismo biopsicoevolutivo simile ad altri sistemi comportamentali quali l'esplorazione, la fuga e il cibo. Il comportamento di attaccamento è attivato, modulato e terminato dai cambiamenti che hanno origine nell'ambiente interno o esterno (minaccia della separazione, separazione reale e riunificazione) ed è accompagnato dalle più forti emozioni (gioia, amore, paura, rabbia, disperazione).

Le ricerche degli ultimi decenni ci hanno anche confermato che, pur nella diversità delle modalità di scelta delle PAF e dei pattern comportamentali specifici, la teoria dell'attaccamento costituisce un modello esplicativo transculturale delle relazioni infantili fondamentali allo sviluppo umano normale. La ricerca trasversale ai comportamenti culturali in questo campo suggerisce di considerare l'attaccamento nelle diverse culture come un equilibrio tra tendenze universali e determinanti del contesto.

Per valutare i meccanismi dell'attaccamento in uno specifico Paese è importante, perciò, tenere sempre presenti due punti di vista: le componenti contestuali e una prospettiva universalistica. Le strategie usate dai bambini per gestire le sfide all'attaccamento nelle diverse culture non possono essere geneticamente predeterminate, dal momento che questo non lascerebbe spazio per l'adattamento ai cambiamenti dinamici dell'ambiente naturale e ai vincoli imposti dalle diverse nicchie evolutive. Gli studi sull'attaccamento nelle diverse culture hanno indicato che per comprendere meglio i meccanismi dell'attaccamento e i loro fattori predittivi è importante ampliare la prospettiva diadica del modello di attaccamento occidentale – “bambino-madre” – a quello di rete (*network*) di attaccamento (come ad esempio il modello

⁸ Bowlby J., *Attachment and Loss*, vol. 1, Londra, Hogarth Press, 1969; vol. 2, New York, Basic Books, 1973; vol. 3, New York, Basic Books, 1980; e dello stesso autore, *A secure base*, New York, Basic Books, 1988.

della “famiglia allargata”). Allo stesso tempo, tutti gli studi condotti a livello mondiale hanno mostrato la presenza transculturale degli stessi quattro modelli di attaccamento di base e una pressione culturale generale verso la selezione di un modello di attaccamento “sicuro” nel bambino. Una dimostrazione drammatica del valore adattivo dello stile di attaccamento “sicuro” è il suo ruolo come fattore di protezione contro la malnutrizione nell’Africa orientale⁹ e centrale¹⁰.

La nostra proposta teorica è, quindi, di guardare ai bambini soldato, vittime, testimoni e perpetratori, non solo come bambini traumatizzati ma anche e principalmente come bambini affetti da disturbi dell’attaccamento anche estremamente gravi. Se questi bambini non saranno opportunamente aiutati e protetti durante il processo postbellico, il pericolo che tali disturbi si trasformino in disordini mentali e fisici permanenti e influenzino la sicurezza dell’attaccamento dei loro futuri figli è molto verosimile.

Prima di proseguire nella nostra ipotesi teorica che ci permetterà di riconoscere e comprendere meglio le condizioni emotive e mentali dei bambini soldato, sarà importante ricapitolare brevemente alcune principali peculiarità del sistema che regola il comportamento di attaccamento

Tanto quanto è rapida l’attivazione dell’ABS nel bambino, allo stesso modo essa è stabile e perdurante nel corso di tutta la vita di una persona fino a influenzarne definitivamente stati mentali e personalità. Comportamenti di attaccamento specifici (chiamati “focalizzati”) si sviluppano fin dall’ottavo mese nel bambino e si considerano essere basati su interazioni sociali contingenti (prossimità, alimentazione, dipendenza ecc.). Paradossalmente queste interazioni non richiedono necessariamente di essere positive per indurre attaccamento: numerose ricerche empiriche e studi clinici hanno mostrato indiscutibilmente che i bambini assumono anche persone (genitori o sostituti di essi) maltrattanti come figure di attaccamento¹¹. Fu famoso l’esperimento in cui dei piccoli di scimpanzé abbandonati furono cresciuti dai ricercatori in prossimità di un pupazzo a forma di scimpanzé-madre dal quale ricevevano latte. Quando i ricercatori attivarono un sistema di scosse elettriche che i piccoli ricevevano ogni volta che si avvicinavano alla “madre”, il risultato fu che i cuccioli, invece di allontanarsi o fuggire dal pupazzo-madre, gli si abbarbicavano ancora più stretti alla ricerca di protezione e conforto.

All'improvviso devo odiare chi mi ha fatto sopravvivere

Questo riferimento alla teoria dell’attaccamento ci permetterà di capire meglio il comportamento e le reazioni dei bambini soldato, le azioni che sono necessarie al momento del loro rilascio e della loro reintegrazione e per adottare adeguate misure durante le audizioni della Commissione di verità e riconciliazione. Per tali bam-

⁹ Dixon S.D., Levine R.A. & Brazelton T.B., *Malnutrition: A closer look at the problem in an East African village*, in «Developmental Medicine and Child Neurology», 24, p. 670-685 e DeVries M.W., *Temperament and infant mortality among the Masai of East Africa*, in «American Journal of Psychiatry», 141, 1984.

¹⁰ True M.M., *Mother-infant attachment and communication among the Dogon of Mali*, tesi di dottorato, Università della California a Berkeley.

¹¹ Ainsworth M., *Object relations, dependency and attachment: A theoretical review of the infant-mother relationship*, in «Child Development», 40, 1969.

bini rapiti e forzati a combattere i nuovi leader militari diventano gli unici sostituti delle figure di attaccamento primario. Nella giungla in guerra sono madri e padri, insegnanti e leader, capi religiosi e padroni; i loro battaglioni sono la loro famiglia, i campi di addestramento militare le loro scuole, la guerra il loro unico mondo.

A prescindere dalle sofferenze e dagli abusi che questi *commanders* possono infliggere loro, il sistema di attaccamento, che ha come principale obiettivo la sopravvivenza, induce i bambini a elicitare forme di attaccamento a tali individui e il meccanismo di attaccamento biologico suscita correlate emozioni, affetti e la necessità di dipendere, credere e fidarsi di queste persone. Paradossalmente, tanto più la situazione in cui questi bambini vivono sarà pericolosa e abusante, tanto più essi stringeranno il legame di attaccamento con le figure da cui dipendono.

Quando, dopo il rilascio, questi bambini si confrontano con la realtà “altra” dalla loro vita di combattimento e divengono via via consapevoli del danno che hanno subito, degli abusi, ingiustizie, inganni che queste persone hanno perpetrato nei loro confronti, si trovano ad affrontare l’angoscioso compito di riconoscere come perpetratori persone nei confronti delle quali hanno ormai attivato sentimenti di attaccamento primario. Pensare e parlare “contro” questi leader, riconoscerli criminali e meritevoli di punizione significa, a un livello più inconscio, tradire e condannare persone che hanno ormai preso il posto delle figure di attaccamento primario.

Uno dei compiti più ardui del personale che si trova a contatto coi bambini ex combattenti nel periodo immediatamente successivo al rilascio è quello di accompagnarli e aiutarli a distaccarsi e disaffiliarsi da quelle figure. La consapevolezza di questi meccanismi psichici parzialmente inconsci e del paradosso emotivo a cui i bambini soldato vanno incontro è fondamentale negli staff impegnati nelle prime fasi del dopo rilascio affinché il percorso riabilitativo non sia una “rieducazione” comportamentale che sarebbe prognosticamente negativa per la saldezza del processo di riunificazione alla famiglia e di ritorno alla vita civile. La riconciliazione rimane pericolosamente superficiale se non ci occupiamo di questi aspetti più profondi.

È, infatti, proprio nel periodo successivo al rilascio che, in conseguenza del disorientamento, della mancanza di persone e luoghi conosciuti, dei nuovi compiti da affrontare (scolarizzazione, vita comunitaria non militarizzata, ricongiungimento familiare) il meccanismo di attaccamento verso i vecchi leader riaffiora spesso potentemente. Ad esempio, durante le audizioni della TRC, la distorsione dell’attaccamento vissuta durante questo periodo può riaffiorare e produrre nei bambini il sentimento molto penoso di essere sleali verso figure affettive primarie: da un punto di vista psicologico, è un sentimento estremamente contraddittorio, che produce senso di colpa, rimorso, vergogna e altre emozioni particolarmente sconvolgenti e pericolose. Infine, la situazione può creare una crisi di sfiducia nel rapporto con i genitori, con la famiglia ricongiunta o la famiglia affidataria.

All'improvviso devo amare chi mi ha tradito

I bambini che furono vittime, testimoni o perpetratori di atrocità, esperimento un’ulteriore catastrofe psicologica: le loro figure primarie di attaccamento, che avrebbero dovuto garantire la loro sicurezza, salvezza e protezione, hanno fallito in questo

loro compito bioevolutivo primario: portati via, uccisi, resi impotenti o comunque soffermati dagli eventi sono percepiti, a un livello inconscio, come se li avessero abbandonati nel pericolo, avessero trascurato di proteggerli, lasciandoli indifesi ed esposti. Ciò che è accaduto a questi bambini forzatamente reclutati, già traumatico di per sé, è aggravato da quest'impressione di essere stati lasciati, traditi, rigettati dai propri genitori e adulti di riferimento con conseguenze che possono avere un impatto profondo e perdurante per tutta la vita sul loro senso di fiducia e sicurezza.

Nel periodo immediatamente successivo al rilascio i bambini ex soldato sono spesso messi di fronte alla necessità di fornire informazioni riguardo al loro villaggio d'origine, al nome della loro famiglia, a dettagli che ne consentano il riconoscimento al fine di avviare le procedure di *tracing* che consentiranno di realizzare i progetti di riunificazione. Tale richiesta è già di per sé estremamente penosa per i bambini rilasciati durante il programma di disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR, *Disarmament Demobilisation Reintegration*)¹², erano rimasti in mano ai ribelli per numerosi anni, erano stati rapiti ancora piccoli ed era stato imposto loro un nome di battaglia obbligandoli a “dimenticare” il loro nome natale e quello della loro famiglia se non volevano incorrere in severissime punizioni. Alcuni erano stati addirittura costretti a compiere atti violenti (uccisioni, incendi, saccheggi) nei confronti dei propri villaggi di origine. Per i bambini che abbiamo seguito negli *Interim Care Centres*¹³ rammemorare ciò che aveva a che fare con la loro vita precedente al reclutamento forzato poteva spesso condurli a stati di agitazione, angoscia, rabbia, sfiducia, risentimento. Si riaccendeva in loro l'ambiguo sentimento di essere stati, da una parte, non sufficientemente protetti e salvaguardati dalle persone da cui dipendeva la loro sicurezza e, dall'altra parte, di avere loro stessi aggredito i propri cari. Questa ambiguità comportava fenomeni diffusi di totale dimenticanza del passato o falsi ricordi o menzogne intenzionali o rabbia e frustrazione che si scaricavano spesso contro i *caregivers* attuali, al solo scopo di “salvaguardare”, attraverso un meccanismo di spostamento, la memoria idealizzata dei propri familiari e delle persone affettivamente importanti del passato.

Molto presto, nei progetti di riunificazione ci si è resi conto che solamente dopo che i bambini ex combattenti avevano lasciato affiorare e consapevolmente attraversato anche questi sentimenti negativi, una riunificazione prognosticamente favorevole e una vera riconciliazione poteva essere sufficientemente garantita. Ogni accettazione troppo rapida e superficiale del “ritorno al passato” era spesso foriera di successivi fallimenti, causando difficoltà nell'inserimento familiare e sociale del bambino. Non erano pochi, all'inizio, i casi di ragazzi rilasciati che tentavano di fuggire dai centri per ricongiungersi con le truppe ribelli.

12 Si tratta dell'accordo concluso fra il governo della Sierra Leone e le forze militari e paramilitari ribelli (CDF, RUF ecc.) conseguentemente al trattato di pace di Lomé del 7 luglio 1999, che prevede il progressivo rilascio e il reinserimento nella vita civile di combattenti arruolati nelle armate ribelli e specificatamente dei bambini combattenti. Il programma ebbe il supporto delle Nazioni unite e di molte agenzie internazionali.

13 Sono centri d'accoglienza organizzati dall'UNICEF in Sierra Leone per accogliere bambini ex combattenti sia rilasciati attraverso gli accordi del programma DDR, sia volontariamente fuggiti dalle forze ribelli o raccolti da organismi internazionali. In questi centri residenziali sono forniti ai bambini servizi basilari di vitto e alloggio e vestiario, cure mediche, assistenza psicologica, sostegno educativo e ricreativo. Sono, inoltre, avviate le procedure per rintracciare la famiglia d'origine e iniziare un progetto di riunificazione del bambino attraverso incontri di mediazione familiare e comunitaria.

L'insicurezza della guerra

La formazione di un attaccamento a uno specifico individuo indica un cambiamento qualitativo nel comportamento dei bambini e nella loro “organizzazione” mentale. I termini quantitativi (come “fortemente” o “debolmente” attaccati) non sono utili per descrivere le differenze tra gli individui. Si presume che i bambini che si sono attaccati a figure affettive che li maltrattano e che si dimostrano insensibili non siano “meno” attaccati degli altri. Una dimostrazione forte, continua di comportamento di attaccamento in circostanze relativamente sicure o, viceversa, la mancanza di attaccamento in situazioni di pericolo indica interferenze di altri processi (per esempio paura, rabbia, inibizione) come opposti alle differenze quantitative della “forza” dell’attaccamento¹⁴.

Ogni considerazione riguardo alle relazioni di attaccamento fra bambini soldato e leader ribelli, così come ogni cambiamento nella relazione di attaccamento fra bambini e loro PAF non deve trascurare il fatto che l’attaccamento verso un leader non è più forte o più “debole” di quello nei confronti di un genitore, così come la sensazione di essere stati traditi dai propri cari non necessariamente porta i bambini a essere “meno attaccati” verso chi non li ha protetti e difesi abbastanza. Ciò che accade è un meccanismo più complesso: il normale sistema di attaccamento originario deve tener conto di altri meccanismi di difesa che interferiscono profondamente con lo sviluppo di comportamenti sani e sicuri e che portano a sviluppare paura, ansietà, rabbia, disperazione, ma anche distacco, disinteresse, anaffettività, isolamento, eccessiva spavalderia ecc. Perciò è necessario valutare molto attentamente le reazioni dei bambini al fine di non fraintendere un comportamento apparentemente sicuro di sé e indipendente che in realtà serve solo a difendersi da sentimenti troppo difficili da sopportare.

Ricerche mostrano che anche nei primati il sistema di attaccamento serve funzioni di sopravvivenza multiple quali la protezione dalla fame, calamità naturali, attacchi di cospecifici, rischio di separazione dal gruppo ecc. Tutte le esperienze che un bambino può soffrire durante la guerra sono in effetti attacchi alla sua sopravvivenza e ciò “attiva” il sistema di attaccamento per periodi di tempo troppo lunghi e spesso senza ottenere i risultati aspettati, dato che per i genitori non è materialmente possibile portare a termine il loro compito protettivo. Questi ripetuti fallimenti del sistema lasciano il bambino in un permanente stato di iperattivazione e conducono alla fine a una disorganizzazione del sistema di attaccamento che ha come effetto il tentativo di cercare altre strade per sopravvivere. In tal modo il normale sistema di attaccamento viene spesso definitivamente danneggiato con modificazioni neurochimiche permanenti della regolazione ormonale e dell’umore.

L’ABS è fortemente rispondente ai segnali di pericolo. È intimamente connesso alla paura ed è attivato soprattutto da situazioni spaventose di qualsiasi tipo. Nel sottolineare l’immediatezza del legame tra vicinanza-mantenimento e sopravvivenza nell’ambiente di adattamento in evoluzione, dobbiamo richiamare l’attenzione su due condizioni di pericolo:

¹⁴ Ainsworth M., Blehar M.C., Waters E. & Wall S., *Patterns of Attachment*, Hillsdale, NJ, Erlbaum, 1978.

- 1) i cambiamenti ambientali o interni che minacciano direttamente o da vicino la sopravvivenza del bambino;
- 2) qualsiasi condizione che suggerisce la separazione dalla paf, anche in assenza di minacce immediate provenienti dall'ambiente.

Qualsiasi cambiamento che indica un maggiore pericolo per l'individuo nell'ambiente, come lo spostamento in un ambiente non familiare, è considerato come un "indizio naturale" di pericolo e si presume che attivi l'ABS.

Seguendo questa linea di ragionamento, anche se è avvenuta la separazione dalla PAF, si prevede che condizioni che indicano un pericolo immediato e condizioni che forniscono indicazioni naturali di pericolo attivino nel bambino ex combattente l'ABS. L'osservazione di numerosi bambini accolti negli *Interim Care Center* dopo il rilascio ha mostrato quanto segue.

- 1) Uno stato di distacco dove segni di attaccamento verso i *caregivers* erano completamente assenti come se il sistema restasse "de-attivato": i bambini evitavano la prossimità con i loro *caregivers* e non cercavano nessuna forma di protezione, isolandosi e ritirandosi dalla relazione. Potevano mostrarsi anche disinteressati a tutto ciò che li circondava o al contrario attivamente ed esclusivamente interessati ad "altro": giochi, cibo, vestiario. Alcuni dispiegavano comportamenti esplorativi autonomi rischiosi o aggressivi.
- 2) Uno stato di ipervigilanza o sovrattivazione del sistema di attaccamento, dove il ritorno a condizioni normali e sicure non faceva terminare l'attivazione del comportamento di allerta e non permetteva al bambino di rassicurarsi a sufficienza così da fargli attivare comportamenti autonomi rivolti all'esterno. Il bambino pretendeva di continuo la presenza e l'attenzione del *caregiver* e non sembrava più in grado di giocare indipendentemente o di interessarsi ad altro o di restare da solo. Allo stesso tempo dimostrava, però, rabbia e risentimento verso il *caregiver*.

Nella teoria dell'attaccamento si conoscono bene le caratteristiche e le matrici dei due comportamenti sopra descritti: essi rappresentano, infatti, le due condizioni opposte dell'attaccamento cosiddetto "insicuro": l'evitante e il resistente/preoccupato (con le due relative subclassificazioni di aggressivo e passivo).

Riassumendo, esistono criteri comportamentali per collocare ogni bambino in ognuna delle tre classificazioni dell'attaccamento che sono:

- a) attaccamento sicuro;
- b) attaccamento sfuggente-insicuro (il tipo 1 descritto sopra);
- c) attaccamento insicuro preoccupato/resistente (con le sue sottocategorie di aggressivo-preoccupato e passivo-preoccupato, i tipi 2 di cui sopra).

Decenni di studi empirici longitudinali hanno mostrato che i bambini sicuri sviluppano migliori capacità nel gioco e successivamente nello studio, oltre a un'attitudine a esperire ed esprimere sentimenti ed emozioni in maniera più positiva, una maggiore competenza sociale e una maggiore forza dell'io rispetto ai bambini che hanno un attaccamento insicuro. Gli studi mostrano corrispettivamente, invece, che i bambini insicuri (e gli adulti che essi diventeranno) sono spesso rifiutati dai coeta-

nei, dagli insegnanti e dai familiari stessi, trattati con ostilità o come meno capaci e socialmente meno accettati rispetto a quelli sicuri.

Tali caratteristiche sono inoltre destinate a durare fino all'età adulta, dato che numerosi studi che hanno seguito bambini classificati rispetto agli stili di attaccamento nei 25 anni successivi, hanno mostrato una straordinaria stabilità di queste classificazioni nel corso degli anni (prevedibilità dell'85% e oltre). Questi studi hanno, inoltre, dimostrato la trasmissione intergenerazionale del comportamento di attaccamento: un gruppo di giovani uomini e donne furono intervistati verso i 18 anni al fine di classificare il loro stile di attaccamento, quando essi ebbero figli, anche numerosi anni dopo quella classificazione, lo stile di attaccamento dei loro bambini fu valutato al compimento di un anno di età e mostrò una straordinaria corrispondenza con lo stile dei genitori.

La sindrome da rilascio

Ma l'attaccamento insicuro non è la peggiore delle conseguenze della prolungata esposizione dei bambini e dei loro network di attaccamento a eventi bellici. L'effetto più pericoloso dei traumi bellici è la permanente disorganizzazione del sistema di attaccamento. Quando parliamo di attaccamento "disorganizzato/disorientato" intendiamo riferirci a quel complesso di comportamenti del bambino che si caratterizzano per la mancanza di apparente coerenza, motivazione o prevedibilità. Malgrado il fatto che Ainsworth e Bell abbiano riscontrato un comportamento di attaccamento "non classificabile" nei primi anni Settanta (il 13% dei bambini non rientrava in nessuna delle tre categorie fissate da Ainsworth), solo negli anni Novanta un ampio studio condotto da Mary Main e collaboratori ha definito la nuova categoria come: attaccamento disorganizzato/disorientato. Questo non era, infatti, un modello naturale di attaccamento come gli altri, poiché mancava al comportamento osservato qualsiasi obiettivo, intenzione o spiegazione coerente con le necessità bioevolutive, anzi esso portava gli individui a esporsi pericolosamente alle minacce, a non proteggersi adeguatamente e non sviluppava nessuna strategia utile alla sopravvivenza.

Fra i bambini ex soldato osserviamo spesso comportamenti di questo genere che mostrano il collasso di ogni utile strategia.

- 1) Simultanea espressione di pattern comportamentali contraddittori o rapida sequenza di comportamenti antagonisti (per esempio scoppi di pianto improvvisamente trasformati in risa o viceversa).
- 2) Movimenti, espressioni e azioni lasciati incompleti, interrotti senza apparente motivo, indiretti o maldiretti rispetto al prevedibile obiettivo (per esempio il bambino prende in mano una palla come per tirarla e poi la lascia cadere senza farci niente).
- 3) Stereotipi, movimenti disarmonici o inopportuni, posture anomale (per esempio molti ragazzi erano visti restare per diversi minuti con le braccia nella posizione di chi regge un'arma automatica senza invece avere niente fra le braccia, oppure continui tocamenti della mano sul volto o sul corpo).
- 4) Movimenti e atteggiamenti rallentati, immobilità, congelamento dell'espressione (per esempio molti bambini fissavano lo sguardo nel vuoto senza reagire più agli stimoli anche in mezzo a situazioni confuse o rumorose).

- 5) Comportamenti indicatori di apprensioni e paure apparentemente immotivate (per esempio quasi tutti i bambini nei giorni successivi al rilascio sobbalzano ai rumori improvvisi e reagiscono violentemente se toccati o chiamati improvvisamente alle spalle)
- 6) Comportamenti che esprimono confusione, disorganizzazione e disorientamento (per esempio non sembrano capaci di orientarsi nel tempo, faticano a ricordare i nomi, a volte non riescono a capire spiegazioni molto semplici).

Questi comportamenti di attaccamento disorganizzato/disorientato sono purtroppo quelli che più frequentemente si mantengono inalterati fino all'età adulta e che più facilmente sono ulteriormente trasmessi ai propri figli. Una ricerca condotta su oltre 100 genitori i cui bambini sono stati classificati precedentemente in base alla classificazione di Ainsworth, ha trovato una sostanziale coincidenza di categorie di attaccamento tra i genitori e i figli. Questo dimostra, pertanto, che i bambini di genitori sicuri-autonomi sono frequentemente sicuri; i figli di genitori non motivati, preoccupati, ansiosi-preoccupati o disorientati-disorganizzati, sono spesso disorganizzati.

Le condizioni delle famiglie allargate nei Paesi interessati dalla guerra come la Sierra Leone portano a pattern di comportamento pericolosi del seguente tipo: tutte le figure adulte di riferimento sono così preoccupate, stressate, allarmate che non sono in grado di controllare le loro reazioni di fronte ai bambini; i bambini percepiscono il loro comportamento come una minaccia alla loro sicurezza personale e il genitore impaurito facilmente diventa, agli occhi del bambino, un genitore minaccioso. Anche questa esperienza traumatica "secondaria" (indiretta) interessa il bambino e non gli permette di sviluppare un comportamento di attaccamento ben strutturato. A ciò si aggiunge che durante la guerra tutti gli altri attaccamenti affettivi sicuri del bambino (famiglia, casa, scuola, villaggio) subiscono distruzioni e modificazioni incontrollabili che non consentono al bambino di riorganizzare i suoi schemi di sicurezza. Frequentemente questa condizione si manifesta nella vita adulta in forme diverse di disturbi mentali, (depressione, disturbi della personalità e dell'umore). Un bambino con un comportamento di attaccamento disorganizzato – se non aiutato – agirà nei confronti dei suoi futuri figli nello stesso modo impaurito/minaccioso, portando i suoi figli a essere disorientati/disorganizzati in relazione all'attaccamento e trasmettendo, quindi, l'esperienza traumatica di un'esperienza di guerra di un nonno.

La spiegazione della trasmissibilità intergenerazionale di questa disorganizzazione dell'attaccamento è proprio la presenza di una figura primaria di attaccamento spaventata/spaventante, il cui comportamento è poco o per niente prevedibile e poco o per niente esplicabile agli occhi del bambino.

Questa è la condizione quasi standard delle relazioni che i bambini hanno in tempo di guerra, sia che vengano forzatamente costretti a combatterla, sia che la debbano subire passivamente in mezzo al resto della popolazione civile. È questa soprattutto la tipica cornice del rapporto che lega i bambini soldato ai loro comandanti: questi, spaventosi in quanto feroci, punitivi, assurdamente minaccianti la vita stessa del bambino sono a loro volta in stato di continua ipervigilanza, il loro comportamento è spesso imperscrutabile per i bambini combattenti che devono solo ob-

bedire, pena la perdita della vita. Le figure di attaccamento da cui dipendono comunicano loro al tempo stesso paura e minacciosità, i riferimenti da cui dipende la loro sicurezza si comportano in maniere imperscrutabili e inaspettate. A ciò si aggiunge lo stato quasi perenne di alterazione da droghe e alcool che rende l'esperienza di contatto con queste figure ancora più oscura e incomprensibile. Su questa contraddizione quotidiana cresce la disorganizzazione dell'attaccamento dei bambini combattenti.

Ma è soprattutto al momento del rilascio che queste disorganizzazioni emergono come distoniche: in stato di guerra, infatti, il contesto giustificava (e occultava) i comportamenti insensati che erano dispiegati sia dalle figure di attaccamento/comandanti sia dai bambini combattenti. Nel nuovo contesto di vita che si apre davanti al bambino ex combattente dopo il rilascio, nel villaggio dove è stato condotto per la riunificazione, nella scuola dove è stato inserito perché impari a leggere e a scrivere, la disorganizzazione dei suoi comportamenti salta all'occhio, risulta "sbagliata". E a ciò si somma il fatto che il bambino non "sa" come comportarsi con figure di riferimento non-spaventate/spaventanti, ciò è per lui paradossalmente un compito altrettanto difficile di quello che affrontò quando dovette attaccarsi ai propri comandanti per sopravvivere. Ma mentre là la spinta alla sopravvivenza era un potente motore di adattamento, qui la relativa sicurezza e il benessere in cui si trova lo portano a rallentare il processo di riadattamento e la disorganizzazione, ormai strutturatasi, si conserva anche senza più motivi apparenti. Ora la motivazione per adattarsi non è più la necessità di sopravvivere fisicamente, ora la motivazione è più complessa, è morale, psicologica, sociale.

3. Uno studio empirico: panoramica delle ricerche in corso sui diritti del bambino e sui traumi della guerra relativi ai bambini nella Sierra Leone

Sono d'accordo con Christian Salazar, che ha dichiarato quanto sia «necessario sottolineare già dall'inizio il bisogno di definire esplicitamente la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo come base per il lavoro della Commissione di Verità e Riconciliazione in materia di diritti del bambino»¹⁷. Quando parliamo di "una violazione dei diritti", dovremmo riferirci non solo ai principali crimini/violazioni dei diritti umani, né solamente alle violazioni dei diritti politici e civili, ma sollevare l'importanza dei diritti sociali, economici e culturali. Se si vuole lavorare in modo generale sui processi di fiducia e di riconciliazione nella Sierra Leone, ritengo che sia di fondamentale importanza conoscere il quadro storico, culturale e tradizionale delle pratiche che portano a offrire e ottenere fiducia e riconciliazione e il contesto nel quale avvengono. Dobbiamo, pertanto, divenire più consapevoli di che cosa significhino socialmente, culturalmente e psicologicamente, i diritti del bambino, i traumi del bambino, le violenze sui minori e la protezione del bambino per il popolo della Sierra Leone.

¹⁷ Salazar C., *Child Rights in Truth Commission Report*, in appendice a UNICEF e UNAMSIL, *Children and the Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone*, New York, UNICEF, 2001.

In considerazione di ciò decisi, durante la mia prima missione in Sierra Leone nel 1999, di iniziare a raccogliere i dati per uno studio empirico sulle esperienze di guerra dei bambini in Sierra Leone. A partire da novembre di quell'anno ho tenuto diversi corsi di formazione per il personale psicosociale sui diritti del bambino, sulla protezione del bambino, sulla riabilitazione post-traumatica, sulla consulenza terapeutica, sulla mediazione familiare, sulla risoluzione dei conflitti della comunità e su argomenti relativi in diverse regioni della Sierra Leone. All'inizio di ogni corso ho distribuito ai partecipanti un questionario di valutazione per raccogliere dati statistici e per comprendere la loro conoscenza di base e la loro percezione culturale dei diritti del bambino, della protezione del bambino, della natura e degli effetti delle esperienze traumatiche, delle differenze di genere, dei rapporti genitori/figli, della consulenza psicosociale a favore dei bambini e adulti traumatizzati ecc.

Qui di seguito riportiamo alcune delle domande contenute nel questionario per mostrarne l'ambito e la modalità di indagine.

- 1) Scrivete i 10 diritti del bambino che ritenete più importanti per la protezione dei bambini.
- 2) Quando pensate che un evento possa essere definito "traumatico"?
- 3) Pensate che vi siano eventi che potrebbero essere più traumatici per i bambini che per gli adulti? In caso affermativo, elencate brevemente alcuni esempi.
- 4) Pensate che vi siano eventi che potrebbero essere più traumatici per le donne che per gli uomini? In caso affermativo, elencate brevemente alcuni esempi.
- 5) Potreste identificare le condizioni per valutare la gravità di un evento traumatico? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 6) Secondo il vostro parere, quali sono i sintomi più importanti da riconoscere in un bambino traumatizzato? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 7) Come prevedete che possano reagire i genitori e i congiunti che si riuniscono con un bambino rapito dopo un lungo periodo di tempo? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 8) Come prevedete che possano reagire i genitori e i congiunti la cui figlia è stata stuprata? C'è differenza se la ragazza ha avuto un bambino? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 9) Secondo il vostro parere, quali sono le qualità principali che dovrebbe avere una famiglia adottiva per prendersi cura di un bambino traumatizzato? Scrivete un elenco di 5 qualità e mettetele in ordine d'importanza.
- 10) Quali pensate che possano essere gli effetti psicologici dello stupro in una giovane donna? Fate un elenco e sottolineate i possibili effetti di lungo termine e di breve termine.
- 11) Quali sono – secondo voi – le qualità principali che dovrebbe avere un operatore sociale e mettetele in ordine di importanza (iniziando da quella più importante, decrescendo fino a 5).
- 12) Quali conoscenze e capacità vi aspettate di ricevere da questo corso di formazione?

I 10 diritti del bambino più importanti nel campione di Freetown

A titolo esemplificativo discuterò qui i risultati della prima domanda sui dieci diritti del bambino che i partecipanti considerano più importanti. Terrò conto solo dei dati raccolti tra il novembre 1999 e il gennaio 2000 in un campione di 60 operatori di Freetown impegnati nella protezione del bambino.

Sintesi delle informazioni statistiche sul campione

Grandezza del campione (numero di persone)	60	100%
Distribuzione per genere	Valori assoluti	Valori percentuali
Uomini	39	65%
Donne	21	35%

Distribuzione per età	Valori assoluti	Valori percentuali
22-26 anni	14	23%
27-31 anni	21	35%
32-36 anni	14	23%
37-41 anni	7	12%
42-46 anni	3	5%
47-51 anni	1	2%

Anzianità sul lavoro	Valori assoluti	Valori percentuali
Meno di 1 anno	12	20%
2-4 anni	20	33%
5-7 anni	9	15%
8-10 anni	12	20%
11-13 anni	4	7%
Più di 14 anni	3	5%

Residenza	Valori assoluti	Valori percentuali
Freetown	15	25%
Sobborghi di Freetown	8	13%
Campagna	37	62%

Livello educativo	Valori assoluti	Valori percentuali
Scuola secondaria	2	3%
Diploma	2	3%
Diploma superiore	2	13%
Attestato generale (o di primo livello*)	13	22%
Attestato in un campo specifico	7	12%
Diploma di insegnante	5	8%
Diploma superiore di insegnante	8	14%
Diploma di laurea	5	8%
Laurea specialistica	11	18%
Non registrato	5	8%

* Si fa riferimento al sistema universitario britannico suddiviso in più livelli.

Incarico	Valori assoluti	Valori percentuali
Coordinatore di programma	1	2%
Coordinatore di progetto	2	3%
Assistente coordinatore	2	3%
Direttore didattico	1	2%
Operatore psicosociale	3	5%
Operatore sociale	43	71%
Educatore	7	12%
Dattilografo	1	2%

Poiché a ogni partecipante è stato chiesto di scrivere un elenco di dieci diritti del bambino, ci si attendevano 600 risposte nella forma di diritti. È stato prodotto un totale di 517 risposte – una media molto elevata di 8,6 per ogni partecipante e un tasso relativo per la missione generale del campione dell'86,2%. Questo tasso elevato dimostra un'ampia conoscenza condivisa da parte di tutti i partecipanti della CRC (*Convention on the Rights of the Child*, Convenzione ONU sui diritti del fanciullo) e una particolare sensibilità al tema dei diritti umani e del bambino.

Le risposte simili sono state sintetizzate e raggruppate. I gruppi sono stati classificati in dieci insiemi principali e in alcuni sottogruppi secondo la similarità del contenuto. Per ogni gruppo, è stato calcolato il *token* e il *type ratio*, ossia la frequenza delle risposte rispetto al numero complessivo delle possibili risposte (*token*) e alla dimensione totale del campione (*type*).

Gruppi di diritti del bambino	Risposte	Proporzione nominale	Proporzione per tipologia
1 Diritto alla libertà di espressione	95 (83+12)	1,8	1,58
2 Diritto all'educazione	91	1,8	1,51
3 Diritto ai fabbisogni di base	55	1,1	0,92
4 Diritto a essere accudito	53	01,0	0,88
5 Diritto a ricevere protezione	49	0,95	0,82
6 Diritto alla vita	45	0,87	0,75
7 Diritto a ricevere assistenza sanitaria	44	0,85	0,73
8 Diritti civili	32	0,62	0,57
9 Diritto a una specifica protezione giuridica	33	0,64	0,55
10 Diritto a non essere coinvolto nella guerra	11	0,21	0,18
Totale delle risposte	517	0,86	

Diritto alla vita

Prendo questo diritto come punto di partenza poiché, sebbene sia verosimilmente uno dei diritti umani più conosciuti, sorprendentemente non è stato trovato al primo posto dell'elenco. Infatti, 45 risposte su 517 *tokens* (il totale delle risposte fornite dal campione) e 60 *types* (il numero delle persone nel campione) hanno indicato il diritto alla vita e i diritti associati alla sopravvivenza e allo sviluppo (come espressi dall'art. 6 della CRC) fra i 10 diritti più importanti. L'argomento ottiene un *token ratio* di 0,87 e un *type ratio* di 0,75 ma nell'elenco dei 10 gruppi di diritti questo diritto è solo al sesto posto. Tra le 45 risposte, 39 fanno riferimento in particolare alla prima parte dell'articolo, il diritto alla vita e solo 6 alla seconda parte: 4 al diritto alla sopravvivenza e 2 al diritto allo sviluppo. Per sintetizzare, sulle 45 risposte relative a questo diritto, 4 affermano la necessità di un miglioramento. In questi ultimi casi, il concetto di "diritto" è legato all'aspettativa di un miglioramento delle condizioni attuali.

Il tasso di risposta delle donne sul diritto alla vita è 0,52, dei maschi 0,87. La distribuzione per età dimostra che il tasso più elevato appartiene alla classe di età 42-46 anni, seguita da quella 27-31 anni e 22-26 anni.

Come commento statistico generale, c'è da osservare che il settore maschile del campione appare essere più sensibile a questo diritto rispetto al settore delle donne. Potremmo dedurre che il diritto alla vita coinvolge molto, in quella cultura, il senso di responsabilità dell'uomo o anche che, in una situazione bellica, il compito di difendere la vita dei bambini è attribuito in questa cultura più agli uomini che alle donne dato che si tratta anche di una difesa "armata".

Il tasso diverso di sensibilità nei vari gruppi di età rappresentati nel campione dimostra che il diritto alla vita appare essere più riconosciuto da quelli al di sotto dei 31 anni e al di sopra dei 42 anni. Si può ipotizzare che il gruppo di età più giovane avendo ancora figli piccoli sia più in contatto emotivo con la responsabilità di difendere e proteggere la vita dei propri bambini. L'accento posto sul diritto alla vita nel gruppo di età più avanzata (anche se statisticamente non estremamente significativo) potrebbe invece rappresentare la sensibilità delle persone più mature verso i valori di base della vita stessa; più vicini alla generazione dei nonni, in una cultura

africana tradizionale e patriarcale, essi possono aver sentito una maggiore responsabilità sociale nei confronti delle generazioni più giovani. In conclusione, i giovani maschi adulti e i maschi più anziani sembrano essere statisticamente gruppi più propensi a considerare il diritto alla vita come una priorità.

Diritto a essere accuditi

In questo gruppo, sono state prese in considerazione tutte le risposte relative al diritto a essere accuditi: in totale 53 risposte relative a questo diritto. Nel primo sottogruppo, le 12 risposte dimostrano l'importanza di appartenere a o di avere una famiglia. Il secondo sottogruppo di 9 indicazioni identifica le risposte più specifiche: "vivere con" (famiglia o genitori) e in un caso si afferma lo stesso in modo negativo, cioè "non essere separato". Successivamente, un elenco di sottogruppi che include esplicitamente l'idea di "essere oggetto di cura" come opposta alla sola "appartenenza a" o "avere" o "vivere con": 22 risposte distribuite in 5 sottogruppi esprimono il generico "essere seguito con cura" come tipo più specifico di cure, "equo", "adatto", "accudito dai propri genitori o dalla propria famiglia"; infine, l'ultimo sottogruppo parla di situazioni particolari che fanno riferimento soprattutto al caso della perdita dei genitori ("essere accudito dallo Stato o da tutori", "genitori adottivi", "altre famiglie"). Quattro risposte si riferiscono esplicitamente al diritto a essere amato (un suggerimento molto importante dato che la CRC non sottolinea tanto i fabbisogni emozionali) e due risposte al ruolo di guida da parte dei genitori.

Potremmo commentare che il diritto a ricevere cure è ben rappresentato e ampiamente riconosciuto nella cultura di questo campione. È sottolineata l'importanza tradizionale dei legami di sangue ma vi sono anche risposte relative ad altri tipi di cure: affidamento e cure genitoriali alternative, indicativi della recente sensibilizzazione probabilmente conseguente al lavoro sul campo di molte agenzie di *child protection*.

La distribuzione per genere, in relazione al campione, appare significativa: una proporzione per tipologia donna di 0,95 e una proporzione per tipologia maschio di 0,79. Sembra evidente che le donne sono più sensibili al problema dell'accudimento dei bambini, confermando il modello di ruolo materno tradizionale.

Diritti civili

Questo gruppo di diritti non occupa un posto elevato nell'elenco dei diritti del bambino (proporzione nominale di 0,62) anche se tutti i principali diritti civili della CRC sono ben rappresentati: viene aggiunto il diritto a un nome, alla nazionalità, l'uguaglianza e altri diritti specifici legati alle attuali condizioni locali quali la libertà di movimento (5 risposte) e, in particolare, durante la guerra (una risposta).

Anche la distribuzione per genere è, di nuovo, ben bilanciata: una proporzione per tipologia di 0,52 per il gruppo delle donne e 0,56 per gli uomini. Ritengo che la bassa posizione del cluster nell'elenco possa essere indice del maggior interesse di questo campione verso i diritti orientati a funzioni specifiche (quali il diritto di espressione, di educazione ecc.). Non dobbiamo dimenticare che le popolazioni del campione erano composte principalmente da insegnanti, operatori sociali e consulenti psicosociali.

Diritto a essere protetto

È stata presa una decisione per formare questo gruppo malgrado non corrisponda a uno specifico articolo chiave della CRC ma piuttosto a diversi articoli della CRC. Il gruppo “il diritto a essere protetto” è il quarto nell’elenco delle frequenze (*token ratio* di 0,95) e contiene molti sottoclusters differenti. Il sottogruppo più ampio (16 voci) è formato da risposte relative al bisogno generale di “protezione”, seguito dal sottogruppo focalizzato sulla “protezione dagli abusi sessuali” (13 voci) e un inventario ampiamente diffuso di singole istanze specifiche relative alla protezione dalle droghe, dal rapimento, dallo sfruttamento, dal lavoro manuale, dai maltrattamenti da parte degli educatori, dalla violenza e il diritto alla sicurezza. Inoltre, in questo gruppo si avverte l’influenza del contesto locale attuale e la necessità di essere più precisi riguardo alla varietà di situazioni nelle quali i bambini chiedono protezione.

La distribuzione per genere di questo gruppo è sbilanciata verso il settore uomini: *type ratio* di 0,42 nel gruppo delle donne e di 1,02 per quello degli uomini. L’idea generale di protezione nella società sierraleonese sembra essere più tradizionalmente legata al ruolo dell’uomo che a quello della donna, come lo è l’idea generale di preservare la vita del figlio.

Diritto a una specifica protezione legale

Questo gruppo contiene tutte le risposte che fanno esplicito riferimento alla giustizia minorile. Le risposte sono pari a un significativo *token ratio* dello 0,64: un rapporto elevato se si tiene conto che il tema è veramente particolare e non di ordinaria conoscenza generale. Le risposte sono molto dettagliate e gli argomenti principali riguardano: l’assistenza e la protezione legale; la protezione contro le forme illegali di detenzione; la protezione dalle torture e dalla violenza.

La distribuzione per genere è molto specifica rispetto al ruolo: tutte le risposte vengono dal settore maschile del campione. È tradizione nella cultura africana che gli uomini siano culturalmente più presenti delle donne nelle professioni inerenti la sfera della giustizia, dei tribunali e della detenzione. Si può, inoltre, ritenere che vi sia un interesse maggiore da parte degli uomini riguardo a questi argomenti perché il tasso di arresti e di custodia per gli uomini in Sierra Leone è significativamente più elevato rispetto a quello delle donne.

Diritto a non essere coinvolto nella guerra

Questo gruppo è altamente definito in termini di singole risposte ma colpisce il basso tasso di risposte in relazione alla specificità dell’argomento. Una spiegazione può trovarsi nell’ambivalenza culturale rispetto alla tradizione di impiegare anche ragazzi nelle azioni di guerra o anche in una difficoltà a declinare un argomento ancora troppo doloroso a quell’epoca per la società sierraleonese. Le risposte parlano di aspetti diversi della necessità di proteggere i bambini durante la guerra e 4 voci fanno esplicito riferimento al diritto di “non essere reclutato”.

Ancora una volta, tutte le risposte provengono dal settore uomini del campione. È possibile che la maggiore importanza data a questi diritti da parte degli uomini derivi anche dal loro coinvolgimento attivo nella guerra e dal conseguente senso di responsabilità.

Diritto ai fabbisogni di base

L'attuale situazione nella Sierra Leone si rispecchia nell'alta frequenza di risposte collegate a questi diritti. Invece di raccogliere le diverse risposte sull'alimentazione e sul vestiario, è stato deciso di porre l'accento sulle specifiche differenze tra diversi sottogruppi: il diritto generale all'alimentazione (23 voci) è seguito da caratteristiche più dettagliate (sufficienza, adeguatezza, salubrità e bontà); la stessa cosa è stata fatta per quanto riguarda il vestiario e il riparo con un sottogruppo di 14 voci generiche sul vestiario e 17 sul riparo che sono state seguite da un elenco di qualifiche. Ci è apparso che il bisogno di protezione non si esaurisca alla sopravvivenza dei bambini, ma si estenda all'enunciare per loro il diritto a uno standard di vita decente, adeguato e sufficientemente buono. Questo potrebbe essere interpretato come un segnale di aspettative positive, speranza e fiducia nel futuro.

Qui la distribuzione per genere, ancora una volta, è sbilanciata verso gli uomini: 14 risposte da parte delle donne rispetto alle 41 degli uomini. Statisticamente questo rappresenta un *type ratio* per le donne dello 0,66 e per gli uomini dello 1,2. La preservazione della vita dei bambini e la soddisfazione dei loro fabbisogni di base sembra essere un compito che la società sierraleonese orienta più verso l'uomo e che gli uomini di questo campione si rappresentano come un loro dovere specifico.

Diritto a ricevere un'assistenza sanitaria

In questo particolare gruppo il *token ratio* è di 0,85: un rapporto notevolmente elevato se paragonato ad altri gruppi ugualmente "specifici". Come nel gruppo precedente, qui abbiamo deciso di suddividere le risposte in sottogruppi dettagliati, anche se molto simili, che hanno prodotto un sottogruppo generale "servizi medici" comprendente 20 voci e un sottogruppo chiamato "buoni servizi medici" (5 voci) più 11 precisazioni quali "adeguati", "primari", "statali" e "buona salute". Vi sono state risposte anche sui bambini portatori di handicap (5 voci) e sull'acqua, l'ambiente e il fumo (4 voci).

La distribuzione per genere è orientata verso le donne: 25 risposte di donne e 19 degli uomini. È probabile che le donne siano più tradizionalmente incaricate della salvaguardia della salute dei figli; questo può essere dovuto alla cura giornaliera dei figli che è un ruolo tradizionale delle donne e al fatto che in questa cultura la malattia dei figli diviene un compito fortemente destinato alle madri piuttosto che ai padri. La grande quantità di voci, inoltre, riflette probabilmente la sensibilizzazione estensiva su questo tema portata avanti negli ultimi anni dalle agenzie di *child protection*.

Diritto all'educazione

Il diritto all'educazione rappresenta il secondo gruppo nell'elenco e dimostra il grande interesse per questo diritto nel campione di Freetown: 91 risposte (*token ratio* di 17,6). Qui le risposte sono bene articolate e riflettono la profonda conoscenza del campione in questo settore. Non solo è rappresentato il diritto base all'educazione, ma anche il diritto alle attività sociali e ricreative, al gioco e allo sport, ad avere amici, a ricevere una formazione professionale particolare e un input educativo: un inventario completo di attività del bambino molto pratiche e dettagliate.

L'ampio numero di voci dimostra, ancora una volta, che la sensibilizzazione fatta in questo campo ha avuto un impatto positivo. L'importanza attribuita dal campione di Freetown ai servizi educativi deriva anche da una tradizione di standard educativi elevati e dimostra il desiderio di leadership da parte dell'élite intellettuale di Freetown.

Diritto alla libertà d'espressione

Analizzando i risultati iniziali relativi alla libertà di espressione siamo rimasti impressionati dal grande numero di risposte relative a questo diritto. Questo diritto ha confermato e dimostrato la nozione altamente sviluppata in Sierra Leone di cosa è considerato essere un diritto del bambino: i diritti dei bambini non sono solo i diritti civili e politici di base contro gli abusi gravi, l'accento, nel campione di Freetown, è posto sul diritto alla libera espressione culturale e religiosa.

Questo risultato è ancor più notevole perché il questionario è stato fatto nel novembre 1999, in una situazione di paura e incertezza. Dimostra che per il campione di Freetown, l'idea di sicurezza di base e di diritto alla vita sono protetti e conservati per il futuro attraverso lo sviluppo di una cultura della libertà e dell'espressione.

È interessante esaminare la varietà di voci trovate in questo gruppo. Accanto al primo sottogruppo generale del diritto all'espressione (28 voci), i sottogruppi più frequenti sono la libertà religiosa (in diverse varianti: 16), la libertà di associazione (8), la libertà di partecipazione (7) e la capacità di prendere decisioni autonome (6). Abbiamo inserito in questo gruppo la risposta del "diritto alla privacy" perché riteniamo che la privacy sia parte della nozione della libertà del bambino, anche rispettosa del bisogno di riservatezza fin dalla prima infanzia.

33 delle 95 voci sono state fornite dal settore delle donne del campione: 157% di *type ratio* per le donne e 159% per gli uomini. In questo gruppo perciò le donne e gli uomini sono ugualmente rappresentati: il rapporto medio di risposte è di 1,57 per ogni partecipante donna e di 1,59 per ogni uomo (una risposta e mezza relative a questo tema per ognuno): malgrado l'idea tradizionale che la donna in Sierra Leone sia riservata e timida, il settore donne del campione afferma il diritto alla libertà di espressione con la stessa veemenza e forza degli uomini.

Nascita e sviluppo della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia ChildONEurope

Marc Bertholomé

Coordinatore dell'Osservatorio dell'infanzia, della gioventù e dell'aiuto alla gioventù di Bruxelles

The article describes the history and development of the European Network of National Observatories on Childhood from the origin of the project to the present structure. It underlines that the European Union does not have until today a competence in childhood-related matters, and for this reason a Permanent Intergovernmental Group named L'Europe de l'Enfance was created in 2000 and the European Network of National Observatories on Childhood, named ChildONEurope was set up in 2003 as an instrument of technical support to the Intergovernmental Group. ChildONEurope pursues the aim of exchange of knowledge and information on laws, policies, programmes, statistics, studies, research, best practices on childhood and adolescence. Furthermore the article analyses in depth the issue of the construction of a common methodology on indicators in order to obtain comparability of data and other information. Finally the author proposes some reflections on the contribution that the ten EU accession countries may bring to ChildONEurope.

La storia, ancora breve, della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia affonda le sue radici nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 2000), la quale, nello spirito e quasi nella lettera, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 1989), riconosce il bambino come soggetto di diritti e non più solo come oggetto di protezione¹.

In seguito al Vertice di Nizza, sotto la presidenza francese dell'Unione europea e su iniziativa del ministro Ségolène Royal, nacque l'idea di un coordinamento politico per l'infanzia e l'adolescenza che avrebbe dovuto avere come compiti l'adozione di un piano d'azione, l'organizzazione di una giornata europea dell'infanzia e la creazione di un gruppo permanente intergovernativo sull'infanzia e l'adolescenza denominato L'Europe de l'Enfance. Questo gruppo ha poi effettivamente svolto riunioni periodiche tra i delegati dei Governi almeno semestrali sotto ogni presidenza e incontri dei Ministri responsabili per l'infanzia (in particolare sotto la presidenza belga e italiana).

Durante le discussioni di questi incontri è stata affrontata la necessità di prevedere nella bozza di Costituzione europea l'inserimento di politiche in favore dell'infanzia. Su questo punto, è opportuno osservare che la bozza di Costituzione per

¹ Adotteremo i termini "bambino", "infanzia", "fanciullo" per indicare i minori ai sensi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni) e "giovane", "gioventù", "adolescenza" per indicare soggetti di età superiore a 12 anni.

l'Europa² fa riferimento alla Convenzione ONU sui diritti del bambino, ma l'infanzia vi appare come un'aggiunta a margine di altri temi. La stessa cosa accade per la gioventù (per quanto riguarda i problemi relativi all'occupazione, alla formazione e alla cooperazione). Nella prima parte del progetto³, troviamo una menzione relativa alla «solidarietà tra le generazioni e la protezione dei diritti dei minori»; più precisamente, la seconda parte⁴ comprende un articolo «Diritti del bambino», formulato come segue:

- 1) I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.
- 2) In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente.
- 3) Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

Si noterà che tali disposizioni sono riprese dalla Convenzione ONU sui diritti del bambino dove sono, peraltro, molto più dettagliate: la Convenzione ONU, infatti, all'articolo 1 dispone «Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile». Riteniamo opportuno l'inserimento di un articolo nella bozza di Costituzione per l'Europa che rinvii all'insieme delle disposizioni della Convenzione ONU, già ratificata da tutti gli Stati europei (compresi i dieci Stati aderenti). Un tale richiamo espresso all'interno di un articolo comporterebbe l'applicazione di tutta la Convenzione ONU.

Nel frattempo, i ministri responsabili per l'infanzia degli Stati membri dell'Unione europea avevano iniziato a riflettere in direzione di una competenza specifica dell'Unione europea rispetto a questi temi. La creazione del Gruppo permanente intergovernativo L'Europe de l'Enfance si basa non solo sulla volontà di conoscere meglio le condizioni di vita dei bambini all'interno dell'Unione europea, le politiche che li riguardano, le «buone pratiche» o il confronto tra le legislazioni in vigore, ma evidenzia anche un tentativo di lotta contro i fenomeni transnazionali, sempre più numerosi, che hanno un impatto negativo sui bambini: minori migranti non accompagnati, pedofilia, turismo sessuale, informazioni illegali su Internet.

Riunitosi il 18 dicembre 2000, il Gruppo intergovernativo aveva poi deciso di affidare all'Istituto degli Innocenti di Firenze uno studio di fattibilità mirato alla creazione di un'istituzione con il compito di monitorare a livello europeo la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e di promuovere azioni di cooperazione co-

2 Nella versione del 18 luglio 2003 depositata al Presidente di turno del Consiglio europeo a Roma, un estratto della quale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

3 Parte I, Titolo I (Definizione e obiettivi dell'Unione), articolo 3, 3.2 e seguenti.

4 La Parte II (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione), Titolo III (Uguaglianza), articolo II-24 «Diritti del bambino».

muni nei confronti dei bambini in difficoltà nell'Est dell'Europa e nei Paesi in via di sviluppo. Questo progetto ricevette la collaborazione di otto Paesi membri (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna) e si tradusse in un rapporto che proponeva la creazione di un centro europeo di studi in materia d'infanzia, presentato il 6 aprile 2001, sotto la presidenza svedese dell'Unione europea. In quell'occasione apparve subito chiaro che la proposta, per quanto molto completa e accuratamente elaborata, non sarebbe stata approvata. Alcuni Paesi la reputavano una copia europea di una struttura nazionale come il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza italiano ed esitarono a impegnarsi anche a causa del fatto che la copertura finanziaria non poteva essere garantita dai trattati dell'Unione europea. Tuttavia, i membri della Troika di quel periodo (Francia, Svezia, Belgio) decisero di non abbandonare il progetto e optarono per una soluzione che si adattasse meglio alle capacità e alle reali possibilità dei partner europei, ossia l'idea dell'attuale Rete degli osservatori nazionali per l'infanzia.

All'Osservatorio dell'infanzia, della gioventù e dell'aiuto alla gioventù della comunità francese del Belgio fu, quindi, affidato il compito di presentare un nuovo studio di fattibilità realizzato in stretta collaborazione con il Centro nazionale italiano e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, che dispongono di una competenza nel settore riconosciuta da tutti i partner.

Il primo compito fu l'individuazione dei potenziali partner della Rete all'interno dei Paesi membri, portata a termine grazie all'intermediazione dei diversi ministeri competenti. Ogni Paese presenta una situazione particolare, che va dalla mancanza di qualsiasi istituzione sul tema, al proliferare di organismi specializzati. Tuttavia, sulla base di schede descrittive richieste a queste istituzioni, l'osservatorio belga poté predisporre un primo elenco di partner che furono invitati a un seminario svolto il 26 e 27 novembre 2001 a Bruxelles nel Castello de Val Duchesse, celebre per aver ospitato numerose riunioni governative che hanno portato a ridisegnare la Carta costituzionale del Belgio. Questa riunione dei rappresentanti dei potenziali membri permise di intravedere la possibilità di creare una rete optando, inizialmente, per un progetto circoscritto. In effetti, i partner sottolinearono che le problematiche relative all'infanzia interessavano anche altre reti rivolte in particolare alle famiglie o alla salute; si rese, quindi, necessario verificare la disponibilità di ciascuno ed evitare sovrapposizioni di compiti definendo le specificità del progetto. Se la condivisione delle informazioni e la definizione di indicatori rientravano nel progetto iniziale, apparve poi interessante e più originale dare priorità allo scambio di informazioni sui rapporti nazionali riguardanti i diritti del bambino predisposti dai diversi Paesi – nel quadro dell'applicazione dell'articolo 44 della Convenzione ONU – e, soprattutto, fare della Rete lo strumento tecnico del Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance. In altre parole, si ritenne fondamentale mantenere un'interrelazione costante con gli organismi responsabili delle decisioni politiche in materia.

La proposta, presentata durante la Conferenza dei ministri (Bruxelles, 5 dicembre 2001), non ottenne, tuttavia, il risultato sperato: si optò, allora, per ridefinire il progetto sulla base della ricerca del maggior consenso possibile rispetto ai Paesi dell'UE, in particolare grazie all'impegno e alla convinzione del gruppo di lavoro ri-

stretto. Dopo diversi contatti informali nel corso del primo trimestre 2002⁵, l'incontro del Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance dell'11 aprile 2002 a Madrid permise di ridare vita al progetto su una base minimale e volontaristica: la presidenza spagnola si impegnò a riunire gli esperti degli osservatori nazionali per realizzare la Rete e a dotarla di un Segretariato. In quel momento gli stessi otto Paesi si dichiararono pronti a proseguire la discussione sul progetto.

Gli esperti si riunirono di nuovo il 25 giugno 2002 nella capitale spagnola. Il dibattito si incentrò sulle modalità operative del Segretariato e sul finanziamento della Rete; la presidenza non sostenne una proposta di co-finanziamento da parte di tutti i membri in quanto lo Stato italiano propose di installare il Segretariato a Firenze e di sostenere le spese per l'anno 2003 e fu, quindi, adottata questa base di lavoro.

Le decisioni mostrano la volontà dei Paesi membri di mantenere questa direzione, vale a dire piuttosto che creare una Rete di membri indipendenti optare per la costituzione di un "Gruppo dei Paesi della Rete", accettando comunque la presenza di Paesi in qualità di osservatori. Fu concordato che i dati e le informazioni che circolano nella Rete fossero convalidati dai rappresentanti ufficiali dei Paesi e fu chiesto, infine, all'Istituto degli Innocenti di preparare una nota sulle modalità di funzionamento. Tale nota fu discussa a Firenze il 27 settembre 2002, occasione in cui fu anche confermata la struttura del Segretariato oltre che la messa in opera di una struttura di accompagnamento flessibile da realizzarsi attraverso un'assemblea dei membri che avrebbe dovuto riunirsi almeno due volte all'anno. Nel frattempo, gli Stati furono invitati a comunicare ufficialmente le coordinate dell'organismo che avrebbe partecipato alla Rete.

Il 24 gennaio 2003 ha avuto così luogo, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, la prima riunione dell'Assemblea della Rete durante la quale è stato deciso il nome della Rete (ChildONEurope), il logo, il programma di attività per l'anno 2003 e sono state affrontate le questioni relative al rapporto con il Gruppo intergovernativo *L'Europe de l'Enfance*. Sin dall'inizio delle attività della Rete, dimostrarono interesse sia gli otto Paesi membri (Belgio⁶, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna) sia i sette Paesi osservatori (Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia).

La prima azione concreta di ChildONEurope è stata quella di raccogliere e confrontare una serie di informazioni sulle attività dei suoi membri per valutare le possibilità di collaborazione. Il tema è stato individuato attraverso un questionario i cui risultati sono stati elaborati ed esaminati dal Segretariato; in seguito all'analisi del questionario, sono stati scelti come primi temi di interesse la demografia, la fa-

⁵ Qui bisogna ringraziare i nostri colleghi italiani e spagnoli, in particolare Luca Spinello e Daniel Saez, per l'azione svolta.

⁶ In questo caso, i ministri dell'Infanzia sono membri dei governi delle entità federate; il membro è la Comunità francese del Belgio, poiché la Comunità fiamminga non ha preso una decisione definitiva.

miglia e l'adozione. I membri, inoltre, hanno espresso un particolare interesse per il fenomeno dell'esclusione sociale. È tuttavia emerso molto rapidamente che ogni tentativo di confronto dei dati esige un'attenta e puntuale definizione dell'idea stessa di raccolta internazionale di informazioni.

La seconda Assemblea del 4 luglio 2003 ha preparato una raccolta di dati demografici e sull'adozione. A margine del terzo incontro del 5 dicembre 2003 è stato organizzato un seminario sui minori stranieri non accompagnati con un confronto di dati, normative, politiche e buone pratiche sul tema.

La questione degli indicatori condivisi mobilita l'energia e le competenze dei membri: se è facile affermare che il ruolo della Rete è di confrontare i dati e di scambiare informazioni e buone pratiche, realizzare concretamente tale confronto risulta complesso in quanto, fino a oggi, sono stati messi a punto pochi strumenti di analisi comuni nel campo degli indicatori sull'infanzia. Senza entrare nel merito del dibattito teorico sui tipi di indicatori giudicati pertinenti, i membri di ChildONEurope si sono trovati d'accordo sull'opportunità di raccogliere informazioni di carattere sia oggettivo sia soggettivo. Questa linea di condotta è stata accettata fin dai primi tentativi di condivisione delle informazioni relative all'adozione o ai minori stranieri non accompagnati. Peraltro, questi indicatori – intesi come una combinazione di statistiche corrette e rielaborate per ottenere un dato più stabile possibile – non sono solo degli strumenti per descrivere lo stato della società, ma possono permettere anche la definizione di decisioni politiche, il monitoraggio dell'impatto di queste nel tempo e la loro valutazione: si tratta, dunque, di strumenti messi a disposizione delle autorità politiche e decisionali competenti. Inoltre, è importante sottolineare che la costruzione degli indicatori deve fondarsi sul carattere scientifico della ricerca e deve essere concepita indipendentemente da conclusioni politiche “prestabilite”; peraltro, se la decisione politica intende basarsi su dati affidabili, non può ridurre la soluzione delle problematiche concrete a meri calcoli di equilibrio.

La difficoltà della condivisione dei dati inizia con la genesi di uno studio: la terminologia utilizzata per indicare gli stessi oggetti non è sempre la stessa; una volta collegato il significato al significante, molto spesso ci si rende conto che il significato non corrisponde esattamente alla stessa realtà definita, ma soltanto a un contenuto simile. Ciò invita a una prima riflessione di tutti i partner sulla formulazione delle domande da cui devono scaturire i dati; una riflessione sui thesaurus delle biblioteche specializzate come la Biblioteca Innocenti Library presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, da questo punto di vista, non è superflua.

Per fare un esempio, una domanda relativa al “numero di bambini in età scolastica primaria” sembrerebbe trovare risposta in una semplice ricerca statistica, facilmente comparabile: ma, invece, si dimentica che a seconda dei Paesi l'età di ingresso e uscita dalla formazione primaria è diversa. Anche le modalità di apprendimento sono molto diverse, come pure gli obiettivi pedagogici fissati per le varie età. Per fare un confronto, si dovrà allora tenere conto di diversi parametri. Questo tipo di ostacolo è più facilmente superabile quando si tratta di costruire degli indicatori soggettivi, per esempio relativi alla problematica della povertà, dei quali si sa che si basano su criteri sia obiettivi (come le risorse confrontate con i redditi medi di una determinata popolazione o l'impatto delle solidarietà cosiddette “fredde” quali i sistemi di

sicurezza sociale o gli aiuti sociali), sia soggettivi (la percezione della precarietà è meno forte in un ambiente in cui la solidarietà “calda” è vissuta quotidianamente).

Un'altra difficoltà che si incontra nel realizzare confronti risiede nel fatto che l'infanzia non è una materia menzionata in modo esplicito nei trattati dell'Unione europea. Non esiste un vantaggio diretto per gli Stati nel produrre indicatori che tengano conto di criteri operativi che vanno al di là delle esigenze del loro spazio politico nazionale. Tuttavia, alcune politiche europee riguardano anche i bambini e gli indicatori destinati alla loro valutazione possono portare indirettamente a una migliore conoscenza dei dati che li riguardano; così dovrebbe essere per i numerosi indicatori che accompagnano l'elaborazione e la valutazione dei piani d'azione nazionali di inclusione (PANincl).

In ogni caso ChildONEurope dovrà forgiare strumenti che porteranno, nel corso del tempo, a produrre studi longitudinali per rispondere al desiderio, espresso fin dalla sua creazione dal Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance, di conoscere meglio le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nell'Unione europea.

ChildONEurope dispone di una propria pagina web, fino a oggi ospitata sul sito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La riflessione relativa alla progettazione della pagina web ha permesso di misurare un'altra difficoltà nel lavoro di ChildONEurope riguardante i limiti del partenariato e ancor più la focalizzazione del lavoro di coordinamento rispetto a tutti i partner coinvolti. In un primo momento, questa pagina web avrà una struttura minima: presenterà la Rete, i risultati dei lavori realizzati in comune e proporrà i link con i siti partner; sarà in lingua inglese ma, su richiesta del Ministro dell'infanzia della comunità francese del Belgio, ne sarà successivamente realizzata una versione in lingua francese, in collaborazione con l'Osservatorio dell'infanzia, della gioventù e dell'aiuto alla gioventù di questa entità federale belga.

La descrizione della genesi di ChildONEurope mostra chiaramente come si tratti di una Rete con caratteristiche molto particolari. Si è strutturata come entità di carattere istituzionale e questo può costituire un valore aggiunto nel momento in cui il collegamento costante con i responsabili dei processi politici e decisionali orienterà il campo delle loro iniziative.

A partire dalla primavera 2004, ChildONEurope inizierà a prendere contatti con gli organismi dei nuovi Paesi membri; dalla partecipazione costante di loro rappresentanti ai consessi internazionali, in particolare al Consiglio d'Europa, sappiamo già che sono in grado di riservare numerose sorprese. Se le loro politiche sociali hanno avuto difficoltà a resistere a una liberalizzazione tanto più radicale in quanto intrapresa come segno di rottura con i regimi precedenti, ciò non toglie che questi Paesi siano stati spesso degli innovatori in materia di politiche dedicate all'infanzia e all'adolescenza e che sicuramente questa esperienza non è andata persa, nemmeno sul piano scientifico. L'ampliamento di ChildONEurope ai partner dell'Europa centrale costituisce certamente una fonte di opportunità per la Rete che si appresta, appena costituita, a entrare già in una seconda fase della sua storia.



RASSEGNE

giugno-agosto 2003

Organizzazioni internazionali

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

Organizzazione delle Nazioni unite

ASSEMBLEA GENERALE¹

Diritti dei migranti

Il 1° luglio 2003 entra in vigore la Convenzione internazionale in materia di protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie². La Convenzione adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 45/158 dell'8 dicembre 1990, mira a prevenire ed eliminare, lo sfruttamento dei lavoratori migranti durante tutto il processo migratorio. Il documento auspica che si ponga fine al traffico e al reclutamento illegale e clandestino dei lavoratori migranti e che si scoraggi il loro irregolare impiego nel mercato nero. Predispone una serie di standard minimi in materia di trattamento, assistenza e tutela dei diritti umani di questa categoria di lavoratori, con e senza documenti d'identità, disponendo una serie di obblighi e responsabilità in capo agli Stati d'origine e di destinazione. Il documento sottolinea l'importanza del nucleo familiare e della sua unità e impone agli Stati membri di porre in essere gli interventi necessari al fine di tutelare l'unità delle famiglie dei lavoratori migranti, di facilitarne la riunificazione e di riconoscere ai loro componenti un trattamento equivalente a quello dei cittadini dello Stato in cui lavorano³. Tutela la condizione del minore, in quanto figlio di lavoratori migranti, disponendo che gli sia riconosciuto il diritto al nome, alla registrazione alla nascita, alla nazionalità e all'accesso all'educazione prescolare e di base così come ai minori cittadini, senza alcuna limitazione sulla base della regolarità delle condizioni di lavoro e di soggiorno dei genitori nel Paese di impiego⁴.

Lavoratrici migranti e violenza

Il 17 luglio 2003, l'Assemblea generale esamina e approva il rapporto del Segretario generale delle Nazioni unite sulla violenza nei confronti delle donne lavoratrici migranti⁵. Il rapporto rileva che diverse iniziative sono state intraprese a protezione delle donne e delle bambine da ogni forma di sfruttamento, per la promozione della sicurezza sociale e al fine di evitare discriminazioni di vario genere nell'am-

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

² Resolution A/RES/45/158, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, adopted by the General Assembly, 18 December 1990. La Convenzione è stata ratificata o vi hanno fatto accesso ventuno Stati: Azerbaijan, Belize, Bolivia, Bosnia e Herzegovina, Capo Verde, Colombia, Ecuador, Egitto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Messico, Marocco, Filippine, Senegal, Seychelles, Sri-Lanka, Tajikistan, Uganda e Uruguay.

³ Articoli 44 e 45 della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

⁴ Rispettivamente artt. 29 e 30 della Convenzione citata.

⁵ A/58/161, *Report of the Secretary General, Violence against women migrant workers*, adopted the 17 July 2003.

bito del mondo del lavoro. Si constata che diversi accordi bilaterali e multilaterali sono stati adottati da parte di Paesi di origine, transito e destinazione – punti di snodo del traffico di esseri umani – e si sottolinea la scarsità di informazioni sulla violenza, sullo sfruttamento e sulla discriminazione femminile, che restano poco ben definiti nelle loro dimensioni rendendo ancor più complicata l'elaborazione di strategie efficaci per combattere tali fenomeni.

Pratiche tradizionali lesive

Il 18 luglio 2003, l'Assemblea generale prende in esame il rapporto del Segretario generale in materia di pratiche e costumi tradizionali pericolosi per la salute di donne e bambine⁶, realizzato sulla base di informazioni fornite da parte degli Stati membri su richiesta dello stesso Segretario generale. Il rapporto riscontra che nonostante le attività intraprese a livello nazionale, regionale e internazionale i danni alla salute di donne e bambine a causa di pratiche tradizionali altamente lesive restano particolarmente allarmanti. Si riconosce che l'attività di informazione – con il coinvolgimento di uomini e donne, dei capi comunità, dei leader religiosi, degli operatori sanitari, degli educatori e dei media – per l'eliminazione e lo sradicamento di tali pratiche ha svolto un ruolo centrale nelle attività intraprese. Quindi, si auspica il proseguimento di tali attività con il supporto di una sempre più stretta integrazione tra gli Stati membri e le Nazioni unite. Si sollecita, inoltre, l'adozione di disposizioni normative che proibiscano tali pratiche, l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione e attività di formazione, nonché la raccolta di informazioni e dati sulle caratteristiche e sulle tendenze di tali pratiche e la realizzazione di una sistematica attività di monitoraggio che permetta di mettere a punto le politiche di intervento in base alle informazioni e alle competenze acquisite.

Cultura della pace

Il 24 luglio 2003 l'Assemblea generale si occupa del rapporto realizzato dall'UNESCO in relazione all'implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione per la diffusione di una cultura della pace⁷. Si tratta di un rapporto preparatorio di quello che sarà presentato dal Segretario generale alla 60ª sessione dell'Assemblea generale nel 2005, a metà del Decennio internazionale per la cultura della pace e la non violenza per i bambini del mondo e l'implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione una cultura per la pace. Il rapporto ripercorre le principali attività svolte da UNICEF e da UNESCO nello sradicamento dell'intolleranza e della violenza e nella promozione di per la diffusione di una cultura della pace. Per l'UNESCO essenziale è porre in essere un'educazione che includa non solo *curricula* connessi allo sviluppo cognitivo, ma che faccia attenzione anche ad altre dimensioni come lo sviluppo sostenibile,

6 A/58/169, Report of the Secretary-General, *Traditional or customary practices affecting the health of women and girls*, 18 July 2003.

7 A/58/182, *International Decade for Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001 - 2010*, 24 July 2003. Il rapporto è stato realizzato dall'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) sulla base di quanto richiesto dall'Assemblea generale nella risoluzione 57/6 del 4 novembre 2002 e a seguito di tre rapporti del Segretario generale: A/55/377, A/56/349 e Add. 1.

la pace, i diritti umani e la democrazia, in modo da adattare il contenuto dei *curricula* scolastici alla crescente complessità della società. A tal fine si raccomanda agli Stati membri di elaborare attività di promozione della pace e della non violenza a livello nazionale, regionale e internazionale e si incoraggiano i rappresentanti della società civile a integrare il lavoro dei governi e delle organizzazioni internazionali e regionali sotto il coordinamento e la guida dell'UNESCO.

Convenzione sui diritti del fanciullo

Il 14 agosto 2003, l'Assemblea esamina il rapporto del Segretario generale sullo *status* d'attuazione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo⁸, con il quale il Segretario generale verifica il deposito di firme, ratifiche e adesioni degli Stati alla Convenzione stessa. Al 2 luglio 2003 la Convenzione risulta ratificata da 192 Paesi e firmata da due – Stati Uniti e Somalia – mentre i Paesi che hanno ratificato il protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati sono stati 53 e quelli che l'hanno firmato 111; il protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione e pornografia che coinvolge minori è stato ratificato da 52 Paesi e sono 105 quelli che lo hanno firmato⁹. Il 10 febbraio 2003 a seguito dell'entrata in vigore dell'emendamento apportato all'art. 43, comma 2, relativo all'aumento del numero dei componenti del Comitato sui diritti del fanciullo da dieci a diciotto, si è provveduto alla nomina degli otto nuovi componenti¹⁰. Si richiama la risoluzione 2003/86 in cui la Commissione sui diritti umani si rammarica del fatto che la condizione dei minori resta particolarmente critica e precaria (a causa della persistente povertà, dell'inadeguatezza delle condizioni sociali ed economiche rispetto al diffondersi di un'economia globale, delle epidemie, dell'HIV/AIDS, delle calamità naturali, dei conflitti armati, dello sfruttamento, dell'analfabetismo, della fame, dell'intolleranza, delle discriminazioni e dell'inadeguata protezione legale) e auspica un intervento rapido ed efficace a livello nazionale e internazionale, invitando gli organi delle Nazioni unite a sviluppare un approccio sistematico basato sui diritti dei minori nell'esercizio dei loro stessi mandati. Il Segretario generale ricorda che il Comitato sui diritti del fanciullo ha deciso di dedicare periodicamente un giorno di discussione generale (*general discussion*) a un articolo specifico della Convenzione o a un argomento relativo a questa, in modo tale da fornire un'interpretazione autentica e univoca dei principi in essa contenuti, facilitandone l'implementazione.

Sessione speciale sull'infanzia

Il 28 agosto 2003, l'Assemblea generale considera il primo rapporto preliminare presentato dal Segretario generale¹¹ sui progressi realizzati nell'attuazione della Dichiarazione e del Piano d'azione – *A World Fit for Children* – adottato durante la Sessione speciale per l'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (UNGASS)

8 A/58/282, *Status of the Convention on the Rights of the Child*, Report of the Secretary-General, 14 August 2003.

9 Per ulteriori informazioni su firme e ratifiche, si consulti il sito web www.unhcr.ch

10 Per ulteriori informazioni si consulti CRC/C/129.

11 A/58/333, *Follow-up to the United Nations special session on children*, Report of the Secretary-General, 28 August 2003.

tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002¹². La Sessione speciale ha rappresentato un evento esclusivo nel suo genere dato che per la prima volta hanno fatto parte delle delegazioni dell'Assemblea generale i bambini stessi. Le delegazioni di 190 Stati membri hanno partecipato e si sono impegnate a realizzare entro il 2015 una serie di obiettivi prestando un'attenzione particolare alla promozione della salute, all'educazione, alla lotta all'AIDS e alla protezione dei minori da qualsiasi forma di abuso, sfruttamento e violenza, dal coinvolgimento nella tratta e nei conflitti armati. Il rapporto fornisce un quadro d'insieme dei risultati raggiunti e sottolinea che la gran parte di questi sono frutto di attività di cooperazione e coordinazione realizzate principalmente attraverso il dibattito e lo scambio di informazioni. Come primo, più complesso, passo per la concreta realizzazione di un mondo a misura di bambino, si stima che siano all'incirca 140 i piani d'azione nazionali elaborati, adottati e/o modificati sulla base di quando deciso durante la Sessione speciale. Si afferma che il processo avviato dalla Sessione speciale è appena iniziato e che elaborazione e attuazione dei piani d'azioni nazionali sembrano essere l'unico risultato raggiunto entro la fine del 2003, così come previsto. Si conclude con la proposta del Segretario generale di realizzare rapporti dettagliati ogni cinque anni a partire dal 2006, in modo da fornire una revisione dei progressi realizzati su base nazionale, regionale e mondiale.

Bambini e conflitti armati

Il 29 agosto 2003, l'Assemblea esamina il rapporto del Rappresentante speciale in materia di bambini e conflitti armati, Olara A. Otunnu, trasmesso dal Segretario generale in relazione ai progressi raggiunti durante l'esercizio del suo mandato¹³. Il rapporto individua gli sviluppi realizzati constatando il miglioramento significativo ottenuto nel campo della promozione dei diritti dei minori attraverso le campagne d'informazione, tali da aver portato la tutela dei minori al centro delle agende in materia di pace e sicurezza e dei programmi di *peacekeeping*, al rafforzamento di norme e standard di tutela nello sviluppo di sistemi di monitoraggio sistematici, all'attribuzione ai diritti dei minori di una posizione prioritaria nei programmi di postconflitto e all'incremento delle attività di protezione delle organizzazioni non governative (ONG). Tuttavia, nonostante i notevoli progressi fatti, si ribadisce che la condizione dei bambini nelle zone di guerra rimane particolarmente grave e precaria e si propone un piano d'azione con cui, da un lato, si mira al superamento degli ostacoli che si frappongono al passaggio dalla fase programmatica a quella attuativa – cosiddetta *era of application* – e, dall'altro, all'istituzionalizzazione e consolidazione dei risultati ottenuti attraverso la sistematizzazione di un'attività di monitoraggio basata sull'elaborazione di rapporti periodici e accurati sui minori in situazioni di conflitto.

¹² Il presente rapporto è stato elaborato dal Segretario generale in attuazione della richiesta a tal proposito formulata dall'Assemblea generale con la risoluzione 57/190 del 18 dicembre 2002.

¹³ A/58/328, *Protection of children by armed conflict*, Report of the special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, 29 August 2003.

Altri documenti

Report of the Secretary-General, *Protection of migrants*, A/58/121, 3 July 2003

Report of the Secretary-General, *The empowerment of women and integration of gender perspectives in the promotion of economic growth, poverty eradication and sustainable development*, A/58/135, 11 July 2003

Report of the Secretary-General, *Improvement of the situation of women in rural areas*, A/58/167, 18 July 2003

Report of the Secretary-General, *Follow-up to and progress in the implementation of the Beijing Declaration and Platform of Action and the outcome of the twenty-third special session*, A/58/166, 21 July 2003

Report of the Secretary-General, *Assistance to unaccompanied refugee minors*, A/58/299, 20 August 2003

COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI**Documenti discussi**

Report of the Special Rapporteur, Ms. Asma Jahangir, *Civil and Political Rights, Including the Question of Disappearances and Summary Executions*, Addendum Mission to Honduras, E/CN.4/2003/3/Add.2, 14 June 2003

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Follow-up to the World Conference on Human Rights, situation of human rights and Fundamental Freedom in Liberia*, E/CN.4/2004/5, 12 August 2003

COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO*Salute e sviluppo*

Durante la sua 33^a sessione, il Comitato sui diritti del fanciullo ha adottato il *General comment* n. 4¹⁴, in quanto particolarmente preoccupato dalla condizione dell'adolescenza in relazione alle tematiche della salute e dello sviluppo, nell'implementazione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo. Il Comitato ha espresso rammarico per la poca considerazione manifestata dagli Stati membri, nell'implementazione della Convenzione, alla condizione dell'adolescenza che rappresenta una fase in cui il minore si trova davanti a nuove scelte che possono portare a comporta-

¹⁴ CRC/GC/2003/4, *General Comment, Adolescent health and development in the context of the Convention on the rights of the child*, adopted by the Committee on the Rights of the Child, 1 July 2003. Il testo è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

menti tali da compromettere la salute e lo sviluppo dello stesso, comportamenti spesso indotti dal contesto sociale e culturale e dall'incapacità di formarsi una propria identità, richiedendo, quindi, un'attenzione particolare. Vengono, di conseguenza, individuate linee guida e standard a cui attenersi nella progettazione di strategie e politiche specifiche da parte degli Stati membri. Il Comitato adotta una definizione più ampia di salute e sviluppo che va molto oltre il contenuto degli articoli 6 e 24 della Convenzione, con lo scopo di identificare i principali diritti umani¹⁵ che necessitano di essere promossi, affinché si assicuri all'adolescente un livello di salute e di sviluppo equilibrato tale da permettergli di giungere alla maturità in modo consapevole, favorendone la partecipazione attiva alla comunità e alla società di appartenenza.

Altri documenti

Report on the Thirty-second Session, CRC/C/124, 23 June 2003

UNICEF

Rapporto annuale 2003

Nel giugno 2003 l'UNICEF ha concluso la stampa del Rapporto annuale delle attività e degli interventi realizzati a tutela dei bambini dal 1° gennaio al 31 dicembre 2002¹⁶. Il rapporto rivela che una particolare attenzione è stata dedicata dall'UNICEF alla prima infanzia, sottolineando che per avere un'esistenza dignitosa è necessario “iniziare con il piede giusto” e ciò è possibile solo se al bambino sin dai primi mesi di vita sono garantite le vaccinazioni, il cibo, l'acqua potabile e le cure mediche di un sistema sanitario adeguato. Il rapporto passa in rassegna gli interventi svolti in materia di immunizzazione e vaccinazione, di educazione per le bambine al fine di eliminare le discriminazioni di genere d'accesso alla scuola, di lotta all'HIV/AIDS – in queste campagne di sensibilizzazione la partecipazione attiva dei bambini è sempre più consistente – e di protezione dei bambini da ogni forma di violenza sfruttamento, abuso e discriminazione. L'UNICEF ribadisce la necessità di creare “un mondo a misura di bambino” così come affermato durante la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, poiché un mondo che ben accoglie i bambini è un mondo in cui i diritti di tutti sono rispettati. A tal fine, a riconferma dell'importanza della cooperazione, vengono passate in rassegna le attività svolte da parte dei comitati nazionali e le alleanze cooperative da essi realizzate nei Paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo.

¹⁵ Cioè la non discriminazione, il supporto appropriato all'adolescente nell'esercizio dei diritti, il rispetto dell'opinione del minore, un sistema giudiziario adeguato, il rispetto delle sue libertà e dei suoi diritti civili, la protezione da ogni forma di abuso, violenza e sfruttamento e la raccolta di dati disaggregati sui minori in base al sesso, alla condizione sociale e in base all'appartenenza etnica.

¹⁶ Per la versione integrale del Rapporto annuale 2003 dell'UNICEF si consulti il sito web http://www.unicef.org/publications/pub_ar03_en.pdf

Organizzazioni europee

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

Unione europea

CONVENZIONE EUROPEA

Costituzione europea

La Convenzione europea ha trasmesso il 18 luglio 2003 il *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*¹ concludendo con ciò il suo mandato. Il Progetto, ripartito in quattro parti, si apre con l'individuazione dei valori ispiratori dell'Unione europea individuando tra gli altri la dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. In esso si ribadiscono gli obiettivi dell'Unione elencando, tra gli altri, la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, la promozione della giustizia, la parità dei sessi, la solidarietà tra le generazioni, l'eliminazione della povertà e la tutela dei diritti dei minori². L'idea di realizzare una Costituzione europea prende le mosse durante il Consiglio europeo di Laeken (Belgio) il 14 e 15 dicembre 2001 che convoca la Convenzione sul futuro dell'Europa e la incarica di formulare una proposta di Costituzione che si occupi di tre tematiche e cioè: avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee; strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Studenti disabili

Il 5 maggio 2003 il Consiglio si occupa nuovamente della condizione dei disabili all'interno dell'Unione europea, soffermandosi sulle pari opportunità per gli studenti³. La risoluzione sottolinea che il numero dei disabili nell'Unione europea è particolarmente elevato e invita gli Stati membri e la Commissione a sostenere la piena integrazione dei bambini e dei giovani disabili attraverso un'istruzione e una formazione adeguate, a facilitare l'accesso all'apprendimento per tutto l'arco della vita promuovendo l'impiego dell'*e-learning* per attività di scambio e collaborazione a distanza, ad aumentare – sempre nell'ambito dell'istruzione e della formazione – i servizi di sostegno e di assistenza tecnica agli alunni e agli studenti disabili. Inoltre, il Consiglio esorta allo sviluppo della cooperazione a livello europeo tra il personale preposto all'insegnamento e alla formazione di bambini e giovani disabili, al fine

¹ Il progetto è stato adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003 (CONV850/03). Un estratto del testo del progetto è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

² Articolo 3, punti 3 e 4, del Progetto di Trattato.

³ Risoluzione del Consiglio, del 5 maggio 2003, *Pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione*, pubblicata in GUCE C 134 del 7 giugno 2003. Il sito web dell'Unione europea è <http://europa.eu.int>

di migliorarne l'integrazione in istituti normali e/o specializzati e per il miglioramento dello scambio di informazioni e di esperienze in materia a livello europeo, coinvolgendo agenzie e reti europee operanti nel settore come l'Agenzia europea di sviluppo dell'insegnamento per alunni con esigenze specifiche.

PARLAMENTO EUROPEO

Internet

Il Parlamento e il Consiglio⁴, visti i risultati ottenuti dopo due anni dall'attuazione del piano d'azione adottato con decisione n. 276/1999/CE⁵, il 16 giugno 2003 hanno disposto il prolungamento del piano d'azione pluriennale menzionato, modificandone la durata da quattro a sei anni, dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2004⁶. La nuova decisione non ha mutato l'obiettivo e il contenuto di quella precedente ma ne ha, al contrario, ottimizzato l'efficacia facendo tesoro delle informazioni acquisite operando per garantire una particolare tutela dei minori, in materia di pedopornografia, di traffico e di violenza sui minori stessi. Il programma di sei anni mira a promuovere l'uso sicuro di Internet e dispone che, sotto la guida della Commissione, siano intraprese azioni di promozione di sistemi di autoregolamentazione da parte degli operatori del settore e di controllo dei contenuti quali, ad esempio, la pornografia infantile, oppure contenuti tali da compromettere l'armonioso sviluppo psicofisico della persona, incluso materiale che istighi all'odio per questioni di razza, sesso, religione, nazionalità o etnia.

Tratta di bambini e bambini soldato

Il Parlamento europeo durante la riunione del 3 luglio 2003⁷, considerando che il numero di minori vittime di traffici illeciti a livello internazionale è di oltre 1.200.000 unità all'anno e che essi sono trasportati, dislocati, alloggiati al fine di essere sfruttati, ritiene necessaria la messa a punto di una strategia di lotta alla povertà per contrastare tale fenomeno mediante il già avviato dialogo politico con i Paesi terzi. Il Parlamento constata che nonostante l'attenzione internazionale si concentri sulla questione del traffico di esseri umani⁸, il flagello del traffico di bambini assume tragiche proporzioni e si rammarica dell'inadeguatezza e insufficienza delle misure adottate dall'Unione europea contro tale fenomeno. Pertanto, auspica la creazione di un forte partenariato da parte della Commissione con gli organi-

⁴ In procedura di codecisione ex art. 251 del Trattato.

⁵ Decisione che adotta un Piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, della durata di quattro anni, dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2002.

⁶ Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2003, n. 1151/2003/CE.

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo su *Tratta di bambini e bambini soldati*, P5_TA-PROV(2003)0334 - B5-0320/2003, processo verbale del Parlamento europeo del 3 luglio 2003, edizione provvisoria.

⁸ Come dimostrano la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite e il suo documento finale *Un mondo a misura di bambino*, il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile e il protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale relativo al traffico di esseri umani, in particolar modo di donne e bambini.

smi internazionali e regionali e la esorta a mettere a punto una politica comune contro il traffico di minori, chiedendo la nomina di un rappresentante per i diritti dei minori che assicuri il coordinamento tra le varie politiche dell'Unione e il monitoraggio sui risultati acquisiti. Inoltre, suggerisce l'emissione di visti di breve durata, al fine di promuovere la protezione delle vittime di traffici illeciti e invita la Commissione e il Consiglio a dare piena attuazione alla dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani approvata dal Consiglio l'8 maggio 2003⁹.

Altri documenti approvati

Risoluzione del Parlamento europeo sulle violazioni dei diritti umani nell'Uganda settentrionale, P5_TA-PROV(2003)0341, processo verbale del Parlamento europeo del 3 luglio 2003

⁹ Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 maggio 2003, riguardo alla Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, pubblicata in GUCE C 137 del 12 giugno 2003. Il testo delle conclusioni è stato pubblicato nel n. 2/2003 di questa rivista.

Consiglio d'Europa

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

Organizzazione internazionale per le migrazioni

Il 24 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare approva una raccomandazione che richiama una serie di disposizioni adottate in relazione all'attività svolta dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)¹⁰. L'Assemblea parlamentare rileva l'importante ruolo assunto da questa agenzia delle Nazioni unite – che ha subito cambiamenti e ristrutturazioni per meglio rispondere ai bisogni dei 101 Stati membri (34 dei quali fanno parte del Consiglio d'Europa) e delle popolazioni migranti – nel quadro del contesto internazionale profondamente mutato con l'aggravarsi di fenomeni quali le migrazioni illegali, il traffico delle persone e il terrorismo. L'Assemblea ritiene che il Consiglio d'Europa e l'OIM debbano continuare a operare in stretta collaborazione sul campo, in particolare: nell'elaborazione di una possibile strategia di gestione delle migrazioni; nello sviluppo e nella diffusione di informazioni rivolte ai potenziali migranti attraverso i canali delle migrazioni legali; nella produzione e distribuzione di informazioni rivolte alle probabili vittime del traffico; nella lotta al traffico e nella previsione di assistenza e protezione alle sue vittime; nell'integrazione totale degli immigrati legali nei Paesi di accoglienza; nello studio del legame tra migrazioni e sviluppo e nello sforzo di focalizzarsi sulle cause primarie dei movimenti migratori. Richiede, infine: al Comitato dei ministri che inviti i Paesi membri del Consiglio d'Europa a diventare membri dell'OIM; al Consiglio d'Europa di fornire un supporto politico ed economico all'OIM; e alla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa di analizzare la possibilità di cofinanziare progetti comuni con l'OIM.

Traffico d'organi

Il 25 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare con una raccomandazione torna a occuparsi della tratta di esseri umani e in particolare di traffico d'organi¹¹. La pratica del trapianto d'organi a seguito del rapido sviluppo della medicina e della tecnologia è diventata una routine nei trattamenti medici, tuttavia le liste d'attesa per il trapianto d'organi sembrano essere particolarmente lunghe e si stima che il 15-30% dei pazienti muoiano durante l'attesa a causa della penuria di donatori: l'attesa per un trapianto si aggira attorno ai tre anni e si prevede che raggiungerà i dieci anni nel 2010. Di ciò trae vantaggio il crimine organizzato che approfittando dell'opportunità lucrativa fornita dal divario presente tra domanda e offerta ha sviluppato una rete di traffico d'organi¹² che in Europa coinvolge minori provenienti dall'Europa dell'Est. L'Assemblea parlamentare si rammarica dell'assenza di una specifica di-

¹⁰ Recommendation 1607 (2003), *Activities of the International Organization for Migration (IOM), 1998-2002*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 24 June 2003 (19th Sitting).

¹¹ Recommendation 1611 (2003), *Trafficking in organs in Europe*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

¹² Il fenomeno del traffico d'organi fece la sua comparsa già nel 1980, quando si iniziò a parlare di "turismo per trapianti" (*transplant tourism*), praticato dai benestanti asiatici che, viaggiando in India e in altri Paesi del Sud-est asiatico, acquistavano organi tra la popolazione più povera di quelle zone.

sciplina in materia all'interno delle legislazioni nazionali dei singoli Paesi membri: invita, dunque, gli Stati membri a ratificare e implementare i diversi documenti internazionali in materia di tratta di esseri umani¹³ ed esorta i cosiddetti “Paesi donatori” (*donor countries*) a intraprendere campagne di informazione e sensibilizzazione, a identificare i procacciatori illegali d'organi e a perfezionare la normativa in materia, con il supporto legale del Consiglio d'Europa; sollecita, al contempo, i cosiddetti “Paesi richiedenti” (*demand countries*) a intensificare il sistema di controllo sui trapianti d'organi e a rafforzare o predisporre disposizioni normative appropriate in materia, al fine di rendere la pratica del trapianto il più trasparente possibile. Concludendo, invita il Consiglio d'Europa a mettere a punto una strategia comune contro il traffico d'organi e a valutare, nel corso dell'elaborazione della convenzione europea sulla tratta di esseri umani, l'adozione di un protocollo facoltativo in materia di traffico d'organi.

Migrazioni, tratta di donne e prostituzione

Il 25 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare, particolarmente preoccupata per le crescenti connessioni tra la tratta di donne e lo sfruttamento della prostituzione e i movimenti migratori, definisce con risoluzione la tratta di esseri umani come una violazione dei diritti umani e un crimine contro la dignità umana¹⁴. Sottolinea che l'adozione di politiche migratorie repressive e la condizione di illegalità nei Paesi di destinazione, rende le immigrate più facilmente oggetto di sfruttamento sessuale e abuso; esorta, quindi, all'adozione di politiche migratorie che permettano l'immigrazione legale in base ad accordi bilaterali per brevi periodi di lavoro, maggiori controlli su agenzie matrimoniali, di collocamento e di adozione – in modo da punire quelle che cooperano con organizzazioni criminali coinvolte nella tratta – e l'emissione per le vittime della tratta di permessi di soggiorno per motivi umanitari. In particolare, l'Assemblea invita gli Stati membri a istituire un ente nazionale di monitoraggio sulla tratta di esseri umani, a sviluppare più efficaci politiche d'accesso al mercato del lavoro per le immigrate e sostiene fortemente l'elaborazione, da parte del Consiglio d'Europa, di una convenzione sulla tratta di esseri umani.

Sempre il 25 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare – facendo anche riferimento alla risoluzione 1337 (2003), sopra richiamata – adotta una raccomandazione in cui sottolinea che il fenomeno della tratta di donne, dello sfruttamento della prostituzione e dei movimenti migratori per essere efficacemente contrastato necessita di un'azione comune¹⁵. Di conseguenza, auspica l'adozione di una convenzione sulla

13 In particolare si sollecita la ratifica della *Convention on Human Rights and Biomedicine* e il suo *Additional Protocol on Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin*, la *Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale* e il suo protocollo opzionale relativo al traffico di esseri umani, in particolar modo di donne e bambini e il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile.

14 *Resolution 1337 (2003), Migration connected with trafficking in women and prostitution*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

15 *Recommendation 1610 (2003), Migration connected with trafficking in women and prostitution*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

tratta di esseri umani da parte del Consiglio d'Europa e invita il Comitato dei ministri a elaborare una proposta di convenzione con il coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare, sollecitando il Comitato europeo per la prevenzione della tortura a investigare sullo stato di detenzione e la deportazione delle vittime del traffico all'interno degli Stati membri. Inoltre, auspica che la convenzione imponga l'introduzione nelle normative nazionali di un'esplicita proibizione della tratta di esseri umani, l'armonizzazione delle pene applicabili ai trafficanti e l'adozione di misure legali che permettano la perseguibilità di questi facilitando l'estradizione e l'applicazione del principio *aut ledere aut iudicare* in tutte quelle situazioni riguardanti il traffico di esseri umani, così da garantire la giusta condanna per i criminali.

COMITATO DEI MINISTRI

Bambini e conflitti armati

Il 19 giugno 2003, durante la 844ª riunione, il Comitato dei ministri sostiene la richiesta dell'Assemblea parlamentare di fornire un livello minimo di protezione sociale nel Sud-est Europa, quale misura per assicurare un adeguato standard di vita ai bambini di questa regione e per rafforzare i principi di democrazia, civiltà sociale, tolleranza, rispetto della legge e dei diritti umani¹⁶. Il Consiglio d'Europa mira a fornire assistenza tecnica ai Paesi che lo richiederanno, in materia di sviluppo dei sistemi di sicurezza sociale in linea con gli standard del Consiglio d'Europa stesso; tale impegno si riflette su una serie di attività in corso, come ad esempio seminari di formazione per insegnanti su democrazia e diritti umani e sviluppo di moduli di formazione sui diritti dei bambini nonché altre iniziative volte a incrementare la fiducia, la promozione del rispetto e della comprensione reciproca, la diffusione del dialogo interculturale e della pace soprattutto fra i giovani. Va segnalato, altresì, che il Comitato dei ministri ha recentemente approvato il mandato (*terms of reference*) per un comitato interdisciplinare finalizzato a redigere la convenzione europea sull'azione di lotta alla tratta di esseri umani, che sarà mirata alla protezione dei diritti delle vittime e al rispetto per i diritti umani. Nel programma di attività del Consiglio d'Europa per il 2003, un'attenzione particolare è assegnata anche allo sviluppo di misure finalizzate ad assicurare la protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale¹⁷ e si sottolinea, inoltre, l'approvazione di una risoluzione sulle popolazioni giovanili nelle aree in conflitto¹⁸.

¹⁶ Doc. 9840, 23 June 2003, *Reply from the Committee of Ministers adopted at the 844th meeting of the Ministers' Deputies (19 June 2003) to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe*. Il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

¹⁷ Recommendation Rec(2001)16, *The protection of children against sexual exploitation*.

¹⁸ Resolution on the situation of young people in conflict are adopted by the European Ministers responsible for Youth, at their 6th Conference (Thessaloniki, 6-7 November 2002).

Altre organizzazioni internazionali

Organizzazioni governative

CHILDONEUROPE

Assemblea di luglio

Il 4 luglio 2003 si è svolta a Firenze, presso l'Istituto degli Innocenti, la seconda assemblea di ChildONEurope (Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia) a cui hanno partecipato i rappresentanti di cinque membri e cinque osservatori della Rete; il giorno precedente si sono svolti due gruppi di lavoro sui temi della raccolta di dati statistici e della ricerca di finanziamenti presso le istituzioni europee. Durante l'assemblea sono stati presentati i risultati di alcuni lavori intrapresi dal Segretariato di ChildONEurope durante il periodo intercorso dalla precedente assemblea, in particolare i risultati di un questionario sulle attività degli osservatori nazionali che partecipano alla rete e la bozza di programma di un seminario da realizzarsi il 4 dicembre 2003 sul tema dei minori stranieri non accompagnati (sulla loro accoglienza, integrazione e riunificazione familiare). L'elaborazione dei dati del questionario ha consentito di avere una visione più chiara delle attività condotte da membri e osservatori della Rete, così da poter meglio decidere su quali temi concentrare l'azione futura. Rispetto alla raccolta di dati statistici è emerso che gli osservatori nazionali raccolgono dati principalmente sui seguenti temi: demografia e composizione familiare, adozione e affidamento, abuso e servizi sociali. L'assemblea ha quindi deciso di concentrare la raccolta di dati statistici, in un primo momento, sui temi della demografia, della composizione familiare e dell'adozione. All'incontro erano presenti anche i rappresentanti della società Prolog Consult incaricata dalla Rete per la ricerca di fondi presso le istituzioni europee. Altre questioni affrontate riguardavano l'organizzazione interna e la promozione di ChildONEurope, tra cui l'approvazione definitiva dei propri *Terms of reference*¹, la presentazione della pagina web di ChildONEurope (temporaneamente ospitata sul sito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza italiano, all'indirizzo www.minori.it/childoneurope/), i contatti avuti con altre organizzazioni internazionali governative e non governative. Infine, viene fissata l'assemblea successiva per il giorno 5 dicembre 2003.

L'EUROPE DE L'ENFANCE

Troika di Roma

Il 24 luglio 2003 si è svolta a Roma, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la riunione della Troika – ossia dei rappresentanti dei Ministeri competenti per l'infanzia dei Paesi che ricoprono la Presidenza attuale, precedente e fu-

¹ Il testo dei *Terms of reference* di ChildONEurope è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 1/2003 di questa rivista.

tura dell'Unione europea, in questo caso Grecia, Italia e Irlanda. Scopo principale dell'incontro è stata la predisposizione di una bozza di dichiarazione da discutere durante la riunione del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* del 4 settembre 2003 e da approvare durante la riunione dei ministri responsabili per l'infanzia del 26 settembre 2003. I rappresentanti di Grecia, Italia e Irlanda hanno quindi discusso la bozza di dichiarazione predisposta dall'Italia riguardante i seguenti temi: lotta al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale intra ed extrafamiliare dei bambini nell'Unione europea; lotta contro il lavoro minorile nell'Unione europea; studio sull'istituzione di un ombudsman per i bambini nell'ambito dell'Unione europea. Durante l'incontro sono state brevemente presentate anche le principali decisioni adottate dalla riunione della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia (ChildONEurope) del 4 luglio 2003, come pure l'ordine del giorno delle prossime riunioni: del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* (4 settembre 2003); dei ministri europei responsabili per l'infanzia organizzata dalla Presidenza italiana dell'Unione europea (Lucca, 26 settembre 2003); dei ministri europei responsabili per l'infanzia, coorganizzata dalla Presidenza italiana e dal Ministero francese per la salute, la famiglia e le persone disabili.

OSCE

Libertà di religione

Il 17 e 18 luglio 2003 si è svolto a Hofburg (Vienna) un *meeting* supplementare dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) sulla dimensione umana in tema di libertà di religione e di credo², al fine di esaminare e tentare di sviluppare le buone pratiche attuate all'interno di alcuni Stati membri. L'incontro ha permesso di esaminare e diffondere le migliori pratiche in materia di promozione della tolleranza, sottolineando l'importanza del ruolo giocato dall'educazione e dall'informazione pubblica e le potenzialità dei media in questo ambito. Dopo una sessione generale d'apertura³, i lavori si sono sviluppati, sempre in sede plenaria, su tre tematiche. Durante la prima sessione, in materia di limitazioni legittime della libertà di religione, gli Stati hanno descritto la loro legislazione e le misure attuate, mentre le organizzazioni non governative (ONG) hanno discusso delle limitazioni illegittime. La seconda sessione, in materia di promozione della tolleranza verso le varie religioni, ha messo in evidenza il ruolo cruciale degli Stati nell'adozione di sistemi educativi, religiosi e non, che promuovano la tolleranza e facilitino il rapporto tra le diverse chiese e professioni di fede. Infine, la terza e ultima sessione, è stata dedicata a un'analisi del ruolo dei media, alle loro potenzialità di incrementare l'odio e l'intolleranza e alla necessità di elaborare linee guida al fine di evitare la strumentalizzazione dei mezzi di comunicazione per attaccare, denigrare o discriminare i cosiddetti "altri". Il *meeting* ha rappresentato un momento di incontro

² Per la versione completa del rapporto del *Supplementary Human Dimension Meeting of Freedom of Religion or Belief* si consulti il sito web http://www.osce.org/documents/odihr/2003/09/682_en.pdf

³ A cui ha preso parte Abdelfatah Amor, Relatore speciale delle Nazioni unite in materia di libertà di religione e di credo.

tra gli Stati membri, le ONG e le associazioni religiose il cui il dibattito ha permesso di verificare i progressi realizzati dal *panel* in quattro anni di attività⁴. Dal rapporto finale dell'evento si evince che concetto basilare per il completo rispetto e la piena libertà di manifestazione dei diversi credo religiosi è la realizzazione di un'educazione alla tolleranza che inizi sin dai primi anni nella scuola formale e prosegua con campagne di sensibilizzazione rivolte all'intera comunità.

Tratta di esseri umani

Il 24 luglio 2003, durante la sua 462^a riunione plenaria, il Consiglio permanente dell'OSCE con una decisione è tornato a occuparsi della tratta di esseri umani elaborando un piano d'azione per la lotta a questo crimine. Il Consiglio rileva che, nonostante gli sforzi fatti negli ultimi dieci anni, il fenomeno della tratta e il numero delle sue vittime è in ascesa, mentre basso rimane il numero dei trafficanti perseguiti. Scopo del piano d'azione è fornire agli Stati membri una serie di strumenti per contrastare la tratta di esseri umani, promuovendo la cooperazione tra i singoli Stati membri, tra gli organismi dell'OSCE e tra questi e le organizzazioni internazionali. In esso si adotta un approccio multidisciplinare che affronta il fenomeno in modo onnicomprensivo – dalla protezione delle vittime, alla prevenzione del traffico, fino alla persecuzione di coloro che commettono e facilitano la realizzazione di tale reato – fornendo raccomandazioni per la realizzazione di buone pratiche da implementare in ambito politico, economico, legale ed educativo. Per quanto riguarda la tratta di minori, il piano sottolinea l'importanza di realizzare campagne di sensibilizzazione *ad hoc* nei Paesi d'origine tra i gruppi sociali più vulnerabili e invita a facilitare l'accesso all'educazione dei minori che a questi gruppi appartengono. Esorta alla raccolta di dati disaggregati sulla tratta dei minori, alla realizzazione di attività di formazione per tutti quegli operatori che a vario titolo intervengono contro tale fenomeno e all'elaborazione a livello locale di disposizioni normative atte a reprimerlo. Una particolare attenzione è dedicata alla protezione dei minori vittime di tratta in caso di rimpatrio, nel caso cioè in cui essi siano trovati nei Paesi di destinazione soli e senza documenti d'identità. L'OSCE, a tal proposito, ricorda agli Stati membri di dare attuazione a quanto previsto a questo proposito nelle *guidelines* dell'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite per la protezione dei minori non accompagnati.

⁴ Il precedente incontro sulla dimensione umana in tema di libertà di religione e di credo è stato realizzato nel 1999.

Organizzazioni non governative

SAVE THE CHILDREN

Pornografia infantile su Internet

Save the Children, il 3 giugno 2003, ha presentato il nuovo rapporto sulla pedopornografia e lo sfruttamento sessuale dei bambini su Internet⁵, realizzato sulla base delle informazioni raccolte dal gruppo europeo di Save the Children attraverso un sistema di hotline operanti in sei Paesi (Italia, Danimarca, Svezia, Finlandia, Islanda e Norvegia⁶). Il rapporto stima che attualmente il mercato della pedopornografia su Internet (definita come registrazione visiva di un crimine al momento in cui questo viene commesso) abbia un fatturato in ascesa di 5 miliardi di dollari. Save the Children si compiace dello sforzo fatto dall'Unione europea al fine di arginare il fenomeno, attraverso l'adozione di decisioni quadro e di programmi d'azione per una rete Internet più sicura, ma sottolinea la necessità di passare dalle parole ai fatti e alla concreta implementazione dei testi adottati. Auspica un intervento efficace su più fronti e, a tal fine, raccomanda agli Stati di dare piena attuazione a quanto stabilito a Yokohama – soprattutto rispetto alla posizione di “tolleranza zero” degli Stati europei– di ratificare e implementare la Convenzione europea in materia di cybercrime e di intraprendere attività di ricerca e di valutazione non solo sul fenomeno, ma anche sulla reazione al trattamento dei bambini vittime. Richiede, infine, ai provider di sviluppare delle chat line più sicure per i bambini.

⁵ Per la versione completa del *Position Paper on Child Pornography and Internet-related sexual exploitation of Children* si consulti il sito web <http://www.inhope.org/doc/stc-pp-cp.pdf>

⁶ Cinque dei quali sono membri del network internazionale INHOPE: si consulti il sito web www.inhope.org

Organismi istituzionali italiani

Parlamento italiano

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

LEGGI

Sostegno alla famiglia

Il 10 giugno 2003 il Parlamento approva una legge in materia di sostegno familiare¹ nella quale si dispone, tra l'altro, che le somme di denaro non utilizzate ai fini dell'incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati previsto dalla legge finanziaria 2002², siano destinate a sostegno della famiglia e a tutela della maternità e paternità³. Il supporto è erogato sotto forma di assegno a partire dal 1° gennaio 1999 a favore di quei nuclei familiari composti da cittadini italiani residenti con non meno di tre figli minorenni, che abbiano risorse economiche non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica (ISE)⁴. L'assegno è concesso dai Comuni ed è corrisposto su domanda degli interessati, per un ammontare complessivo di duecentomila lire mensili e per tredici mensilità.

Protezione dei dati personali

Il 30 giugno 2003 è approvato un decreto legislativo⁵ con cui si introduce un vero e proprio codice a garanzia del trattamento dei dati personali nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'individuo. Il decreto garantisce la tutela della riservatezza e dell'identità personale e introduce il principio di necessità del trattamento dei dati, con l'intento di ridurre al minimo l'utilizzo dei dati personali e dei dati identificativi in modo da eluderne il trattamento quando questo non sia strettamente necessario e le finalità dello stesso possano essere realizzate in modo anonimo. Il codice sottolinea l'importanza di tutelare l'immagine e le notizie riguardanti il minore, in modo particolare nel caso in cui questo sia coinvolto in procedimenti giudiziari e ordina il divieto di divulgazione e pubblicazione di notizie o immagini che permettano l'identificazione del minore. Inoltre, dispone che per quanto riguarda i casi di violenza sessuale, chiunque diffonde sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali dell'autorità giu-

¹ Legge 10 giugno 2003, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 14 giugno 2003, n. 136.

² Articolo 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge finanziaria 2002)*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2001, n. 301, supplemento ordinario.

³ Finalità di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni, e all'articolo 74 del DLGS 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*.

⁴ Di cui al DLGS 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a 36 milioni di lire annue.

⁵ DLGS 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 29 luglio 2003, n. 174, supplemento ordinario.

diziaria di ogni ordine e grado è tenuto in ogni caso a omettere i dati identificativi anche di terze persone dai quali sia possibile desumere, anche indirettamente, l'identità del minore.

Piano nazionale di azione 2002-2004

Con decreto del Presidente della Repubblica, il 2 luglio 2003 si approva il Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il periodo 2002-2004⁶. Il Piano, adottato il 27 giugno 2003 dal Consiglio dei ministri, fissa le linee guida delle politiche a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e a favore della famiglia. Predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha come punti chiave: la tutela del diritto del minore a crescere all'interno di una famiglia; il sostegno alla genitorialità e allo sviluppo di comunità, gruppi, associazioni di famiglie e reti integrate di servizi; il rafforzamento della protezione dei minori da ogni forma di abuso; l'eliminazione della devianza e della delinquenza giovanile; la ripartizione equilibrata della spesa sociale a favore delle famiglie, specie di quelle numerose e dei minori in situazioni di difficoltà. Il Piano uniforma le sue azioni al dettame fondamentale dell'interesse superiore del fanciullo e agli impegni sottoscritti dall'Italia nel documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002.

Parità di trattamento sul lavoro

Il 9 luglio 2003 il Parlamento approva un decreto legislativo⁷ che dà attuazione alla direttiva dell'Unione europea in materia di parità di trattamento in ambito lavorativo⁸, individuando le misure necessarie da adottare affinché fattori come il credo religioso, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale non diventino causa di discriminazioni per quello che concerne l'occupazione e le condizioni lavorative. Il decreto sottolinea la differenza tra discriminazione diretta e indiretta e pone l'accento sul diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne, uomini e bambini. In relazione alla tutela dei minori, non va considerata una forma di discriminazione indiretta verso i soggetti condannati in via definitiva per abusi sessuali su minori e per pornografia minorile la loro esclusione da attività lavorative inerenti alla cura, all'assistenza, all'istruzione e all'educazione di soggetti in età evolutiva; questa esclusione, infatti, non si configura come forma di discriminazione indiretta dato che trova giustificazione nella finalità di proteggere i minori da qualsiasi forma di violenza e sfruttamento.

⁶ DPR 2 luglio 2003, *Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004, ai sensi dell'art. 2 della L. 23 dicembre 1997, n. 451*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 31 ottobre 2003, n. 254. Il testo integrale del Piano di azione è stato pubblicato anche sul n. 2/2003 di questa rivista.

⁷ DLGS 9 luglio 2003, n. 216, *Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 13 agosto 2003, n. 187.

⁸ Direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2000/78/CE del 27 novembre 2000.

Oratori parrocchiali

Con legge approvata il 1° agosto 2003⁹ si ribadisce la funzione educativa svolta dagli oratori e dagli enti simili, come parrocchie ed enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e dagli enti delle altre confessioni religiose. La legge individua le misure necessarie a supportare e valorizzare il ruolo sociale primario svolto da tali enti, soprattutto nell'ambito della comunità locale in cui operano favorendo lo sviluppo, la realizzazione individuale, la diffusione dello sport, delle iniziative culturali, della solidarietà e contrastano l'emarginazione sociale, la devianza e il disagio minorili, la discriminazione razziale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di ogni nazionalità residenti nel territorio.

Tratta di esseri umani

L'11 agosto 2003 il Parlamento approva una legge¹⁰ che modifica radicalmente la definizione di riduzione in schiavitù e la disciplina della tratta degli esseri umani. La legge sanziona un ambito piuttosto ampio facendo non solo riferimento ai comportamenti di sfruttamento, ma menzionando esplicitamente quelli di induzione e sfruttamento della prostituzione, di accattonaggio e di prestazioni lavorative in condizione di sfruttamento. La legge modifica l'articolo 600 cp «Riduzione in schiavitù», facendo rientrare nella fattispecie di reato una serie di condotte precedentemente non comprese. In particolare, al concetto di riduzione in schiavitù si è aggiunto quello di riduzione in servitù¹¹ che identifica una situazione di sfruttamento meno totalizzante da un punto di vista temporale su base quotidiana, sia al fine di ottenere prestazioni sessuali, per sé o per altri, sia per l'impiego di un soggetto in attività di accattonaggio o in specifiche prestazioni lavorative. La modifica dell'articolo 600 cp risolve il problema interpretativo della norma nella sua precedente formulazione, determinando gli elementi tipici della fattispecie incriminatrice, permettendone una più agevole individuazione e favorendo la lotta al fenomeno del traffico di minori – in particolare quelli non accompagnati – vittime delle più svariate forme di sfruttamento. Infine, in modo da porre in essere un'attività di supporto alla vittime della tratta, la legge istituisce il Fondo per le vittime antitratta, destinato a programmi di assistenza e integrazione sociale delle vittime dei reati previsti dalla stessa.

Altre leggi approvate

Legge 3 giugno 2003, n. 153, *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile, fatto a Roma il 15 gennaio 2001*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 1° luglio 2003, n. 150.

⁹ Legge 1° agosto 2003, n. 206, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali per la valorizzazione del loro ruolo*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 6 agosto 2003, n. 181.

¹⁰ Legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 23 agosto 2003, n. 195. Il testo integrale della legge è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista. Su questa legge vedi anche il contributo di Bruno Brattoli, *Lotta alla tratta dei minori: dall'articolo 18 del decreto legislativo 286/1998 alla nuova legge 228/2003*, pubblicato in questa stessa rivista.

¹¹ Condotta che, diversamente dalla riduzione in schiavitù, non implica la limitazione della vita e della libertà del singolo in modo continuato, ventiquattro ore su ventiquattro.

PROPOSTE E DISEGNI DI LEGGE*Separazione dei coniugi e affidamento dei figli*

Nel corso della XIV legislatura sono state presentate dieci proposte di legge alla Camera dei deputati¹² e una al Senato della Repubblica¹³, tuttora in corso d'esame, che introducono rilevanti modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di separazione personale dei coniugi e di affidamento dei figli. Esse tendono tutte a favorire un modello condiviso di esercizio della genitorialità dopo la separazione, ma si distinguono per la diversità di approccio alla tematica.

Infatti, tre di esse¹⁴ prevedono l'eliminazione dal dettato normativo dell'espressione affidamento e privilegiano un modello condiviso di esercizio della potestà genitoriale. Il giudice pertanto non dichiara – come attualmente previsto dall'art. 155 cc – a quale dei coniugi i figli sono affidati, ma si limita a stabilire quale sarà il genitore convivente e quali saranno le modalità di esercizio della potestà di entrambi, facendo riferimento in alcuni casi a specifici criteri prestabiliti e, in altri casi, al superiore interesse del minore. Resta comunque fermo che le decisioni di maggiore interesse per i figli devono essere prese congiuntamente dai genitori e, in caso di inadempimento, è data facoltà al giudice tutelare, o al giudice del procedimento se ancora in corso, di modificare i provvedimenti precedentemente adottati. Questo gruppo di proposte prevede, inoltre, degli obblighi reciproci di informazione a carico dei genitori con riguardo alla vita dei figli e, in particolare, introducono serie limitazione al mutamento della residenza da parte del genitore convivente, qualora renda poco agevole il mantenimento dei rapporti con l'altro genitore. Per quanto riguarda l'introduzione dello strumento della mediazione, esso è previsto solo se vi è il consenso delle parti o addirittura su loro istanza, tranne in un testo che ammette l'invio presso centri di mediazione o simili in caso di disaccordo in merito all'esercizio della potestà.

La maggior parte degli altri testi¹⁵, invece, mantiene l'istituto dell'affidamento e sancisce, quale regola generale, l'affidamento congiunto o condiviso dei figli. I coniugi, dal momento in cui chiedono al giudice di pronunciare la separazione, forniscono altresì un progetto educativo riguardo ai figli, che può essere presentato congiuntamente dalla parti oppure disgiuntamente: nel primo caso il giudice verifica

12 C2344, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale), *Disposizioni in materia di separazione, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio con riferimento all'affidamento dei figli*; C2576, Pierluigi Mantini (Margherita DL - l'Ulivo), *Modifiche al codice civile concernenti l'affidamento di minori*; C4027, Andrea Di Teodoro (Forza Italia), *Modifica dell'articolo 155 del codice civile, in materia di affidamento condiviso dei figli*; C4068, Carla Mazzuca Poggolini (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Nuove norme sull'affido condiviso dei figli di genitori separati*; C2233, Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Modifiche al codice civile in materia di separazione dei coniugi con riguardo ai figli*; C453, Pier Paolo Cento (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), *Modifiche al codice civile in materia di separazione dei coniugi e di affidamento dei figli*; C66 Vittorio Tarditi (Forza Italia), *Nuove norme in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli*; C1268, Enzo Trantino (Alleanza nazionale), *Modifica all'articolo 708 del codice di procedura civile in materia di nomina di un curatore speciale per la tutela dei minori nei procedimenti di separazione giudiziale dei coniugi*; C1558, Luigi Vitali (Forza Italia), *Modifiche al codice civile in materia di separazione personale dei coniugi e affidamento dei figli*; C643, Francesco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Modifiche al codice civile in materia di separazione dei coniugi e affidamento dei figli*.

13 S2253, Paolo Danieli (Alleanza nazionale), *Istituzione dell'affidamento condiviso dei figli di genitori separati*.

14 C2576, C2233, C453.

15 C4027, C4968, S2253, C66, C1558, C643.

che esso corrisponda al superiore interesse dei figli minori, mentre, nel secondo, sceglie quello più rispondente all'interesse dei figli. A tal fine i ddl propongono specifiche modalità di esercizio della potestà genitoriale che devono essere garantite e, quindi, attribuiscono la facoltà al giudice di procedere d'ufficio. L'affidamento esclusivo è previsto, in un testo, nel caso in cui ricorrano gravi motivi, mentre negli altri soltanto qualora si accerti la non idoneità di un genitore. Un altro punto in comune è il fatto di introdurre in modo massiccio il ricorso alla mediazione o a centri che svolgono attività simile: è stabilito l'obbligo preventivo di rivolgersi a tali centri oppure l'obbligo di raccogliere informazioni, prima di dare inizio al procedimento di separazione ed è attribuita al giudice la facoltà di sospendere il giudizio in caso di disaccordo tra i coniugi e di inviarli presso uno di tali centri.

Un discorso a parte meritano le ultime due proposte di legge¹⁶. La prima, a modifica dell'articolo 708 cpc, attribuisce al giudice la facoltà di nominare un curatore speciale con il compito di assistere i figli minori come consulente tecnico del giudice istruttore, in caso di disaccordo tra i coniugi. La seconda mantiene l'istituto dell'affidamento esclusivo a un genitore, predisponendo una rigorosa disciplina affinché sia garantito il rispetto dei diritti e l'assolvimento dei doveri del genitore non affidatario.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

Adozione e affidamento

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva su adozione e affidamento, la Commissione, nel corso di questo trimestre, dedica sei sedute all'audizione di esperti nel campo.

La prima seduta di giugno è dedicata all'audizione del Presidente del comitato minori stranieri istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di acquisire informazioni sulla situazione dei minori stranieri accolti temporaneamente nel nostro Paese nell'ambito di specifici programmi e dei minori stranieri non accompagnati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Comitato si occupa di vagliare i progetti di accoglienza temporanea dei bambini stranieri elaborati da numerose associazioni, attivandosi altresì per garantire il massimo livello di trasparenza nelle procedure. A tale proposito, nel corso della discussione emerge la necessità di creare rapporti costruttivi con le autorità straniere al fine di rendere l'istituto in esame una reale risorsa per questi minori. Si pensi, ad esempio, ai minori che nel loro Paese non hanno una famiglia e sono destinati a rimanere negli istituti perché troppo grandi per un'adozione. Altro aspetto problematico che emerge dalla discussione riguarda la mancanza di informazione degli operatori presso le questure che devono fornire il permesso di soggiorno temporaneo per l'ingresso di questi minori in Italia; carenza che rappresenta un effettivo ostacolo per le famiglie che si rendono disponibili all'accoglienza.

Rispetto ai minori non accompagnati, il Comitato ha competenza soltanto per quelli che entrano in Italia con un permesso di soggiorno per minore età, quindi segnalati e ricompresi nel circuito di assistenza e di sostegno. Con la nuova legge sul-

¹⁶ C1268, C2344.

l'immigrazione sono stati introdotti nuovi strumenti normativi, tra i quali quello che permette a questi ragazzi, con una permanenza in Italia di tre anni e due di inserimento, di rimanere in Italia dopo la maggiore età, con una conversione del permesso di soggiorno. Altri ragazzi sono, invece, rimpatriati una volta accertato il livello di accoglienza nel Paese d'origine: il rimpatrio assistito è effettuato sulla base di un progetto di reinserimento, cercando di creare le condizioni necessarie – attraverso il rapporto con le strutture, le amministrazioni locali e le varie associazioni – per inserire i ragazzi in un percorso di recupero e insegnare loro un mestiere.

Vista la ristretta competenza del Comitato, nella discussione emerge l'urgenza di trovare soluzioni anche per i minori non accompagnati non segnalati. Si auspica, in primo luogo, l'introduzione dell'obbligo a carico delle forze dell'ordine di eseguire accertamenti ogni qual volta si hanno notizie di bambini sfruttati nell'accattonaggio o coinvolti in attività illecite; e, in secondo luogo, la predisposizione di specifici interventi di reinserimento e di accoglienza nel nostro Paese di questi minori abbandonati.

Nelle restanti sedute sono sentiti i rappresentanti dei diversi enti autorizzati all'adozione internazionale per far luce sulla situazione attuale delle adozioni, a tre anni dall'istituzione della Commissione per le adozioni internazionali. Dalle audizioni emerge la necessità di perfezionare il sistema vigente: si lamenta, infatti, pressoché all'unanimità la mancanza di una politica estera in materia. Una maggiore partecipazione in tal senso da parte del Ministero degli affari esteri, porterebbe alla conclusione di numerosi accordi con i Paesi stranieri, accordi volti ad armonizzare le diverse, e a volte incompatibili, legislazioni e a semplificare l'iter burocratico. Ancora, l'esistenza di concrete politiche di cooperazione internazionale renderebbe meno diffidenti i Paesi stranieri e garantirebbe, altresì, una diminuzione dei costi dell'adozione. Infine, il coinvolgimento del Ministero degli affari esteri renderebbe più attiva la partecipazione delle rappresentanze italiane all'estero sia nel senso di velocizzare le procedure, sia nel senso di dare maggiore rappresentanza agli enti di fronte alle autorità straniere. Alcuni, addirittura, auspicano che la Commissione per le adozioni internazionali, attualmente dipendente dal Ministero per le pari opportunità, sia trasferita nell'ambito del Ministero degli affari esteri per dare, appunto, valenza internazionale al fenomeno in questione. A tale proposito, nella seduta del 26 giugno, viene sentito il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Margherita Boniver, che manifesta l'intenzione del Ministero degli affari esteri di acquisire, in tale materia, un ruolo sempre più visibile e preminente e di predisporre una vera e propria forma di politica estera, di collaborazione e di cooperazione.

Altre problematiche emerse nelle audizioni riguardano il ruolo della Commissione internazionale per le adozioni internazionali che, per mancanza di organico e per la rigidità delle procedure, rallenta l'ingresso in Italia dei minori adottati. Si lamenta, inoltre, l'elevato numero di enti che operano nel settore e la mancanza di collaborazione tra gli stessi che crea una situazione di concorrenza all'estero e, di conseguenza, fa lievitare i costi per l'adozione internazionale.

Si fa anche presente che il fenomeno dell'adozione internazionale è mutato negli ultimi tempi, infatti sempre più spesso i Paesi stranieri si orientano verso l'adozione nazionale dei propri minori in stato di abbandono. Da ciò deriva che soltanto per i bambini più grandi o con problematiche serie, per i quali non è possibile un'adozione

nazionale, si ipotizza l'adozione internazionale. Le richieste delle coppie italiane sono, invece, rivolte a bambini in tenera età e spesso anche alcuni tribunali per i minorenni tendono a dichiarare l'idoneità all'adozione solo per bambini che non superino una certa età. Si dovrebbe, pertanto, introdurre una nuova cultura dell'adozione e predisporre dei supporti maggiori, a livello territoriale, per quelle coppie disponibili ad accogliere minori più grandi o con delle storie più difficili. Si lamenta, infine, la mancanza di un supporto a livello territoriale, sia dal punto di vista dell'informazione delle coppie, sia dal punto di vista del monitoraggio e supporto del postadozione.

Si segnala, da ultimo, che la Regione Piemonte ha istituito un servizio pubblico con il compito di promuovere progetti di cooperazione per i bambini in stato di abbandono e di realizzare, nel principio di sussidiarietà, adozioni internazionali.

Garante per l'infanzia

Nella seduta del 17 giugno, la presidente Maria Burani Procaccini (Forza Italia) illustra alla Commissione la proposta di relazione alle Camere – predisposta dalla Commissione stessa ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 451/1997 – per l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. La relazione prevede l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza come autorità indipendente sia dall'esecutivo sia dal Parlamento, comportando la necessità di ridisegnare parte delle competenze che in materia sono attribuite al Governo, alla magistratura, alle Regioni e agli enti locali. Si opera una distinzione tra tutela dei diritti civili dei minori in quanto persone – per esempio nell'ambito della famiglia o nei confronti dell'istituzione giudiziaria sia civile sia penale – e tutela dei diritti sociali, le cui politiche sono ormai in larghissima parte di competenza di Comuni, Province e Regioni e solo in minima parte del Governo.

In uno Stato ad assetto regionale qual è l'Italia – in cui le Regioni e gli enti locali hanno competenze costituzionalmente riservate e garantite – si pone, inoltre, il problema del rapporto tra l'istituendo garante nazionale e i diversi garanti che già esistono in alcune Regioni o che potrebbero essere istituiti nelle altre. A tal fine si è ritenuto necessario costituire un organo di concertazione e di raccordo, la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, organo presieduto dal garante nazionale e composto dai vari garanti regionali, nell'ambito del quale deve aver luogo uno scambio di informazioni e di esperienze, ma anche una vera e propria azione di coordinamento.

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale del garante nazionale, non ritenendo appropriato utilizzare i garanti già esistenti o figure simili, non essendo concepibile di poterne imporre l'istituzione nelle Regioni in cui non sono previste tali figure, si è pensato di istituire degli uffici provinciali del garante i cui titolari dovrebbero essere nominati dal garante nazionale, possedere a loro volta determinati requisiti di competenza, imparzialità e indipendenza ed essere in grado di intervenire a livello locale sulle situazioni di necessità.

Rispetto al rapporto del garante nazionale con organismi esistenti in vari settori, la relazione propende per una regolamentazione attraverso lo strumento della delega al Governo. Nella proposta di relazione si è, inoltre, aggiunto il tema della tutela dei minori nel settore dello spettacolo e si sono previste varie funzioni in sede

giurisdizionale secondo quanto previsto dalla Convenzione di Strasburgo recentemente ratificata dal Parlamento italiano. Per quanto riguarda, infine, la sua composizione, alla luce del fatto che si prevede l'istituzione di garanti periferici e della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, è apparso opportuno mantenere una configurazione monocratica.

La proposta di relazione viene discussa dalla Commissione nelle successive sedute dell'1, dell'8, del 22 luglio e, al termine della seduta del 29 luglio viene **approvata**.

SENATO DELLA REPUBBLICA

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Minori e tv

In questo trimestre, il Senato dedica 14 sedute all'esame dei disegni di legge sulle telecomunicazioni¹⁷, rispetto ai quali sono state introdotte importanti novità nel corso dell'esame in Parlamento, in particolare per quanto riguarda la tutela dei minori. Nell'ultima seduta del 22 luglio, il Senato approva il disegno di legge S2175, nel testo emendato alla Camera, restando assorbite le altre proposte di legge esaminate congiuntamente.

17 Ddl S2175, deputata Carla Mazzuca Poggolini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, cosiddetta "legge Gasparri" (già approvato dalla Camera dei deputati come ddl C310 risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzuca Poggolini [C310], Giulietti [C434], Giulietti [C436], Foti [C1343], Caparini [C1372], Butti e altri [C2486], Pistone e altri [C2913], Cento [C2919], Bolognesi e altri [C2965], Caparini e altri [C3035], Collè e altri [C3043], Santori [C3098], Lusetti e altri [C3106], Carra e altri [C3274], Maccanico [C3286], Soda e Grignaffini [C3303], Pezzella e altri [C3447], Rizzo e altri [C3454], Grignaffini e altri [C3567], Burani Procaccini [C3588], Fassino e altri [C3689], e del ddl governativo presentato dal ministro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri [C3184]); **ddl S37**, senatore Renato Cambursano (Margherita DL - l'Ulivo), *Disposizioni in materia di privatizzazione della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, di abolizione del canone di abbonamento e di revisione dell'entità dei canoni dei concessionari radiotelevisivi*; **Ddl S504**, senatore Alberto Adalgisio Monticone (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri e fatto proprio dai gruppi parlamentari delle opposizioni, *Norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet*; **ddl S1390**, senatore Giovanni Crema (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) e altri, *Disposizioni in materia di informazione a mezzo del sistema radiotelevisivo ed estensione dei compiti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai servizi radiotelevisivi realizzati da soggetti privati*; **ddl S1391**, senatore Ottaviano Del Turco (Socialisti democratici italiani, Gruppo misto) e altri, *Disciplina dell'attività radiotelevisiva*; **ddl S1516**, senatore Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Modifiche alle modalità di nomina del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*; **ddl S1681**, senatore Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Modifiche alle modalità di nomina del consiglio di amministrazione e del presidente della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*; **ddl S1887**, senatore Renzo Gubert (Unione democristiana e di centro), *Norme per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni*; **ddl S2042**, senatore Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro), *Abolizione del canone di abbonamento della RAI-Radiotelevisione italiana Spa*; **S2088**, senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Modifiche all'articolo 3 della legge 6 agosto 1990, n. 223, in materia di tutela delle "televisioni di strada"*; **S2123**, senatrice Ida Dentamaro (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto) e altri, *Disciplina del sistema radiotelevisivo*; **S2170**, senatori Tommaso Sodano e Luigi Malabarba (Rifondazione comunista, Gruppo misto), *Norme in materia di tutela delle "televisioni di strada"*; **S2178**, senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Disciplina del sistema delle comunicazioni*; **S2179**, senatore Gavino Angius (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Norme in materia di sistema radiotelevisivo e fornitura di servizi della società dell'informazione*; **S2180**, senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Disposizioni per l'apertura dei mercati nel settore radiotelevisivo*; e petizione n. 175 a essi attinente.

Codice della strada

Nelle sedute del 29, 30 e 31 luglio l'assemblea discute un disegno di legge di conversione di un decreto legge in materia di modifica del Codice della strada¹⁸, approvato dalla Camera dei deputati. Tra le proposte di legge esaminate congiuntamente, emerge anche un testo che introduce modifiche in materia di violazione dell'uso del casco da parte di conducenti minorenni¹⁹.

ATTIVITÀ ISPETTIVA**Risposte del Governo**

Il sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Stefano Caldoro, risponde il 26 giugno 2003 all'interrogazione a risposta orale presentata il 28 gennaio dal senatore Gian Pietro Favaro (Forza Italia) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito: alle risorse iscritte nei bilanci 2001-2003 per il finanziamento delle scuole paritarie; ai motivi del ritardo nell'erogazione della parte residua dei contributi 2001-2002; e alle modalità e tempi di erogazione dei contributi arretrati e di quelli per l'anno in corso.

Il sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Stefano Caldoro, risponde il 26 giugno 2003 all'interrogazione a risposta orale del 29 aprile presentata dalla senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito al mancato accoglimento della richiesta formulata da alcuni Comuni della provincia di Firenze di un numero di insegnanti idoneo a istituire nuove sezioni statali di scuola dell'infanzia, necessarie a soddisfare le domande di iscrizione di minori che hanno compiuto i tre anni d'età e chiede quali misure intende adottare per far fronte a un numero così rilevante di richieste.

Il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Roberto Antonione, risponde il 17 luglio 2003 all'interrogazione a risposta scritta presentata il 17 giugno dalla senatrice Maura Fabris (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto) al Ministro degli affari esteri in merito alla mancata attivazione del Governo per assicurare il rispetto da parte della Polonia delle convenzioni internazionali in materia di tutela sostanziale e processuale dei minori, quali la Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 e la Convenzione del Lussemburgo del 20 maggio 1980 e sull'opportunità di sollevare la questione in sede europea durante i mesi di presidenza italiana.

¹⁸ Ddl S2422, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro delle Infrastrutture e trasporti Pietro Lonnardi, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada.

¹⁹ Ddl S2360, senatore Roberto Manzione (Margherita dl - l'Ulivo), Modifiche al codice della strada in materia di violazione dell'obbligo di uso del casco protettivo da parte di conducenti minorenni.

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Tratta di esseri umani

Nelle sedute del 10 e del 16 luglio, la Commissione procede, in sede deliberante e con la partecipazione del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, alla discussione delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla proposta di legge in materia di tratta di persone²⁰, già modificato dal Senato. Emergono diverse preoccupazioni condivise, suscitate dalle modifiche introdotte, soprattutto per quanto riguarda: l'eliminazione di quelle disposizioni che ponevano un limite al potere discrezionale del giudice nella valutazione e nel bilanciamento delle circostanze attenuanti e delle aggravanti per le nuove fattispecie, l'eliminazione delle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia; le limitazioni introdotte con riferimento alla possibilità di investigazioni sotto copertura; l'accesso al cosiddetto patteggiamento allargato – come definito nella recente legge 134/2003²¹ – anche per i nuovi reati; e la soppressione dello stanziamento previsto nel testo approvato dal Senato in favore dell'istituendo fondo per le misure antitratta. Nonostante queste perplessità, nella seduta del 24 luglio la Commissione **approva il disegno di legge** nel suo complesso, prevalendo la volontà di dotare comunque l'ordinamento di norme efficaci per contrastare il fenomeno della tratta di persone e di confermare gli impegni assunti nella Conferenza di Palermo del dicembre 2000 e quelli connessi al semestre di presidenza italiana dell'Unione europea.

LAVORI PUBBLICI

Minori e tv

Nel corso di numerose sedute di questo trimestre, la Commissione in sede referente prosegue l'esame congiunto delle proposte di legge presentate in materia di telecomunicazioni²². Al termine della seduta del 3 luglio, la Commissione conferisce mandato al Presidente relatore, autorizzandolo a chiedere di poter svolgere oralmente la relazione, a **riferire favorevolmente** all'Assemblea sull'approvazione del disegno di legge licenziato dalla Camera con le modifiche approvate e con la proposta di assorbimento dei disegni di legge esaminati congiuntamente e della petizione a essi attinente.

²⁰ Ddl S885-B, *Misure contro la tratta di persone*, approvato con modifiche dalla Camera dei deputati – dopo precedenti interventi del Senato – in un testo risultante dall'unificazione dei ddl Anna Finocchiaro e altri (C1255) e presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro senza portafoglio per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, ministro della Giustizia Roberto Castelli (C1584).

²¹ Legge 12 giugno 2003, n. 134, *Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti*.

²² I numerosi ddl presentati in materia sono stati assorbiti dal ddl S2175, deputata Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, cosiddetta "legge Gasparri" (testo già approvato dalla Camera dei deputati come ddl C310 risultante dall'unificazione di altri ddl d'iniziativa parlamentare e di un ddl di iniziativa governativa).

Codice della strada

La Commissione, in sede referente, dedica tre sedute all'esame congiunto delle proposte di legge che introducono modifiche al codice della strada²³ e che prevedono anche disposizioni riguardanti i minorenni. Al termine dell'ultima seduta del 29 luglio, la Commissione respinge tutti gli emendamenti riferiti al testo del decreto legge e conferisce mandato al relatore, autorizzandolo a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere oralmente la relazione, a **riferire favorevolmente** all'Assemblea sull'approvazione del disegno di legge già approvato alla Camera, proponendo l'assorbimento dei disegni di legge congiunti.

IGIENE E SANITÀ*Procreazione assistita*

Nel corso di undici sedute di giugno e due di luglio, la Commissione riprende l'esame congiunto delle proposte di legge in materia di procreazione assistita²⁴ con il seguito della trattazione degli emendamenti al disegno di legge approvato alla Camera, volto a colmare il vuoto legislativo esistente nel nostro ordinamento.

COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E DI MINORI*Indagine conoscitiva sui minori in stato d'abbandono*

Nella seduta del 10 giugno, la Commissione delibera di chiedere al Presidente del Senato l'autorizzazione allo svolgimento dell'indagine conoscitiva sui minori in stato d'abbandono, indagine che prende spunto dalle problematiche emerse in sede

23 S2422, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro delle Infrastrutture e trasporti Pietro Lunardi, *Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada, già approvato dalla Camera dei deputati*; S1033, Antonio Gentile (Forza Italia), *Modifica del comma 7 dell'articolo 80 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*; S1376, Sergio Agoni (Lega padana), *Obbligo del «dispositivo viva voce» per le conversazioni telefoniche alla guida degli autoveicoli*; S2127, Stanislao Alessandro Sambin (Forza Italia) e altri, *Modifica all'articolo 119 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di accertamento dei requisiti fisici e psichici per il conseguimento della patente di guida*; S2360, Roberto Manzione (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, *Modifiche al codice della strada in materia di violazione dell'obbligo di uso del casco protettivo da parte di conducenti minorenni*

24 S58, Maurizio Eufemi (Unione democristiana e di centro) e altri, *Disciplina della ricerca e della sperimentazione biogenetica e istituzione di una Commissione parlamentare sulla bioetica*; S112, Antonio Tomassini (Forza Italia) e altri, *Norme in materia di procreazione assistita*; S197, Franco Asciutti (Forza Italia), *Tutela degli embrioni*; S282, Riccardo Pedrizzi (Alleanza nazionale) e altri, *Norme per la tutela dell'embrione e la dignità della procreazione assistita*; S501, Guido Calvi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Modifiche all'articolo 235 e all'articolo 263 del codice civile in tema di disconoscimento di paternità in relazione alla procreazione medico-assistita*; S961, Maurizio Ronconi (UDC), *Disposizioni in materia di fecondazione medicalmente assistita*; S1264, senatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) e altri, *Norme in tema di procreazione assistita*; S1313, Flavio Tredese (Forza Italia) e altri, *Norme in materia di procreazione assistita*; S1514, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita, già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti (C47); Alessandro Cè e altri (C147); Maria Burani Procaccini (C156); Laura Cima (C195); Alessandra Mussolini (C406); Giuseppe Molinari (C562); Francesco Paolo Lucchese e altri (C639); Ugo Martinat e altri (C676); Angela Napoli (C762); Antonio Serena (C1021); Maura Cossutta e altri (C1775); Marida Bolognesi e Augusto Battaglia (C1869); Giuseppe Palumbo e altri (C2042); Elettra Deiana e altri (C2162); Renzo Patria e Guido Corsetto (C2465); Andrea Di Teodoro (C2492); S1521, senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Norme sulle tecniche di procreazione medicalmente assistita*; S1715, Natale D'amico (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, *Norme in materia di clonazione terapeutica e procreazione medicalmente assistita*; S1837, Giorgio Tonini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*; S2004, Giuseppe Gaburro (Unione democristiana e di centro) e altri, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*.*

di esame del disegno di legge in materia di diritto del minore a una famiglia²⁵ e che mira a verificare la qualità e la quantità dell'assistenza prestata ai minori in stato di abbandono, in specie minori extracomunitari che per le loro peculiari condizioni, hanno scarsissime possibilità di essere adottati.

Dalle numerose audizioni dei presidenti di diversi tribunali per i minorenni e dei procuratori della Repubblica presso gli stessi, tenutesi nelle successive sedute, emerge che gli istituti per l'infanzia tradizionali – anche se storicamente sono stati un segno di civiltà, dimostrando l'interesse della collettività, in un certo momento storico, ad affrontare e risolvere il problema dell'accoglienza dei minori abbandonati o rimasti orfani – attualmente non sono più idonei a garantire al minore un ambiente che abbia le stesse caratteristiche di quello familiare, soprattutto sotto il profilo affettivo. L'indirizzo scelto dal legislatore, di una progressiva riconversione degli istituti in case famiglia oppure gruppi alloggio, sembra pertanto da condividere poiché tali soluzioni, alternative al tradizionale istituto, permettono la realizzazione di ambienti a misura del minore, il quale ritrova il calore e l'affettività propria della famiglia. Tale cambiamento deve, naturalmente, essere favorito da un'adeguata preparazione delle famiglie affidatarie.

È emersa, tuttavia, la necessità di mantenere la funzionalità di centri di accoglienza o di pronto intervento per minori stranieri in stato di abbandono, rispetto ai quali, per motivi culturali o di età, non è attuabile l'inserimento eterofamigliare o in casa famiglia e che necessitano di adeguati progetti di socializzazione e di integrazione nel mondo del lavoro, anche se taluni intervenuti paventano il rischio di una loro ghettizzazione.

È, altresì, stato più volte sottolineato che la “temporaneità” menzionata dal dettato legislativo con riferimento all'affido eterofamigliare²⁶, ha una portata meramente teorica, poiché di fatto vi sono minori che raggiungono la maggiore età nelle strutture che li hanno accolti. Infine, emerge un ulteriore aspetto che riguarda l'esigenza di tutelare una particolare categoria di minori a rischio, cioè quelli che presentano gravi problematiche psichiche e che necessitano di un ambiente altamente specializzato che la struttura famiglia non appare garantire.

Minori e tv

In questo trimestre la Commissione affronta la discussione di una proposta di parere rispetto ai vari ddl presentati in Parlamento in materia telecomunicazioni²⁷

25 Ddl. S791, Antoni Ginfatti (Forza Italia) e altri, *Modifiche all'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n.184, concernente il diritto del minore ad una famiglia*.

26 La suddetta proposta di legge prevede l'eliminazione del termine “temporaneamente” contenuto dal vigente art. 2 della legge 184/1983, così come modificato dalla legge 149/2001, che dispone che «il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno».

27 Ddl S504, Alberto Adalgisio Monticone (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri, *Norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet*, fatto proprio dai gruppi parlamentari delle opposizioni; ddl S1887, Renzo Guibert (Unione democristiana e di centro), *Norme per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni*; S2175, Carla Mazzuca Poggolini (Margherita DL - l'Ulivo) *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, cosiddetta “legge Gaspari”; ddl S2178, Antonio Faloni (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Disciplina del sistema delle comunicazioni*.

che contengono disposizioni a tutela dei minori. Le raccomandazioni contenute nel **parere favorevole**, che la Commissione al termine della seduta del 1° luglio approva, sottolineano la necessità di prevedere fra i principi fondamentali e a garanzia degli utenti, anche la tutela della famiglia e di vietare, nelle fasce orarie dedicate ai minori o protette, la diffusione di programmi che possano ledere in qualsiasi forma i diritti della persona o nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori e della famiglia, ovvero siano pornografici o violenti al punto tale da indurre all'emulazione nel perpetrare reati o attività illecite o da incitare all'odio o indurre ad atteggiamenti di intolleranza basati su discriminazioni di razza, sesso, religione o nazionalità; devono essere altresì vietate, in tali fasce, pubblicità o promozioni con gli stessi contenuti e caratteristiche. La Commissione sottolinea l'esigenza che la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni proceda obbligatoriamente nel caso di segnalazioni effettuate dal Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione tv e minori, approvato il 29 novembre 2002, e che sia previsto adeguato sistema sanzionatorio anche rispetto a tali violazioni. Si evidenzia, infine, l'opportunità di istituire un servizio di monitoraggio curato dall'Autorità garante.

Difensore civico del minore

Nella seduta del 29 luglio, la Commissione procede all'esame della proposta di legge che istituisce il difensore civico del minore²⁸ e che si propone di colmare il vuoto normativo nel nostro ordinamento giuridico, dando immediata attuazione agli indirizzi contenuti nella Convenzione di New York²⁹, nonché nella recente Convenzione europea³⁰. Nella relazione si precisa che i compiti attribuiti alla figura istituenda non consistono solo nella vigilanza sulla piena applicazione delle norme interne e internazionali di diritto minorile, ma comportano anche l'intervento in rappresentanza degli interessi dei minori nel corso di procedimenti civili e penali, nonché la costituzione di parte civile in procedimenti penali che hanno a oggetto violazioni dei diritti dei minori. Il difensore civico dei minori svolge, inoltre, funzioni di coordinamento, cooperazione, collaborazione con vari enti e organismi e, al fine di esercitare i suddetti compiti, può condurre indagini su presunte violazioni dei diritti del minore ed effettuare ispezioni presso i luoghi dove il minore svolge la sua attività. La mancata ottemperanza alle sue richieste è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria. Fin dalla prima seduta si sottolinea la necessità di una più attenta riflessione in merito sia all'opportunità di prevedere un unico difensore dell'infanzia oppure un difensore per ogni Regione o ambiti territoriali minori, sia alle modalità di nomina di questo organismo.

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

29 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/1991.

30 Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, di recente ratificata con legge 77/2003.

CAMERA DEI DEPUTATI

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Sostegno alla famiglia e alla maternità

Le prime due sedute di questo trimestre sono dedicate dalla Camera dei deputati alla discussione, il 3 giugno, e alla votazione, il giorno successivo, del disegno di legge già approvato dal Senato in materia di provvidenze per i nuclei famigliari con almeno tre figli e per la maternità³¹. La relatrice Carla Castellani (Alleanza nazionale), in sede di discussione delle linee generali, ricorda che il ddl in esame è finalizzato a reperire ulteriori risorse finanziarie per assicurare la copertura di assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e per gli assegni di maternità: l'articolo 1 del provvedimento, come riformulato al Senato, provvede, infatti, ad attribuire alle entrate dello Stato le economie che si prevede di registrare in ordine all'attuazione delle disposizioni dell'articolo 38 della legge finanziaria per il 2002³².

Durante la discussione, l'opposizione, pur dichiarandosi d'accordo sul finanziamento degli interventi di sostegno per i nuclei familiari previsti dal provvedimento in esame, esprime la propria contrarietà rispetto alla tecnica di copertura adottata e denuncia l'assenza di prospettive per le politiche sulla famiglia; a ciò si aggiunge che lo spostamento di risorse non appare risolutivo, posto che abbiamo un *trend* demografico che porterà l'Italia nel 2050 ad avere il 65% di pensionati a fronte di un 33% di popolazione in età da lavoro. In quest'ottica, l'opposizione propone due emendamenti volti a individuare una copertura chiara e immediatamente praticabile sia per l'anno in corso sia per i prossimi anni – 2004 e 2005 – attraverso la riduzione di una somma pari a 150 milioni di euro dell'autorizzazione di spesa dell'agenzia delle entrate. Al termine della seduta, gli emendamenti presentati dall'opposizione sono respinti e il ddl viene **approvato** nel suo complesso.

Dopo la votazione, la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini accoglie la raccomandazione presentata dall'onorevole Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo a tracciare un quadro coerente di

31 Ddl S2205, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*.

32 Il richiamato articolo 38 prevede un incremento della maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici al fine di garantire per gli aventi diritto un importo di pensione fino a 516,46 euro al mese per tredici mensilità con decorrenza dal 1° gennaio 2002. Con l'articolo 38, comma 9, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) l'incremento è stato garantito anche ai cittadini italiani residenti all'estero sempre in relazione a un determinato limite di reddito attestato da apposita certificazione. Dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione in esame viene evidenziato che, a seguito degli accertamenti effettuati dall'INPS e dell'autocertificazione prodotta dai cittadini aventi diritto residenti all'estero, l'onere complessivo è risultato essere inferiore a quello previsto con un risparmio, quindi, di 136 milioni di euro rispetto alle stime iniziali. Per contro, il finanziamento delle prestazioni costituenti diritti soggettivi, quali l'assegno ai nuclei familiari disagiati con almeno tre figli minori e l'assegno di maternità, comportano, rispetto alle stime iniziali previste dalla legge finanziaria per il 2003, un maggiore onere quantificato in 150 milioni di euro. A tale maggiore onere il Governo ha inteso far fronte in gran parte con le eccedenze risultanti dall'attuazione dell'art. 38 della finanziaria 2002 e in parte attingendo alle risorse già stanziare per il Fondo delle politiche sociali.

proposte a sostegno delle politiche familiari in occasione del documento di programmazione economica e finanziaria e della manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007, istituendo il fondo nazionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e proponendo in ambito europeo, durante il semestre di presidenza italiana, una rinnovata implementazione del fondo sociale europeo. Non è, invece, accolta la raccomandazione presentata dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) che impegnava il Governo a estendere l'assegno di riconoscimento a tutti i nuclei familiari residenti con almeno tre figli minori, indipendentemente dalla cittadinanza, e l'assegno di maternità a ogni nuovo nato con madre senza altra copertura previdenziale.

Oratori parrocchiali

Nella seduta del 16 giugno, la Camera affronta la discussione della proposta di legge, già approvata dalla Camera e successivamente modificata dal Senato, d'iniziativa dei deputati Luca Volontè (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri in materia di oratori parrocchiali³³. Partendo dal presupposto che gli oratori e gli enti che svolgono attività simili, possono rappresentare, come per il passato, un momento di aggregazione e crescita sociale per venire incontro alla formazione e all'educazione degli adolescenti e dei giovani e per prevenire e contrastare il disagio giovanile, il relatore Franco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) sottolinea la necessità di un riconoscimento legislativo più ampio e forte che affidi a tali enti compiti istituzionali nell'ambito del ruolo e dell'azione che essi svolgono, con la presa d'atto dell'importante ruolo storico svolto nei settori più diversi. Il testo individua come enti destinatari del riconoscimento non solo le parrocchie e gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, ma anche gli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Posto che il comma 1 dell'articolo 2 del testo in esame prevede che siano considerate a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria – e quindi esenti dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) – le costruzioni e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e simili, in quanto pertinenze degli edifici di culto, il Senato ha modificato i successivi commi 2 e 3 prevedendo un finanziamento di 2,5 milioni di euro per rifondere l'ICI ai Comuni che non la incasserebbero.

Nella successiva seduta del 19 giugno, l'assemblea approva l'art. 1 del testo e respinge gli emendamenti presentati all'art. 2 dall'opposizione che lamenta la necessità di interventi concreti dello Stato e delle autonomie locali al di là del semplice riconoscimento formale di questi enti, sottolineando la contraddizione esistente tra affermare l'importanza di queste strutture sociali, educative e formative, demandando alle Regioni e ai Comuni il compito di sostenerle, e il tagliare le risorse destinate agli enti locali per questo tipo di esperienze. La Camera approva, inoltre, l'art. 3 che attribuisce allo Stato, alle Regioni, agli enti locali e alle Comunità montane la facoltà di concedere in comodato beni mobili e immobili per le funzioni sociali degli oratori indicate dalla legge, nonostante le critiche sollevate dall'opposizione che ravvisa nel-

³³ Ddl S388-B, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo.*

la norma un'ingerenza dello Stato centrale con una disposizione già prevista, in via generale, dall'articolo 3 dalla legge quadro n. 328, al comma 1 dell'articolo 4 che prevede che Stato, Regioni ed enti locali riconoscano e agevolino il ruolo degli enti operanti nei servizi sociali, dalla legge n. 285 del 1997, per la promozione dei diritti dell'infanzia l'adolescenza e, infine, anche dalla legge sull'associazionismo di promozione sociale, che prevede proprio la figura del comodato. Al termine della seduta, il provvedimento viene **approvato** dalla Camera nel suo complesso.

Tratta di persone

Nelle sedute del 23 giugno e del 3 luglio la Camera procede alla discussione e all'approvazione del testo, unificato dalla Camera e già modificato dal Senato, risultante dai ddl in materia di misure contro la tratta di persone presentati dai deputati Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e dal Governo³⁴. Il testo approvato definisce la fattispecie del traffico degli esseri umani e della riduzione in servitù e in schiavitù, per come il fenomeno oggi esiste, e garantisce agli operatori delle forze dell'ordine e della giustizia uno strumento in grado di sanzionare con durezza la gravità dei comportamenti messi in atto, intervenendo, nel contempo, sul fronte sociale. Esso prevede, infatti, un fondo presso la Presidenza del consiglio dei ministri per le misure antitratta e un fondo destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di protezione sociale sul quale confluiranno i proventi dei patrimoni confiscati alle organizzazioni criminali. Istituisce, inoltre, un programma speciale di assistenza per assicurare in via transitoria alle vittime dei reati in materia adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, con un finanziamento di 2,5 milioni di euro annui e contempla specifiche misure per il rafforzamento dell'azione di prevenzione, in particolare prevedendo campagne di informazione nei Paesi di prevalente provenienza delle vittime, nonché l'organizzazione di speciali corsi di addestramento degli appartenenti alle forze di polizia, finalizzato alla formazione di personale particolarmente specializzato nel contrasto di tali fenomeni criminosi.

ATTIVITÀ ISPETTIVA*

Adozione internazionale

Interrogazione a risposta in commissione presentata alla Camera il 29 maggio, con la quale la deputata Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) chiede ai ministri degli Affari esteri e per le Pari opportunità, notizie in merito al ritardo nella firma dell'accordo bilaterale in materia di adozione internazionale con il Vietnam. L'interrogante fa presente che tale accordo, che attende da circa 5 mesi di essere firmato dal nostro Ambasciatore ad Hanoi, come tutte le intese bilaterali tra il nostro Paese e i Paesi stranieri, ha lo scopo di agevolare gli enti autorizzati, e quindi le famiglie, nel portare a termine le adozioni internazionali, armonizzando le diverse procedure previste da ciascuna legislazione. La deputata chiede, infine, quali iniziative intenda adottare il Ministero affinché le nostre diplomazie all'estero siano poste nelle migliori condizioni per operare nel rispetto della legislazione nazionale.

³⁴ Ddl C1255 e C1584-B

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

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Mantica
17 luglio 2003**

Mantica segnala che l'accordo bilaterale di cooperazione in materia di adozione internazionale è stato firmato il 13 giugno 2003 ad Hanoi dal nostro Ambasciatore e dal Ministro della giustizia vietnamita allo scopo di agevolare, in un quadro di trasparenza, le procedure di adozione con un Paese che non è parte della Convenzione de L'Aja del 1993. In merito alle nostre rappresentanze diplomatiche all'estero, egli riferisce che il Ministero ha fornito chiare direttive volte a garantire la loro massima collaborazione con tutti i soggetti di cui la legge ha previsto il coinvolgimento nel procedimento adottivo, tra cui in particolare gli enti autorizzati operanti nei Paesi di rispettivo accreditamento, attribuendo la massima priorità alla trattazione di pratiche concernenti il rilascio dei visti per adozione, così da ridurre al minimo i tempi di attesa che, di fatto, sono estremamente contenuti.

L'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia), cofirmataria dell'interrogazione, al termine della risposta del Sottosegretario evidenzia l'esigenza che il Ministero degli affari esteri istituisca al suo interno un settore specifico in materia di adozioni internazionali.

Adozione internazionale

Interrogazione a risposta scritta presentata il 27 febbraio alla Camera, dal deputato Carmine Santo Patarino (Alleanza nazionale) che chiede ai ministri degli Affari esteri, dell'Interno e del Lavoro e delle politiche sociali quali misure urgenti intendano adottare affinché centinaia di adozioni di minori ucraini, sospese dalla Commissione per le adozioni internazionali, possano trovare la loro definizione. Il deputato evidenzia che dopo l'entrata in vigore della legge 476/1998, la Commissione per le adozioni internazionali ha autorizzato circa venti enti italiani a curare pratiche di adozione in Ucraina, nonostante la mancata ratifica della Convenzione de L'Aja da parte di questo Paese e la mancanza di un accordo bilaterale; la stessa, con provvedimento del 26 giugno 2002, ha poi però unilateralmente sospeso le adozioni in Ucraina, fino alla formalizzazione di un accordo bilaterale con il nostro Paese, motivando la sospensione con presunte irregolarità riscontrate nella fase dell'abbinamento. La sospensione, comunque, non si applica alle coppie i cui documenti al 26 febbraio 2002 erano stati già inviati al Centro per le adozioni di Kiev, termine poi prorogato al 31 luglio 2002. Rispetto a tale vicenda, l'interrogante sottolinea che è illegittimo e inopportuno subordinare la ripresa delle adozioni, parzialmente sospese per gli inadempimenti di taluni enti, alla stipula di un accordo bilaterale, sia perché tale accordo non è essenziale, sia perché penalizza ingiustamente e discrimina le coppie che, per motivi a esse non imputabili, non hanno potuto depositare i documenti entro il termine del 31 luglio 2002.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Roberto Antonione
22 luglio 2003**

Antonione ricorda che la sospensione dei procedimenti di adozione di minori ucraini trova fondamento nel fatto che si era venuta a creare una situazione di fatto non idonea a tutelare né il superiore interesse del minore e degli aspiranti genitori

adottivi né il corretto svolgimento delle procedure, sia in Italia sia all'estero, nello spirito della Convenzione de L'Aja. Infatti l'Ucraina, che non ha ratificato tale Convenzione, non riconosce secondo il proprio ordinamento, e pertanto non accredita, gli enti italiani autorizzati allo svolgimento delle procedure di adozione. In tali circostanze, le coppie, nella fase di individuazione del bambino, si trovavano a trattare direttamente con il Centro adozioni di Kiev, accompagnate da un interprete che non era in grado di fornire assistenza per ciò che concerne l'abbinamento del minore. In pratica, i minori venivano «scelti» dalla coppia attraverso cataloghi recanti fotografie degli stessi spesso risalenti a tempo prima e corredate da schede sanitarie non sempre veritiere. Sottolinea, peraltro, che la Commissione ha successivamente revocato (con delibera n. 38 del 20 marzo 2003) la sospensione temporanea delle procedure di adozione dei minori ucraini – che infatti sono regolarmente riprese – e che un testo relativo a un accordo bilaterale in materia di adozioni internazionali è già stato concordato con le autorità ucraine. L'Ambasciata d'Italia a Kiev ha, inoltre, informato che l'Ucraina avrebbe altresì avviato le procedure di adesione alla Convenzione de L'Aja, che dovrebbe rendere più semplice la soluzione dei problemi emersi.

Adozione internazionale

Interrogazione a risposta scritta presentata il 4 giugno 2002 alla Camera, con la quale il deputato Piero Ruzzante (Democratici di sinistra - l'Ulivo) chiede alla Presidenza del consiglio dei ministri quali provvedimenti intenda adottare per far fronte al cattivo funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, alla diminuzione del numero di adozioni e alle incongruenze introdotte dalla legge 149/2001 in merito al cambio del nome proprio del minore straniero adottato. Rispetto al primo punto, l'interrogante sottolinea che la Commissione ha inserito nell'albo delle associazioni abilitate a operare nel campo delle adozioni internazionali circa metà delle associazioni richiedenti – con l'esclusione di alcune di particolare rilievo – provvedendo, altresì, a limitare alle stesse l'ambito di operatività dal punto di vista territoriale (solo tre sono a carattere nazionale), in alcuni casi limitando anche i Paesi stranieri richiesti e non considerando, talvolta, quanto previsto dalla legislazione sulle adozioni del Paese straniero, con conseguenti difficoltà procedurali. Egli ricorda a tale proposito e a titolo di esempio che la legge russa prevede che le associazioni debbano avere almeno cinque anni di vita, mentre più della metà di quelle ammesse a operare in Russia mancano di tale presupposto. Nonostante l'approvazione di una risoluzione³⁵ che ha impegnato il Governo a linee di applicazione della legge meno restrittive, la Commissione, nella seconda formulazione dell'albo, ha confermato un atteggiamento particolarmente restrittivo. A ciò si aggiunga che essa non ha provveduto ad adempiere al compito della stesura di patti bilaterali tra l'Italia e i Paesi di provenienza degli adottati, atti a favorire una maggiore trasparenza nelle pratiche adottive. Rispetto alle manchevolezze della legge 149/2001, egli evidenzia che, nel caso in cui il tribunale per i minorenni nell'emettere il decreto di adozione registri il cognome italiano e il nome straniero, le coppie si vedono co-

³⁵ Risoluzione Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, n. 7-00997, approvata il 20 dicembre 2000 dalla Commissione affari sociali della Camera.

strette ad attivare la procedura del cambio di nome che, per come è attualmente disciplinata dal nostro ordinamento, prevede la pubblicazione dei dati del minore adottato. Tutti questi aspetti avrebbero, ad avviso dell'interrogante, contribuito alla sensibile diminuzione delle adozioni internazionali registrata negli ultimi anni.

**Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo
28 luglio 2003**

In merito all'attività svolta dalla Commissione, il Ministro ricorda, innanzitutto, che nella prima stesura dell'albo delle associazioni autorizzate sono stati inseriti un numero di enti superiore rispetto a quelli già legittimati dall'Ufficio di giustizia minorile, nel vigore della precedente normativa. Sottolinea, inoltre, che la Commissione – proprio al fine di adeguarsi agli indirizzi contenuti nella risoluzione citata – ha autorizzato, in seguito a una più approfondita istruttoria, l'attività di alcune associazioni, aumentando il numero complessivo degli enti autorizzati. La Commissione ha ritenuto non opportuno autorizzare un numero ulteriore di enti in quanto alcune autorità centrali dei Paesi stranieri hanno espresso formalmente la volontà di volersi rapportare solo a un numero limitato di associazioni, cosiddetti enti accreditati, ritenendo così più facile operare gli opportuni controlli. Pertanto, il numero degli enti inseriti nella seconda stesura dell'albo risulta contenuto in quanto i Paesi stranieri, non accreditando gli enti italiani, hanno impedito agli stessi di operare. Il Ministro sottolinea, poi, che la conoscenza delle norme e delle prassi burocratiche in vigore nelle altre nazioni ha sempre costituito per la Commissione una base fondamentale, necessaria, su cui poggiare la propria attività. L'esempio fornito dall'interrogante, infatti, non tiene conto del fatto che la disposizione vigente nella Federazione russa – denominato decreto Putin – che richiede per l'accreditamento degli enti il possesso del requisito di almeno cinque anni di esperienza nel campo delle adozioni in Russia, è entrata in vigore dopo la pubblicazione del primo albo degli enti autorizzati ed è stata presa in considerazione dalla Commissione solo per le autorizzazioni successive. Ancora, il principio della regionalizzazione, lamentato nell'interrogazione, risulta definitivamente superato dalle disposizioni contenute in una risoluzione³⁶ approvata dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, che garantisce «alle coppie che vogliono adottare un bambino straniero la libertà di rivolgersi, indipendentemente dalla Regione di residenza, ad uno degli enti autorizzati». Infine, una più approfondita valutazione dei dati relativi al numero di adozioni internazionali definite negli ultimi anni, mette in luce che la flessione registrata non appare legata alle modifiche legislative introdotte: tale flessione si riscontra soltanto negli anni 2000 e 2001 e deve essere ricondotta all'intervenuta sospensione delle adozioni, per oltre un anno, decisa da alcuni Paesi per motivi indipendenti dall'operato della Commissione. I rapporti con questi Paesi, attualmente, risultano ripristinati grazie al particolare impegno profuso dalla Commissione alla quale va, inoltre, riconosciuto il merito di aver promosso anche nuove relazioni bilaterali. Il ripristino dei rapporti con alcune nazioni, la cura di nuove relazioni internazionali, l'emanazione di una direttiva finalizzata a contenere i costi delle procedure di adozione,

36 [Marida Bolognesi e altri n. 8/00038, approvata il 26 marzo 2003.](#)

l'attività di informazione e le campagne di sensibilizzazione promosse dalla Commissione e la formazione dei servizi sociosanitari hanno permesso al nostro Paese di vedere aumentare, dal 1999 a oggi, il numero di adozioni definitive. Con riferimento all'ultimo quesito posto dall'interrogante, il Ministro rileva che è già stata promossa un'iniziativa per assicurare un'uniforme interpretazione delle relative disposizioni: la Commissione ha promosso l'applicazione di una circolare congiunta da parte dei ministeri della Giustizia e dell'Interno, indirizzata ai tribunali per i minorenni e agli uffici anagrafici, che raccomanda una corretta trascrizione dei dati anagrafici riportati nella sentenza di adozione emessa dai competenti organi stranieri.

Asilo nido

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 12 dicembre 2002, con la quale la deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), rivolgendosi al Ministro per le pari opportunità e vista la recente inaugurazione di un asilo nido presso il Dipartimento per le pari opportunità, chiede: se sono state acquisite tutte le autorizzazioni previste dalla legge 1044/1971 e dalla normativa regionale; se i locali adibiti a spazio per i bambini rispettano gli standard stabiliti dalla normativa richiamata; se la gestione del servizio è stata affidata a personale competente e quali sono i titoli; quanti bambini usufruiscono effettivamente del servizio e se non ritiene, qualora il numero dei bambini fosse esiguo, di aprire il nido anche a bambini residenti nel territorio che siano nelle liste di attesa nel nido territoriale; e, infine, quale sia il costo effettivo del servizio e la quota prevista a carico dei dipendenti che usufruiscono del servizio stesso.

Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo 3 luglio 2003

Il Ministro precisa che la struttura ubicata presso il Dipartimento per le pari opportunità non è un asilo nido, bensì un micronido che trova la sua normativa di riferimento nell'articolo 70 della legge 448/2001, secondo il quale le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali, allo scopo di favorire la conciliazione tra le esigenze professionali e familiari dei genitori lavoratori, possono, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, istituire nell'ambito dei propri uffici micronidi destinati alla cura e all'accoglienza dei figli dei dipendenti, aventi una particolare flessibilità organizzativa adeguata alle esigenze dei lavoratori stessi. Per la realizzazione della struttura, il Comune di Roma, Municipio I, ha concesso l'autorizzazione al funzionamento del micronido per dieci bambini, realizzato secondo le modalità previste dal regolamento appositamente adottato per la sua organizzazione e funzionamento. L'autorizzazione è stata rilasciata previa acquisizione e valutazione, da parte del Comune, del progetto educativo, del sopraccitato regolamento, dell'attestato d'idoneità igienicosanitaria rilasciato dall'ASL Rm/A, nonché della planimetria dei locali del micronido e dell'«adeguamento per il funzionamento della struttura» approvato dall'ASL Rm/C. Per quel che riguarda il personale adibito alla gestione del servizio, si segnala che è costituito da un'educatrice, in possesso del diploma di maturità magistrale e della relativa abilitazione, nonché del diploma di laurea in pedagogia e da un'addetta ai servizi; la direzione amministrativa del micronido, ai sensi

del decreto ministeriale istitutivo, è stata attribuita a funzionario amministrativo appartenente all'area funzionale C1, laureato in giurisprudenza, in servizio presso il Dipartimento stesso. Per quanto riguarda il quarto punto, il Ministro evidenzia come la normativa di riferimento non consenta l'apertura rispetto a bambini residenti sul territorio, posto che presupposto dell'inserimento è il rapporto di lavoro esistente tra il genitore e il dipartimento. Infine, in merito alla richiesta inerente il costo effettivo del servizio, il Ministro fa presente che il regolamento prevede che le rette per la frequenza del micronido siano determinate annualmente, con provvedimento del capo Dipartimento, pur facendo salva da parte dell'amministrazione la facoltà di garantire l'uso gratuito del servizio per le famiglie più numerose e con minor reddito; al momento, comunque, non è stato ancora determinato l'ammontare delle rette medesime, in considerazione dell'ancora breve periodo di funzionamento del nido. Anche se non richiesto, il Ministro informa che il Dipartimento per le pari opportunità ha provveduto a stipulare una polizza assicurativa allo scopo di coprire la responsabilità civile verso terzi dell'amministrazione per fatto colposo del personale o dei bambini ospitati che arrechi danno agli stessi, in conseguenza di fatti connessi con le attività ivi svolte.

Altre risposte del Governo

Il ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi, risponde il 4 giugno 2003 all'interrogazione a risposta immediata presentata il 3 giugno dal deputato Pino Pisicchio (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto) ai ministri del Lavoro e delle politiche sociali e dell'Interno in merito alle iniziative del Governo per arginare la povertà registrata nel nostro Paese e porre fine al fenomeno dello sfruttamento dei minori.

Il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, risponde l'11 giugno 2003 all'interrogazione a risposta immediata presentata il 10 giugno dal deputato Alessandro Cè (Lega padana) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali in merito alle misure adottate dal Governo per affrontare il problema della denatalità e del rilancio del ruolo della famiglia.

Il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Mario Baccini, risponde il 10 luglio 2003 all'interrogazione a risposta immediata presentata il 9 luglio dal deputato Valerio Calzolaio (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro degli affari esteri in ordine al mancato assolvimento da parte dell'Ambasciata italiana in Bielorussia delle formalità necessarie per il trasferimento in Italia di numerosi minori per i quali è stato programmato un soggiorno climatico nel nostro Paese al fine di decontaminarsi dall'eccesso di radiazioni assorbite nella loro zona di residenza.

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Mutilazioni genitali

Nelle sedute del 17 giugno e dell'8 luglio, la Commissione esamina le proposte di legge concernenti il divieto delle pratiche di mutilazione sessuale³⁷. L'articolo unico del disegno di legge approvato dal Senato interviene sull'articolo 583 cp qualificando le lesioni o mutilazioni genitali finalizzate a condizionare le funzioni sessuali della vittima come aggravanti del reato di lesioni, sanzionandole a titolo di lesioni personali gravissime con la reclusione da sei a dodici anni. Per quanto riguarda invece le proposte di legge presentate alla Camera, esse mirano a introdurre nel sistema un illecito penale specifico: dopo aver definito tre diverse tipologie di mutilazioni sessuali femminili, distinguendole in infibulazione, escissione e clitoridectomia, i provvedimenti in esame ne vietano le pratiche al di fuori dei casi finalizzati a esigenze terapeutiche e reintroducono un'aggravante specifica consistente nel particolare rapporto familiare o di soggezione della vittima con gli autori del reato, così come pene accessorie di natura civile tra cui la decadenza della potestà genitoriale di cui all'articolo 316 cc, l'interdizione perpetua dall'esercizio della professione nei confronti del medico che compia o favorisca pratiche di mutilazione sessuale e una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti delle strutture sanitarie in cui siano praticate le mutilazioni vietate. Nel corso della discussione emerge la necessità di valutare la questione delle mutilazioni sessuali in termini complessivi, considerando in particolare che la natura del fenomeno è di carattere non esclusivamente criminale ma anche "culturale" e che, in questo spirito, l'azione di contrasto non può essere fondata esclusivamente sul sistema sanzionatorio penale – come è stato fatto dall'altro ramo del Parlamento – col rischio di incrementare il fenomeno delle pratiche clandestine. Pertanto la Commissione delibera, al termine della seduta dell'8 luglio, di pervenire alla stesura di un testo unificato delle proposte di legge in esame, finalizzato alla creazione di una fattispecie autonoma di reato.

Traffico di persone

Nelle sedute del 17 e del 19 giugno la Commissione, in sede consultiva, esamina i provvedimenti presentati in materia di lotta contro il traffico di persone³⁸, approvati in testo unificato dalla Camera e modificati dal Senato e delibera di conferire al relatore il mandato di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo del provvedimento emendato.

Nella successiva seduta del 29 luglio, la Commissione riprende l'esame del testo unico suddetto poiché successivamente modificato dalla Camera e dal Senato e delibera di richiederne il trasferimento in sede legislativa. In tale sede, nella seduta del giorno successivo **approva** il testo unificato.

³⁷ Ddl C150, Alessandro Cè (Lega padana), *Disposizioni concernenti il divieto delle pratiche di mutilazione sessuale*, ddl C3282, Giulio Conti (Alleanza nazionale), *Divieto dell'esercizio di pratiche di infibulazione, di escissione e di clitoridectomia sul territorio dello Stato italiano* e ddl C3884, già approvato dal Senato, Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), *Modifiche all'articolo 583 del codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fine di condizionamento sessuale*.
³⁸ ddl C1255-B, *Misure contro la tratta di persone*, risultante dall'unificazione dei ddl C1255 e C1584 di iniziativa governativa.

Riforma del diritto di famiglia e dei minori

In questo trimestre la Commissione dedica quindici sedute all'esame degli emendamenti e subemendamenti presentati in relazione alle proposte di legge in materia di riforma del diritto di famiglia e dei minori³⁹ che prevedono l'abolizione dei tribunali per i minorenni e la creazione di sezioni specializzate presso i tribunali ordinari, prendendo come testo base quello presentato dal Governo. La discussione si focalizza sull'eventualità che la devoluzione alle sezioni specializzate anche di altri affari civili possa andare a detrimento della sua specializzazione e sull'esclusione dei giudici onorari dalla fase decisionale nei giudizi civili che non pare condivisibile dall'opposizione la quale lamenta la necessità di un'integrazione del collegio con altri esperti. Si discute, inoltre, sulla necessità di ampliare le figure professionali tra cui scegliere i giudici onorari; sui criteri di individuazione dei tribunali presso i quali istituire le sezioni specializzate per la famiglia e per i minori che devono garantire l'esclusività e la specializzazione della funzione; sull'aumento dell'organico della magistratura, non previsto dal provvedimento in esame; sulla necessità – sostenuta dall'opposizione – di una più specifica regolamentazione dei rapporti tra autorità giudiziaria e servizi sociali; sulla tecnica della delega per la parte processuale e l'adeguamento al principio costituzionale del giusto processo; e, infine, sulla mancanza della copertura finanziaria. L'ampio dibattito porta ad alcune modifiche del ddl di iniziativa governativa che, al termine della seduta del 31 luglio, viene inviato alle commissioni per l'espressione dei pareri di competenza.

Prostituzione

Nella seduta del 30 luglio, il ministro per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo illustra alla Commissione la *ratio* del provvedimento⁴⁰ di iniziativa governativa, adottato come testo base in materia di lotta al fenomeno della prostituzione. Il Mini-

39 C308, Carla Mazzuca Poggiolini (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Istituzione dell'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori presso ciascun tribunale ordinario o per i minorenni*; C315, Carla Mazzuca (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Istituzione del Garante del minore*; C816, Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo), *Istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia*; ddl C2088, Mario Pepe (Forza Italia) e altri, *Istituzione presso i tribunali della sezione specializzata per i minori e per la famiglia*; ddl C2517, ministro della Giustizia Roberto Castelli, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*; C2641, Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Riforma dell'ordinamento minorile e del processo civile minorile*; C2663, Flavio Tanzilli (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Disposizioni per l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia*; C2703, Pierluigi Castagnetti (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, *Norme ordinamentali e processuali in materia di diritto di famiglia e dei minorenni*; C2705, Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Norme concernenti la mediazione penale nel processo minorile*.

40 Ddl C3826, vicepresidente del Consiglio dei ministri Gianfranco Fini, ministro per le Riforme istituzionali e devoluzione Umberto Bossi, ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, *Disposizioni in materia di prostituzione*. Le altre proposte di legge presentate in materia sono i ddl: C65, Johann Georg Widmann (Minoranze linguistiche, Gruppo misto), *Nuove norme sulla prostituzione*; C176, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Norme per contrastare l'acquisizione di prestazioni sessuali*; C386, Luca Volontè (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Norme per contrastare l'acquisizione di prestazioni sessuali*; C407, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale), *Norme per la regolamentazione dell'esercizio della prostituzione*; C1136, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale), *Nuove norme sulla prostituzione*; C1355, Tommaso Foti (Alleanza nazionale), *Norme contro la pratica e lo sfruttamento della prostituzione*; C1614, Antonio Soda (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Nuove norme concernenti la prostituzione*; C2150, Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Norme in materia di prostituzione*; C2222, Luana Zanella, Pier Paolo Cento, Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), *Nuove norme per l'esercizio della prostituzione e per la lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*; C2385, Katia Bellillo (Comunisti italiani, Gruppo misto), *Norme per il riconoscimento della prostituzione*; C2323, Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto), *Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, in*

stro riferisce che il testo in esame parte dalla considerazione che né la regolamentazione né il proibizionismo hanno mai rappresentato un utile strumento, tuttavia non può trascurarsi che dagli anni Sessanta a oggi il fenomeno della prostituzione ha progressivamente cambiato modalità di manifestazione presentando aspetti nuovi connessi al cambiamento della società e del clima culturale. L'intervento del Governo mira, pertanto, in gran parte a soddisfare due emergenze distinte: la prima di carattere repressivo, volta a sradicare il racket della tratta di persone a fini di prostituzione; la seconda di ordine pubblico, riguardante la forte insofferenza maturata dalla collettività nei confronti dell'invasione delle strade da parte di decine di migliaia di donne prostitute schiave, per lo più extracomunitarie. In base a tali premesse, il testo in esame introduce all'articolo 1 il divieto di esercizio della prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico prevedendo sanzioni tanto per chi esercita la prostituzione che per il cliente, per colpire le dinamiche di domanda e di offerta, salvo il caso in cui si accerti l'esistenza di una coartazione. Gli articoli 3 e 4 prevedono, invece, un duro inasprimento delle pene per i casi di prostituzione minorile e di associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione e l'articolo 5 estende le misure di protezione previste dalla legge 82/1991 anche alle persone che collaborano significativamente alle indagini concernenti lo sfruttamento della prostituzione; perciò si è proceduto anche a un notevole incremento della dotazione finanziaria per l'attuazione dei programmi di protezione sociale. Infine, rispetto alla previsione di controlli sanitari obbligatori, si è ritenuto che le campagne informative e di sensibilizzazione che inducano coloro che esercitano la prostituzione e coloro che ne usufruiscono ad adottare mezzi di prevenzione, risultano ben più efficaci di uno screening obbligatorio, che darebbe solo la falsa illusione della sicurezza.

CULTURA

Diritto allo studio e parità scolastica

Nella seduta del 18 giugno, la Commissione riprende l'esame delle diverse proposte di legge presentate alla Camera in tema di diritto allo studio e alla parità scolastica⁴¹. Il relatore, fin dall'inizio propone il disabbinamento della proposta di legge Garagnani affinché sia esaminata separatamente, visto che fa riferimento a dati nuovi (generalizzazione dell'offerta di buoni scuola in molte Regioni e diversità dei parametri adottati dalle varie Regioni) e non comporta problemi di spesa. La Commissione approva.

AFFARI SOCIALI

Oratori parrocchiali

Nelle sedute del 3, 4, 10 e 11 giugno, la Commissione approfondisce l'esame delle proposte volte a valorizzare la funzione sociale svolta dagli oratori parrocchia-

materia di sfruttamento della prostituzione; C2358, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), Disposizioni in materia di prostituzione; C2359, Carolina Lussana (Lega padana), Disposizioni in materia di prostituzione; C2985, Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Disposizioni per la legalizzazione della prostituzione; C2659, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale), Introduzione dell'articolo 602-bis del codice penale concernente lo sfruttamento del lavoro reso in condizioni di schiavitù.

⁴¹ Ddl C495, Nicola Bono (Alleanza nazionale), Disposizioni in materia di riforma delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; ddl C736, Angela Napoli (Alleanza nazionale), Legge quadro sulla parità scolastica; ddl C965, Giovanna Bianchi Clerici (Lega padana), Disposizioni per assicurare la parità delle istituzioni scolastiche nell'istruzione dell'obbligo; ddl C2113, Fabio Garagnani (Forza Italia), Disposizioni per l'armonizzazione della normativa relativa al diritto allo studio e alla parità scolastica.

li, nell'ambito dei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza⁴². Per quanto riguarda le modifiche apportate dal Senato, vengono individuati in maniera più restrittiva gli enti delle confessioni non cattoliche destinatari dei benefici previsti dalla proposta di legge in esame, inoltre si prevede che siano considerati "a tutti gli effetti" opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari dagli enti, con conseguente esenzione dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili. Il Senato ha, inoltre, completamente rivisto la disciplina del finanziamento, infatti pone direttamente in capo allo Stato l'onere finanziario del provvedimento, definendone con certezza l'ammontare massimo, pari a 2,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2003, e sancendo che alla copertura degli oneri previsti si provveda attingendo dal fondo speciale di parte corrente, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno. Al termine della seduta dell'11 giugno, alla quale partecipa la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, la Commissione, in sede referente, delibera di conferire mandato al relatore per **riferire in senso favorevole** all'Assemblea sulla proposta di legge in esame.

Assistenza al parto

Nelle sedute del 2, del 9 e del 16 luglio, la Commissione prosegue l'esame delle norme per l'assistenza alla nascita e la tutela della salute del neonato contenute in diverse proposte di legge presentate alla Camera⁴³. Tutte le proposte di legge prendono spunto dal dato emerso in tutti i sondaggi e le indagini statistiche effettuati in tale materia, che concordano nell'indicare una sorta di insicurezza e di malessere nella gestante, la quale vorrebbe coniugare sempre sicurezza, umanità e serenità nel momento dalla maternità e del parto. I testi tendono a favorire la libertà di scelta della donna o della coppia circa il luogo e le modalità del parto, prevedendo, in particolare, la possibilità del parto a domicilio con adeguata assistenza; previsione che sembra, tuttavia, suscitare alcune perplessità, posto che, anche nel caso di gravidanze a termine considerate fisiologiche, sussiste una percentuale di rischio per il sopravvenire di condizioni anatomocliniche patologiche, che possono manifestarsi improvvisamente nonostante i monitoraggi e le previsioni ottimistiche. Alcuni, infatti, ipotizzano piuttosto di attrezzare i reparti in modo più accogliente, magari in strutture esterne all'ospedale. In ogni caso, appare prioritario garantire al neonato la continuità dei rapporti familiari anche durante il periodo di ospedalizzazione, riducendo i fattori di rischio ambientali, personali e iatrogeni per ridurre i tassi di morbidità e mortalità materna e perinatale.

⁴² Ddl C388-B, Volontà (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

⁴³ Ddl C193, Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), *Disposizione in materia di assistenza alle donne in stato di gravidanza e di diritti della partoriente e del bambino ospedalizzato*; C312, Carla Mazzuca Poggiolini (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Norme per la certificazione dell'identità dei neonati*; C352, Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Disposizioni per la promozione del parto fisiologico*; C638, Francesco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Norme per l'assistenza alla nascita e la tutela della salute del neonato*; C897, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), *Diritti della partoriente e del nuovo nato*; C1192, Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Norme per tutelare e promuovere il parto a domicilio e valorizzare la nascita*; C4126, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Norme per la tutela dei diritti della madre e del neonato e per il loro sostegno prima, durante e dopo la nascita*.

Governo italiano

CONSIGLIO DEI MINISTRI

Locali di intrattenimento

Il 19 giugno il Consiglio dei ministri approva, su proposta del Presidente e del Vicepresidente del consiglio, nonché dei ministri Carlo Giovanardi, Umberto Bossi, Giuseppe Pisanu, Enrico La Loggia, Letizia Moratti, Stefania Prestigiacomo, Pietro Lunardi e Girolamo Sirchia un disegno di legge per la disciplina di alcuni aspetti dell'esercizio dei locali di intrattenimento e di svago per arginare il fenomeno delle cosiddette "stragi del sabato sera" che colpisce principalmente i giovani e giovanissimi che escono dalle discoteche. Le misure presentate dal Governo sono di vario tipo: dal divieto di impiegare fasci di luci laser superiori a una determinata potenza, alla definizione dell'orario di chiusura dei locali di intrattenimento.

Piano d'azione per l'infanzia

Il Consiglio dei ministri approva il 27 giugno, su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il periodo 2002-2004, predisposto in base alle linee guida fornite dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia⁴⁴. Il Piano delinea le politiche in materia di diritti del minore e della famiglia, le misure a sostegno della condizione di genitore, le priorità per minori e adolescenti, la strategia di lotta all'abuso e allo sfruttamento e di contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile, collocandole all'interno della strategia europea in materia.

Adottabilità dei minori

Il Consiglio dei ministri approva il 31 luglio, su proposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli, un disegno di legge finalizzato a colmare una lacuna contenuta in materia di adottabilità dei minori, prevedendo l'obbligo della difesa d'ufficio in favore dei genitori e del minore nei relativi procedimenti, nonché in quelli previsti dagli articoli 336 e seguenti del codice civile.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA⁴⁵

Educazione e attivizzazione

Il 5 giugno è stato siglato il protocollo di intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Lega attivizzazione (LAV), associazione di volontariato e organizzazione non lucrativa di utilità sociale, al fine di promuovere l'educazione al rispetto dei diritti di tutti gli esseri viventi attraverso percorsi didattici di vario tipo.

⁴⁴ Il testo integrale del Piano di azione è stato pubblicato nel n. 2/2003 di questa rivista.

⁴⁵ Sito web www.istruzione.it

Formazione e lavoro

Il 27 giugno è stato firmato un accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'Unioncamere, allo scopo di favorire un raccordo tra istituzioni formative e sistema delle imprese, anche in vista dell'attuazione della legge di riforma dei cicli scolastici. L'intesa riguarda non solo la formazione a scuola con l'esperienza "simulata" del lavoro d'impresa, ma anche "l'esperienza sul campo" degli studenti, ovvero i tirocini e gli stage nelle imprese.

Sito web

Dal 1° luglio è stato creato il nuovo sito web www.buongiornoeuropa.istruzione.it interamente riservato agli eventi dedicati alle priorità del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, per l'istruzione, l'università e la ricerca. Il sito, online in italiano, inglese e francese, nell'arco del semestre sarà arricchito con i documenti ufficiali redatti al termine di ciascuna riunione informale dei ministri e degli alti funzionari.

Libri di testo

Il Ministero, con provvedimento del 16 luglio, ha ripartito tra le varie Regioni la somma di 103.291.000 di euro al fine di consentire alle amministrazioni locali la fornitura gratuita e semigratuita dei libri di testo agli alunni meno abbienti delle scuole medie e, anche in comodato, agli studenti delle scuole secondarie superiori. Il provvedimento fa seguito all'assegnazione alle Regioni di altri 154.937.070 di euro già disposta con decreto del 16 giugno 2003, per il conferimento agli alunni delle scuole statali e paritarie di borse di studio per la frequenza scolastica.

Protocolli d'intesa con le Regioni

Il 24 luglio il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni Basilicata, Lazio, Puglia e Toscana hanno sottoscritto i primi protocolli d'intesa⁴⁶ per dare la possibilità ai giovani dai 14 anni in su, di frequentare, già dall'anno scolastico 2003/2004, percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di durata triennale concernenti discipline e attività attinenti sia alla formazione culturale generale sia a specifiche aree professionali.

Convenzione con la RAI

Il 7 agosto è stata firmata la convenzione di durata triennale tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la RAI, che impegna la Radiotelevisione SPA a contribuire ad attività formative ed educative da definire e realizzare sulla base di apposite intese. Le iniziative previste dalla convenzione saranno, in particolare rivolte a: informare l'opinione pubblica sull'evoluzione del sistema scolastico, universitario e delle istituzioni di alta formazione artistica; a realizzare, in ambito scolastico, specifici programmi di supporto alla normale didattica anche attraverso

⁴⁶ Si tratta di protocolli d'intesa di attuazione dell'accordo quadro raggiunto in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003

la diffusione delle lingue comunitarie e in particolare della lingua inglese; sostenere l'aggiornamento e la formazione del personale della scuola attraverso corsi televisivi e telematici di formazione a distanza e prodotti multimediali che garantiscano la corretta valutazione dei risultati conseguiti.

MINISTERO DELLA SALUTE⁴⁷*Conferenza permanente ospedali pediatrici e materno-infantili italiani*

Il 24 luglio il Ministro della salute Girolamo Sirchia ha presentato la Conferenza permanente degli ospedali pediatrici e materno-infantili italiani. Si tratta di un organismo di coordinamento composto da sette tra i maggiori ospedali pediatrici italiani, nato con l'obiettivo di assicurare cure tempestive, appropriate e di eccellenza per tutti i bambini che si rivolgono alle strutture pediatriche e materno-infantili del nostro Paese. Tale organismo promuove altresì lo sviluppo culturale, scientifico e gestionale delle strutture assistenziali ad alta specialità dedicate all'area materno-infantile e all'età evolutiva.

⁴⁷ Sito web www.ministerosalute.it

Corte costituzionale*

Minori stranieri

Con sentenza n. 198 del 16 giugno 2003, la Corte costituzionale dichiara che gli istituti dell'affidamento e della tutela sono affini nelle loro finalità, in quanto destinati entrambi alla cura del minore, pur scaturendo da due presupposti differenti⁴⁸. Infatti, il tutore oltre ad amministrare il patrimonio del suo pupillo si prende cura dei suoi bisogni, della sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori, proprio come l'affidatario. Di conseguenza, le analogie esistenti tra i due istituti permettono di affermare che, come l'articolo 32 del *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*⁴⁹ trova applicazione ai casi di affidamento "amministrativo", "giudiziario"⁵⁰ e "di fatto"⁵¹, così esso può applicarsi anche nei confronti dei minori stranieri sottoposti a tutela.

Nei fatti, un cittadino straniero con permesso di soggiorno "per affidamento" a seguito della nomina del cognato quale tutore, dopo aver raggiunto la maggior età presenta istanza per ottenere il rinnovo del permesso con conversione del motivo in "lavoro", disponendo di una regolare attività lavorativa. L'amministrazione competente gli nega la conversione, adducendo che la trasformazione in "lavoro" è consentita «solo qualora il permesso di soggiorno per affidamento sia stato disposto ai sensi della legge n. 184 del 1983». Il cittadino straniero, in seguito al diniego, sottopone il caso al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna che, pur riconoscendo che il diniego si fonda sul disposto di cui all'articolo 32 del testo unico sopra citato (che non comprende fra coloro a cui può essere convertito il permesso di soggiorno i minori stranieri sottoposti a tutela, ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile) e che tale disposizione è stata interpretata da alcuni organi giurisdizionali in senso estensivo in modo da ricomprendervi non solo i casi ivi espressamente previsti, solleva la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 32 menzionato, nella parte in cui non prevede che al compimento della maggiore età il permesso di soggiorno possa essere rilasciato anche ai minori stranieri «sottoposti a tutela, ai sensi degli art. 343 e seguenti del codice civile». La Corte costituzionale ha quindi affermato che tale articolo 32, indubbiamente lacunoso nella sua formulazione a causa del mancato riferimento ai minori stranieri soggetti a tutela, può essere integrato con un'interpretazione estensiva in via analogica, proprio per l'affinità di scopo presente tra la tutela e l'affido, nel pieno rispetto dei principi ispiratori della Costituzione italiana.

* Rassegna di provvedimenti adottati dalla Corte costituzionale.

48 La tutela si apre con la morte o l'assenza di entrambi i genitori o l'impossibilità di questi di esercitare la potestà, l'affidamento può essere disposto allorché la famiglia di origine sia temporaneamente inidonea a offrire al minore un adeguato ambiente familiare.

49 DLGS 25 luglio 1998, n. 286.

50 Articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*.

51 Articolo 9 della legge 184/1983.

Corte di cassazione*

Affidamento dei figli

Con sentenza n. 25899 del 16 giugno 2003, la Sezione IV penale della Corte di cassazione afferma che non può considerarsi responsabile del reato di mancata esecuzione di un provvedimento del giudice il coniuge separato che abbia agito in uno stato di difficile equilibrio psichico al solo fine di proteggere la prole. Nel caso di specie, la Corte di cassazione viene ad annullare la condanna senza rinvio per i reati di mancata esecuzione di un provvedimento del giudice e di ingiuria, inflitta a una donna appena separata dal marito, che aveva in affidamento le figlie; questa, insultandolo, aveva impedito all'ex marito di vedere le bambine ed era stata condannata per i reati di cui agli articoli 388 e 594 del codice penale, dal Pretore di Portogruaro, condanna confermata successivamente dalla Corte d'appello di Venezia. Nei fatti, la ricorrente aveva preparato la maggiore delle due figlie all'incontro del padre e l'aveva accompagnata all'esterno dell'abitazione per consegnarla al padre che era andato a prenderla. Quando la figlia si è rifiutata di andare con il padre, imponendo alla madre di farla rientrare in casa dove si trovava l'altra figlia più piccola – malata e per questo non preparata per l'incontro con il padre – la ricorrente ha negato al padre delle bambine l'ingresso nell'abitazione per visitare le bambine, creando un clima di tensione a cui sono seguite le ingiurie.

La Corte di cassazione ha affermato che la condotta va valutata in relazione alla situazione concreta, per poter verificare se vi sia o meno la lesione del provvedimento giudiziario concernente l'affido; non potendo prescindere dai modi e dai tempi, dunque, ha annullato la condanna configurandosi una situazione di non punibilità in quanto il fatto si è verificato a pochi giorni dalla separazione personale dei coniugi «quando cioè le tensioni tra gli stessi non si erano ancora stemperate e il trauma interpersonale non aveva consentito il recupero di un minimo d'equilibrio in seno alla famiglia». Di conseguenza, «non può farsi carico all'imputata di avere voluto eludere l'esecuzione del provvedimento del giudice civile relativo all'affidamento delle figlie minori, considerato che soltanto le esposte situazioni oggettive, in quel momento non altrimenti gestibili, le imposero di disattendere il richiamato provvedimento, per tutelare doverosamente le esigenze delle figlie» e per gli stessi motivi anche le ingiurie non sono punibili.

* Rassegna di alcuni provvedimenti adottati dalla Corte di cassazione.

Altri organismi istituzionali

CICLOPE⁵²

Osservatorio del Ciclope

Il 6 giugno viene istituito presso il Ministero per le pari opportunità, l'Osservatorio del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia – CICLOPE – presieduto dal ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, il cui scopo è quello di raccogliere dati sul fenomeno e censire le iniziative di contrasto messe in atto, tanto a livello nazionale quanto locale, da istituzioni, organizzazioni non governative e volontariato.

COMITATO TV E MINORI

Promo, trailer e minori

Il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in tv, riunitosi il 17 giugno 2003, ha emanato una raccomandazione con la quale stabilisce che nella fascia oraria tv per tutti (dalle 7.00 alle 22.30) non appaiano scene di violenza, cruenta, di sesso e volgarità nei promo e nei trailer; ha stabilito, inoltre, che nella fascia protetta (16.00 - 19.00) siano mandati in onda esclusivamente promo e trailer relativi ai film visibili dai minori e che i segnali distintivi iconografici (bollini, farfalline ecc.) indicanti la visibilità da parte dei minori, devono sempre apparire 24 ore su 24 in tutti i promo trasmessi dalle tv.

Programmazione filmografica

Il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione tv e minori, con delibera del 15 luglio 2003, ha stabilito che la scelta di programmazione dei film, come delle altre trasmissioni, attiene alla responsabilità delle emittenti, nel rispetto della legge e del codice, in quanto la concessione del nulla osta per la proiezione pubblica così come prevista dalla legge 161/1962 e dalla successiva legge 203/1995, è requisito necessario ai sensi della legge 223/1990, ma non sufficiente per la diffusione televisiva.

Prevenzione del fumo

Il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione tv e minori, con delibera del 15 luglio 2003, ha invitato tutte le emittenti televisive, pubbliche o private, nazionali o locali a dare il loro contributo alla difesa dal fumo, evitando con particolare rigore nella fascia protetta di diffondere situazioni che possano invogliare i ragazzi a cominciare a fumare e promuovendo, in generale, con gli strumenti più idonei al mezzo televisivo, una cultura contro il fumo.

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI⁵³

Attività di vigilanza

Il 16 giugno la Commissione per le adozioni internazionali delibera di dare inizio all'attività di vigilanza nei confronti degli Enti autorizzati, su base regionale e

⁵² Il sito web del CICLOPE si trova come link del sito www.pariopportunita.gov.it

⁵³ Sito web www.commissioneadozioni.it

con cadenza periodica, mediante interventi di rappresentanti della Commissione, di personale della segreteria tecnica, delle prefetture e/o di altri organi territorialmente competenti. Le verifiche saranno dirette ad accertare la trasparenza e la correttezza dello svolgimento delle procedure di adozione da parte degli Enti.

INPS⁵⁴

Assegni familiari

Con circolare del 24 giugno l'INPS stabilisce che a decorrere dal 1° luglio 2003 sono stati rivalutati i livelli di reddito familiare ai fini della corresponsione dell'assegno per il nucleo familiare ai nuclei sia con sia senza figli.

Lavoro minorile

Con circolare del 24 giugno l'INPS, alla luce delle sentenze della Cassazione interpretative dei principi posti a tutela del lavoro minorile, dispone chiarimenti in ordine alle posizioni assicurative di soggetti iscritti alla gestione coltivatori diretti/coltivatori mezzadri (CD/CM) prima del compimento del quattordicesimo anno di età.

54 Sito web www.inps.it

Regioni

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Istruzione e formazione professionale

Con legge regionale del 30 giugno 2003⁵⁵ la Regione Emilia-Romagna dà attuazione alla propria attività amministrativa in materia di istruzione e formazione professionale garantendo per tutto l'arco della vita l'accesso a vari gradi d'istruzione, in condizioni di pari opportunità, e favorendo l'ingresso nel mondo del lavoro mediante l'innalzamento dei livelli culturali e professionali. La Regione ribadisce il ruolo centrale svolto dalla scuola dell'infanzia nel concorrere all'educazione e allo sviluppo del bambino nel rispetto delle identità individuali, culturali e religiose, perseguendo la generalizzazione della scuola dell'infanzia pubblica integrando i finanziamenti statali con quelli regionali al fine di promuovere le potenzialità di autonomia, di creatività e di apprendimento dei bambini e di assicurare un'effettiva uguaglianza delle opportunità educative. La Regione, riqualficando l'offerta educativa mediante la ricerca sul territorio, la condivisione delle esperienze e basandosi sul patrimonio culturale in ambito educativo espresso dal territorio stesso, promuove la continuità educativa orizzontale tra le scuole dell'infanzia e verticale tra queste e il primo ciclo dell'istruzione, garantendo in tal modo il diritto del bambino a percorsi formativi che rispettino le fasi del suo sviluppo.

Adozione

Con delibera del 28 luglio 2003⁵⁶, la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna approva le linee guida in materia di adozione nazionale e internazionale, dando attuazione a un protocollo d'intesa precedentemente adottato, finalizzato alla qualificazione del sistema regionale integrato di servizi per l'adozione nazionale e internazionale. La Giunta delinea un sistema integrato da realizzare mediante una stretta collaborazione tra l'Assessorato alle politiche sociali, all'immigrazione, alle politiche giovanili, alla cooperazione internazionale e l'Assessorato alla sanità, con il supporto del Coordinamento regionale adozioni (CRAD) e con il coinvolgimento della Provincia a titolo di intermediario tra l'ambito nazionale e quello regionale. Le linee di indirizzo adottate privilegiano la preparazione delle coppie sviluppando in esse la consapevolezza delle funzioni di supporto e assistenza svolte dai servizi sociali. Obiettivo centrale appare l'eliminazione del timore di essere "giudicati" da parte dei servizi sociali, da realizzare creando tra la coppia e i servizi una relazione di collaborazione e fiducia, così da facilitare l'accesso e il ricorso a essi in caso di difficoltà e in momenti particolarmente delicati – come nella fase di accompagnamento del nucleo adottivo – in cui le funzioni di sostegno e controllo da parte dei servizi sociali non sono separabili e durante i quali la loro presenza può giocare un ruolo decisivo per la riuscita dell'adozione stessa.

⁵⁵ Legge regionale 30 giugno 2003, n. 12, *Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro*, pubblicata in BUR del 30 giugno 2003, n. 94.

⁵⁶ Delibera di Giunta regionale del 28 luglio 2003, n. 1495, *Approvazione linee di indirizzo per le adozioni nazionali e internazionali in Emilia-Romagna in attuazione del Protocollo d'intesa di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 331/02. Modifica della deliberazione della Giunta regionale n. 3080 del 28/12/2001*, pubblicata in BUR del 22 agosto 2003, n. 124.

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA*Servizi per l'infanzia e l'adolescenza*

Con delibera del 16 maggio 2003⁵⁷, la Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia approva il progetto di intervento a favore dell'infanzia a conferma dell'impegno regionale e locale nell'opera di attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Il Progetto, focalizzando la sua attenzione su un numero ristretto di temi, mira a individuare tutta una serie di interventi a favore del bambino in tutte le sue fasi evolutive dal concepimento, alla nascita, allo sviluppo, all'adolescenza e fino all'età adulta affrontando problematiche specifiche come la disabilità infantile e il trattamento delle malattie rare. In modo particolare, la Giunta mira alla realizzazione di una piena integrazione dei servizi sociali e sanitari in materia di tutela di minori e adolescenti in situazioni di abuso e maltrattamento, di accoglienza e integrazione del minore straniero non accompagnato, di tutela del minore fuori del nucleo familiare, di tutela dei minori in situazioni di disagio psicologico e di quelli con disabilità fisiche, psichiche e sensoriali. Finalità da realizzarsi attraverso un livello d'integrazione tra i servizi sanitari e sociali, tale da eliminare e superare la cosiddetta "risposta frammentata" ai problemi e bisogni dei minori, dovuta a motivi istituzionali di competenza e di conoscenza.

REGIONE MARCHE*Prevenzione delle dipendenze patologiche*

Con delibera del 3 giugno 2003⁵⁸, la Giunta regionale approva i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie da destinare al cofinanziamento delle attività destinate alla prevenzione e all'informazione nei luoghi d'aggregazione giovanile in relazione alle dipendenze patologiche, affidando la responsabilità del relativo procedimento amministrativo al Servizio politiche sociali e integrazione sociosanitaria. La delibera individua sommariamente le caratteristiche dei progetti destinatari del cofinanziamento, sottolineando che sarà data la precedenza a quei programmi di informazione e prevenzione che saranno realizzati in occasione di eventi pubblici o di attività di rilevanza per i giovani, con particolare riferimento a eventi musicali che favoriscano il più ampio coinvolgimento dei giovani stessi, promuovendone la partecipazione ed espressione, senza indurre in attività di protagonismo devianti o di antagonismo tra gli stessi.

Bambini e conflitti armati

Con delibera del 10 giugno 2003⁵⁹ la Giunta regionale dà approvazione al Protocollo d'intesa con la Regione Emilia-Romagna, per la realizzazione di un progetto

⁵⁷ Delibera di Giunta regionale del 16 maggio 2003, n. 1393, *Approvazione del progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva*, pubblicata in BUR del 23 giugno 2003, n. 12 supplemento ordinario.

⁵⁸ Delibera di Giunta regionale del 3 giugno 2003, n. 732, *Attuazione DGR n. 2176/2002 - approvazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie destinate al co-finanziamento delle attività di prevenzione e di informazione nei luoghi aggregativi giovanili, in materia di dipendenza patologiche*, pubblicata in BUR del 19 giugno 2003, n. 53.

⁵⁹ Delibera di Giunta regionale del 10 giugno 2003, n. 813, *Protocollo di intesa tra la Regione Marche e la Regione Emilia Romagna per la realizzazione del programma di cooperazione decentrata cofinanziato dal Ministero Affari Esteri denominato "Tutela e reinserimento di minori con handicap fisico e psichico vittime dei conflitti armati e promozione di imprenditorialità sociale nel territorio della Federazione Bosnia Erzegovina e della Repubblica Srpska"*, pubblicata in BUR del 4 luglio 2003, n. 58.

di cooperazione decentrata per il recupero e il reinserimento sociale di minori con disabilità fisiche o psichiche dovute a conflitti armati e per la promozione dell'imprenditorialità sociale nella Federazione Bosnia-Erzegovina e della Repubblica Serba. Cofinanziato dal Ministero degli affari esteri – la cui la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha già provveduto all'approvazione della proposta⁶⁰ – il progetto dispone che alla Regione Emilia-Romagna sia attribuito in qualità di ente responsabile del progetto, il coordinamento dell'iniziativa nel suo complesso, mentre la Regione Marche si impegna a trasmettere il suddetto cofinanziamento suddiviso in tre annualità di 258.228,45 euro.

Affidamento familiare

Con delibera del 17 giugno 2003⁶¹ la Giunta regionale approva le linee guida in materia di affidamento familiare, al fine di sviluppare in questo ambito una rete di servizi sociosanitari territoriali che garantisca un livello adeguato ed efficace di intervento. La Regione sottolinea che per rispettare il diritto del minore a svilupparsi e crescere nel proprio nucleo familiare, l'affido deve essere disposto per un periodo temporale limitato, con lo scopo di realizzare il reinserimento del minore nella famiglia d'origine e solo dopo che sia stata verificata l'inefficacia degli interventi a sostegno della genitorialità per la permanenza nel minore nel nucleo familiare di appartenenza. Con questo obiettivo si dispone la stipula di un protocollo d'intesa tra gli enti locali e l'Azienda sanitaria locale in cui si concorda la programmazione e la gestione integrata degli interventi connessi al servizio di affidamento familiare attraverso un'équipe integrata e la creazione di un coordinamento regionale per l'affidamento familiare con l'incarico di progettare e gestire una banca dati sull'affidamento familiare nelle Marche.

REGIONE PIEMONTE

Educazione

Con legge regionale del 20 giugno 2003⁶², la Regione Piemonte provvede ad attribuire, nel rispetto dell'esercizio del diritto alla libertà di scelta educativa delle famiglie e degli studenti, un contributo all'educazione scolastica per le famiglie degli alunni che frequentano la scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado. La legge intende agevolare l'esercizio di tale libertà di scelta in quelle famiglie in condizione di maggiore svantaggio economico, per le quali l'incidenza della spesa scolastica sul reddito complessivo è più elevata. Il contributo, di natura economica, mira a coprire parzialmente le spese sostenute e documentate da queste famiglie per la frequenza e l'iscrizione scolastica dei figli, nonché le spese sostenute per il personale insegnante di sostegno per gli alunni disabili.

⁶⁰ Delibera n. 145 del 25 settembre 2001.

⁶¹ Delibera di Giunta regionale del 17 giugno 2003, n. 869, *Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla L. n. 184/1983 e successive modificazioni*, pubblicata in BUR del 7 luglio 2003, n. 59.

⁶² Legge regionale 20 giugno 2003, n. 10, *Esercizio del diritto alla libera scelta educativa*, pubblicata in BUR del 26 giugno 2003, n. 26.

Adozione

Con delibera del 14 luglio 2003⁶³, la Giunta provvede all'aggiornamento delle indicazioni regionali in materia di procedure d'accertamento dell'idoneità fisica dei componenti della coppia adottante e del neonato in presunto stato di abbandono, ai fini dell'adozione, avendo rilevato che al momento della formulazione del giudizio d'idoneità si presentano oggi problemi di salute più complessi nella loro interpretazione, dovuti generalmente al mutamento delle condizioni epidemiologiche della popolazione, all'elevamento dei limiti d'età per l'adozione e ai progressi realizzati in campo diagnostico e terapeutico, non previsti negli atti di indirizzo precedenti. La Giunta indica le nuove procedure da seguire per la formulazione dei giudizi di idoneità fisica, l'elenco degli esami di base, l'elenco dei centri clinici specializzati, i criteri di formulazione del giudizio in presenza di particolari patologie e le indicazioni per le indagini diagnostiche da eseguire sui neonati in presunto stato di abbandono.

REGIONE PUGLIA

Servizi per l'infanzia e l'adolescenza

Con delibera del 1° luglio 2003⁶⁴ la Giunta regionale approva il II Piano triennale d'intervento presentato dalla Provincia di Foggia per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, in base a quanto disposto dalla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 10. Il Piano mira a sviluppare una politica sociale per l'infanzia e per le nuove generazioni di tipo preventivo e promozionale, a individuare i bisogni e le condizioni dei minori nelle singole realtà locali, ad attivare un sistema di rete valorizzando le risorse già esistenti e coordinandone l'operato con il coinvolgimento del terzo settore nella progettazione degli interventi. La programmazione triennale focalizza la sua attenzione su temi specifici di intervento operando, al fine di rafforzare ed estendere i servizi di affidamento familiare, i servizi a supporto di adolescenti con difficoltà di inserimento scolastico e servizi di sostegno alle famiglie in crisi.

Servizi sociali

Con legge regionale del 25 agosto 2003⁶⁵, la Regione Puglia dà attuazione alla legge 328/2000 al fine di creare un sistema integrato d'intervento dei servizi sociali. La legge dispone la creazione di un sistema di servizi sociali basato sul riconoscimento e sul ruolo della persona e della famiglia quale nucleo essenziale della società e sulla formazione sociale indispensabile per la crescita, lo sviluppo e la cura del-

63 Delibera di Giunta regionale del 14 luglio 2003, n. 37-9945, *Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e integrazioni. Aggiornamento delle procedure per l'accertamento dell'idoneità fisica ai fini dell'adozione di minori e indicazione delle indagini diagnostiche relative a neonati in presunto stato di abbandono*, pubblicata in BUR del 21 agosto 2003, n. 34.

64 Delibera di Giunta regionale del 1° luglio 2003, n. 990, *L.R. 11 febbraio 1999 n. 10 - Interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza - Approvazione secondo Piano triennale d'intervento dell'ambito territoriale della Provincia di Foggia*, pubblicata in BUR del 16 luglio 2003, n. 80.

65 Legge regionale 25 agosto 2003, n. 17, *Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia*, pubblicata in BUR del 29 agosto 2003, n. 99.

l'individuo. Il sistema sociale delineato si ispira ai principi di omogeneità, trasparenza, adeguatezza, sussidiarietà, efficienza ed efficacia e si propone di garantire i diritti di cittadinanza sociale e di prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di bisogno, di emarginazione sociale e di disagio individuale e familiare, generalmente dovute a limitazioni personali, sociali e a difficoltà economiche. Il sistema integrato dedica una particolare attenzione alla condizione minorile e individua i servizi socioassistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia nelle comunità familiari, nelle comunità educative, nelle comunità di pronta accoglienza, nelle comunità alloggio, nei centri socioeducativi diurni e negli asili nido.

REGIONE SICILIA

Famiglia

Con legge regionale del 31 luglio 2003⁶⁶ la Regione Sicilia disciplina una serie di interventi che mirano a valorizzare e tutelare il ruolo della famiglia: nel rispetto di quanto disposto dalla Costituzione italiana e dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 1989, ne riconosce l'importanza nella programmazione e nell'attuazione degli interventi socioassistenziali, sociosanitari, socioculturali ed educativi da realizzare in ambito regionale. La legge mira a realizzare una politica regionale d'intervento che, tra gli altri obiettivi, elimini gli ostacoli di tipo economico mediante: l'erogazione di prestiti quinquennali non superiori ai 25.000 euro; interventi abitativi; servizi a favore della maternità e a tutela della vita nascente; attività di informazione per una procreazione responsabile; servizi di tutela dell'equilibrio psicofisico dei bambini nelle strutture sanitarie; attività di ricerca e monitoraggio e divulgazione di informazioni all'interno dell'ambito regionale⁶⁷. La Regione verifica periodicamente le necessità della famiglia e dei suoi componenti, in particolare di quelle dei bambini disabili, poveri, figli di emigrati, nomadi, rifugiati, extracomunitari, orfani e di altre categorie di soggetti disagiati per garantire a essi pari opportunità di sviluppo.

REGIONE TOSCANA

Educazione e formazione

Con delibera del Consiglio regionale del 29 luglio 2003⁶⁸, si approva il Piano regionale quinquennale integrato in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, a conclusione del processo di elaborazione iniziato con l'adozione della legge regionale 32/2002. Il sistema sottolinea che la costituzione della "società della conoscenza" deve essere affrontata attraverso azioni integrate, su aree diversificate nell'ambito economico, sociale, educativo e formativo con

⁶⁶ Legge regionale 31 luglio 2003, n. 10, *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*, pubblicata in BUR del 1° agosto 2003, n. 34.

⁶⁷ Attraverso l'opera dell'Osservatorio permanente sulle famiglie istituito presso l'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali.

⁶⁸ Delibera di Consiglio regionale del 29 luglio 2003, n. 137, *Approvazione Piano di indirizzo generale integrato ex articolo 31 legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)*, pubblicata in BUR del 27 agosto 2003, n. 35.

interventi specifici che coprano l'intero arco della vita. Quindi, mira a creare un sistema di intervento con un'integrazione a trecentosessanta gradi, realizzata dal punto di vista dell'intervento⁶⁹, dal punto di vista istituzionale⁷⁰ e dal punto di vista della logica organizzativa⁷¹. In esso si delinea la realizzazione di un sistema di programmazione integrato d'intervento in materia di educazione e formazione a partire dai servizi educativi per la prima infanzia, fino all'inserimento nel mondo del lavoro.

REGIONE VALLE D'AOSTA

Servizi sociali

Con delibera del 19 maggio 2003⁷² la Giunta regionale approva la direttiva in materia di affidamento della gestione ed espletamento di servizi sociosanitari, socioeducativi e socioassistenziali di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 45/1995. La delibera, mirando a individuare una serie di standard e di caratteristiche da cui non è possibile prescindere nell'individuazione dei soggetti privati a cui dare in gestione i servizi menzionati, ha approvato uno schema tipo di convenzione tra i soggetti privati e le amministrazioni pubbliche per l'affidamento dei servizi. Scopo della direttiva è di assicurare un livello qualitativo adeguato dei servizi dedicati alla persona, uniformando la modalità di erogazione di questi e la professionalità degli operatori sulla base degli specifici problemi sociali del territorio e delle risorse della comunità locale.

69 Prevedendo interventi di orientamento, di formazione, di educazione e di politica del lavoro.

70 Prendendo le mosse dal modello "secondo ambiti di competenza", al modello, volontario e tendenziale, della "governance cooperativa" e della sussidiarietà.

71 Dando importanza alle sollecitazioni della domanda che contribuisce in maniera significativa a connotare l'offerta e che richiede "naturalmente" il superamento della separazione per servizi autoreferenziali.

72 Delibera di Giunta regionale del 19 maggio 2003, n. 1926, *Approvazione della direttiva in materia di affidamento di servizi socio-sanitari, socio-educativi e socio-assistenziali da parte degli enti di cui all'art. 1 della L. R. 45/1995*, pubblicata in BUR del 17 giugno 2003, n. 26.



DOCUMENTI

giugno-agosto 2003

Avvertenza

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

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

ART. 1.

(Modifica dell'articolo 600 del codice penale).

1. L'articolo 600 del codice penale è sostituito dal seguente:

“Art. 600. - (*Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù*). - Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”.

ART. 2.

(Modifica dell'articolo 601 del codice penale).

1. L'articolo 601 del codice penale è sostituito dal seguente:

“Art. 601. - (*Tratta di persone*). - Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i delitti di cui al presente articolo sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”.

* Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 23 agosto 2003, n. 195.

ART. 3.

(Modifica dell'articolo 602 del codice penale).

1. L'articolo 602 del codice penale è sostituito dal seguente:

“Art. 602. - (*Acquisto e alienazione di schiavi*). - Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se la persona offesa è minore degli anni diciotto ovvero se i fatti di cui al primo comma sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”.

ART. 4.

(Modifica all'articolo 416 del codice penale).

1. Dopo il quinto comma dell'articolo 416 del codice penale è aggiunto il seguente:

“Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, si applica la reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a nove anni nei casi previsti dal secondo comma”.

ART. 5.

(Sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni per delitti contro la personalità individuale).

1. Dopo l'articolo 25-*quater* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

“Art. 25-*quinquies*. - (*Delitti contro la personalità individuale*). - 1. In relazione alla commissione dei delitti previsti dalla sezione I del capo III del titolo XII del libro II del codice penale si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- a) per i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote;
- b) per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo e secondo comma, e 600-*quinquies*, la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote;
- c) per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, secondo comma, 600-*ter*, terzo e quarto comma, e 600-*quater*, la sanzione pecuniaria da duecento a settecento quote.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, lettere a) e b), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel

comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3".

ART. 6.

(Modifiche al codice di procedura penale).

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 5, comma 1, lettera b), le parole: “, 600, 601 e 602” sono soppresse;
- b) all'articolo 51, comma 3-bis, dopo le parole: “di cui agli articoli” sono inserite le seguenti: “416, sesto comma, 600, 601, 602,”;
- c) all'articolo 407, comma 2, lettera a), nel numero 7-bis), sono inserite dopo le parole: “dagli articoli” la seguente: “600,” e dopo la parola: “601,” la seguente: “602,”.

ART. 7.

(Ambito di applicazione delle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 19 marzo 1990, n. 55, e del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306).

1. All'articolo 7, primo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, dopo le parole: “513-bis, 575,” sono inserite le seguenti: “600, 601, 602,”.

2. All'articolo 14, comma 1, della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, dopo le parole: “previste dagli articoli”, sono inserite le seguenti: “600, 601, 602,”.

3. All'articolo 12-sexies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, le parole: “416-bis,” sono sostituite dalle seguenti: “416, sesto comma, 416-bis, 600, 601, 602,”.

ART. 8.

(Modifiche all'articolo 10 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172).

1. All'articolo 10 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, al comma 1, dopo le parole: “agli articoli” sono inserite le seguenti: “600, 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quinquies, 601, 602,” e dopo le parole: “codice penale” sono aggiunte le seguenti: “e di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75”.

2. Nel caso in cui la persona offesa dal reato sia minorenni, resta fermo quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 14 della legge 3 agosto 1998, n. 269.

ART. 9.

(Disposizioni in materia di intercettazione di conversazioni o di comunicazioni).

1. In relazione ai procedimenti per i delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, nonché dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni.

ART. 10.

(Attività sotto copertura).

1. In relazione ai procedimenti per i delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, nonché dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, si applicano le disposizioni dell'articolo 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438.

2. È comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 14 della legge 3 agosto 1998, n. 269.

ART. 11.

(Disposizioni di ordinamento penitenziario e relative a persone che collaborano con la giustizia).

1. Al comma 2 dell'articolo 9 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, dopo le parole: “di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale” sono aggiunte le seguenti: “e agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater e 600-quinquies del codice penale”.

2. Dopo il comma 8 dell'articolo 16-*nonies* del citato decreto-legge n. 8 del 1991, è aggiunto il seguente:

“8-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano in quanto compatibili anche nei confronti delle persone condannate per uno dei delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale che abbiano prestato, anche dopo la condanna, condotte di collaborazione aventi i requisiti previsti dall'articolo 9, comma 3”.

ART. 12.

(Fondo per le misure anti-tratta).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per le misure anti-tratta.

2. Il Fondo è destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Al Fondo di cui al comma 1 sono assegnate le somme stanziare dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, sesto comma, 600, 601 e 602 del codice penale e i proventi della confisca ordinata, per gli stessi delitti, ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 4-bis e 4-ter del medesimo articolo.

4. All'articolo 80, comma 17, lettera m), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, ad esclusione delle somme stanziare dall'articolo 18”.

5. Il comma 2 dell'articolo 58 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, è abrogato.

ART. 13.

(Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale).

1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 16-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, è istituito, nei limiti delle risorse di cui al comma 3, uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma è definito con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia.

2. Qualora la vittima del reato di cui ai citati articoli 600 e 601 del codice penale sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in 2,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente “Fondo speciale” dello sta-

to di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo allo stesso Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 14.

(Misure per la prevenzione).

1. Al fine di rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone, il Ministro degli affari esteri definisce le politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai predetti reati tenendo conto della collaborazione da essi prestata e dell'attenzione riservata dai medesimi alle problematiche della tutela dei diritti umani e provvede ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, incontri internazionali e campagne di informazione anche all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone. In vista della medesima finalità i Ministri dell'interno, per le pari opportunità, della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali provvedono ad organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

ART. 15.

(Norme di coordinamento).

1. All'articolo 600-*sexies*, primo comma, del codice penale, dopo le parole: "600-*quinquies*" sono inserite le seguenti: " , nonché dagli articoli 600, 601 e 602, ".

2. All'articolo 600-*sexies*, secondo comma, del codice penale, dopo le parole: "600-*ter*" sono inserite le seguenti: " , nonché dagli articoli 600, 601 e 602, se il fatto è commesso in danno di minore, ".

3. All'articolo 600-*sexies*, quarto comma, del codice penale, dopo le parole: "600-*ter*" sono inserite le seguenti: " , nonché dagli articoli 600, 601 e 602, ".

4. All'articolo 600-*sexies* del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

"Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al primo e secondo comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti".

5. L'articolo 600-*septies* del codice penale è sostituito dal seguente:

"Art. 600-*septies*. - (*Confisca e pene accessorie*). - Nel caso di condanna, o di

applicazione della pena su richiesta delle parti, a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i delitti previsti dalla presente sezione è sempre ordinata, salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni ed al risarcimento dei danni, la confisca di cui all'articolo 240 e, quando non è possibile la confisca di beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto. In ogni caso è disposta la chiusura degli esercizi la cui attività risulta finalizzata ai delitti previsti dalla presente sezione, nonché la revoca della licenza d'esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive".

6. Al primo comma dell'articolo 609-*decies* del codice penale, dopo le parole: "dagli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

7. All'articolo 392 del codice di procedura penale, al comma 1-*bis*, dopo le parole: "agli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

8. All'articolo 398 del codice di procedura penale, al comma 5-*bis*, dopo le parole: "dagli articoli" è inserita la seguente "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

9. All'articolo 472 del codice di procedura penale, al comma 3-*bis*, dopo le parole: "dagli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

10. All'articolo 498 del codice di procedura penale, al comma 4-*ter*, dopo le parole: "agli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

ART. 16.

(Disposizioni transitorie).

1. La disposizione di cui al comma 1, lettera *a*), dell'articolo 6 si applica solo ai reati commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La disposizione di cui al comma 1, lettera *b*), dell'articolo 6, ai soli effetti della determinazione degli uffici cui spettano le funzioni di pubblico ministero o di giudice incaricato dei provvedimenti previsti per la fase delle indagini preliminari ovvero di giudice dell'udienza preliminare, non si applica ai procedimenti nei quali la notizia di reato è stata iscritta nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale precedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le disposizioni del comma 2 dell'articolo 7 non si applicano ai procedimenti di prevenzione già pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Organizzazione delle Nazioni unite

Comitato sui diritti del fanciullo

*General comment No. 4 (2003), Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child**

INTRODUCTION

1. The Convention on the Rights of the Child defines a child as “every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable, majority is attained earlier” (art. 1). Consequently, adolescents up to 18 years old are holders of all the rights enshrined in the Convention; they are entitled to special protection measures and, according to their evolving capacities, they can progressively exercise their rights (art. 5).

2. Adolescence is a period characterized by rapid physical, cognitive and social changes, including sexual and reproductive maturation; the gradual building up of the capacity to assume adult behaviours and roles involving new responsibilities requiring new knowledge and skills. While adolescents are in general a healthy population group, adolescence also poses new challenges to health and development owing to their relative vulnerability and pressure from society, including peers, to adopt risky health behaviour. These challenges include developing an individual identity and dealing with one's sexuality. The dynamic transition period to adulthood is also generally a period of positive changes, prompted by the significant capacity of adolescents to learn rapidly, to experience new and diverse situations, to develop and use critical thinking, to familiarize themselves with freedom, to be creative and to socialize.

3. The Committee on the Rights of the Child notes with concern that in implementing their obligations under the Convention, States parties have not given sufficient attention to the specific concerns of adolescents as rights holders and to promoting their health and development. This has motivated the Committee to adopt the present general comment in order to raise awareness and provide States parties with guidance and support in their efforts to guarantee the respect for, protection and fulfilment of the rights of adolescents, including through the formulation of specific strategies and policies.

4. The Committee understands the concepts of “health and development” more broadly than being strictly limited to the provisions defined in articles 6 (right to life, survival and development) and 24 (right to health) of the Convention. One of the aims of this general comment is precisely to identify the main human rights that need to be promoted and protected in order to ensure that adolescents do enjoy the

* CRC/GC/2003/4, adopted by the Committee on the Rights of the Child, 1 July 2003, (Thirty-third session, 19 May - 6 June 2003).

highest attainable standard of health, develop in a well-balanced manner, and are adequately prepared to enter adulthood and assume a constructive role in their communities and in society at large. This general comment should be read in conjunction with the Convention and its two Optional Protocols on the sale of children, child prostitution and child pornography, and on the involvement of children in armed conflict, as well as other relevant international human rights norms and standards.¹

I. FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND OTHER OBLIGATIONS OF STATES PARTIES

5. As recognized by the World Conference on Human Rights (1993) and repeatedly stated by the Committee, children's rights too are indivisible and interrelated. In addition to articles 6 and 24, other provisions and principles of the Convention are crucial in guaranteeing that adolescents fully enjoy their right to health and development.

THE RIGHT TO NON-DISCRIMINATION

6. States parties have the obligation to ensure that all human beings below 18 enjoy all the rights set forth in the Convention without discrimination (art. 2), including with regard to "race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status". These grounds also cover adolescents' sexual orientation and health status (including HIV/AIDS and mental health). Adolescents who are subject to discrimination are more vulnerable to abuse, other types of violence and exploitation, and their health and development are put at greater risk. They are therefore entitled to special attention and protection from all segments of society.

APPROPRIATE GUIDANCE IN THE EXERCISE OF RIGHTS

7. The Convention acknowledges the responsibilities, rights and duties of parents (or other persons legally responsible for the child) "to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention" (art. 5). The Committee believes that parents or other persons legally responsible for the child need to fulfil with care their right and responsibility to provide direction and guidance to their adolescent children in the exercise by the latter of their rights. They have an obligation to take into account the adolescents' views, in accordance with their age and maturity, and to provide a safe and supportive environment in which the adolescent can develop. Adolescents need to be recognized by the members of their family environment as active rights holders who have the capacity to become full and responsible citizens, given the proper guidance and direction.

¹ These include the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

RESPECT FOR THE VIEWS OF THE CHILD

8. The right to express views freely and have them duly taken into account (art. 12) is also fundamental in realizing adolescents' right to health and development. States parties need to ensure that adolescents are given a genuine chance to express their views freely on all matters affecting them, especially within the family, in school, and in their communities. In order for adolescents to be able safely and properly to exercise this right, public authorities, parents and other adults working with or for children need to create an environment based on trust, information-sharing, the capacity to listen and sound guidance that is conducive for adolescents' participating equally including in decision-making processes.

LEGAL AND JUDICIAL MEASURES AND PROCESSES

9. Under article 4 of the Convention, "States parties shall undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized" therein. In the context of the rights of adolescents to health and development, States parties need to ensure that specific legal provisions are guaranteed under domestic law, including with regard to setting a minimum age for sexual consent, marriage and the possibility of medical treatment without parental consent. These minimum ages should be the same for boys and girls (article 2 of the Convention) and closely reflect the recognition of the status of human beings under 18 years of age as rights holders, in accordance with their evolving capacity, age and maturity (arts. 5 and 12 to 17). Further, adolescents need to have easy access to individual complaint systems as well as judicial and appropriate non-judicial redress mechanisms that guarantee fair and due process, with special attention to the right to privacy (art. 16).

CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

10. The Convention defines the civil rights and freedoms of children and adolescents in its articles 13 to 17. These are fundamental in guaranteeing the right to health and development of adolescents. Article 17 states that the child has the right to "access information and material from a diversity of national and international sources, especially those aimed at the promotion of his or her social, spiritual and moral well-being and physical and mental health". The right of adolescents to access appropriate information is crucial if States parties are to promote cost-effective measures, including through laws, policies and programmes, with regard to numerous health-related situations, including those covered in articles 24 and 33 such as family planning, prevention of accidents, protection from harmful traditional practices, including early marriages and female genital mutilation, and the abuse of alcohol, tobacco and other harmful substances.

11. In order to promote the health and development of adolescents, States parties are also encouraged to respect strictly their right to privacy and confidentiality, including with respect to advice and counselling on health matters (art. 16). Health-care providers have an obligation to keep confidential medical information concerning adolescents, bearing in mind the basic principles of the Convention.

Such information may only be disclosed with the consent of the adolescent, or in the same situations applying to the violation of an adult's confidentiality. Adolescents deemed mature enough to receive counselling without the presence of a parent or other person are entitled to privacy and may request confidential services, including treatment.

**PROTECTION FROM ALL FORMS OF ABUSE, NEGLECT, VIOLENCE
AND EXPLOITATION²**

12. States parties must take effective measures to ensure that adolescents are protected from all forms of violence, abuse, neglect and exploitation (arts. 19, 32-36 and 38), paying increased attention to the specific forms of abuse, neglect, violence and exploitation that affects this age group. In particular, they should adopt special measures to ensure the physical, sexual and mental integrity of adolescents with disabilities, who are particularly vulnerable to abuse and neglect. States parties should also ensure that adolescents affected by poverty who are socially marginalized are not criminalized. In this regard, financial and human resources need to be allocated to promote research that would inform the adoption of effective local and national laws, policies and programmes. Policies and strategies should be reviewed regularly and revised accordingly. In taking these measures, States parties have to take into account the evolving capacities of adolescents and involve them in an appropriate manner in developing measures, including programmes, designed to protect them. In this context, the Committee emphasizes the positive impact that peer education can have, and the positive influence of proper role models, especially those in the worlds of arts, entertainment and sports.

DATA COLLECTION

13. Systematic data collection is necessary for States parties to be able to monitor the health and development of adolescents. States parties should adopt data-collection mechanisms that allow desegregation by sex, age, origin and socio-economic status so that the situation of different groups can be followed. Data should also be collected to study the situation of specific groups such as ethnic and/or indigenous minorities, migrant or refugee adolescents, adolescents with disabilities, working adolescents, etc. Where appropriate, adolescents should participate in the analysis to ensure that the information is understood and utilized in an adolescent-sensitive way.

II. CREATING A SAFE AND SUPPORTIVE ENVIRONMENT

14. The health and development of adolescents are strongly determined by the environments in which they live. Creating a safe and supportive environment entails addressing attitudes and actions of both the immediate environment of the adolescent – family, peers, schools and services – as well as the wider environment created by, inter alia, community and religious leaders, the media, national and lo-

² See also the reports of the Committee's days of general discussion on "Violence against children" held in 2000 and 2001 and the Recommendations adopted in this regard (see CRC/C/100, chap. V and CRC/C/111, chap. V).

cal policies and legislation. The promotion and enforcement of the provisions and principles of the Convention, especially articles 2-6, 12-17, 24, 28, 29 and 31, are key to guaranteeing adolescents' right to health and development. States parties should take measures to raise awareness and stimulate and/or regulate action through the formulation of policy or the adoption of legislation and the implementation of programmes specifically for adolescents.

15. The Committee stresses the importance of the family environment, including the members of the extended family and community or other persons legally responsible for the child or adolescent (arts. 5 and 18). While most adolescents grow up in well-functioning family environments, for some the family does not constitute a safe and supportive milieu.

16. The Committee calls upon States parties to develop and implement, in a manner consistent with adolescents' evolving capacities, legislation, policies and programmes to promote the health and development of adolescents by (a) providing parents (or legal guardians) with appropriate assistance through the development of institutions, facilities and services that adequately support the well-being of adolescents, including, when needed, the provision of material assistance and support with regard to nutrition, clothing and housing (art. 27 (3)); (b) providing adequate information and parental support to facilitate the development of a relationship of trust and confidence in which issues regarding, for example, sexuality and sexual behaviour and risky lifestyles can be openly discussed and acceptable solutions found that respect the adolescent's rights (art. 27 (3)); (c) providing adolescent mothers and fathers with support and guidance for both their own and their children's well-being (art. 24 (f), 27 (2-3)); (d) giving, while respecting the values and norms of ethnic and other minorities, special attention, guidance and support to adolescents and parents (or legal guardians), whose traditions and norms may differ from those in the society where they live; and (e) ensuring that interventions in the family to protect the adolescent and, when necessary, separate her/him from the family, e.g. in case of abuse or neglect, are in accordance with applicable laws and procedures. Such laws and procedures should be reviewed to ensure that they conform to the principles of the Convention.

17. The school plays an important role in the life of many adolescents, as the venue for learning, development and socialization. Article 29 (1) states that education must be directed to "the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential". In addition, general comment No. 1 on the aims of education states that "Education must also be aimed at ensuring that ... no child leaves school without being equipped to face the challenges that he or she can expect to be confronted with in life. Basic skills should include ... the ability to make well-balanced decisions; to resolve conflicts in a non-violent manner; and to develop a healthy lifestyle [and] good social relationships ...". Considering the importance of appropriate education for the current and future health and development of adolescents, as well as for their children, the Committee urges States parties, in line with articles 28 and 29 of the Convention to (a) ensure that quality primary education is compulsory and available, accessible and free to

all and that secondary and higher education are available and accessible to all adolescents; (b) provide well-functioning school and recreational facilities which do not pose health risks to students, including water and sanitation and safe journeys to school; (c) take the necessary actions to prevent and prohibit all forms of violence and abuse, including sexual abuse, corporal punishment and other inhuman, degrading or humiliating treatment or punishment in school, by school personnel as well as among students; (d) initiate and support measures, attitudes and activities that promote healthy behaviour by including relevant topics in school curricula.

18. During adolescence, an increasing number of young people are leaving school to start working to help support their families or for wages in the formal or informal sector. Participation in work activities in accordance with international standards, as long as it does not jeopardize the enjoyment of any of the other rights of adolescents, including health and education, may be beneficial for the development of the adolescent. The Committee urges States parties to take all necessary measures to abolish all forms of child labour, starting with the worst forms, to continuously review national regulations on minimum ages for employment with a view to making them compatible with international standards, and to regulate the working environment and conditions for adolescents who are working (in accordance with article 32 of the Convention, as well as ILO Conventions Nos. 138 and 182), so as to ensure that they are fully protected and have access to legal redress mechanisms.

19. The Committee also stresses that in accordance with article 23 (3) of the Convention, the special rights of adolescents with disabilities should be taken into account and assistance provided to ensure that the disabled child/adolescent has effective access to and receives good quality education. States should recognize the principle of equal primary, secondary and tertiary educational opportunities for disabled children/adolescents, where possible in regular schools.

20. The Committee is concerned that early marriage and pregnancy are significant factors in health problems related to sexual and reproductive health, including HIV/AIDS. Both the legal minimum age and actual age of marriage, particularly for girls, are still very low in several States parties. There are also non-health-related concerns: children who marry, especially girls, are often obliged to leave the education system and are marginalized from social activities. Further, in some States parties married children are legally considered adults, even if they are under 18, depriving them of all the special protection measures they are entitled under the Convention. The Committee strongly recommends that States parties review and, where necessary, reform their legislation and practice to increase the minimum age for marriage with and without parental consent to 18 years, for both girls and boys. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has made a similar recommendation (general comment No. 21 of 1994).

21. In most countries accidental injuries or injuries due to violence are a leading cause of death or permanent disability among adolescents. In that respect, the Committee is concerned about the injuries and death resulting from road traffic accidents, which affect adolescents disproportionately. States parties should adopt and

enforce legislation and programmes to improve road safety, including driving education for and examination of adolescents and the adoption or strengthening of legislation known to be highly effective such as the obligations to have a valid driver's licence, wear seat belts and crash helmets, and the designation of pedestrian areas.

22. The Committee is also very concerned about the high rate of suicide among this age group. Mental disorders and psychosocial illness are relatively common among adolescents. In many countries symptoms such as depression, eating disorders and self-destructive behaviours, sometimes leading to self-inflicted injuries and suicide, are increasing. They may be related to, inter alia, violence, ill-treatment, abuse and neglect, including sexual abuse, unrealistically high expectations, and/or bullying or hazing in and outside school. States parties should provide these adolescents with all the necessary services.

23. Violence results from a complex interplay of individual, family, community and societal factors. Vulnerable adolescents such as those who are homeless or who are living in institutions, who belong to gangs or who have been recruited as child soldiers are especially exposed to both institutional and interpersonal violence. Under article 19 of the Convention, States parties must take all appropriate measures³ to prevent and eliminate: (a) institutional violence against adolescents, including through legislation and administrative measures in relation to public and private institutions for adolescents (schools, institutions for disabled adolescents, juvenile reformatories, etc.), and training and monitoring of personnel in charge of institutionalized children or who otherwise have contact with children through their work, including the police; and (b) interpersonal violence among adolescents, including by supporting adequate parenting and opportunities for social and educational development in early childhood, fostering non-violent cultural norms and values (as foreseen in article 29 of the Convention), strictly controlling firearms and restricting access to alcohol and drugs.

24. In light of articles 3, 6, 12, 19 and 24 (3) of the Convention, States parties should take all effective measures to eliminate all acts and activities which threaten the right to life of adolescents, including honour killings. The Committee strongly urges States parties to develop and implement awareness-raising campaigns, education programmes and legislation aimed at changing prevailing attitudes, and address gender roles and stereotypes that contribute to harmful traditional practices. Further, States parties should facilitate the establishment of multidisciplinary information and advice centres regarding the harmful aspects of some traditional practices, including early marriage and female genital mutilation.

25. The Committee is concerned about the influence exerted on adolescent health behaviours by the marketing of unhealthy products and lifestyles. In line with article 17 of the Convention, States parties are urged to protect adolescents from information that is harmful to their health and development, while underscoring their right to in-

³ Ibid.

formation and material from diverse national and international sources. States parties are therefore urged to regulate or prohibit information on and marketing of substances such as alcohol and tobacco, particularly when it targets children and adolescents⁴.

III. INFORMATION, SKILLS DEVELOPMENT, COUNSELLING, AND HEALTH SERVICES

26. Adolescents have the right to access adequate information essential for their health and development and for their ability to participate meaningfully in society. It is the obligation of States parties to ensure that all adolescent girls and boys, both in and out of school, are provided with, and not denied, accurate and appropriate information on how to protect their health and development and practise healthy behaviours. This should include information on the use and abuse, of tobacco, alcohol and other substances, safe and respectful social and sexual behaviours, diet and physical activity.

27. In order to act adequately on the information, adolescents need to develop the skills necessary, including self-care skills, such as how to plan and prepare nutritionally balanced meals and proper personal hygiene habits, and skills for dealing with particular social situations such as interpersonal communication, decision-making, and coping with stress and conflict. States parties should stimulate and support opportunities to build such skills through, inter alia, formal and informal education and training programmes, youth organizations and the media.

28. In light of articles 3, 17 and 24 of the Convention, States parties should provide adolescents with access to sexual and reproductive information, including on family planning and contraceptives, the dangers of early pregnancy, the prevention of HIV/AIDS and the prevention and treatment of sexually transmitted diseases (STDs). In addition, States parties should ensure that they have access to appropriate information, regardless of their marital status and whether their parents or guardians consent. It is essential to find proper means and methods of providing information that is adequate and sensitive to the particularities and specific rights of adolescent girls and boys. To this end, States parties are encouraged to ensure that adolescents are actively involved in the design and dissemination of information through a variety of channels beyond the school, including youth organizations, religious, community and other groups and the media.

29. Under article 24 of the Convention, States parties are urged to provide adequate treatment and rehabilitation for adolescents with mental disorders, to make the community aware of the early signs and symptoms and the seriousness of these conditions, and to protect adolescents from undue pressures, including psychosocial stress. States parties are also urged to combat discrimination and stigma surrounding mental disorders, in line with their obligations under article 2. Every adolescent with a mental disorder has the right to be treated and cared for, as far as possible, in the community in which he or she lives. Where hospitalization or place-

⁴ As proposed in the Framework Convention on Tobacco Control (2003) of the World Health Organization.

ment in a psychiatric institution is necessary, this decision should be made in accordance with the principle of the best interests of the child. In the event of hospitalization or institutionalization, the patient should be given the maximum possible opportunity to enjoy all his or her rights as recognized under the Convention, including the rights to education and to have access to recreational activities.⁵ Where appropriate, adolescents should be separated from adults. States parties must ensure that adolescents have access to a personal representative other than a family member to represent their interests, when necessary and appropriate.⁶ In accordance with article 25 of the Convention, States parties should undertake periodic review of the placement of adolescents in hospitals or psychiatric institutions.

30. Adolescents, both girls and boys, are at risk of being infected with and affected by STDs, including HIV/AIDS⁷. States should ensure that appropriate goods, services and information for the prevention and treatment of STDs, including HIV/AIDS, are available and accessible. To this end, States parties are urged (a) to develop effective prevention programmes, including measures aimed at changing cultural views about adolescents' need for contraception and STD prevention and addressing cultural and other taboos surrounding adolescent sexuality; (b) to adopt legislation to combat practices that either increase adolescents' risk of infection or contribute to the marginalization of adolescents who are already infected with STDs, including HIV; (c) to take measures to remove all barriers hindering the access of adolescents to information, preventive measures such as condoms, and care.

31. Adolescent girls should have access to information on the harm that early marriage and early pregnancy can cause, and those who become pregnant should have access to health services that are sensitive to their rights and particular needs. States parties should take measures to reduce maternal morbidity and mortality in adolescent girls, particularly caused by early pregnancy and unsafe abortion practices, and to support adolescent parents. Young mothers, especially where support is lacking, may be prone to depression and anxiety, compromising their ability to care for their child. The Committee urges States parties (a) to develop and implement programmes that provide access to sexual and reproductive health services, including family planning, contraception and safe abortion services where abortion is not against the law, adequate and comprehensive obstetric care and counselling; (b) to foster positive and supportive attitudes towards adolescent parenthood for their mothers and fathers; and (c) to develop policies that will allow adolescent mothers to continue their education.

32. Before parents give their consent, adolescents need to have a chance to express their views freely and their views should be given due weight, in accordance with article 12 of the Convention. However, if the adolescent is of sufficient maturity, informed consent shall be obtained from the adolescent her/himself, while informing the parents if that is in the "best interest of the child" (art. 3).

⁵ For further guidance on this subject, refer to the Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care, (General Assembly resolution 46/119 of 17 December 1991, annex).

⁶ Ibid., in particular principles 2, 3 and 7.

⁷ For further guidance on this issue, see general comment No. 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of children.

33. With regard to privacy and confidentiality, and the related issue of informed consent to treatment, States parties should (a) enact laws or regulations to ensure that confidential advice concerning treatment is provided to adolescents so that they can give their informed consent. Such laws or regulations should stipulate an age for this process, or refer to the evolving capacity of the child; and (b) provide training for health personnel on the rights of adolescents to privacy and confidentiality, to be informed about planned treatment and to give their informed consent to treatment.

IV. VULNERABILITY AND RISK

34. In ensuring respect for the right of adolescents to health and development, both individual behaviours and environmental factors which increase their vulnerability and risk should be taken into consideration. Environmental factors, such as armed conflict or social exclusion, increase the vulnerability of adolescents to abuse, other forms of violence and exploitation, thereby severely limiting adolescents' abilities to make individual, healthy behaviour choices. For example, the decision to engage in unsafe sex increases adolescents' risk of ill-health.

35. In accordance with article 23 of the Convention, adolescents with mental and/or physical disabilities have an equal right to the highest attainable standard of physical and mental health. States parties have an obligation to provide adolescents with disabilities with the means necessary to realize their rights.⁸ States parties should (a) ensure that health facilities, goods and services are available and accessible to all adolescents with disabilities and that these facilities and services promote their self-reliance and their active participation in the community; (b) ensure that the necessary equipment and personal support are available to enable them to move around, participate and communicate; (c) pay specific attention to the special needs relating to the sexuality of adolescents with disabilities; and (d) remove barriers that hinder adolescents with disabilities in realizing their rights.

36. States parties have to provide special protection to homeless adolescents, including those working in the informal sector. Homeless adolescents are particularly vulnerable to violence, abuse and sexual exploitation from others, self-destructive behaviour, substance abuse and mental disorders. In this regard, States parties are required to (a) develop policies and enact and enforce legislation that protect such adolescents from violence, e.g. by law enforcement officials; (b) develop strategies for the provision of appropriate education and access to health care, and of opportunities for the development of livelihood skills.

37. Adolescents who are sexually exploited, including in prostitution and pornography, are exposed to significant health risks, including STDs, HIV/AIDS, unwanted pregnancies, unsafe abortions, violence and psychological distress. They have the right to physical and psychological recovery and social reintegration in an environment that fosters health, self-respect and dignity (art. 39). It is the obliga-

⁸ United Nations Standard Rules on Equal Opportunities for Persons with Disabilities.

tion of States parties to enact and enforce laws to prohibit all forms of sexual exploitation and related trafficking; to collaborate with other States parties to eliminate intercountry trafficking; and to provide appropriate health and counselling services to adolescents who have been sexually exploited, making sure that they are treated as victims and not as offenders.

38. Additionally, adolescents experiencing poverty, armed conflicts, all forms of injustice, family breakdown, political, social and economic instability and all types of migration may be particularly vulnerable. These situations might seriously hamper their health and development. By investing heavily in preventive policies and measures States parties can drastically reduce levels of vulnerability and risk factors; they will also provide cost-effective ways for society to help adolescents develop harmoniously in a free society.

V. NATURE OF STATES' OBLIGATIONS

39. In exercising their obligations in relation to the health and development of adolescents, States parties shall always take fully into account the four general principles of the Convention. It is the view of the Committee that States parties must take all appropriate legislative, administrative and other measures for the realization and monitoring of the rights of adolescents to health and development as recognized in the Convention. To this end, States parties must notably fulfil the following obligations:

- (a) To create a safe and supportive environment for adolescents, including within their family, in schools, in all types of institutions in which they may live, within their workplace and/or in the society at large;
- (b) To ensure that adolescents have access to the information that is essential for their health and development and that they have opportunities to participate in decisions affecting their health (notably through informed consent and the right of confidentiality), to acquire life skills, to obtain adequate and age-appropriate information, and to make appropriate health behaviour choices;
- (c) To ensure that health facilities, goods and services, including counselling and health services for mental and sexual and reproductive health, of appropriate quality and sensitive to adolescents' concerns are available to all adolescents;
- (d) To ensure that adolescent girls and boys have the opportunity to participate actively in planning and programming for their own health and development;
- (e) To protect adolescents from all forms of labour which may jeopardize the enjoyment of their rights, notably by abolishing all forms of child labour and by regulating the working environment and conditions in accordance with international standards;
- (f) To protect adolescents from all forms of intentional and unintentional injuries, including those resulting from violence and road traffic accidents;
- (g) To protect adolescents from all harmful traditional practices, such as early marriages, honour killings and female genital mutilation;
- (h) To ensure that adolescents belonging to especially vulnerable groups are fully taken into account in the fulfilment of all aforementioned obligations;

- (i) To implement measures for the prevention of mental disorders and the promotion of mental health of adolescents.

40. The Committee draws the attention of States parties to the general comment No. 14 on the right to the highest attainable standard of health of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights which states that, “States parties should provide a safe and supportive environment for adolescents that ensures the opportunity to participate in decisions affecting their health, to build life skills, to acquire appropriate information, to receive counselling and to negotiate the health-behaviour choices they make. The realization of the right to health of adolescents is dependent on the development of youth-sensitive health care, which respects confidentiality and privacy and includes appropriate sexual and reproductive health services.”

41. In accordance with articles 24, 39 and other related provisions of the Convention, States parties should provide health services that are sensitive to the particular needs and human rights of all adolescents, paying attention to the following characteristics:

- (a) *Availability.* Primary health care should include services sensitive to the needs of adolescents, with special attention given to sexual and reproductive health and mental health;
- (b) *Accessibility.* Health facilities, goods and services should be known and easily accessible (economically, physically and socially) to all adolescents, without discrimination. Confidentiality should be guaranteed, when necessary;
- (c) *Acceptability.* While fully respecting the provisions and principles of the Convention, all health facilities, goods and services should respect cultural values, be gender sensitive, be respectful of medical ethics and be acceptable to both adolescents and the communities in which they live;
- (d) *Quality.* Health services and goods should be scientifically and medically appropriate, which requires personnel trained to care for adolescents, adequate facilities and scientifically accepted methods.

42. States parties should, where feasible, adopt a multisectoral approach to the promotion and protection of adolescent health and development by facilitating effective and sustainable linkages and partnerships among all relevant actors. At the national level, such an approach calls for close and systematic collaboration and coordination within Government, so as to ensure the necessary involvement of all relevant government entities. Public health and other services utilized by adolescents should also be encouraged and assisted in seeking collaboration with, inter alia, private and/or traditional practitioners, professional associations, pharmacies and organizations that provide services to vulnerable groups of adolescents.

43. A multisectoral approach to the promotion and protection of adolescent health and development will not be effective without international cooperation. Therefore, States parties should, when appropriate, seek such cooperation with United Nations specialized agencies, programmes and bodies, international NGOs and bilateral aid agencies, international professional associations and other non-State actors.

Unione europea

Convenzione europea

Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003. Trasmesso al Presidente del consiglio europeo a Roma il 18 luglio 2003

PREFAZIONE

alle parti I e II del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa trasmesse al Consiglio europeo riunito a Salonicco il 20 giugno 2003.

PREFAZIONE

Il Consiglio europeo, riunito a Laeken (Belgio) il 14 e 15 dicembre 2001, constatando che l'Unione europea era giunta a una svolta decisiva della sua esistenza, ha convocato la Convenzione sul futuro dell'Europa.

La Convenzione è stata incaricata di formulare proposte su tre temi: avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee; strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale.

La Convenzione ha individuato alcune risposte ai quesiti contenuti nella dichiarazione di Laeken:

- propone una migliore ripartizione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri;
- raccomanda la fusione dei trattati e l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione;
- instaura una semplificazione degli strumenti d'azione dell'Unione;
- propone misure volte ad accrescere la democrazia, la trasparenza e l'efficienza dell'Unione europea, accrescendo il contributo dei parlamenti nazionali alla legittimazione del progetto europeo, semplificando il processo decisionale, rendendo il funzionamento delle istituzioni europee più trasparente e legibile;
- stabilisce le misure necessarie per migliorare la struttura e rafforzare il ruolo di ciascuna delle tre istituzioni dell'Unione tenendo conto in particolare delle conseguenze dell'allargamento.

La dichiarazione di Laeken ha posto il quesito se la semplificazione e il riordino dei trattati non debbano spianare la strada all'adozione di un testo costituzionale. I lavori della Convenzione sono culminati nell'elaborazione di un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che ha raccolto un vasto consenso nella sessione plenaria del 13 giugno 2003.

Oggi, 20 giugno 2003, abbiamo l'onore di presentare questo testo al Consiglio europeo riunito a Salonico, a nome della Convenzione europea, auspicando che esso costituisca il fondamento di un futuro trattato che istituisce la Costituzione europea.

Valéry Giscard d'Estaing, Presidente della Convenzione

Giuliano Amato, Vice Presidente

Jean-Luc Dehaene, Vice Presidente

Progetto di TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

PREAMBOLO

La nostra Costituzione ... si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani di pochi, ma dei più.

Tucidide II, 37

Consapevoli che l'Europa è un continente portatore di civiltà; che i suoi abitanti, giunti in ondate successive fin dagli albori dell'umanità, vi hanno progressivamente sviluppato i valori che sono alla base dell'umanesimo: uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione;

Inspirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società il ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e il rispetto del diritto;

Convinti che l'Europa, ormai riunificata, intende proseguire questo percorso di civiltà, di progresso e di prosperità per il bene di tutti i suoi abitanti, compresi i più deboli e bisognosi; che vuole restare un continente aperto alla cultura, al sapere e al progresso sociale; che desidera approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica e operare a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo;

Persuasi che i popoli dell'Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino;

Certi che, "unita nella diversità", l'Europa offre loro le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana;

Riconoscenti ai membri della Convenzione europea di aver elaborato la presente Costituzione a nome dei cittadini e degli Stati d'Europa,

[I quali, dopo avere scambiato i loro pieni poteri, riconosciuti in buona e debita forma, hanno convenuto le disposizioni che seguono:]

Articolo 3: Obiettivi dell'Unione

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta.

3. L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione promuove il progresso scientifico e tecnico.

Combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori.

Promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila alla salvaguardia e allo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

5. Tali obiettivi sono perseguiti con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze attribuite all'Unione nella Costituzione.

OMISSIS

Consiglio d'Europa

Comitato dei ministri

*Reply from the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe**

1. The Committee of Ministers welcomes Parliamentary Recommendation 1561 (2002) on social measures for children of war in south-eastern Europe. Like the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers attaches great importance to the promotion and protection of children's rights and welfare. The well-being and best interest of children are fundamental values shared by all member states, attested by the political message from the Committee of Ministers to the Special Session of the United Nations General Assembly on Children in May 2002.

2. The Committee of Ministers has communicated the Recommendation to the European Committee for Social Cohesion (CDCS) and its Forum for Children and Families, to the Group of Specialists on the protection of children against sexual exploitation (PC-S-ES), to the Pompidou Group, the Council of Europe Development Bank and to the Joint Council on Youth Questions for information. It has also brought it to the attention of member states' governments.

3. The Committee of Ministers shares the Assembly's concerns and it encourages the governments of the region **to take measures to improve the well-being of children and to guarantee their rights**. The Council of Europe will continue to support activities in this area, to provide assistance in developing policies and measures in the interest of children and families in line with its principles and standards, including in the social cohesion field, and to provide assistance to develop better systems for children in need of care.

4. The Committee of Ministers supports the call to provide for a minimum level of **social protection** in South Eastern Europe as a social measure to ensure an adequate standard of living for children in the region. The Council of Europe will continue to provide technical assistance to those countries which so require, with a view to developing social security systems in line with the standards of the Council of Europe.

5. As regards the activities of the Council of Europe (paragraph 13 iv), the Committee of Ministers supports the call to **reinforce the principles of democracy, civil society, tolerance, respect for law and human rights** in the region. The commitment of the Council of Europe is reflected in the programme of activities which continues to pay special attention to South East Europe. A number of initiatives are underway, for example, confidence building measures aimed at promoting mutual

* Doc. 9840, 23 June 2003, adopted at the 844th meeting of the Ministers' Deputies (19 June 2003).

respect and understanding, youth and promoting intercultural dialogue and peace, training seminars for teachers in democracy and human rights and the development of a teaching module on children's rights.

6. As regards paragraph 13 ii, the Committee of Ministers, at the 112th Session (14 – 15 May 2003) called for **reinforced action in efforts to combat trafficking in human beings**. The Committee of Ministers has recently adopted terms of reference for an interdisciplinary committee to prepare a European Convention on action against trafficking in human beings, which will be geared towards the protection of victims' rights and the respect for human rights and will aim at a proper balance between matters concerning human rights and prosecution. In the framework of the 2003 programme of activities, special attention is paid to the development of measures to ensure the protection of children against sexual exploitation, in particular to develop an implementation strategy for Recommendation Rec(2001)16 on "the protection of children against sexual exploitation.

7. As regards paragraph 13 iv c, the Committee of Ministers encourages the **Pompidou Group** (Partial Agreement on the Cooperation Group to combat drug abuse and illicit trafficking in drugs) to improve its cooperation with countries of the region which are not yet members of this partial agreement. The Pompidou Group's expertise in prevention programmes, particularly at community and school level, could be one area where cooperation could be strengthened.

8. As regards paragraph 13 iv b, the Committee of Ministers invites the CDCS to bear this question in mind in its future activities concerning children and within the framework of the strategy for social cohesion. The Committee of Ministers also refers to its reply to Parliamentary Assembly Recommendation 1551 (2002) "Building a twenty-first century society with and for children: follow-up to the European strategy for children (Recommendation 1286 (1996))".

9. As regards paragraph 13 v, the Committee of Ministers continues to support the work carried out under the **Stability Pact**, including the promotion of children's rights, and the co-ordination of social security, aimed at ensuring that migrants and their children are treated fairly as regards social security schemes, within the Initiative for Social Cohesion under Working Table II of the Stability Pact for South Eastern Europe. The Committee of Ministers invites member states to provide funding for this work.

10. Finally, the European Ministers responsible for Youth, at their 6th Conference (Thessaloniki, 6-7 November 2002), adopted a **Resolution on the situation of young people in conflict areas**, in which governments are encouraged to continue the Stability Pact for South Eastern Europe as an important element in assisting initiatives led by and for young people in the region. The Council of Europe continues to be active in the working group on young people in the Stability Pact, for example as regards the development of National Action Plans on youth in countries of the region.



RICERCHE E STATISTICHE

Percorsi problematici dell'adozione internazionale

Premessa

Ci si propone di descrivere qui, in sintesi, i risultati e gli aspetti metodologici caratterizzanti una recente ricerca di livello nazionale voluta dalla Commissione per le adozioni internazionali sul fenomeno della restituzione dei minori adottati da altri Paesi, realizzata in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze e pubblicata nella collana della Commissione¹. L'idea di svolgere un'indagine su questo argomento è nata – come evidenziato nella prefazione alla pubblicazione dalla presidente della Commissione per le adozioni internazionali Melita Cavallo – dalla mancanza a livello nazionale di dati esaustivi e significativi sulla reale entità di questo fenomeno e dalla lacunosa e incerta conoscenza delle sue caratteristiche peculiari. Tale deficit informativo ha evidenziato la necessità di realizzare un'indagine *ad hoc* sul territorio, per ampliare la conoscenza e indirizzare in modo più avvertito le politiche di settore e gli interventi sul campo. Si tratta di una novità assoluta se si considera che le esperienze di rilevazione in questo ambito sono circoscritte ad aree territoriali piuttosto ristrette o comunque di livello regionale. L'indagine, peraltro, sposa anche l'idea di fornire alcune informazioni sul postadozione, fase decisamente meno conosciuta e al momento solo parzialmente indagata ma certo non meno delicata dell'intero *iter* adottivo.

I tribunali per i minorenni, anche in forza delle loro competenze nel settore, hanno svolto un ruolo importante e hanno offerto una preziosa collaborazione mediante il lavoro svolto dai giudici onorari impegnati nel reperimento delle informazioni relative ai minori adottati e successivamente restituiti.

In estrema sintesi, l'obiettivo primario è stato quello di quantificare il fenomeno della “restituzione” dei minori adottati ai servizi sociali territoriali con passaggio nelle strutture di accoglienza, indagandone le caratteristiche per approfondire, successivamente, il fenomeno anche attraverso lo studio di singoli casi, selezionati secondo quattro variabili², con la tecnica dell'intervista sul campo *face to face*.

La metodologia dell'indagine

La rilevazione effettuata alla data del 15 marzo 2002 ha come campo di indagine i minori ospitati nelle strutture residenziali per minori nel periodo 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 2001 a causa del fallimento dell'adozione internazionale o dell'affidamento preadottivo. Il fallimento adottivo è qui inteso come interruzione – transitoria o definitiva – di un rapporto difficile tra genitori e figli che culmina con l'effettivo allontanamento dei minori dal nucleo adottivo e con il loro colloca-

¹ Commissione per le adozioni internazionali, *Percorsi problematici dell'adozione internazionale*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2003 (Studi e ricerche, 3).

² Le variabili sono: ripartizione territoriale; sesso; provenienza; classe di età all'allontanamento.

mento in strutture di accoglienza. È bene precisare che l'indagine non prende in considerazione i casi di fallimento adottivo per i quali si proceda all'inserimento del minore in una nuova famiglia adottiva o in un nuovo nucleo familiare nella forma di un affidamento eterofamiliare; pertanto i dati di seguito presentati non esauriscono l'intero fenomeno del fallimento adottivo, anche se ne colgono una quota qualitativamente e quantitativamente rilevante.

La raccolta delle informazioni è stata realizzata tramite due schede di rilevazione distinte, la prima relativa alle strutture e la seconda relativa ai minori. Le schede di rilevazione – frutto di un lavoro collegiale di confronto e verifica dello staff impegnato nella ricerca, realizzati nei primi mesi dell'anno 2002 – riguardano due questionari semistrutturati, ovvero costituiti da un insieme di domande “chiuse” (data la presenza di una serie di risposte prestabilite da sottoporre alla scelta dell'intervistato), “parzialmente aperte” (che danno la possibilità all'intervistato di scegliere anche una risposta non prevista, se considera insoddisfacenti quelle prestabilite) e “aperte” (alla risposta formulata autonomamente dall'intervistato).

Il questionario relativo alla struttura ha permesso di raccogliere, mediante sei item strutturati, informazioni di cornice sulle caratteristiche della struttura e della sua accoglienza. Il questionario riguardante il minore, costituito da 73 item, è stato organizzato in sette sezioni tematiche.

La rilevazione dei dati di pertinenza dell'indagine è stata condotta da oltre ottanta giudici onorari afferenti ai ventinove tribunali per i minorenni presenti sul territorio nazionale e si è rivolta alle strutture residenziali socioassistenziali derivanti dagli elenchi delle indagini censuarie di livello nazionale realizzate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e più recentemente dall'ISTAT.

Per ogni tribunale è stato individuato un giudice onorario con funzione di coordinamento dell'attività di rilevazione nell'area territoriale di competenza. Prima dell'avvio della rilevazione, si è svolta a Firenze una giornata di formazione aperta ai giudici onorari coordinatori e rilevatori per illustrare i vari aspetti dell'indagine e le sue modalità di realizzazione.

L'indagine è stata realizzata in tre distinte fasi di rilevazione che descriviamo sinteticamente:

- indagine telefonica alle strutture di accoglienza per l'individuazione di quelle che nel periodo preso in considerazione hanno ospitato minori a causa di fallimento dell'adozione internazionale o di affidamento preadottivo;
- intervista sul campo condotta dai rilevatori opportunamente addestrati e somministrata con modalità *face to face* ai responsabili delle strutture individuate con l'indagine telefonica;
- integrazione delle informazioni considerate imprescindibili per il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità dell'indagine, anche mediante la consultazione dei fascicoli relativi ai minori presenti nelle cancellerie dei tribunali per i minorenni.

La campagna di rilevazione è stata effettuata nell'arco di 7 mesi e precisamente nel periodo compreso tra marzo e settembre 2002. In particolare, la prima fase di indagine telefonica è stata realizzata nel marzo del 2002; la seconda fase di indagine sul campo, nel periodo aprile-giugno 2002; e la terza fase – integrazione delle in-

formazioni presso le cancellerie dei tribunali per i minorenni – si è svolta nel settembre 2002. La lunga durata del periodo di rilevazione è connessa alle caratteristiche proprie del tipo di indagine e al fatto che i giudici onorari, rilevatori dell'indagine, hanno dovuto far fronte all'impegno di realizzazione dell'indagine non trascurando le funzioni che esercitano e la mole di quotidiano lavoro che svolgono presso i tribunali per i minorenni.

Una volta conclusa la fase di raccolta dei dati si è proceduto alla classificazione delle risposte alle domande “parzialmente aperte” e “aperte” (estrapolando dai testi le categorie significative per la ricerca) e successivamente alla loro formalizzazione. Infine, è stata fatta l'immissione dei dati su supporto magnetico e sono state avviate le operazioni di controllo sull'adeguatezza dei dati al fine di evidenziare errori e incongruenze e procedere alle debite correzioni. Appurata l'affidabilità dei dati, questi sono stati sottoposti ad analisi statistica per restituire un quadro d'insieme dell'informazione raccolta.

Le caratteristiche dei protagonisti

I minori

Per i minori stranieri adottati e successivamente restituiti ai servizi sociali territoriali, diversamente da quanto avviene per l'insieme dei minori stranieri adottati, si registra una prevalenza femminile con un'incidenza pari al 55% del totale. Questo *surplus* femminile è particolarmente concentrato nella fascia di età d'ingresso in Italia di 12-14 anni: ben 19 bambine a fronte di appena 2 maschi. Per le altre classi di età i contingenti di maschi e femmine non presentano differenze significative. Nella fascia preadolescenziale di 6-8 anni si registra la frequenza più alta (48 bambini), una forte incidenza si ha per la fascia di 9-11 anni (39 bambini), mentre nella classe a ridosso della maggiore età (15-17 anni) si ha il contingente di minori più esiguo (5 ragazzi).

Questa distribuzione indica un secondo elemento di novità rispetto all'insieme dei minori stranieri adottati: un'età media all'ingresso in Italia prossima agli 8 anni, più alta cioè di quella complessiva e dunque più spostata verso l'età adolescenziale. Se si considerano i flussi di entrata dei minori stranieri adottati secondo l'età all'ingresso, risulta che a età più avanzate di inserimento nel nucleo familiare sono correlati maggiori rischi di restituzione.

Accanto all'età all'inserimento anche la provenienza dei minori restituiti fornisce interessanti indicazioni se comparata con le provenienze dei flussi di ingresso dei minori adottati nel corso degli anni Novanta. Nella graduatoria delle provenienze dei minori restituiti spicca su tutte la nazionalità brasiliana: si hanno, infatti, 44 bambini brasiliani e poi, con valori inferiori alla metà di questi, 21 bambini russi, 20 colombiani, 17 rumeni, 14 polacchi, 9 cileni, 9 indiani e 7 peruviani. Nei contingenti di minori adottati nel corso degli anni Novanta non si riscontra questa stessa distribuzione, anzi, si verifica una distribuzione segnatamente diversa. Dunque, provenire da un determinato Paese piuttosto che da un altro è un elemento che può incidere sulle sorti dell'esperienza adottiva.

I genitori

Collocando geograficamente i nuclei familiari che hanno vissuto l'esperienza di adozione difficile oggetto di indagine, si evince che il fenomeno ha interessato in modo trasversale tutte o quasi le regioni italiane sebbene con intensità diverse. In generale, le regioni caratterizzate da un alto numero di adozioni internazionali decretate dai competenti tribunali per i minorenni hanno, in valori assoluti, anche un corrispondente più alto numero di restituzioni – Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania – sebbene in tal senso si segnalino alcune rilevanti eccezioni (Toscana e ancor più il Lazio).

La quota dei nuclei familiari con figli naturali è limitata: infatti, solo 23 minori restituiti sono stati adottati da famiglie in cui era già presente almeno un figlio naturale, dunque oltre l'85% di questi minori è entrato in un nucleo senza figli naturali.

I genitori adottivi in oggetto mostrano alti livelli di occupazione, segnatamente tra i padri gli occupati sono 132 su 150 e tra le madri le occupate sono 79 su 141, contingente particolarmente elevato se si considera la rilevante incidenza di casalinghe pari a 50 su 141. Tra gli occupati si assiste a una netta prevalenza del ceto medio impiegatizio, 44 casi su 138 tra i padri e ben 56 casi su 86 tra le madri.

Ricordando che l'età media dei genitori adottivi complessivamente considerati, all'ingresso in Italia del minore si attesta attorno a poco più di 40 anni per i mariti e poco meno di 39 per le mogli, si registra per le coppie rilevate a causa del fallimento dell'adozione un'età media significativamente più alta e pari a 45 anni per i mariti e 42 per le mogli, con un differenziale rispettivamente di 5 e 3 anni.

Alcune particolarità sul fenomeno

I dati raccolti indicano senza incertezze che il periodo critico rispetto ai rischi della restituzione nell'esperienza adottiva si concentra negli anni della crescita adolescenziale: l'età media all'allontanamento dei minori restituiti risulta, infatti, prossima ai 13 anni. Mettendo in relazione l'età media all'allontanamento con l'età media all'ingresso in Italia – che abbiamo visto essere prossima agli 8 anni – si ha una durata media dell'esperienza adottiva dei minori successivamente restituiti di 5,5 anni. Non si osservano significative differenze nelle distribuzioni delle età al fallimento secondo il sesso e neppure secondo la nazionalità.

Le motivazioni più frequenti che hanno portato alla restituzione del minore sono anche quelle più generiche, che non di rado sottendono altro e che necessiterebbero di una conoscenza del caso diretta per essere più precise. Le difficoltà di relazione (32 casi su 137), le conflittualità con la famiglia (31 su 137) e l'inadeguatezza/incapacità della coppia (24 su 137) sono le motivazioni che l'indagine ha evidenziato come più ricorrenti; molto più basse le frequenze per motivazioni più specifiche che sono spesso il frutto di una più approfondita conoscenza del caso o di una più precisa e dettagliata capacità di documentazione del caso stesso: abuso (10 casi su 137), aggressività del minore (10 su 137), rifiuto da parte dei genitori (10 su 137), abbandono e maltrattamenti (9 su 137).

Per più della metà dei minori restituiti (82 su 138) sono trascorsi meno di due mesi tra la data di dichiarazione del fallimento all'ingresso in struttura. La prevalenza di un così breve lasso di tempo intercorso indica, innanzitutto, che il ricovero in struttura residenziale è stata la prassi comunemente utilizzata quale risposta alle necessità di nuova collocazione del minore una volta uscito dal nucleo familiare. Le provenienze più frequenti per il minore restituito al momento dell'ingresso nella struttura sono dalla famiglia adottiva (103 casi su 151, come era lecito attendersi) e da altra struttura di accoglienza (35 casi su 151). L'ingresso del minore in struttura avviene perlopiù in comunità di accoglienza (83 casi su 151) e in comunità familiari (30 su 151), ovvero in quelle tipologie più numerose sul territorio e più uniformemente distribuite su di esso. Sovrarappresentati sono gli istituti per minori con 26 minori su 151, anche se è necessario annotare che essi si concentrano quasi esclusivamente in Sicilia, regione in cui si addensa poco meno della metà di tutti gli istituti presenti sul territorio.

Al momento dell'indagine gran parte dei minori restituiti di pertinenza della rilevazione risultano dimessi dalla struttura di accoglienza in cui sono stati ospitati. In particolare su 152 minori per i quali si dispone di tale informazione, 98 sono stati dimessi dopo un periodo di permanenza più o meno lungo nella struttura di accoglienza e 54 sono ancora ospiti di queste strutture. Tra i minori dimessi prevalgono le classi estreme di permanenza, ovvero periodi di permanenza brevi – 25 minori su 96 fanno segnare una permanenza inferiore ai 3 mesi – oppure particolarmente lunghi – 41 minori su 96 con una permanenza superiore a un anno.

Molto interessanti, infine, sono le informazioni collezionate relativamente al collocamento del minore una volta dimesso dalla struttura di accoglienza, che riportano con frequenza massima il rientro del minore in seno alla famiglia adottiva in 30 casi su 93 di cui si dispone di tale dettaglio: questi dati permettono di connotare, dunque, il fallimento rilevato non come definitivo bensì come transitorio. Frequenze importanti si registrano anche relativamente al collocamento in altra struttura (22 su 93), all'ingresso in altra famiglia adottiva (15 su 93) e al raggiungimento della vita autonoma (13 su 93).

L'incidenza nelle restituzioni dell'adozione internazionale e nazionale

In termini assoluti le restituzioni nell'adozione nazionale (167) e internazionale (164) si equivalgono. Per poter confrontare i due fenomeni è indispensabile calcolare l'incidenza rapportando i valori assoluti delle restituzioni nazionali e internazionali ai rispettivi decreti di adozione, tanto più che, come ampiamente risaputo, i decreti annui di adozione internazionale sono in numero maggiore dei decreti annui di adozione nazionale. Una valutazione attendibile di tali incidenza può considerarsi quella ottenuta rapportando il numero di restituzioni nel quadriennio d'indagine al numero medio di decreti di adozione relativi agli anni Novanta – premettendo che i bambini restituiti nel periodo 1998-2001 non fanno parte solo dei minori adottati in questo stesso periodo, anzi, provengono per lo più da adozioni degli anni precedenti a quelli di rilevazione – moltiplicato per un fattore di quattro per ri-

portare il dato annuale al quadriennio, nell'ipotesi tutt'altro che restrittiva di contenute oscillazioni annue del numero di decreti emessi, ipotesi sostanzialmente verificata e verificabile con i dati annui delle serie storiche a disposizione. In questo modo, le restituzioni internazionali sono rapportate a un numero medio di adozioni annue superiore ai 2.000 casi e le restituzioni nazionali a un numero medio di adozioni annue che si attesta attorno alle 1.500. Conseguentemente la stime divergono nella misura in cui l'incidenza di restituzione internazionale è pari all'1,7%, mentre l'incidenza di restituzione nazionale si attesta su un valore più alto prossimo al 3%.

Tabella 1 - Minori per classe di età all'ingresso in Italia e sesso

Classi di età	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
0-2	10	12	2	24
3-5	9	9	0	18
6-8	23	25	0	48
9-11	18	21	0	39
12-14	2	19	0	21
15-17	3	2	0	5
n.r.	6	3	0	9
Totale	71	91	2	164

n.r.: non rilevato

Tabella 2 - Minori per Paese di nascita e sesso

Paesi	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
Brasile	26	18	0	44
Russia	8	13	0	21
Colombia	9	11	0	20
Romania	5	12	0	17
Polonia	5	9	0	14
Cile	3	6	0	9
India	3	6	0	9
Perù	2	3	2	7
Altri	9	13	0	22
n.r.	1	0	0	1
Totale	71	91	2	164

Tabella 3 - Minori per condizione occupazionale del padre e della madre adottivi

Condizioni occupazionali della madre	Condizioni occupazionali del padre								Totale
	occupato	parzialmente occupato o con lavoro subalterno	in cerca di occupazione	disoccupato	pensionato	inabile	casalingo	n.r.	
Occupata	70	2	0	1	6	0	0	0	79
Parzialmente occupata o con lavoro subalterno	7	0	0	0	1	0	0	0	8
In cerca di occupazione	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Disoccupata	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Pensionata	2	0	0	0	0	0	0	1	3
Inabile	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Casalinga	44	1	0	0	4	1	0	0	50
n.r.	8	0	0	0	2	0	0	13	23
Totale	132	3	0	1	13	1	0	14	164

Tabella 4 - Minori per professione del padre e della madre adottivi^a

Professioni	Padre	Madre
Dirigente o quadro direttivo	20	4
Impiegato o intermedio	44	56
Operaio, subalterno o assimilato	22	6
Lavoro a domicilio per conto di imprese	1	0
Totale lavoro dipendente	87	66
Imprenditore	8	5
Libero professionista	24	5
Lavoro in proprio	18	6
Coadiuvatore	1	4
Totale lavoro indipendente	51	20
n.r.	11	5
Totale	149	91

^a Si considerano solo i padri e le madri che sono occupati o parzialmente occupati. Anche i pensionati e i disoccupati indicano l'ultima professione svolta.

Tabella 5 - Minori per classe di età al fallimento adottivo e sesso

Classi di età	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
0-2	1	2	0	3
3-5	2	2	0	4
6-8	5	8	0	13
9-11	16	10	0	26
12-14	22	32	2	56
15-17	18	26	0	44
n.r.	7	11	0	18
Totale	71	91	2	164

Tabella 6 - Minori per motivazione dell'allontanamento

Motivazioni	Minori	
	v.a.	%
Difficoltà di relazione	32	23,4
Conflittualità con la famiglia	31	22,6
Inadeguatezza/incapacità della coppia	24	17,5
Rifiuto da parte dei genitori	10	7,3
Abuso	10	7,3
Aggressività del minore	10	7,3
Abbandono e maltrattamenti	9	6,6
Rifiuto da parte del minore	5	3,6
Morte di uno o di entrambi i coniugi	3	2,2
Altro	3	2,2
n.r.	27	—
Totale	164	100,0

v.a.: valore assoluto

Tabella 7 - Minori per tipologia di struttura e presenza nella struttura
al momento dell'indagine

Tipologie di struttura	Minore			Totale
	presente	dimesso	n.r.	
Comunità di accoglienza	28	53	2	83
Comunità familiare	9	20	1	30
Gruppo appartamento	5	5	0	10
Istituto per minori	10	12	4	26
Centro di pronta accoglienza	0	2	0	2
n.r.	2	6	5	13
Totale	54	98	12	164

Tabella 8 - Minori dimessi dalla struttura in cui erano stati ospitati per tipologia di struttura
e numero di mesi di permanenza

Tipologie di struttura	Mesi di permanenza								n.r.	Totale
	fino a 1	da 2 a 3	da 4 a 5	da 6 a 7	da 8 a 9	da 10 a 11	da 12 a 23	24 e più		
Comunità di accoglienza	6	7	3	2	4	5	11	15	0	53
Comunità familiare	3	2	2	0	0	2	7	3	1	20
Gruppo appartamento	1	0	0	0	0	2	1	0	1	5
Istituto per minori	2	2	0	3	1	0	1	3	0	12
Centro di pronta accoglienza	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
n.r.	1	0	1	2	1	1	0	0	0	6
Totale	13	12	7	7	6	10	20	21	2	98

Tabella 9 - Minori dimessi dalla struttura in cui erano stati ospitati per tipologia di struttura e nuovo collocamento

Tipologie di struttura	Nuovi collocamenti							Totale
	rientrato nella famiglia adottiva	in altra famiglia adottiva	in affidamento eterofamiliare	in altra struttura	vita autonoma	altro	n.r.	
Comunità di accoglienza	17	6	3	14	8	5	0	53
Comunità familiare	4	4	1	4	5	1	1	20
Gruppo appartamento	1	0	0	2	0	0	2	5
Istituto per minori	3	5	2	2	0	0	0	12
Centro di pronta accoglienza	1	0	0	0	0	1	0	2
n.r.	4	0	0	0	0	0	2	6
Totale	30	15	6	22	13	7	5	98



CONTESTI E ATTIVITÀ

Convegni e seminari giugno-agosto 2003

Roma, 1-8 giugno 2003

II settimana nazionale dell'infanzia

Tempi dei bambini tempi dei genitori

Convegno

Organizzato da: Provincia di Roma

Urbino, 6-7 giugno 2003

Formazione all'ascolto, contesti educativi e terapeutici per l'età evolutiva

Seminario residenziale

Organizzato da: Università degli studi di Urbino Carlo Bo, Facoltà di Scienze della formazione, CRISIA Centro ricerche e studi sull'infanzia e l'adolescenza

Per informazioni: CRISIA, via Saffi n. 15, 61029 Urbino, tel. 0722/320826,

e-mail: crisia@uniurb.it *sito web:* www.uniurb.it/psicologia/CRISIA/index.htm

Loreto (AN), 6-7-8 giugno 2003

Adottare un figlio nascere genitori

L'adozione negli aspetti psicologici, relazionali e giuridici

Congresso internazionale

Organizzato da: IEFECOSTRE, Tribunale per i minorenni di Ancona, Comune di Loreto

Per informazioni: Segreteria organizzativa congresso adozione c/o First Class, via Matteotti n. 167, 60121 Ancona, tel. 071/201236-54416,

fax 071/208278-554760 *e-mail:* info@loretobambino.it

sito web: www.loretobambino.it

Roma, 12 giugno 2003

Giornata mondiale contro il lavoro minorile

La lotta al traffico dei minori e alle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile

Conferenza

Organizzata da: International Labour Organization e Comune di Roma -

Assessorato alle politiche di promozione dell'infanzia e della famiglia

Per informazioni: ILO Ufficio di Roma, via Panisperna n. 28, 00184 Roma, tel. 06/6784334-6791897, fax 06/6792197, *e-mail:* iucci@ilo.org

Roma, 13 giugno 2003

I percorsi degli affetti nell'arco della vita

Convegno internazionale

Organizzato da: Università degli studi di Roma La Sapienza, Centro interuniversitario per la ricerca sulla genesi e sullo sviluppo delle motivazioni prosociali e anti-sociali, Fondazione Cristina Mazzotti, Dipartimento di psicologia

Roma, 17-18 giugno 2003

*Il bambino da soggetto di diritti a protagonista di scelte
La concreta applicazione delle convenzioni sui diritti dell'infanzia
e dell'adolescenza: cosa sta cambiando in Italia*

Convegno

Organizzato da: Telefono Azzurro, CNEL Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Per informazioni: S.O.S. Il Telefono Azzurro, via Raffaele Cadorna n. 13, 00187 Roma, tel. 06/42010139, fax 06/42010258, e-mail centrostudicadorna@jumpy.it

Firenze, 2 luglio 2003

Progetto di ricerca sperimentale finalizzata alla creazione di un registro nazionale dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamenti e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi sociali

Seminario di studio

Organizzato da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Segreteria organizzativa presso Istituto degli Innocenti, piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037366, fax 055/2037344, e-mail: cherici@istitutodeglinnocenti.it

Firenze, 4 luglio 2003

ChildONEurope Assembly

Seminario

Organizzato da: Segretariato della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia ChilONEurope, presso Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Segretariato ChilONEurope presso Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037305-206-343, fax 055/2037344, e-mail childoneurope@minori.it

Cagliari 10-11 luglio 2003

Violence in School: dal bullismo nelle scuole alla criminalità minorile

Prevenzione e tecniche di contrasto: politica scolastica integrata e Peer education

Seminario internazionale di studi

Organizzato da: Scuola di formazione in criminologia clinica e psicologia giuridica, sedi di Cagliari, Sassari, Roma, Napoli, L'Aquila, Macerata

Per informazioni: Istituto di formazione sardo, via E. Priria n. 6, 09044 Quartucciu (Cagliari), tel. 070/883557, fax 070/880413, e-mail: segreteriaacagliari@ifos-sardegna.com

Indice tematico

ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

- Adozione – Emilia-Romagna*
87 ● Emilia-Romagna
- Adozione internazionale – Italia*
70-74 ● Italia, Camera dei deputati
59-61 ● Italia, Commissione parlamentare per l'infanzia
- Adottanti – Salute fisica – Accertamento – Piemonte*
90 ● Piemonte
- Affidamento familiare – Ruolo dei servizi sociosanitari – Marche*
89 ● Marche
- 121-130** *Bambini adottati : Stranieri – Restituzione – Italia – 1998-2002 – Statistiche*
- Decreti di adottabilità – Italia*
80 ● Italia, Consiglio dei ministri
- Enti autorizzati all'adozione internazionale – Controllo – Italia*
85-86 ● Italia, Presidenza del Consiglio dei ministri, Commissione per le adozioni internazionali
- Minori stranieri – Affidamento familiare e tutela (Istituto giuridico) – Italia*
83 ● Italia, Corte costituzionale
- Minori stranieri non accompagnati – Affidamento familiare – Italia*
59-61 ● Italia, Commissione parlamentare per l'infanzia
- Ucraini : Bambini e adolescenti – Adozione internazionale – Italia*
Vietnamiti : Bambini e adolescenti – Adozione internazionale – Italia
70-74 ● Italia, Camera dei deputati

AMBIENTE

- Sviluppo sostenibile – Promozione – Ruolo delle donne – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003*
43 ● Nazioni Unite, Assemblea generale

BAMBINI ABBANDONATI

- Bambini abbandonati : Neonati – Salute fisica – Accertamento – Piemonte*
90 ● Piemonte

BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

- Bambini in conflitti armati – Attaccamento*
Bambini in conflitti armati – Diritti – Tutela – Sierra Leone
10-29 ● Fioravanzo, Rita Erica

Bambini in conflitti armati – Diritti – Tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

42 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Bambini in conflitti armati – Politiche sociali – Paesi dell'Europa orientale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2003

50,
117-118 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Bambini e adolescenti in conflitti armati : Disabili – Reinserimento sociale e tutela – Protocolli d'intesa tra Marche (Amm. Reg.) e Emilia-Romagna (Amm. Reg.)

88-89 ● Marche

BAMBINI ISTITUZIONALIZZATI

*Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione – Italia
Comunità per minori – Italia*

65-66 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

BAMBINI SOLDATO

Bambini soldato – Tutela – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003

46-47 ● Unione europea. Parlamento europeo

CONDIZIONI SOCIALI

Lavoratori – Discriminazione razziale e discriminazione sociale – Prevenzione – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio dell'Unione europea. Direttiva 2000/78/CE – Applicazione

56 ● Italia. Parlamento

Società – Sviluppo – Ruolo delle donne – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

DIPENDENZA DA SOSTANZE

Adolescenti e giovani – Dipendenza da sostanze – Prevenzione – Finanziamenti delle Marche (Amm. Reg.)

88 ● Marche

Tabacco – Consumo da parte degli adolescenti – Prevenzione – Ruolo delle emittenti radiotelevisive – Italia

85 ● Italia. Comitato di attuazione del codice di regolamento convenzionale TV e minori

DIRITTI

Bambini – Diritti – Tutela – Rapporti dell'UNICEF – 2003

44 ● UNICEF

- Bambini e adolescenti – Diritti – Promozione – Piani di intervento
– Foggia (prov.)*
90 ● Puglia
- Bambini e adolescenti – Diritti – Applicazione – Rapporti delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 2003*
41-42 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Committee
on the Rights of the Child – 2003*
44 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child
- Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti
e dei membri delle loro famiglie, 1990 – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 1990*
*Lavoratori migranti – Diritti – Tutela – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 1990*
39 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989 – Applicazione – Rapporti delle Nazioni
Unite. Assemblea generale – 2003*
41 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Costituzione europea – Progetti – 2003*
45, ● Unione europea
114-116
- Dati personali sensibili – Trattamento – Codici legislativi*
55 ● Italia. Parlamento
- Diritto all'istruzione – Piemonte*
89 ● Piemonte
- Diritti civili e diritti politici – Violazioni – Rapporti delle Nazioni Unite.
Commission on Human Rights – 2003*
43 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights
- Diritti umani – Liberia – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human
Rights*
43 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights
- Diritti umani – Violazioni – Uganda – Risoluzioni dell'Unione europea.
Parlamento europeo – 2003*
47 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Libertà religiosa – Congressi – 2003*
52-53 ● OSCE
- Migranti – Diritti umani – Tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea
generale – 2003*
43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

DIRITTO PENALE*Codice di procedura penale – Modifiche*

- 64 ● Italia. Parlamento

DONNE*Aree rurali – Abitanti : Donne – Qualità della vita – Miglioramento – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003*

- 43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

EDUCAZIONE E ISTRUZIONE*Alunni e studenti disabili – Formazione e istruzione scolastica – Risoluzioni dell’Unione europea. Consiglio dell’Unione europea – 2003*

- 45-46 ● Unione europea. Consiglio dell’Unione europea

Asili nido – Istituzione da parte del Dipartimento per le pari opportunità – Italia

- 74-75 ● Italia. Camera dei deputati

Diritto allo studio – Italia

- 78 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente cultura

Educazione – Temi specifici : Vivisezione – Prevenzione – Protocolli d’intesa – Italia

- 80 ● Italia. Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

Formazione professionale e lavoro – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

Formazione professionale e istruzione scolastica – Emilia-Romagna

- 87 ● Emilia-Romagna

Formazione professionale e istruzione scolastica – Programmi – Protocolli d’intesa

- 81 ● Italia. Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

International Decade for a culture of peace and non-violence for the children of the World, 2001-2010

- 40-41 ● UNESCO

Istruzione scolastica – Siti web – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

Libri di testo – Distribuzione agli alunni e studenti da parte delle Regioni – Finanziamenti – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

RAI – Funzione educativa – Convenzioni

- 81-82 ● Italia. Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

Ricerca scientifica – Siti web – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca

Scuole dell'infanzia statali – Sezioni scolastiche – Firenze (prov.)

63 ● Italia. Senato

Scuole pareggiate – Finanziamenti – Italia

63 ● Italia. Senato

LAVORO MINORILE

Lavoro minorile – Prevenzione – Paesi dell'Unione europea

51-52 ● L'Europe de l'Enfance

Lavoro minorile – Tutela – Italia

86 ● INPS

MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

Bambini e adolescenti – Rapporti con la televisione – Italia

62 ● Italia. Senato

64 ● Italia. Senato. Commissione permanente lavori pubblici, comunicazioni

66-67 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

Film – Trasmissione da parte della televisione – Italia

85 ● Italia. Comitato di attuazione del codice di regolamentazione convenzionale TV e minori

Internet – Sicurezza – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio dell'Unione europea. Decisione 276/1999/CE – Modifiche

Internet – Sicurezza – Legislazione europea : Unione europea. Parlamento europeo. Decisione 276/1999/CE – Modifiche

46 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

46 ● Unione europea. Parlamento europeo

Telespettatori : Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione alla violenza dei programmi televisivi – Italia

85 ● Italia. Comitato di attuazione del codice di regolamentazione convenzionale TV e minori

MINORI STRANIERI

Minori stranieri – Affidamento familiare e tutela (Istituto giuridico) – Italia

83 ● Italia. Corte costituzionale

Minori stranieri non accompagnati – Affidamento familiare – Italia

59-61 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

NATALITÀ

Natalità – Italia

75 ● Italia. Camera dei deputati

OSSERVATORI SOCIALI-EUROPA

- ChildONEurope*
30-35 ● Bartholomé, Marc
- ChildONEurope – Assemblée – 2003*
51 ● ChildONEurope
- Osservatorio del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia – Istituzione*
85 ● Italia. Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia

POLITICHE SOCIALI

- Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile, 2001 – Ratifiche*
57 ● Italia. Parlamento
- Adolescenti e giovani – Comportamenti a rischio – Prevenzione – Italia*
80 ● Italia. Consiglio dei ministri
- Assegni familiari – Italia*
86 ● INPS
- Assistenza sociale – Puglia*
90-91 ● Puglia
- Bambini e adolescenti – Politiche sociali – Italia – Piani di intervento – 2002-2004*
56 ● Italia. Parlamento
- Bambini, adolescenti e madri – Assistenza e tutela – Friuli-Venezia Giulia*
88 ● Friuli-Venezia Giulia
- Bielorussi : Bambini e adolescenti – Accoglienza – Italia*
75 ● Italia. Camera dei deputati
- Famiglie – Sostegno – Politiche sociali – Italia*
75 ● Italia. Camera dei deputati
- Imprese sociali – Istituzione – Bosnia Erzegovina – Protocolli d'intesa tra Marche (Amm. Reg.) e Emilia-Romagna (Amm. Reg.)*
88-89 ● Marche
- Maternità – Sostegno – Politiche sociali – Italia*
68-69 ● Italia. Camera dei deputati
- OIM – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003*
48 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Oratori – Funzione educativa e funzione sociale – Italia*
69-70 ● Italia. Camera dei deputati
- Oratori – Funzione sociale – Italia*
78-79 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali

- 57 ● Italia. Parlamento

Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2002-2004

- 80 ● Italia. Consiglio dei ministri

Povertà – Prevenzione – Italia

- 75 ● Italia. Camera dei deputati

Servizi educativi, servizi sociali e servizi sociosanitari – Gestione da parte di Enti privati – Valle d'Aosta

- 92 ● Valle d'Aosta

RELAZIONI FAMILIARI

Maternità e paternità – Sostegno e tutela

- 55 ● Italia. Parlamento

SALUTE

Adolescenti – Salute e sviluppo fisico – Commenti delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2003

- 43-44,
102-113 ● Nazioni unite. Committee on the Rights of the Child

Conferenza permanente degli ospedali psichiatrici e materno-infantili italiani

- 82 ● Italia. Ministero della salute

Fecondazione artificiale – Italia

- 65 ● Italia. Senato. Commissione permanente igiene e sanità

Neonati e partorienti – Assistenza medica specialistica – Italia

- 79 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali

SEPARAZIONE CONIUGALE E DIVORZIO

Figli – Affidamento – Italia

- 84 ● Italia. Corte di cassazione
58-59 ● Italia. Parlamento

SFRUTTAMENTO SESSUALE

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Prevenzione – Paesi dell'Unione europea

- 51-52 ● L'Europe de l'Enfance

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2001

- 50 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Ruolo di Internet – Rapporti di ricerca – 2003

54 ● Save the Children

Donne immigrate – Sfruttamento sessuale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

Donne immigrate – Sfruttamento sessuale – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

49-50 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Pedopornografia – Ruolo di Internet – Rapporti di ricerca – 2003

54 ● Save the Children

Prostituzione – Italia

77-78 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

SOCIETÀ

Caschi – Uso da parte degli adolescenti – Italia

63 ● Italia. Senato

Codice della strada – Applicazione – Italia

63 ● Italia. Senato

Codice della strada – Modifiche – Italia

65 ● Italia. Senato. Commissione permanente lavori pubblici, comunicazioni

TRATTA

Bambini e adolescenti – Tratta – Legislazione statale : Italia. L. 11 ag. 2003, n. 228

1-9 ● Brattoli, Bruno

Bambini e adolescenti – Tratta – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003

46-47 ● Unione europea. Parlamento europeo

Donne – Tratta – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

Donne – Tratta – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

49-50 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Tratta

70 ● Italia. Camera dei deputati

76 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

57, ● Italia. Parlamento

95-101

64 ● Italia. Senato. Commissione permanente giustizia

Tratta – Decisioni dell'OSCE. Consiglio permanente – 2003

53 ● OSCE. Consiglio permanente

TRIBUNALI PER I MINORENNI

Tribunali per i minorenni – Riforma – Italia

- 77 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

TUTELA DEL MINORE

Minori non accompagnati : Rifugiati – Assistenza – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

- 43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Tutela del minore – Convenzioni internazionali – Osservanza da parte della Polonia

- 63 ● Italia. Senato

*Tutori pubblici dei minori – Competenze – Italia**Tutori pubblici dei minori – Istituzione – Italia*

- 61-62 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

- 67 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

Tutori pubblici dei minori – Paesi dell'Unione europea

- 51-52 ● L'Europe de l'Enfance

VIOLENZA

Bambini e adolescenti – Sfruttamento – Italia

- 75 ● Italia. Camera dei deputati

Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

- 40 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Mutilazioni genitali

- 76 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

Traffico di organi – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

- 48-49 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Violenza su bambine e violenza su donne – Prevenzione – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

- 39-40 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

*Finito di stampare nel mese di aprile 2004
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*