

CITTADINI IN CRESCITA

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

Fadiga Cento anni
di giustizia minorile

Dalla Mura Servizi sociali
e legge quadro

Mazzetti Diritti dell'infanzia
e pedagogia

**Malagoli Togliatti, Lubrano Lavadera,
Modesti** Figli di genitori separati

Rassegne
Documenti
Contesti e attività

In evidenza
**PIANO NAZIONALE
D'AZIONE 2000-2001**

Istituto degli Innocenti
Firenze

CITTADINI IN CRESCITA

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

**Anno 1
Numero 1/2000**

**Istituto degli Innocenti
Firenze**

Questa pubblicazione è realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con la Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali, per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito www.minori.it

Direttore scientifico

Alfredo Carlo Moro

Direttore responsabile

Valerio Belotti

Comitato di redazione

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

Hanno collaborato a questo numero

Mara Cardona, Vanna Cherici Mascagni, Silvia De Giuli,
Francesco Milanese, Alessandra Poli, Riccardo Poli, Raffaella Pregliasco,
Roberto Ricciotti, Paola Sanchez-Moreno, Stefano Ricci, Milena Rosso,
Maria Letizia Sabatino, Paola Senesi, Luca Spiniello,
Maria Teresa Tagliaventi, Angelo Vermillo, Roberto Volpi

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Silvia Pacchiarini

Coordinamento editoriale

Maria Cristina Montanari

Cittadini in crescita n. 1/2000

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

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

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

Sommario

- Alfredo Carlo Moro*
7 Ai lettori
- Luigi Fadiga*
11 Cento anni di giustizia minorile: un centenario da ricordare
1. I ragazzi di oggi: più fortunati o più cattivi di cento anni fa? - 2. Mutamenti sociali e condizione minorile - 3. Come è cambiato il diritto - 4. Conclusioni
- Franco Dalla Mura*
19 I servizi sociali in attesa della legge quadro
1. I precedenti storici: l'ispirazione liberale e privatistica - 2. Una tendenza involutiva - 3. La crescita del terzo settore - 4. Concertazione e integrazione
- Luciano Mazzetti*
30 Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: una lettura pedagogica
1. L'educazione: un problema di tutti - 2. Il diritto all'informazione - 3. Il diritto all'identità - 4. Il diritto al gioco
- Marisa Malagoli Togliatti, Anna Lubrano Lavadera, Gianlorenzo Modesti*
40 Fattori di rischio e di protezione per i figli dei separati
1. Il minore all'interno della famiglia separata - 2. Le relazioni con i genitori e i fratelli - 3. La famiglia d'origine - 4. Il nuovo partner dei genitori - 5. Spiegare ai bambini il divorzio - 6. Il gruppo dei pari - 7. La scuola - 8. Conclusioni - Riferimenti bibliografici

RASSEGNE

- 59 Organizzazioni internazionali**
Unicef; Unesco; Child Rights Information Network; Defence for Children International; Centre for Europe's Children; Ocse
- 64 Unione europea**
Atti comuni (settembre 1999 - aprile 2000)
Parlamento europeo (settembre 1999 - aprile 2000)
Consiglio dell'Unione europea (settembre 1999 - aprile 2000)
Commissione europea (settembre 1999 - maggio 2000)
Comitato delle regioni (settembre 1999 - aprile 2000)

- 71 Consiglio d'Europa**
Assemblea parlamentare (settembre 1999 – aprile 2000)
Comitato dei ministri (settembre 1999 – aprile 2000)
- 73 Parlamento italiano**
Attività legislativa (dicembre 1999 – aprile 2000)
Attività ispettiva (dicembre 1999 – aprile 2000)
Commissione parlamentare per l'infanzia (novembre 1999 – aprile 2000)
Senato della Repubblica – Commissione speciale in materia d'infanzia (novembre 1999 – aprile 2000)
Camera dei deputati – Commissione affari esteri e comunitari (novembre 1999 – aprile 2000)
Camera dei deputati – Commissione cultura, scienza e istruzione
Indagine sulla dispersione scolastica (sintesi)
Proposte e disegni di legge (aprile 2000)
Minori e mezzi di comunicazione
- 108 Governo italiano**
Consiglio dei ministri (dicembre 1999 – aprile 2000)
Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari sociali
Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 285/97, anni 1997-1999 (sintesi)
Secondo rapporto all'Onu sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo (sintesi)
Ministero dell'ambiente
Il Riconoscimento di città sostenibile delle bambine e dei bambini
- 120 Regioni**
Attività normativa (settembre – dicembre 1999)
- 128 Giurisprudenza** (maggio 1999 – marzo 2000)
- 137 Stampa quotidiana e periodica** (marzo – aprile 2000)
- 146 Statistiche**
Violenza sessuale sui minori: un commento critico ai dati sulle denunce
- 149 Ricerche e indagini**
Ufficio centrale per la giustizia minorile
Rapporto sulla criminalità minorile anni 1996-1998
Consiglio nazionale delle ricerche
Ricerca sulla gestione dei servizi educativi comunali per l'infanzia nell'Italia centro-settentrionale

DOCUMENTI

IN EVIDENZA

161 Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001

191 Unione europea

Parlamento europeo

Decisione 293/2000/CE, Programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne)

197 Consiglio d'Europa

Assemblea parlamentare

Raccomandazione 1459/2000, Piano d'azione per i bambini del Kosovo

Raccomandazione 1460/2000, Istituzione di un Ombudsman europeo per i bambini

Comitato dei ministri

Raccomandazione R (2000) 4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sull'educazione dei bambini zingari in Europa

203 Parlamento italiano

Legge 10 febbraio 2000, n. 30, Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione

Legge 8 marzo 2000, n. 53, Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città

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

Commissione parlamentare per l'infanzia

Risoluzione sulle forme di violenza di gruppo da parte dei minori (baby-gang)

Risoluzione sulle mutilazioni genitali femminili

226 Governo italiano

Consiglio dei ministri

Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345, Attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro

Presidenza del consiglio dei ministri

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535, Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 15 febbraio 2000, Nomina dei componenti del Comitato per i minori stranieri

238 Regioni

Regione Emilia-Romagna

Deliberazione di Consiglio regionale del 24 novembre 1999, n. 1294, Linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori

245 Enti e associazioni

Associazione internazionale dei magistrati per i minorenni e per la famiglia

Il dovere della famiglia, della società e degli Stati di proteggere i bambini

Coalizione italiana Stop all'uso dei bambini soldato!

Appello al Presidente della Repubblica

CONTESTI E ATTIVITÀ

253 Bambini e adolescenti nel mondo

Bambini fra guerra e pace, il caso di Eritrea ed Etiopia

257 Esperienze in Italia

Bambini in carcere con la madre: l'esperienza di Genova

259 Convegni e seminari (gennaio - aprile 2000)

262 Attività del Centro nazionale (novembre 1999 - aprile 2000)

Ai lettori

Alfredo Carlo Moro
presidente del
Centro nazionale
di documentazione

Inizia, con questo numero, la pubblicazione di una nuova rivista del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. In questi primi anni di attività il Centro ha cercato di far crescere una nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza proponendo una serie di riflessioni e di informazioni sulla condizione dei cittadini di età minore nel nostro Paese, sulle difficoltà che essi spesso incontrano per preservare la propria identità e sviluppare la propria personalità, sui loro diritti spesso trascurati, sull'impegno per assicurare un'adeguata tutela e promozione di questi diritti, sulle iniziative più opportune per sviluppare una loro migliore qualità di vita e per il superamento delle condizioni di disagio che troppo spesso rischiano di sfociare in disadattamento prima e in devianza dopo.

Si sono così realizzati, pubblicati e diffusi dei quaderni - i "Pianeta infanzia" - dedicati a temi diversi. Abbiamo infatti, con alcuni numeri monotematici, affrontato alcuni problemi che ci sembravano cruciali nel nostro tempo: il tema delle violenze sessuali sull'infanzia; quello dei figli delle famiglie separate e ricostituite; quello relativo al lavoro minorile ed al connesso problema di un'adeguata formazione dei giovani al lavoro; quello dell'istituzionalizzazione dei bambini che sono costretti a vivere fuori della propria famiglia; quello relativo al fenomeno, non nuovo ma oggi in incremento, dei ragazzi che vivono gran parte della loro giornata sulla strada e degli interventi che possono essere realizzati per favorire una maggiore integrazione e partecipazione alla vita della comunità.

Infine, ad oggi, si è voluto dedicare anche un numero monotematico all'analisi della nuova legge sull'adozione internazionale, per fornire a tutti gli operatori del settore uno strumento per l'interpretazione delle nuove norme e per l'istituzione di adeguate prassi operative che corrispondano alla giusta esigenza di tante persone di avere un figlio, ma nel contempo rispettino quelli che sono i fondamentali diritti del bambino da adottare.

Accanto a queste pubblicazioni, dedicate a temi e fenomeni specifici, si sono realizzati altri quaderni con l'intento di consentire un più facile reperimento di strumenti legislativi di non agevole consultazione; un amplissimo annuario statistico sulla concreta condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese; un quaderno che estende il lavoro di monitoraggio statistico al di fuori dei confini nazionali, mettendo a raffronto i dati italiani con i dati europei; due quaderni con la raccolta di tutta la legislazione regionale in materia di tutela minorile, realizzando un'opera che è unica nel suo genere; si sta realizzando una completa raccolta di tutta la legislazione nazionale in materia minorile, portando così alla luce norme ancora vigenti ma del tutto sconosciute ed evidenziando conseguentemente le discrasie esistenti. Si sono, infine, pubblicati quaderni strettamente

dedicati alla documentazione relativa alla condizione delle bambine e dei bambini in Italia ed agli interventi legislativi, amministrativi e giudiziari effettuati nel nostro Paese e sul piano internazionale per tutelare e promuovere i diritti dei soggetti in formazione.

L'esperienza di questi anni di lavoro è stata, ci sembra, assai feconda e, dai segnali che ci sono arrivati, molto apprezzata da chi attivamente si occupa dei problemi dell'infanzia e dell'adolescenza e da chi opera, sul piano professionale o su quello volontaristico, in questo settore.

Per questo motivo appare oggi opportuno fare un ulteriore passo in avanti dando vita a una rivista trimestrale di riflessioni e documentazione che, con periodicità regolare, consenta al vasto pubblico degli operatori del settore una costante conoscenza ed un continuo aggiornamento sulle problematiche emergenti e sulle iniziative attuate.

La rivista, pertanto, sarà sviluppata in più parti. Una prima sezione sarà interamente dedicata all'approfondimento dei problemi che man mano vanno emergendo nel mondo minorile del nostro Paese; questa parte raccoglierà alcuni contributi di analisi e di proposta, scritti da esperti nei vari settori delle scienze umane che si occupano di soggetti in formazione. Ci auguriamo che questo possa contribuire a una migliore comprensione dei reali bisogni e delle attuali difficoltà dell'infanzia e dell'adolescenza e quindi a una maggiore responsabilizzazione del mondo degli adulti e a una migliore programmazione di azioni di sostegno e di superamento delle situazioni di disagio.

Una seconda parte raccoglierà una serie di rassegne delle iniziative, delle attività di interesse e dei dibattiti che sul tema dell'infanzia e dell'adolescenza si vanno sviluppando in vari organismi internazionali, nell'Unione europea, nel Parlamento italiano, nelle varie articolazioni del Governo centrale, nell'ambito delle competenze regionali, nel dibattito della stampa quotidiana, nella giurisprudenza che rende vivente nella concretezza dei casi della vita il diritto, nelle ricerche ed indagini compiute da istituti pubblici e privati, nelle attività degli organismi del privato sociale, nell'Osservatorio per i minori e nel Centro nazionale.

Una terza parte di documentazione riporterà integralmente testi di legge nazionali o regionali, risoluzioni di organismi internazionali, deliberazioni o prese di posizione di organismi anche non governativi di particolare rilevanza.

Una quarta sezione sarà dedicata alla condizione dei bambini nel mondo e cercherà di far conoscere esperienze particolarmente significative realizzate nel nostro Paese ad iniziativa di soggetti pubblici o privati in modo che le cosiddette "buone pratiche" non restino sconosciute ai più ma possano essere apprezzate - ed eventualmente adottate, con gli opportuni adattamenti, in altri contesti - realizzando così strumenti sempre più adeguati di sostegno al bambino e alla sua famiglia.

Non pubblicheremo invece, nella rivista, una rassegna relativa alla pubblicistica dedicata ai problemi minorili apparsa in monografie o in saggi di rivista: ciò perché data l'ampiezza del materiale raccolto, ci è sembrato opportuno dar vita a un'autonoma rassegna bibliografica che si affianchi a questa nostra rivista. La Rassegna bibliografica - di periodicità trimestrale - curata insieme dal Centro

nazionale, dal Centro regionale toscano e dall'Istituto degli Innocenti avrà gli stessi canali di diffusione di questa nuova rivista.

Oltre a questo, continuerà la pubblicazione dei quaderni monografici su singoli argomenti.

Ci auguriamo vivamente che questo nostro ulteriore sforzo possa risultare utile per sviluppare condizioni di vita adeguate per il soggetto in formazione e occasioni sempre più stimolanti per lui di costruzione, in libertà della sua identità personale e sociale. Il nostro impegno, infatti, non vuole e non può essere meramente accademico e astratto, guardando in vitro al bambino ed alle sue esigenze: la ragione della nostra presenza e della nostra opera sta nel tentativo, ambizioso ma non impossibile, di contribuire a far crescere una cultura nuova dell'infanzia e dell'adolescenza, di stimolare iniziative per rendere più accettabile la condizione di vita dei soggetti in formazione e più ordinato l'itinerario di sviluppo verso una sia pur relativa maturità, di consentire una migliore assunzione di responsabilità degli adulti, spesso tanto atoni, nei confronti delle nuove generazioni. Siamo entrati negli anni Duemila e abbiamo alle spalle un secolo in cui certamente non sono state completamente superate tristi forme di abuso sull'infanzia, di sfruttamento, di trascuratezza nei confronti di esseri umani che hanno assoluto bisogno dell'aiuto dell'adulto per maturare. È vero che in questo nostro secolo passato vi è stata anche una notevole, nuova, non sempre episodica e banale, attenzione ai bisogni dei soggetti in età evolutiva; un riconoscimento non sempre puramente formale che anche il minore è titolare e "soggetto" di diritti e non mero "oggetto" di riflessione per l'ordinamento giuridico; un serio tentativo di organizzare, a livello nazionale ed a livello locale, una strategia comune programmatica per dare, attraverso significative politiche per l'infanzia, risposte esaurienti alle richieste di chi intraprende un difficile cammino verso l'autonomia e la libertà.

Non vorremmo che nel nuovo secolo che si apre davanti a noi questo ancora embrionale impegno a favore dei soggetti deboli della nostra società, si appannasse e si dissolvesse e che ancora una volta le "onnipotenze" adulte tornassero a prendere il sopravvento.

Anche per questo è nato questo strumento di riflessione e conoscenza: speriamo di riuscire a raggiungere qualche, sia pure modesto, risultato.

Cento anni di giustizia minorile: un centenario da ricordare

1. I ragazzi di oggi: più fortunati o più cattivi di cento anni fa?

Luigi Fadiga
presidente
della Commissione
per le adozioni
internazionali

Sono passati cento anni da quel giorno del luglio 1899 in cui la Juvenile Court di Chicago tenne la sua prima udienza, giudicando finalmente con forme e modi appropriati il primo minore. Sono cento anni in cui secondo l'opinione più diffusa si sono verificati i maggiori mutamenti nella storia dell'umanità. Proprio a causa di questi mutamenti, o per lo meno a causa di alcuni di essi, siamo portati a credere che i ragazzi di oggi siano molto più fortunati dei loro coetanei di cento anni or sono. Siamo portati a pensare che, rispetto alle drammatiche condizioni di vita di molti fanciulli e adolescenti di fine Ottocento, la situazione odierna sia certamente preferibile, e che sia meglio nascere alla vigilia del XXI secolo piuttosto che alla fine del XIX. Ci sono validi argomenti per sostenere questa tesi, e molti importanti indicatori sociali ci aiutano a farlo. La mortalità infantile è fortemente diminuita; l'istruzione obbligatoria è diffusa in tutti i Paesi; le politiche sociali di sostegno alla famiglia e alla gioventù sono presenti nei programmi di tutti i governi. La denutrizione, lo sfruttamento, l'abbandono, sembrano ormai lontani: o per lo meno abbastanza lontani dai nostri orizzonti consueti.

Tutto questo ci fa sentire più tranquilli, e pensiamo talvolta che la giustizia minorile abbia raggiunto una fase di maturità, dove certe affermazioni dei padri fondatori sono divenute ormai fuori moda, non più adatte ai tempi. Se, come ci sembra, i ragazzi di oggi sono più fortunati, allora tanti discorsi sulla protezione e sulla prevenzione ci sembrano superati, fuori luogo, inutili.

D'altra parte, molti sono convinti che i ragazzi di oggi sono non solamente molto più fortunati ma anche molto più cattivi dei loro coetanei di cento anni fa. Spesso sentiamo dire che la criminalità minorile è fuori controllo, e all'inizio di ogni nuovo anno leggiamo statistiche allarmate dove si parla di "aumento continuo" o di "crescita inarrestabile" della delinquenza giovanile. Se è così ogni nuovo anno, c'è da temere che fra poche settimane, all'inizio del nuovo millennio, sentiremo statistiche apocalittiche. Naturalmente, se siamo convinti che i ragazzi di oggi sono più fortunati ma anche più cattivi, saremo portati a chiedere più poteri per la polizia, pene più severe, abbassamento della maggiore età penale. È molto facile che questa idea trovi sostenitori. I *mass media* in particolare sono molto interessati alla criminalità minorile. È un argomento che ha la capacità di far aumentare i lettori e gli ascoltatori, e quindi le vendite e i profitti. E d'altra parte i *mass media* hanno la caratteristica di influenzare grandemente l'opinione pubblica, che viene facilmente messa in allarme da questi problemi. Ed è molto

facile che i governi siano a loro volta influenzati da un allarme sociale in aumento, e cambino le politiche sociali puntando più alla repressione che alla prevenzione per non perdere consenso.

In realtà, non è affatto sicuro che i ragazzi di oggi siano più cattivi dei loro antenati. Le statistiche sociali sono un terreno infido, e le statistiche giudiziarie lo sono ancora di più. Esse non misurano il fenomeno, ma la reazione sociale al fenomeno. Un aumento delle denunce di furto può significare che ci sono più ladri, oppure che ci siamo stancati di farci derubare. Una diminuzione delle denunce di furto può significare che ci sono meno ladri, oppure che non abbiamo più fiducia nella polizia e preferiamo difenderci da soli comprando una pistola. Più di sessant'anni fa, quando fu creato il Tribunale per i minorenni di Roma, i minorenni denunciati per reati di violenza sessuale erano più numerosi di quelli che vengono denunciati oggi, e commettevano delitti più gravi di quelli dei ragazzi di oggi. Questo non vuol dire che a quell'epoca i ragazzi romani fossero più cattivi, e nemmeno che oggi siano diventati più buoni per merito del tribunale. Anzi, si potrebbe sostenere che sono più cattivi oggi, ma che nessuno li denuncia e che la polizia è diventata troppo tollerante. Molti pensano che le cose stiano proprio così: eppure non è affatto sicuro che abbiano ragione. Le statistiche giudiziarie sembrano dar loro torto. È vero che vi sono dei periodici aumenti di denunce, ma vi sono anche delle periodiche diminuzioni. I grafici delle statistiche giudiziarie minorili mostrano di solito una linea abbastanza piatta, con delle piccole salite a cui seguono delle piccole discese. Fra il 1990 e il 1997 in Italia il numero totale annuo delle denunce di minorenni fra i 14 e i 17 anni di età varia da un minimo di 32.295 (1990) a un massimo di 35.782 (1991), con incrementi annui percentuali che variano da +10,80 a -4,86 e con un valore assoluto finale (34.436) di poco superiore a quello iniziale.

La convinzione che i ragazzi di oggi siano più cattivi di quelli di ieri è dunque sbagliata, o per lo meno non può essere provata con certezza. In ogni caso chi pensa così deve tenere conto della ragionevole probabilità che i ragazzi di domani siano più buoni dei ragazzi di oggi, e che la linea del grafico delle denunce diventi una discesa. Naturalmente tutto questo non vuole dire che quando la linea diventerà di nuovo una salita si debba rimanere inerti. Vuole dire invece che gli strumenti per affrontare il problema non vanno cercati nell'abbassamento della maggiore età penale o nell'aumento delle pene per i minorenni, perché così facendo il risultato non sarebbe quello desiderato.

Ma anche l'idea che i ragazzi di oggi siano più fortunati è discutibile. In primo luogo, dimentica che in una grande parte del mondo la miseria e il sottosviluppo sono ancora presenti e talvolta in maniera più grave di un tempo. In secondo luogo non considera che il cambiamento sociale ha effetti diretti o indiretti anche sulla condizione minorile, e che questi effetti possono essere positivi ma anche negativi. In realtà, anche quando i cambiamenti sociali toccano direttamente la condizione minorile, accade raramente che il minore sia al centro del cambiamento, e accade ancor più raramente che il cambiamento sia - dove possibile - rivolto a realizzare il suo migliore interesse. Accade invece che il mi-

nore sia tenuto ai margini dei cambiamenti che lo riguardano, o peggio che quei cambiamenti vengano utilizzati solo a vantaggio di altri soggetti e a danno del minore.

Così ad esempio là dove per effetto del calo delle nascite la popolazione minorile diminuisce, la quota di risorse a lei destinata non risulta proporzionalmente in crescita ma viene distribuita ad altre fasce sociali. Se meno bambini si dividono la stessa torta, ognuno dovrebbe averne una fetta un po' più grande e stare un po' meglio di prima. Ma questo non accade. Di solito, la torta in più viene mangiata da un altro che non è un bambino, e le risorse che si sono rese disponibili vengono utilizzate per altri obiettivi.

La ragione di questo fenomeno è molto semplice: la popolazione minorile è l'unica fascia sociale priva di rappresentanza politica, e quindi non è in grado di influire sulle scelte economiche e sulle politiche sociali che la riguardano. E tanto meno è in grado di influire sul mutamento sociale, o di approfittarne quando ne potrebbe avere un vantaggio. Da diversi anni la sociologia ha cominciato a studiare l'infanzia come gruppo sociale minoritario, e ha messo in luce una lunga serie di discriminazioni che vengono commesse a suo danno, senza che ciò dia luogo a manifestazioni, scioperi o ad altre forme di protesta. Questo aspetto del problema dovrebbe essere sempre tenuto presente quando si riflette sulla condizione dei minori e sugli effetti dei grandi mutamenti sociali che sono avvenuti o che sono in corso. Accanto al tradizionale approccio psicologico che considera i problemi del singolo minore, un approccio sociologico che considera l'infanzia come un gruppo sociale può essere di grande utilità.

2. Mutamenti sociali e condizione minorile

Un'elencazione dei mutamenti sociali che hanno influenzato e stanno influenzando in questa fine secolo la condizione dei minori è necessariamente soggetta a rischi di errore per omissione. Per di più, in questa materia ogni distinzione o classificazione rischia di essere arbitraria, perché vi sono aspetti del mutamento strettamente connessi e fra loro interagenti o interdipendenti. È difficile dire quale sia la causa primaria di certi effetti, che sovente agiscono anch'essi come cause di altri effetti successivi. Solo per comodità di analisi mi sembra che si possano individuare cinque settori principali di cambiamento: economico; sociale in senso stretto; familiare; tecnologico; politico. In ciascuno di questi campi si sono verificati forti cambiamenti dall'inizio del secolo. Considerati dal punto di vista dell'infanzia, gran parte di loro ha avuto effetti positivi e ha portato a un netto miglioramento della condizione minorile. Altri invece hanno avuto effetti negativi, oppure hanno creato per i minori nuove situazioni di rischio.

Il cambiamento economico è forse quello più evidente. Le condizioni di maggiore benessere di molti Paesi hanno portato conseguenze estremamente positive per i bambini. La mortalità è diminuita, e la durata media della vita si è allungata. Per un bambino di oggi, il rischio di morire alla nascita o di rimanere orfano è molto più ridotto che nel passato. Nuovi medicinali hanno vinto molte

delle malattie infantili più gravi. Fame, denutrizione, analfabetismo, nei Paesi sviluppati sono scomparsi. Viceversa, in quelle parti del mondo dove la popolazione continua a vivere in condizioni di grande povertà, la situazione dei minori è stata peggiorata dalla globalizzazione dell'economia. Di frequente si è verificato il collasso delle piccole economie locali, che ha avuto per conseguenza una maggiore povertà e una accelerata e caotica urbanizzazione. Ne sono derivate tensioni sociali e politiche sovente esplose in crudeli conflitti armati. Le grandi migrazioni dai Paesi poveri verso i Paesi ricchi riflettono questa tragedia.

Le prime vittime di questo stato di cose sono i minori. Nelle zone in crisi molti bambini vengono abbandonati; si diffonde lo sfruttamento del lavoro minorile. Altri fanciulli vengono arruolati e fatti combattere in conflitti tribali. Altri invece emigrano illegalmente verso i Paesi ricchi, alla ricerca illusoria di un futuro migliore, e diventano vittime di trafficanti di droga e di sfruttatori della prostituzione. Anche quando ciò non accade, la loro integrazione è difficile e l'esclusione sociale molto frequente.

Connesso al mutamento economico è il mutamento sociale. L'immigrazione, soprattutto se illegale, può generare razzismo e tensioni sociali, conflitti di norme e di culture, crisi di identità negli immigrati ma anche in alcuni strati della popolazione locale. I minori ne sono le prime vittime. L'integrazione scolastica può essere difficile; il bambino straniero può sentirsi rifiutato dal gruppo dei pari. Nello sforzo di superare l'esclusione, può abbandonare frettolosamente valori e comportamenti della cultura di provenienza, entrando in conflitto con i genitori. D'altra parte gli stessi Paesi di immigrazione soffrono di problemi conseguenti al mutamento. Il consenso sui valori comuni si è molto ridotto. Il pluralismo delle idee e dei valori è molto diffuso. I ruoli di genere sono in trasformazione. I modelli familiari e gli stessi ruoli genitoriali non sono più conformi ai modelli tradizionali. Ci sono dei mutamenti nello stesso ciclo di vita degli individui e delle famiglie. Per esempio, il prolungamento dell'adolescenza; il ritardo dell'ingresso nella vita adulta, il ritardo nella formazione della nuova famiglia, il ritardo nella procreazione dei figli.

In molti Paesi avanzati il tasso di fertilità è in calo, e quindi la popolazione minorile, che già di per sé è una fascia sociale debole, diviene ancora più debole per effetto del calo numerico. Secondo alcuni studiosi di demografia, la diminuzione delle nascite va posta in relazione con un mutato atteggiamento della società verso i fanciulli. Si fa l'ipotesi che in un prossimo futuro il minore occupi nella società un posto sempre più piccolo. In sostanza, ci sarebbe una perdita di valore sociale del figlio. D'altra parte si assiste anche al fenomeno opposto, come dimostrano il diffondersi dell'adozione internazionale e la procreazione artificiale. Questi settori infatti permettono di constatare che oggi, accanto alla perdita di valore sociale dei figli, coesiste una ricerca a volte spasmodica di genitorialità.

I modelli familiari sono in trasformazione. La famiglia patriarcale è scomparsa da tempo. Con essa è scomparso anche un sistema educativo basato sull'autoritarismo e sulla discriminazione di genere. Spazi nuovi di autonomia e di libertà si sono aperti per i figli, i cui diritti nei confronti dei genitori trovano or-

mai riconoscimento esplicito nella legge. La famiglia nucleare coniugale, per lungo tempo prevalente nei Paesi di maggiore sviluppo socioeconomico, non costituisce più il modello dominante. Le famiglie ricostituite danno vita a nuove reti di parentela e a nuove forme di solidarietà familiare. In questo senso possono essere viste come una risorsa affettiva e relazionale che in qualche modo supera i limiti della famiglia nucleare senza presentare i difetti della famiglia patriarcale. Ma l'introduzione di queste nuove relazioni, assai complesse, può dare luogo anche a conflitti interpersonali molto forti, con grave pregiudizio per il bambino. D'altra parte, la complessità stessa delle relazioni interpersonali può dar luogo a una più difficile interiorizzazione delle figure genitoriali e quindi a un senso di insicurezza e di instabilità.

Sono anche diffuse e in aumento le famiglie con un solo genitore, spesso conseguenti a un'augmentata instabilità coniugale e di coppia. Queste famiglie, di solito formate dal genitore donna e dal suo o dai suoi figli, sono economicamente più vulnerabili e quindi più esposte al rischio di povertà e di declassamento sociale. I bambini sono i primi a sentirne le conseguenze, che molto spesso si riflettono anche sul piano relazionale. Infatti i contrasti fra il genitore affidatario e il genitore non convivente possono portare a tensioni emotive pregiudizievoli per il bambino. In altri casi, il genitore non convivente scompare dalla vita del figlio e si disinteressa di lui dal punto di vista economico e anche affettivo.

La genitorialità biologica e la genitorialità sociale non sono più strettamente connesse come un tempo. L'adozione con effetti legittimanti è entrata nel costume in tutti i Paesi avanzati. Il figlio adottivo è parificato in tutto al figlio biologico, sia nella legge sia nel costume. Nessuno saprebbe contestare l'affermazione che «si diventa genitori e figli per l'affetto, non per il sangue». Ma in quegli stessi Paesi avanzati il calo delle nascite e la diminuita fertilità stanno diventando un problema sociale rilevante. Accanto a esso, e forse anche a causa di esso, è divenuta forte la ricerca di genitorialità a qualunque costo. L'adozione è vista spesso come un mezzo per raggiungere questo scopo, anziché come uno strumento per dare una famiglia a un bambino abbandonato. Per effetto del maggiore benessere e del mutamento del costume sono tuttavia quasi scomparsi gli abbandoni dell'infanzia, per cui è vertiginosamente aumentata la ricerca di bambini da adottare nei Paesi in via di sviluppo. L'adozione internazionale può essere una preziosa risorsa per i bambini abbandonati, ma può anche rappresentare un pericolo. Senza un adeguato controllo pubblico i bambini possono diventare vittime di loschi traffici ed essere trasformati loro malgrado da esseri umani in mercanzia. A loro volta, i Paesi in via di sviluppo possono diventare oggetto di una nuova e odiosa forma di colonialismo da parte dei Paesi ricchi.

Le nuove tecnologie stanno producendo cambiamenti ancora in corso, dei quali non sempre è facile prevedere gli sviluppi. È facile però prevedere che alcuni di questi cambiamenti presenteranno per i minori del XXI secolo dei rischi del tutto ignoti ai loro antenati. Il rischio più evidente riguarda le nuove tecniche di riproduzione e i loro effetti sul ruolo dei genitori. Alcuni giuristi cominciano già a sostenere che la genitorialità dovrebbe fondarsi su una base contrattuale, e

cioè su un progetto di cooperazione nell'attività procreativa fra vari individui: chi fornisce il seme, chi l'ovulo, chi l'utero per condurre a termine la gravidanza quando questa non avvenga tutta in ambiente artificiale. In questo quadro, il rapporto parentale diverrebbe oggetto di un accordo volontario delle parti, liberamente assunto prima del concepimento e giuridicamente vincolante come un contratto. Genitorialità sociale e genitorialità biologica verrebbero così completamente lasciate all'autonomia privata, libera di dare all'accordo riproduttivo un contenuto patrimoniale avente natura di controprestazione (c.d. "vendita di servizi riproduttivi").

Questa prospettiva è preoccupante. Infatti il principale soggetto dell'accordo, e cioè il bambino che sarà concepito, non può esprimere alcuna volontà e viene trasformato in oggetto del contratto. La somiglianza con la vendita di neonati è molto forte. Sotto questo aspetto, la condizione dei minori del XXI secolo rischia di essere assai peggiore di quella dei loro antenati. Il figlio, un tempo considerato un valore sul piano etico (il figlio come dono) o più semplicemente su quello economico (il figlio come forza lavoro), rischia di diventare un oggetto di consumo, un bambino "usa e getta". Certe adozioni fallite con restituzione del bambino, certe richieste di risarcimento danni proposte nei confronti delle agenzie di adozione, ricordano molto da vicino l'*actio redibitoria* del diritto romano, che poteva essere proposta dal compratore contro il venditore in caso di vizi della cosa venduta.

Altre innovazioni tecnologiche con profondi effetti sulla condizione dell'infanzia sono in corso. Fra queste la principale è certamente quella telematica, che qualcuno ha chiamato col nome di rivoluzione. In questo campo i progressi sono stati e sono così veloci da rendere per certi aspetti insufficiente anche la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, che pure ha appena compiuto dieci anni di vita. I nuovi mezzi di comunicazione possono assicurare ai minori nuove occasioni di apprendimento, di comunicazione e di istruzione, e togliere dall'isolamento e dall'ignoranza larghe fasce di popolazione minorile. Il contributo delle reti telematiche all'uguaglianza delle opportunità non può essere negato. Ciononostante, quelle stesse reti possono rappresentare un nuovo pericolo per i minori, sia che essi se ne avvalgano direttamente sia a causa di abusi da parte di terzi. Molto spesso i genitori non hanno le stesse capacità dei figli nell'apprendere l'uso delle nuove tecnologie, e almeno per i primi tempi non sono in grado di aiutare e guidare i figli in questo campo. Ma questo è certamente il rischio minore.

Per la loro estrema flessibilità, rapidità e facilità nelle comunicazioni, i nuovi strumenti sono stati rapidamente utilizzati da organizzazioni criminali che sfruttano la pornografia e la prostituzione minorile. Anche molte organizzazioni di pedofili hanno ben presto scoperto i vantaggi della telematica. Nella rete mondiale Internet sono presenti numerosi siti che propongono bambini per pratiche sessuali. Esiste anche un movimento di idee che vuole rendere positiva l'immagine sociale del pedofilo, presentato come un soggetto che non si impone con la violenza ma che stimola nel bambino liberamente consenziente l'inizio dell'attività sessuale. In realtà, il bambino non è affatto capace di consentire liberamente a ciò di cui non comprende l'importanza e il significato. Questa visione defor-

mata della realtà rappresenta uno dei rischi più gravi per i bambini di oggi. La diffusione della violenza sessuale sui minori e i danni gravissimi che essa produce destrutturando la mente di un soggetto debole in via di evoluzione hanno prodotto una forte reazione da parte dei governi e dei parlamenti. È necessario però essere consapevoli che sotto questo profilo la condizione dei minori di oggi è per molti aspetti peggiore di quella dei loro antenati.

Anche l'adozione è presente nella rete Internet in maniera massiccia. Digittando la voce "adozione di minori" in qualunque browser, si rimane stupiti dal numero elevatissimo di risposte, nell'ordine di migliaia di siti. Molti di loro, considerati legali, offrono cataloghi fotografici *on line* dove è possibile scegliere il bambino preferito in vista di una successiva adozione. Sembra che altri siti, certamente illegali, offrano bambini in vendita.

Infine, occorre considerare il mutamento politico. L'ultimo decennio è stato caratterizzato in Europa da cambiamenti molto profondi. Sconvolgimenti istituzionali e politici, crudeli guerre locali e movimenti di grandi masse di popolazione hanno riportato in certe parti d'Europa la morte, la fame e la disperazione. La ricquistata libertà di molti è stata pagata a duro prezzo dai bambini.

3. Come è cambiato il diritto

Quali effetti hanno avuto sul piano del diritto dei minori questi grandi mutamenti? La domanda, fra giuristi, non può essere evitata. Ora a me sembra che siano due le conseguenze principali. La prima consiste nella crisi della nozione di "interesse del minore". La seconda nella crescente tendenza a risolvere i conflitti familiari senza l'intervento del giudice. Entrambe le conseguenze presentano per i minori di oggi dei nuovi rischi, sconosciuti ai loro antenati. Il criterio dell'interesse preminente del minore è nato dall'esigenza di controbilanciare la situazione di debolezza del singolo minore nel processo, e di non far sentire troppo violato il principio della *égalité des armes*. Esso è stato per molti anni e in molti Paesi la bussola del giudice minorile e la sua unità di misura. In buona parte lo è ancora. Per decidere se un minore doveva essere punito oppure no, essere affidato alla madre oppure al padre oppure essere allontanato dalla famiglia, i giudici minorili hanno utilizzato a lungo quel criterio e ancora oggi con frequenza lo fanno o dicono di farlo.

Il principio dell'interesse del minore richiede che il giudice possa disporre di un buon margine di discrezionalità nella decisione. Le "Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile", dette anche "Regole di Beijing", hanno accolto questo principio (paragrafo 6.1). Stabiliscono anche, per limitarne i rischi, che il potere sia controbilanciato dalla specializzazione e dalla professionalità del giudice e degli operatori minorili (paragrafo 6.3).

Ma non è la specializzazione che da sola può rendere accettabile il potere discrezionale del giudice, bensì l'ampiezza del consenso sociale su valori comuni. Se molti pensano che sia meglio per un bambino piccolo essere affidato alla madre piuttosto che al padre, è facile per il giudice decidere in questo senso affermando che quello è il suo preminente interesse. Se molti pensano che ci debba essere

un'educazione severa, è facile per il giudice minorile considerare conformi all'interesse del minore certi divieti imposti al figlio dal genitore, e talora anche certe punizioni. Senonché, nella società multiculturale di oggi l'indeterminatezza del principio dell'interesse del minore si è andata spesso trasformando da pregio in un difetto. I giudici minorili si sono trovati senza bussola, senza unità di misura. Oppure, ciascuno si è ritrovato con la sua bussola e il suo metro personale: e questo ha favorito l'accusa che viene spesso rivolta al giudice minorile di parteggiare per il minore, di non essere abbastanza terzo. In molti Paesi avanzati la giustizia minorile è messa in difficoltà da questa accusa, e vi sono proposte per la sua soppressione.

La seconda conseguenza dei mutamenti sociali sul diritto minorile riguarda a mio parere la crescente tendenza a degiurisdizionalizzare i rapporti familiari. Nei Paesi avanzati l'eguaglianza nella coppia non è più solo formale ma tende a divenire sostanziale. La parità fra i due soggetti fa sentire sempre meno necessario l'intervento del giudice, e anzi lo rende sgradito come una intrusione in faccende private. Ciò significa fra l'altro che si preferisce risolvere i conflitti familiari fuori dai tribunali, attraverso forme di mediazione che permettano alle parti di trovare un accordo soddisfacente senza fare ricorso al giudice. Questa strada ha molti vantaggi: diminuzione della litigiosità, maggiore possibilità dei giudici di occuparsi di casi gravi, minori costi per il bilancio dello stato, tuttavia presenta dei rischi per i minori. Nel procedimento di mediazione essi hanno minori garanzie e non è assicurato il diritto di essere sentiti, come avviene nel procedimento davanti al giudice. È possibile che i genitori e il mediatore non tengano conto del suo punto di vista e delle sue ragioni. Quando si risolve un conflitto al di fuori dei tribunali, la parte debole rischia di essere meno garantita: e nei conflitti familiari il minore è certamente la parte più debole.

4. Conclusioni

Questi pericoli e questi rischi erano ben lontani dalle preoccupazioni di quei nostri colleghi che cento anni or sono, nell'aula della Juvenile Court di Chicago, tenevano la loro prima udienza e giudicavano il primo minore. Di altri pericoli più appariscenti dovevano tenere conto, e forse resterebbero increduli davanti a questi timori. Il giudice minorile di oggi ha un compito più complesso. La dimensione del cambiamento sociale intervenuto in questo secolo lo obbliga a confrontarsi con problemi nuovi, che spesso non trovano risposte precostituite nella legge e neppure nell'etica. Ma, accanto ai problemi nuovi, egli deve confrontarsi con i problemi vecchi, che purtroppo non sono scomparsi. Secondo i calcoli dell'Unicef, più di dodici milioni di bambini sotto i cinque anni muoiono ogni anno nel mondo. Nove milioni di loro muoiono per cause prevenibili con rimedi e provvedimenti a basso costo a cui i Paesi industrializzati ricorrono normalmente da cinquant'anni. I diritti di quei bambini non sono assicurati nemmeno nella misura minima necessaria alla sopravvivenza.

La giustizia dei minori ha davanti a sé ancora un lungo cammino.

I servizi sociali in attesa della legge quadro

Franco Dalla Mura
docente di diritto
amministrativo
Università di Verona

Non deve sorprendere che la legge quadro sui servizi sociali, attesa ormai da un trentennio, stia per vedere la luce proprio in un momento che viene dai più definito come di “crisi dello stato sociale”.

I grandi cambiamenti – personali e sociali – non avvengono quasi mai quando tutto va per il meglio, ma quando lo stimolo dato dalle difficoltà e dalla crisi sollecita, insieme, l’abbandono dei vecchi fardelli e la ricerca di nuove soluzioni.

Per una corretta comprensione degli eventi, bisogna però porre la massima attenzione anche al contesto nel quale essi si inseriscono, superando la ristrettezza di una lettura che si limiti alla specifica oggettività delle premesse e delle azioni.

Quindi, alla domanda “dove sta andando il sistema di servizi sociali del nostro Paese?” occorre dare una risposta articolata e circostanziata, inquadrando il tema in una riflessione più ampia, sia sotto il profilo storico che sotto quello tematico.

Sotto il primo profilo, va subito rilevato il grande significato dell’attuale momento nel processo evolutivo dei servizi: non solo ci troviamo di fronte a una tappa fondamentale di tale processo, ma a un momento di rilievo veramente storico, che trova solo due precedenti di analoga importanza nella storia del nostro Paese.

1. I precedenti storici: l’ispirazione liberale e privatistica

Nel processo evolutivo in cui gli eventi che esaminiamo si collocano può essere individuato come punto storico iniziale l’anno 1862, al quale risale l’approvazione della prima legge italiana sul tema che a quei tempi corrispondeva a ciò che oggi noi chiamiamo “servizi sociali”, e cioè sulla beneficenza.

Così si esprime Salvatore D’Amelio, primo presidente di Corte d’Appello e direttore negli anni Venti della rivista *La rivista di diritto pubblico e la giustizia amministrativa*, nella sua opera *La beneficenza nel diritto italiano: storia delle leggi*, 2° ed. riv. e completata, Roma, 1928:

«Pubblicata la legge sulle opere pie del 20 novembre 1859 per le antiche provincie del regno sardo e per la Lombardia ed estesa, come a suo luogo si è detto, con i decreti commissariali e con la legge 9 ottobre 1861 n. 249, all’Umbria, alle Marche, a tutta l’Emilia; si pensò di estendere ancora la stessa a tutto il nuovo regno italico, e specie alle provincie meridionali, per suggellare l’unità legislativa in così importante argomento. All’uopo il ministro Riccardi, nella tornata 28 dicembre 1861, presentava alla Camera elettiva una proposta per estendere indistintamente a tutte le provincie del regno la legge sulle opere pie del 1859 rilevando co-

m'essa si uniformasse al sistema elettivo e di autonomia già prevalente nell'amministrazione comunale e provinciale, perchè anche alla pubblica beneficenza dovevano essere applicate quelle norme di libertà e di sindacato popolare che danno vita agli interessi locali... Ma la Commissione parlamentare si propose il quesito se dovesse accettarsi il disegno del Ministro, ovvero si dovesse approfittare di quest'opportunità per modificare la legge del 1859.»

L'attuazione di questo divisamento determinò l'elaborazione della prima legge italiana sulle opere pie, votata e approvata dalla Camera dei deputati, nella tornata 24 giugno 1862 (con voti 168 contro 55) e dal Senato, nella tornata del 28 luglio 1862 (con voti 63 contro 16) e sanzionata dal Re il 3 agosto 1862, entrando in vigore il 1° gennaio 1863, giusta l'art. 38 della legge stessa. Contemporaneamente fu emanato il regolamento del 27 novembre 1862, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 5 dicembre 1862.

Prosegue il D'Amelio precisando che «I concetti fondamentali, informativi di questa prima legge sulle opere pie nel nostro regno d'Italia, furono spiegati dal ministro U. Peruzzi, in una Circolare n. 163 del Ministero dell'Interno, Divisione 5, in data 23 dicembre 1862».

Penso possa essere illuminante riportare alcuni passi significativi della circolare ministeriale citata dal D'Amelio:

«Male si apporrebbe chi credesse nella nuova legge di trovare tracciato l'ordinamento da imporsi a ogni singolo ramo della beneficenza, ovvero i modi diretti per farli prosperare o per isradicare gli abusi che vi si fossero introdotti.

Tale non poteva essere una legge fondamentale organica della beneficenza, la quale mira a uno scopo più elevato e conforme ai dettati della libertà; a quello cioè di sottrarre le Opere pie dall'intemperante influenza governativa e dal vassallaggio verso altri poteri e ordini sociali cui non erano state originariamente soggette, per condurlo sotto al regime dei legittimi loro amministratori e alla tutela di quelle Autorità provinciali e comunali che, associate bensì al Governo, ma in molti rapporti compiutamente autonome, emanano per elezione periodica dal grembo della popolazione, ne studiano i bisogni e debbono sapere come provvedervi.

La legge 3 agosto 1862, largamente informata ai principi decentralizzatori, è severamente parca d'ogni dettaglio che possa urtare colle diverse abitudini delle Province italiane o dissentire dall'indole di alcuno speciale istituto.

«Per essa (la legge n.d.r.) è a credersi che in quelle provincie - e sono le più - nelle quali la beneficenza è già incamminata sovra orme liberali, troverà argomento di un maggiore sviluppo nel ritemperarsi in un'atmosfera più indipendente, per guisa che, sottratto all'usurpazione governativa, possa il prezioso deposito essere affidato alle mani e al senso illuminato dei più onorati cittadini, come avveniva ai nostri tempi migliori.»

Penso che i brevi passi che ho trascritto non solo ci ricordino che il valore e il significato delle autonomie locali e del decentramento (allora curiosamente chiamato "decentralizzazione") fossero anche molto tempo fa ben noti e, tutto sommato, percepiti in modo analogo a quello d'oggi, ma che siano anche utili per rappresentare alcuni aspetti fondamentali del significato politico della legge

del 1862, evidenziando come, nel presente momento evolutivo, sia particolarmente interessante e attuale il suo esame critico.

I principi informatori della prima legge italiana sulla beneficenza possono essere così sintetizzati:

- “restituzione” ai privati cittadini delle responsabilità relative alla beneficenza e corrispondente arretramento delle responsabilità istituzionali, verso le quali il legislatore del 1862 nutre una pesante sfiducia;
- semplificazione;
- valorizzazione delle specificità locali.

Non v'è bisogno di ulteriori commenti per evidenziare la singolare attualità della posizione del ministro Peruzzi, che quasi un secolo e mezzo fa firmava la circolare ministeriale che accompagnava l'attuazione della legge del 1862.

In quale modo la scelte legislative della metà dell'Ottocento possono essere confrontate con le attuali linee di tendenza politico-culturali e legislative ?

A tale scopo credo sia opportuno soffermarsi brevemente sui due “passaggi” storici che la “beneficenza” ha attraversato nei decenni seguenti.

Il primo momento di profondo cambiamento si è avuto verso la fine del secolo XIX quando, con la legge 17 luglio 1890 n. 6972 (meglio nota come “legge Crispi”), il sistema italiano della beneficenza ha abbandonato l'ispirazione liberale e privatistica che lo caratterizzava (e del quale la legge del 1862 è emblematico esempio) per abbracciarne una pubblica: la beneficenza diviene “pubblica” e nascono le I.P.B., istituzioni pubbliche di beneficenza, che poi diverranno IPAB, cioè istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Con la legge Crispi, che attraverso momenti di gloria e di crisi è comunque arrivata ancora viva ai nostri giorni, si riconosce una responsabilità diretta e primaria delle pubbliche istituzioni nella risposta a quelli che oggi noi chiamiamo i bisogni sociali della popolazione.

Bisogna attendere quasi un secolo per incontrare un secondo evento di importanza paragonabile alla legge del 1890: nella seconda metà degli anni Settanta assistiamo alla trasformazione dell'assistenza/beneficenza crispina nei moderni servizi sociali.

Ciò avviene grazie a una illuminata scelta del legislatore che, in occasione della prima vera attuazione dei principi costituzionali di autonomia locale, ha colto l'opportunità di associare al trasferimento dallo Stato agli enti locali delle funzioni amministrative relative alla “beneficenza pubblica” (ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione) la riforma sostanziale di tale settore.

Dal 1977 a oggi, i servizi sociali sono entrati nel patrimonio culturale, sociale e istituzionale del nostro Paese e nella vita delle comunità locali, con una progressione strettamente legata alla realizzazione e al perfezionamento del sistema delle autonomie locali.

La centralità del ruolo dei Comuni nelle politiche e nei servizi sociali - definita chiaramente con il DPR 616/1977 - ha trovato nella riforma delle autonomie locali del 1990 un riscontro coerente e definitivo.

Ma a tale processo di parallelo e sinergico sviluppo del sistema dei servizi e di quello delle autonomie, si sono accompagnati negli anni Novanta due altri

processi di fondamentale importanza per una corretta “lettura” delle problematiche e delle prospettive attuali: una evoluzione/involuzione del sistema dei servizi sociali e una rapida crescita del “terzo settore”.

2. Una tendenza involutiva

Il primo processo è stato ed è tuttora costituito da una tendenza involutiva che non ha tardato a manifestarsi nel sistema.

La mancata approvazione della legge quadro sui servizi sociali ne è stata il primo sintomo e, insieme, la prima causa: con l’approvazione della legge quadro della sanità (la legge di riforma del sistema sanitario nazionale n. 833/1978), l’approvazione della corrispondente legge quadro sui servizi sociali diveniva necessaria e urgente.

Ciò per una serie di evidenti ragioni: la necessità di ampliare e rendere più “certo” l’ambito entro il quale avrebbe potuto svilupparsi l’attività legislativa delle Regioni anche nel sociale; la necessità di garantire uno sviluppo omogeneo ed equilibrato dei servizi sociali nelle diverse zone del Paese; la necessità di assicurare ai servizi sociali uno sviluppo non inferiore per qualità ed esigibilità a quello dei servizi sanitari; la necessità, infine, di garantire l’integrazione fra i due sistemi, quello dei servizi sociali e quello dei servizi sanitari, in considerazione degli stretti legami che intercorrono fra essi.

In mancanza della legge quadro di settore, invece, i servizi sociali si sono sviluppati in modo eterogeneo, e solo in ragione della capacità e della volontà manifestate dalle singole Regioni e dai singoli enti locali; fortunatamente, però, secondo logiche, tutto sommato, sufficientemente coerenti fra loro.

Ciò che è generalmente mancato – almeno sino a qualche tempo fa – è stata la capacità di “inventare” autonomi strumenti e percorsi di programmazione dei servizi.

Ma, anche sotto questo profilo, le Regioni più avvedute (a partire dal Veneto con la legge regionale n. 5/1996) hanno saputo superare le difficoltà derivanti dalla mancanza di strumenti tipici di programmazione del sociale, che fossero legislativamente definiti a livello nazionale, e hanno sfruttato le opportunità offerte dai poteri a esse attribuiti – in particolare – dall’articolo 3 della legge n. 142/1990 che, tra l’altro, stabilisce che: «La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile», che «la regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali», che la legge regionale «stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione e indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell’attuazione dei programmi regionali», e che

«la legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 7 e i programmi regionali, ove esistenti».

A prescindere, quindi dall'esistenza di una legge quadro di settore, che specificamente disciplinasse in poteri regionali in tema di pianificazione programmazione dei servizi e degli interventi sociali, le Regioni erano in possesso degli strumenti genericamente previsti dalla legge di riforma delle autonomie locali.

Oltre che dalla mancanza della legge quadro sui servizi sociali, la tendenza involutiva è stata certamente favorita anche dalle modificazioni apportate all'inizio degli anni Novanta dalla riforma della Sanità compiuta con il DLgs 502/1992 e con la conseguente uscita delle unità sanitarie locali (divenute aziende sanitarie) dall'orbita comunale, con corrispondente ingresso nell'orbita regionale.

È pur vero che nel corso degli anni Ottanta i Comuni avevano molto timidamente utilizzato i forti poteri di determinazione delle politiche sanitarie locali che erano loro attribuiti prima della riforma De Lorenzo; ma è altrettanto vero che con quest'ultima gli enti locali sono stati collocati in una posizione tale da rendere concretamente nullo il loro ruolo politico di indirizzo nei confronti del sistema sanitario pubblico.

Infine, l'uscita di scena della "vecchia" dirigenza politica, le difficoltà economico-finanziarie del Paese e il generale processo di globalizzazione hanno portato a una vera e propria "crisi della politica" e alla incapacità di esprimere quella progettualità politica che è alla base di qualsiasi iniziativa innovativa nei servizi sociali, che - ancor più che in altri settori - non può certo fondarsi direttamente sull'elaborazione di strumenti tecnici.

Nel vuoto della politica, la crisi dello stato sociale è ormai conclamata e attorno al capezzale si succedono da tempo medici che prescrivono le cure più disparate, ma che hanno alcuni elementi in comune: la valorizzazione del ruolo delle formazioni sociali nelle politiche sociali; la semplificazione; l'autonomia.

È veramente singolare questa "vicinanza" dell'atteggiamento politico-culturale odierno a quello della metà dell'Ottocento. Ma sino a che punto due contesti sono fra loro paragonabili, quanto, sopra tutto, alle prospettive di evoluzione?

La risposta a tali domande è relativamente semplice: i due momenti sono fra loro non solo temporalmente, ma anche sostanzialmente lontani; fra essi si colloca tutta la secolare evoluzione del sistema di servizi ed è impensabile che possa ora affermarsi una logica neoliberista analoga a quella che caratterizzava le scelte legislative del 1862, come taluno, talvolta anche da posizioni autorevoli, cerca - più o meno in buona fede - di sostenere.

La centralità del ruolo dell'ente locale quale perno di tutte le politiche locali e promotore di processi di sviluppo è ormai troppo profondamente penetrata nel nostro ordinamento giuridico per ipotizzare un ritorno a posizioni liberiste di stampo ottocentesco, quale possibile alternativa a una restaurazione di stampo "neostatalista", altrettanto impensabile.

Il principio di sussidiarietà verticale, presente nel nostro ordinamento quale specificazione del noto principio di sussidiarietà da tempo affermato in sede comunitaria europea, rappresenta la prima garanzia contro il "ritorno all'Ottocento".

Dopo la riforma del 1990 e l'ulteriore processo di decentramento autonomistico avviato con la legge n. 59/1997, il Comune ha ormai assunto un ruolo primario nel sistema delle responsabilità istituzionali, e sulla concreta attuazione di tale vastissima riforma, di cui la legge Bassanini rappresenta il completamento, non potranno che concentrarsi gli impegni delle istituzioni e della società civile almeno nei prossimi vent'anni.

Il principio fondamentale della prossimità della responsabilità istituzionali rispetto al territorio e alla popolazione non può che rendere ineludibile la conservazione di responsabilità pubbliche nella garanzia della vitalità di uno stato sociale che, anche se in parte diverso da quello prefigurato in occasione delle grandi riforme della seconda metà degli anni Ottanta, continuerà certamente a esistere e a evolversi positivamente.

Il vero problema per la continuità e il miglioramento dello stato sociale è costituito, da una parte, dalla presenza e dalla maturità di una classe dirigente che sappia ancora trovare il senso della politica (non cadendo nel trabocchetto del tecnicismo), e dall'altra dalla capacità tecnica degli apparati di integrarsi con la parte politica e di utilizzare con essa proficuamente gli strumenti che l'ordinamento offre per il governo di un sistema di responsabilità che si è fatto molto più complesso di quanto non fosse anche solo pochi anni or sono.

Per dare un'idea dell'importanza di una forte maturazione culturale a livello politico e tecnico, basti pensare alle novità introdotte nel nostro ordinamento giuridico dalla legge 265/1999, che ha significativamente valorizzato le pubbliche amministrazioni locali quali veri e propri ordinamenti giuridici.

In passato si soleva distinguere lo "stato-ordinamento" dallo stato quale soggetto giuridico detentore dei poteri pubblici e quale apparato organizzativo avente la funzione di amministrare. Oggi, analoga distinzione va fatta a proposito degli enti locali, e in particolare del Comune, che con la Provincia ha trovato nelle norme introdotte nella legge 142/1990 a opera della legge 265/1999 una nuova e più pregnante tutela proprio in quanto "ordinamento giuridico locale".

L'articolo 4 della legge 142/1990, infatti, si arricchisce di un nuovo comma 2 bis, che così recita: «La legislazione in materia di ordinamento dei comuni e delle province e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per l'autonomia normativa dei comuni e delle province».

L'importanza di tale norma non deve sfuggire: in tema di autonomie locali, la fonte statutaria comunale e provinciale è stata ora equiparata a quella legislativa nazionale che non indichi espressamente i principi fondamentali che l'ordinamento giuridico locale deve riconoscere come inderogabili.

3. La crescita del terzo settore

A lato dell'evoluzione/involuzione del sistema dei servizi sociali, il secondo processo evolutivo che nell'ultimo decennio si è accompagnato alla parallela trasformazione delle autonomie locali è costituito dalla rapida e consistente cresci-

ta di quello che è stato definito come il “terzo settore”, e dall’affermarsi del principio di sussidiarietà orizzontale.

Il riconoscimento legislativo della nascita di due nuovi e particolarissimi soggetti giuridici, le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali, costituisce un evento di fondamentale importanza nell’evoluzione del sistema dei servizi; ma ciò che più conta, è che non si è trattato di un evento “formale” ma del riconoscimento di un fenomeno che ancor prima della riforma legislativa aveva cominciato a radicarsi nel tessuto sociale del Paese e che continua a mostrare segni di grande vitalità.

La nascita di questi due nuovi soggetti giuridici ha messo in crisi la secolare distinzione fra soggettività di diritto pubblico e di diritto privato, aprendo la porta a una scelta che aveva – per così dire – tormentato il legislatore sin dalla nascita dello Stato repubblicano.

Il dibattito serrato che aveva caratterizzato i lavori in seno all’Assemblea costituente quando, nel 1946, in ressa si era affrontato il tema della titolarità delle funzioni pubbliche e della loro attribuzione alle sole istituzioni pubbliche, ovvero anche alle formazioni sociali, era rimasto assopito per quasi mezzo secolo, sino al 1997; quando, in seno alla Bicamerale il nodo si è riproposto nell’elaborazione del testo del nuovo articolo 56 della Costituzione.

Tale articolo era stato così riformulato dalla Commissione bicamerale: «Le funzioni che non possono essere adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato...».

Il testo definitivo veniva, poi, in sede parlamentare rivisto e depauperato proprio del potente “messaggio” che la Bicamerale aveva inteso attribuirgli. Il Parlamento, infatti, non aveva ancora trovato intorno al concetto di “sussidiarietà orizzontale” un grado di omogeneità culturale tale da permetterne un’affermazione così esplicita e radicale. In fondo, dietro a esso si nascondeva (e si nasconde) l’alternativa di portata storica fra lo stato liberista del 1862 e la cultura dello stato sociale e dei servizi che si è affermata negli ultimi vent’anni.

Un timido riferimento alla sussidiarietà orizzontale è, comunque, dato di incontrare in una legge di riforma – questa, sì, approvata dal Parlamento – pressoché coeva alle discussioni sul nuovo articolo 56 della Costituzione.

Proprio in questo periodo, infatti, il Parlamento licenzia la legge Bassanini che, all’articolo 4, nell’enunciare il principio di sussidiarietà quale elemento portante della riforma, afferma che l’attribuzione delle responsabilità pubbliche all’Autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati avviene «anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità».

Ma è con la recente legge 265/1999 (già ricordata a proposito della valorizzazione degli enti locali quali ordinamenti giuridici) che il principio di sussidiarietà orizzontale entra a pieno titolo nell’ordinamento, sia pure con una legge non di rango costituzionale – come sarebbe stato negli auspici della Commissione Bicamerale – e non in modo così radicale com’era nel testo elaborato da essa.

Il secondo comma dell'articolo 2 della legge 142/1990 (nel testo modificato dalla legge 265/1999) così recita: «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Sempre a proposito del principio di sussidiarietà orizzontale non va, infine, dimenticato che il disegno di legge n. 4014 di riforma dei servizi pubblici locali, di prossima approvazione, modifica il testo dell'articolo 22 della legge 142/1990.

Per quanto concerne i servizi diversi dalle così dette *public utilities* (e, quindi, anche con riferimento ai servizi sociali), il nuovo testo dell'articolo 22 stabilisce che la scelta fra le diverse modalità gestionali va fatta «sempre che le relative attività non possano essere svolte in regime di concorrenza»: anche se l'espressione “regime di concorrenza” è poco entusiasmante se riferita ai servizi alla persona, non può sfuggire la coerenza della norma con l'applicazione anche nei servizi pubblici locali del principio di sussidiarietà orizzontale.

D'altra parte, la relazione che accompagna il disegno di legge 4014, indica fra gli obiettivi che il disegno di legge intende perseguire «la valorizzazione delle funzioni di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo di comuni e province» affermando che «a questo scopo il disegno di legge, separando queste funzioni da quelle di gestione del servizio, rafforza la capacità di regolazione degli enti locali fornendo loro un quadro di regole e di strumenti con cui governare lo sviluppo dei servizi pubblici locali» e che «si è scelto di adottare una definizione ampia di servizio pubblico locale al fine di garantire agli enti locali la necessaria discrezionalità nell'interpretazione dei bisogni delle relative comunità».

Non va, infine, sottovalutata l'importanza delle così dette “riforme Bassanini” sull'evoluzione del sistema dei servizi sociali.

È pur vero, infatti, che i contenuti che nel DLgs 112/1998 si riferiscono ai servizi sociali non portano - sotto il profilo qualitativo - sostanziali novità rispetto al sistema che si è venuto configurando nel nostro ordinamento a seguito delle riforme degli anni Settanta, e in particolare a seguito del DPR 616/1977 e della legge n. 833/1978, oltre che delle varie leggi regionali di riordino dei servizi.

Ma è altrettanto vero che la scelta di fondo di ispirazione “federalista” che caratterizza il processo avviato con la legge n. 59/1997 porta a completamento (nel quadro dell'attuale assetto costituzionale) quel processo di costruzione di un sistema di autonomie locali che era stato avviato proprio con le riforme degli anni Settanta, così importanti per i servizi; è storicamente provato che tale processo è coesistente allo sviluppo del sistema dei servizi: quando il primo è progredito, è sempre progredito anche il secondo.

Sotto questo profilo, e quindi anche a prescindere dagli specifici contenuti della legge Bassanini, dei decreti attuativi e delle leggi regionali di recepimento, la riforma Bassanini rappresenta un vero e proprio catalizzatore per il processo di rinnovamento in corso, e ancor più per quello che seguirà all'entrata in vigore della legge quadro sui servizi sociali.

4. Concertazione e integrazione

Per completare il quadro, che ci permetterà di trarre alcune conclusioni di sintesi, non resta che esaminare l'elemento più significativo in rapporto allo specifico oggetto di queste riflessioni, e cioè il disegno di legge unificato, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge - che attualmente è all'esame del Parlamento - si legge:

«È acquisizione largamente condivisa quella per la quale la titolarità delle funzioni pubbliche non comporta necessariamente la gestione delle stesse in capo ai pubblici poteri.

In sintonia con tale assunto la legge indica, fin dall'articolo 1, quali attori fondamentali del sistema di protezione sociale, i soggetti del terzo settore, del privato sociale, le forme di autorganizzazione dei cittadini.

Se la titolarità pubblica diventa, dunque, prevalentemente una titolarità di governo, essa si esplicita, in primo luogo, nell'esercizio di funzioni di regolazione. Di regole condivise, di qualità e di controlli di efficacia ha bisogno il sociale, di regole a tutela dell'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza sociale, in particolare per le persone fragili. Ma di regole condivise e di qualità ha bisogno anche la concertazione fra pubblico, terzo settore, soggetti della solidarietà. La legge in discussione indica nella concertazione, nella partnership, un'autentica risorsa per la costruzione del sistema di protezione sociale. Ma l'accezione di sussidiarietà che la legge propone è impegnativa, ricca, esige una reciproca assunzione di responsabilità, nuovi compiti per i pubblici poteri non meno che per i soggetti della solidarietà, propone nuove sfide agli uni e agli altri. È un'accezione altra rispetto a quella più povera che teorizza il ritirarsi del pubblico chiamato al più a intervenire a posteriori, sul versante della sola copertura della spesa. La legge sceglie un'accezione di sussidiarietà in sintonia con il convincimento che un nuovo *welfare* si costruisce anche su un equilibrio più avanzato tra diritti e doveri di cittadinanza.»

All'articolo 3 si legge:

«Per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali, in forma unitaria e integrata, è adottato il metodo della programmazione degli interventi e delle risorse, dell'operatività per progetti, della verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni, nonché della valutazione di impatto di genere.

I soggetti di cui all'articolo 1, comma 3, provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, alla programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali secondo i seguenti principi:

- a) coordinamento e integrazione con gli interventi sanitari e dell'istruzione nonché con le politiche attive di formazione, di avviamento e di reinserimento al lavoro;
- b) concertazione e cooperazione tra i diversi livelli istituzionali, tra questi e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 4, che partecipano con proprie risorse alla realizzazione della rete, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nonché le aziende unità sanitarie locali per le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria comprese nei livelli essenziali del Servizio sanitario nazionale.»

Ma è agli articoli 2, 8 e 9 che vanno individuati i contenuti che più concretamente potranno influire sulla “direzione” che il sistema dei servizi sociali prenderà nei prossimi anni e, dunque, sulla scelta fra politiche sociali ispirate a un liberismo di stampo ottocentesco e altre, a esse alternative, che assicurino la garanzia della presenza di uno “stato sociale” profondamente rinnovato, ma comunque in grado di assicurare solidarietà, protezione e sicurezza.

All’articolo 2, la legge, dopo aver chiarito che anche nel sociale i soggetti possono essere titolari di veri propri “diritti a usufruire delle prestazioni” (primo comma), al terzo e al quarto comma stabilisce che:

«Al fine di assicurare la tutela delle posizioni soggettive garantite dalla presente legge sono definiti, ai sensi dell’articolo 22, livelli essenziali di prestazioni da parte del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Per le finalità di cui al comma 3, i soggetti di cui all’articolo 1, commi 3 e 4, sono tenuti a realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali e a consentire l’esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche di cui agli articoli 24 e 25.»

Prosegue, poi, il disegno di legge affermando, all’articolo 9, dedicato alle funzioni dello Stato, che

«Allo Stato spetta l’esercizio delle funzioni di cui all’articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dei poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per i seguenti aspetti:

- a) determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all’articolo 18;
- b) individuazione dei livelli essenziali e uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori e adulti dal Ministero di grazia e giustizia, all’interno del settore penale.»

Anche nei servizi sociali, quindi, quando la legge quadro sarà stata approvata, avverrà ciò che con la riforma sanitaria degli anni settanta era avvenuto per quelli sanitari: l’affermazione dell’esigibilità dei diritti alla risposta ai bisogni; ciò rappresenta una svolta di importanza storica nel nostro Paese e permetterà di sfuggire al pericolo di quel “ritorno all’Ottocento” che sarebbe stato inevitabile nel caso in cui all’affermazione, anche nel sociale, del principio di sussidiarietà non si fosse accompagnata la definizione di un livello certo di garanzia da parte delle istituzioni pubbliche circa la presenza, la qualità e l’accessibilità dei servizi.

L’altra colonna portante del sistema di servizi prefigurato dalla futura legge quadro, senza la quale il principio di esigibilità rischierebbe di restare solo un’affermazione teorica, è costituita dalla previsione - contenuta nell’articolo 8 - del potere della regione di determinare gli ambiti territoriali adeguati nei quali vanno posti in essere gli strumenti e individuate le modalità di gestione unitaria della rete e dalle fondamentali disposizioni contenute nell’articolo 19, dedicato al “piano di zona”.

Se l’elemento più importante della riforma sotto il profilo dell’evoluzione sostanziale del sistema dei servizi va individuato nell’affermazione del diritto ai ser-

vizi sociali, quello più rilevante dal punto di vista della regolazione del sistema va individuato nell'istituzione del piano di zona.

Con l'introduzione a livello di legislazione nazionale di un vero e proprio strumento tipico di programmazione sociale (corrispondente, per funzione e importanza, nel sociale, a ciò che nell'urbanistica significa il piano regolatore generale), il sistema dei servizi compie un prodigioso balzo di qualità e i poteri regionali di programmazione, e di regolazione della programmazione di livello locale, previsti dall'articolo 3 della legge n. 142/1990 trovano una specifica espressione per ciò che riguarda il sociale.

In conclusione, penso che per il sistema dei servizi sociali, in bilico fra passato e futuro, grazie alla legge quadro attualmente in discussione in Parlamento si aprano nuove prospettive di importanza storica: il superamento dell'alternativa fra due condizioni di stampo ottocentesco, e cioè fra il liberismo del 1862 e lo "statalismo" che ha caratterizzato l'evoluzione della legge Crispi, nessuna delle quali in grado di assicurare la risposta ai bisogni sociali di una comunità nella quale oggi più che mai lo stato sociale deve essere presente e dare certezze.

Dopo l'approvazione della legge quadro, la corretta specificazione e l'attuazione della riforma dipenderanno dalla volontà e dalla capacità con le quali Regioni ed enti locali svolgeranno il loro fondamentale ruolo.

Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: una lettura pedagogica

1. L'educazione: un problema di tutti

Luciano Mazzetti
pedagogista
Università di Roma Tre

Una considerazione preliminare in merito alla possibilità che il testo della Convenzione dell'Onu sui diritti del fanciullo del 1989 si presti a una riflessione pedagogica è sicuramente necessaria.

La complessità di un testo giuridico che raccoglie all'interno dei suoi 54 articoli la globalità dei bisogni, dei desideri, delle attese che sono parte integrante della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel Nord come nel Sud del mondo è un dato inequivocabile.

C'è comunque una chiave di lettura che consente di riflettere sui diritti enunciati nella Convenzione: l'infanzia è un problema di tutti.

Siamo tutti chiamati in causa dal testo della Convenzione, politici, amministratori, genitori, educatori. Nell'intero testo della Convenzione la funzione educativa affidata agli adulti assume una connotazione forte, costante.

La prima affermazione quindi che ne discende è proprio questa: l'educazione non si vive né all'interno dell'ambito ristretto della famiglia né all'interno delle mura di una scuola, ma l'educazione è chiaramente un problema di tutti.

Questa affermazione, sostenuta in Italia, per esempio, da Maria Montessori all'inizio di questo secolo, quando diede inizio a quella che fu forse la prima esperienza nel nostro Paese di scuola materna è una riflessione che il vecchio Platone aveva già enunciato in maniera molto forte, riflettendo sull'educazione.

Platone diceva: la *paideia* (la pedagogia, l'educazione) è sempre sospesa fra etica e politica. Non si può fare una riflessione sull'educazione che al tempo stesso non sia una riflessione sulla *polis*, sulla città, e quindi sul diritto, sull'organizzazione, sull'amministrazione e che non sia al tempo stesso una riflessione sull'etica.

Pensare l'educazione significa pensare una realtà sempre sospesa fra etica e politica. Se manca la *polis*, se manca l'*ethos*, diventa estremamente difficile educare, e allora in quel preciso momento tutti ci chiediamo in che direzione stiamo andando.

Questo primo elemento di riflessione è quindi estremamente importante. L'educazione è un problema sociale, l'educazione è un problema di tutti. Ci si educa dentro le esperienze della giornata, dentro le cose, dentro i mercati, dentro i luoghi di lavoro o di svago, di fronte al televisore, perché ci si educa sempre, o ci si diseduca, ma questo secondo aspetto merita un discorso a parte.

Il secondo elemento di riflessione generale, che mi sento di sottolineare è la forte tensione educante della Convenzione. Un testo del professor Alfredo Carlo Moro, di alcuni anni fa, sottolineava già nel titolo - *Erode fra noi* - una condizione di disagio diffuso nel mondo degli adulti quando si parla di infanzia.

Un libro che ha anticipato molti altri libri, con titoli altrettanto significativi, che chi si occupa di educazione ben conosce.

La scomparsa dell'infanzia, Bambini senza infanzia, Bambini in pericolo, Le età negate, titoli che sottolineavano con forza il tema profondo di questa ferita reale che è la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. È chiaro che aver puntato con forza l'indice sull'infanzia e sull'adolescenza significa invitare tutta la società a pensarsi o a ripensarsi anche concretamente come società educante.

In altre parole, questa attenzione all'infanzia e all'adolescenza al di là delle facili dichiarazioni era ed è uno degli elementi importanti della legislazione internazionale e nazionale, non soltanto della Convenzione dell'Onu, della legge 285 dello Stato italiano, ma rappresenta indubbiamente un fatto di civiltà.

Non a caso un mite pedagogista che si era occupato dell'educazione, della società dei bambini, diceva: possiamo valutare un Paese, un popolo, in base al prodotto interno lordo, alla sua produttività. Possiamo però darci altri criteri utili a valutare le società degli adulti. Per esempio, quanto una società degli adulti pensi ai propri figli, quanto e quando una società degli adulti pensi alla società dei bambini.

È un altro criterio di valutazione e potremmo scoprire che molte di quelle che a noi sembrano le società più sagge, più attente, quelle che hanno il reddito lordo più alto non è detto che siano le migliori società possibili, se spostiamo per un attimo l'angolo di visuale e il criterio di valutazione di quelle società.

La dialettica è quella, sempre attuale, fra liberazione e libertà. L'educazione è da sempre un processo di liberazione.

Che l'educazione sia un processo di liberazione l'ha scritto Seneca (un educatore forse discutibile, sulla base dei risultati, se pensiamo che il prodotto della sua educazione fu Nerone).

Nonostante questo è evidente che educare, educarsi, umanarsi ha a che fare con questo processo di liberazione, di liberazione da catene interiori, da limiti, da fardelli, da ostacoli interni ed esterni nel cammino, nello sviluppo di quelle che noi chiamiamo le potenzialità, più o meno nascoste, implicite, di ognuno di noi.

È chiaro che la parola libertà, come la parola liberazione sono ambigue, poli-significanti, complesse, ma è altrettanto evidente che non le possiamo semplicemente accantonare limitandoci ad occuparci esclusivamente di una dimensione dell'educazione, quella dell'istruttivo, sia pure indubbiamente importante.

Tutta la vita di un essere umano non può ridursi unicamente all'elencazione pura e semplice di ciò che l'essere umano sa: i saperi sono necessari, i saperi sono importanti, ma non bastano.

Un altro elemento che emerge dal testo della Convenzione, e che è necessario sottolineare con forza, è la riflessione costante che noi siamo chiamati a fare oggi in termini di educazione.

Se intendiamo realmente rispettare tutti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza contenuti nella Convenzione dobbiamo senza sosta riflettere su noi stessi, rinterrogarci, interrogare il nostro tempo. Abbiamo bisogno costantemente di aggiornare le analisi, proprio perché ci si educa in una città, in un luogo, in un tempo storico, in un momento determinato, proprio perché ci si educa - o diseduca - di fronte ad alcune trasmissioni televisive, di fronte ad alcuni manifesti pubblicitari.

Per questo è necessario che la nostra analisi si aggiorni continuamente e che noi ci si interroghi costantemente di fronte alla lettura del mondo che facciamo.

Per capire quanto sia importante per noi riflettere sull'educazione in maniera costante porto un esempio molto concreto: due temi di bambini di scuola elementare che mi è capitato di leggere recentemente, in situazioni del tutto diverse tra loro.

Il primo tema è di un bambino di quarta elementare a cui si chiede di descrivere la sua città ideale, un titolo che si inserisce come è evidente nel dibattito in corso sulla città a misura di bambine e di bambini. Di fronte alla domanda «come desidereresti la tua città» il bimbo risponde: vorrei più spazi verdi, il parco giochi, le attrazioni, e così via e poi, a sorpresa, scrive «vorrei un campo da calcio senza allenatore».

Che cosa c'è dietro l'affermazione del bimbo? Probabilmente questo è un bambino che intende dirti: vorrei liberamente giocare, vorrei avere uno spazio dove giocare senza limiti e senza costrizioni, dove dare espressione, senso, creatività, magia, fuga, all'atto del giocare. Di fronte a lui c'è invece una società evidentemente convinta che educare voglia dire essere pesantemente presenti, ingombranti.

Secondo tema, quello di un bambino di quinta elementare, ancora più preoccupante: «come trascorri la tua giornata?»

Il tema in rapida sintesi: la mia giornata è molto dura, comincia alle sette, la mamma mi sveglia, poi mi porta a scuola, esco da scuola, torno a casa, mangio ma molto velocemente perché dopo alle tre la mamma mi porta a inglese, alle cinque devo andare in piscina per il corso di nuoto, e così via. Quando arriva la sera e rientro a casa verso le sette sono molto stanco.

Conclusione del tema: da grande vorrei fare il pensionato.

Anche in questo caso è necessario fare attenzione, saremmo tentati di dire: la società che abbiamo costruito è molto attenta all'educazione, offre all'infanzia tante opportunità, la piscina, le lezioni di inglese, il pianoforte, gli strumenti musicali, la danza. Non vorrei invece che avessimo ottenuto come risultato di negare o sottrarre l'infanzia a un bambino. Nel momento in cui pensavamo di fornire mille possibilità educanti forse noi abbiamo tolto spazio alla libertà di creare, di inventare, come quando abbiamo ingaggiato un allenatore per giocare a calcio che forse non era né necessario né richiesto.

Non so se ciò che abbiamo fatto sia educante o diseducante, so che i due bambini nei loro temi vogliono semplicemente invitarci a continuare a riflettere, a tenere sempre desta l'attenzione sull'educazione nel nostro tempo.

2. Il diritto all'informazione

Tornando a una riflessione di carattere pedagogico su quanto enunciato nella Convenzione dell'Onu sui diritti del fanciullo, prendiamo a titolo esemplificativo tre diritti che sono enunciati con chiarezza in altrettanti articoli della Convenzione: il diritto per i ragazzi a ricevere un'informazione adeguata alla loro età, vasta e articolata (art. 17) e a produrre informazione (art. 13) garantendo loro gli

strumenti adeguati per esercitare la libertà di espressione; il diritto a riconoscere e preservare la propria identità (art. 7 e art. 8), e il diritto al gioco e all'espressione creativa (art. 31).

Si tratta di tre diritti che tagliano trasversalmente la Convenzione e offrono l'opportunità di farci riflettere più concretamente su alcune dichiarazioni di principio, se li prendiamo uno a uno e li caliamo nella nostra esperienza quotidiana di educatori.

Un primo diritto: il diritto all'informazione.

Tutti siamo convinti che abbiamo diritto a una informazione come minimo verosimile, praticabile, onesta, e così via. Uno dei grandi temi che si dibattono oggi, in modo quasi ossessivo, sul versante della riflessione pedagogica è proprio il rapporto tra bambini e televisione.

È evidente quanto l'infanzia sia sottoposta alla pressione dei mezzi di comunicazione di massa, quanto sia, direttamente o indirettamente, oggetto di interesse, *target* privilegiato di attenzioni di ogni genere, di messaggi pubblicitari e proposte di modelli di comportamento.

Addirittura il sociologo Herbert Marshall McLuhan dice, parlando del bambino del nostro tempo, che è un bambino dai capelli grigi, come se fosse un bambino invecchiato, per il cumulo incredibile di informazioni che assorbe nell'ambiente in cui vive.

Dobbiamo però chiederci – oltre a ribadire il diritto ad un'informazione giusta, equa, corretta, onesta – che taglio acquista questo diritto nel campo dell'educativo? Noi come educatori, per esempio, possiamo limitarci a garantire che l'informazione, che purtroppo è quasi sempre anche formazione (il messaggio, diceva sempre McLuhan è quasi sempre uno strano massaggio dell'anima), sia più corretta, limitarci a dire che le televisioni, i giornali, le pubblicazioni, siano migliori, più oneste, più attente? È indubbiamente una possibilità.

Abbiamo però anche un'altra opportunità per far sì che questo diritto all'informazione diventi realmente praticabile.

Possiamo aiutare un bambino a leggere in profondità. Aiutare un bambino a leggere vuol dire aiutare un bambino a comprendere, vuol dire aiutare un bambino a smontare e a rimontare strada facendo ciò che gli si propone. Al di là del diritto dell'informazione il bambino ha il diritto di essere aiutato a comprendere la realtà.

Non si tratta semplicemente di acquisire la meccanica della lettura o della scrittura perché un bambino, una bambina possano essere informati: questo è, per esperienza, uno dei grandi rischi che corre la nostra scuola, quello di limitarsi a insegnare a leggere e a scrivere.

In questo caso la meccanica da sola non serve, serve l'autentico intendere ciò che si legge, l'autentico comprendere, l'autentico capire. Perché molti testi, per esempio, di certa psicopedagogia anglosassone parlano sempre più di educazione al comprendere? Perché noi forse ci siamo arrestati alla meccanica della lettura, eppure sappiamo tutti molto bene che l'amore per la lettura è un'esperienza spesso negata.

Quante volte le serate passate a cena con amici, genitori di figli adolescenti, hanno come unico tema di conversazione proprio questo: i nostri figli non leggono, vedono troppa televisione, non leggono più, passano ore davanti al computer, o intontiti dalle *play station*. A tutti è capitato di fare questo discorso, di individuare questa o quella causa senza considerare che la realtà è che noi leggiamo di meno, che tutti leggiamo di meno. Perché? Perché l'amore per la lettura si insegna. Forse è venuta meno questa regola fondamentale e allora dobbiamo chiamare in causa i vecchi maestri della scuola elementare.

Personalmente ho avuto la fortuna di aver frequentato la scuola elementare con un vecchio maestro che forse non mi ha insegnato bene la meccanica della scrittura e della lettura, però mi ha insegnato a rubare dalle pagine dei libri, mi ha insegnato ad amare la lettura.

Amare la lettura significa molte cose, significa essere liberi di leggere quando vogliamo leggere, significa iniziare un libro e lasciarlo sospeso, significa sfogliare (quasi il diritto a una sorta di voyeurismo) i libri che si leggono, significa - qualcuno lo chiama il diritto al bovarismo - saper girare dentro le pagine dei libri senza leggerli. Del resto, quando entriamo in una libreria, noi leggiamo tutto o sfogliamo i libri, lasciandoci sedurre da una frase, da una parola?

Se ci limitiamo esclusivamente a insegnare le meccaniche della lettura, quasi solo a riconoscere le lettere, a metterle in fila, a non commettere molti errori noi andiamo poco lontano, dobbiamo invece riuscire a trasmettere la capacità di entrare nell'universo del libro, un universo che non credo sia sostituibile con nessun altro strumento, Internet incluso.

A questo punto è chiaro, quindi, che il diritto all'informazione, noi lo rispettiamo certamente tutelando la correttezza delle informazioni che raggiungono il bambino, ma lo tuteliamo anche su un altro versante, aiutando il bambino a leggere profondamente. Perché la capacità di lettura è qualcosa di molto più complesso di quello che sembra, e dobbiamo tener presente almeno alcuni concetti fondamentali a questo riguardo.

Innanzitutto che a rendere parlante la lingua di un libro è il lettore e quindi siamo noi lettori che facciamo parlare il libro che abbiamo fra le mani, non esiste oggettività presunta dentro le pagine di un libro, il nostro ruolo di lettore è determinante a questo riguardo, siamo noi che facciamo parlare chi ha scritto. Un filosofo francese diceva che non c'è testa senza testo, giocando sull'assonanza tra le due parole francesi *tête* e *texte*.

Un altro aneddoto a questo riguardo forse chiarisce meglio il senso di questa affermazione. Lichtenberg, al termine di una conferenza che aveva tenuto nel corso di un convegno fu contestato da uno dei presenti che gli disse: anch'io ho letto il libro che lei ha citato. La risposta ci permette di capire che cos'è la profondità della lettura. Lichtenberg risponde: è vero che tu l'hai letto, amico mio, però vedi, alcuni libri sono come specchi, non riflettono uomini se vi si specchiano scimmie.

Il problema non è leggere un libro perché qualcun altro l'ha letto o perché è in cima alle classifiche di vendita. Il problema è far parlare un libro. Avere un dialogo con colui che lo ha scritto. Cercare di costruire insieme un pensiero. Allora ecco co-

me un diritto, che all'apparenza è una dichiarazione, il diritto all'informazione può diventare qualcosa di molto più significativo se noi, tutti noi, come società, scuola, famiglia, recuperiamo questa incredibile dimensione dell'imparare a leggere, dell'insegnare a leggere, dell'amare la lettura, perché poi la stessa parola, "intelligenza", che sia una o molteplice, come vogliono gli psicologi americani, ha sempre a che fare con il leggere *intus*, con il leggere dentro, con il leggere in profondità.

3. Il diritto all'identità

Continuando nella nostra lettura della Convenzione vista con gli occhiali, modesti e inadeguati, della pedagogia, prendiamo in esame un altro diritto che deve essere garantito a tutte le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi che vivono su questo pianeta: il diritto all'identità.

Sappiamo tutti che se poniamo a noi stessi l'antica domanda «qual è la mia identità?», «chi sono io?», comincia un gioco molto strano.

Chi sono veramente, come mi pensano gli altri, come mi immaginano gli altri, che ci porta a pensare a quello che Luigi Tenco diceva in una sua vecchia canzone: vorrei vedermi come mi vedono gli altri.

Comincia un gioco infinito, che tra psicanalisi, neuropsichiatria infantile, io sono, io penso di essere ciò che tu pensi di essere, si sviluppa in una dinamica incredibile.

La costruzione dell'identità è indubbiamente il primo livello del rispetto del diritto all'identità; però ognuno di noi sa bene che l'identità è un processo, che l'identità è una storia, gli psicologi stessi definiscono il primo anno di vita come l'inizio di quella dinamica o dialettica tra identità e separazione per poi arrivare a definire l'adolescenza come la grande stagione della crisi dell'identità; la costruzione dell'identità affronta sempre, quindi, questo incredibile viaggio complesso, difficile.

È un processo, oggi, forse più difficile, un viaggio più articolato di quello di ieri, dove è maggiore l'erranza, minori i punti di sicurezza, i punti di riferimento. Proprio per questo è opportuno chiedersi che cosa vuol dire per un educatore aiutare un essere umano a conquistare, ad assumere la propria identità, oggi, nel nostro Paese, in una realtà quindi che non è solo multiculturale, ma che cerca di essere interculturale, che cerca quindi di farsi carico di una dimensione che non sia più semplicemente la registrazione sociologica della multiculturalità, ma che sia il tentativo di costruire insieme una dimensione autenticamente interculturale.

Vediamo subito che la definizione stessa del concetto di identità diventa molto più complessa, perché l'identità, anzi le identità immediatamente si moltiplicano: c'è chi, per esempio, dice che l'identità scatta sul Po.

Io vivo in una città al centro dell'Italia, Perugia, che non è molto lontana da Terni, e quando c'è il derby di calcio Perugia-Ternana qualcuno scrive sui giornali - da parte perugina - "Cristo si è fermato a Todi", che è un paese intermedio. È evidente che ognuno di noi l'identità, il territorio, l'appartenenza se le gioca un po' come vuole: sposta più su o più giù il Po, o il Rubicone: non credo che

siano queste le identità, o per lo meno non credo che le identità si possano genericamente definire nel nostro tempo nemmeno con quella realtà che chiamiamo lingua comune, perché oggi tutti noi, anche se conosciamo una lingua sola, e male, è come se pensassimo con più lingue, vivessimo utilizzando più lingue. I *mass media*, il *background*, è come se alle nostre spalle ci fosse qualcosa di più di una sola lingua.

Allora, che cosa definisce un'identità? Quali sono i processi e le costruzioni dell'identità, oggi, che stanno dietro le quinte al diritto all'identità? Anche qui gli spunti sono molteplici, perché implicano per ognuno di noi alcune riflessioni: rivedere, per esempio, il concetto stesso di cultura o di culture, cercare di capire come minimo tutte quelle culture composite accanto a tutte le culture autoctone, capire chi è immigrante, capire gli altri, gli stranieri.

Questo dello straniero è un problema serio, perché noi lo traduciamo come "e-migrante" o "im-migrante", il problema vero è che dietro l'*e* o l'*im* c'è un migrante, e i migranti hanno sempre alle loro spalle delle storie, lunghe e articolate.

I primi migranti sono sempre stati armati, sono arrivati, hanno conquistato un territorio, quasi sempre hanno cancellato ciò che c'era: pensate all'America del Nord e a quella del Sud. Che siano gli indiani in un caso o gli indios nell'altro si sono trovati di fronte ai primi migranti che erano armati, devastavano ciò che trovavano e aprivano le porte alla seconda categoria di migranti, quelli che arrivavano con le famiglie. Cominciava allora un lavoro lungo e non sempre pacifico di sedentarizzazione o colonizzazione che dir si voglia.

Il terzo migrante, però, quasi sempre è stato un migrante nudo. Erano quelli che venivano catturati nelle zone più remote dell'Africa e, senza nulla addosso, venivano ammassati nelle stive delle navi dei negrieri e portati in America del Nord o America del Sud. Questo terzo migrante nudo ha costruito insieme ai due precedenti le attuali realtà culturali che sono tutte estremamente composite, perché probabilmente dentro gli Stati Uniti d'America c'è il migrante armato, c'è il migrante con famiglia, ma c'è anche l'anima del migrante nudo.

Come negli Stati Uniti e in America latina, così in una qualche maniera dentro i flussi ininterrotti che provengono dall'Est europeo noi possiamo recuperare ulteriori dimensioni: ci rendiamo conto in ogni modo di avere di fronte identità culturali forti, antiche. Identità che in alcuni casi generano addirittura il genocidio, la strage, la pulizia etnica, gli esempi non mancano, qui, di fronte a noi, dall'altra parte del mare Adriatico. Forse perché lì probabilmente l'identità del kosovaro, del serbo, è vista in maniera troppo radicata. Probabilmente noi dobbiamo ripensare anche il concetto di identità.

Alcuni autori francesi, per esempio, dicono che l'identità oggi non può più essere pensata come la radice che scende perpendicolare a terra, che scende verticalmente, alla ricerca dell'ultimo angolino che è mio, e soltanto mio, ma che l'identità sia oggi da ricercare in un altro tipo di radice, che per chi sa di botanica è il rizoma, cioè una radice che cerca altre radici, che scivola verso altre dimensioni, che non si isola ma si espande. Probabilmente lo stesso diritto all'identità richiede ancora che noi ci si lavori, ci si interroghi, ci si pensi e si costruisca esempi di azioni positive.

4. Il diritto al gioco

Un ultimo esempio, sempre tratto dalla Convenzione, il diritto al gioco. Un diritto troppo spesso negato, quanto tutti gli altri. È stato quanto mai opportuno, da parte di coloro che hanno steso il testo della Convenzione, ribadire l'importanza del gioco, della creatività, dell'espressione di sé nello sviluppo armonico del bambino.

Il gioco è un'attività seria, terribilmente seria. Il gioco è così serio che può prevedere il baro, ma non colui che disturba il gioco. Se giochiamo a briscola, a tressette, a poker, il baro può essere previsto, la partita continua, ma se c'è il classico guastafeste, uno che gira dietro di noi e dice le carte che hai in mano agli avversari, la partita si interrompe, il gioco è così serio che non prevede che possa essere disturbato.

Noi viviamo in una società che è convinta di saper giocare, di conoscere le regole del gioco. Dichiaro di avere molte perplessità a questo riguardo; prima di tutto perché siamo sempre intimamente sicuri che a giocare siano solo i bambini. Non abbiamo difficoltà a dichiarare che il bambino gioca, l'adolescente si prepara alla vita, l'adulto seriamente lavora, il vecchio riposa. Così facendo riduciamo il gioco a uno spazio semplice, ristretto, che è quello della prima, seconda infanzia, convinti come siamo che poi si diventa terribilmente seri e non si gioca più.

Non è così, si gioca o si dovrebbe giocare in tutte le stagioni della vita. Anche l'anziano, colui che si appresta a vivere l'ultima stagione, non a caso gioca con gli amici, a scopone, a briscola, a tressette, a bocce, se può, fino all'ultimo nella ricerca di una dimensione di equilibrio che è anche la sua unica, ultima possibilità.

La società in cui viviamo, quella in cui tutti apparentemente giochiamo troppo (super-enalotto, gratta e vinci, "ok il prezzo è giusto") è una società che non sa più giocare. Del gioco noi abbiamo perso molte dimensioni, del gioco che è un'attività molto complessa, molto profonda, viviamo soltanto un aspetto, quello della *chance*. La *chance* è solo una delle caratteristiche di tutte le dimensioni ludiche, dichiarare "io posso vincere cento milioni..." vuol dire quindi ridurre un'esperienza incredibilmente ricca, formante, espressiva a una sola, ristretta dimensione.

Non basta, nel gioco vi è molto di più. Infatti, sempre nell'articolo 31 della Convenzione dell'Onu insieme alla tutela del diritto al gioco si sottoscrive l'impegno degli Stati a favorire la partecipazione dell'infanzia e dell'adolescenza alla vita artistica e culturale.

Albert Einstein per descrivere lo scienziato diceva «colui che gioca a palla con il proprio cervello». In altre parole anche dietro la scienza e dietro l'arte, probabilmente c'è il coraggio di giocare con una pagina bianca, con una tela bianca, indipendentemente dalle motivazioni che ci hanno spinto. Ebbene, noi del gioco viviamo soltanto la *chance*, l'atto finale, il premio o la sconfitta; "ok il prezzo è giusto" oppure tu mi chiami e io rispondo.

Un altro elemento caratterizza d'altronde la natura profonda del gioco, quello della sfida al destino. Ci siamo mai chiesti perché la palla è un giocattolo vero? Perché la palla, sia essa fatta di cuoio, di gomma o di stracci legati insieme caratterizza il gioco a tutte le età, in tutte le latitudini?

Perché ognuno di noi sa molto bene che la palla, per quanto tu sia bravo, potresti non afferrarla. Lo sport (che è il gioco degli adolescenti, o perlomeno dovrebbe esserlo, visti i dati allarmanti che ci parlano di una crescente disaffezione dei giovani nei confronti delle associazioni giovanili sportive) ha spesso a che fare con una pallina, piccola, grande, tonda, ovale, pesante. Proprio perché la palla è un giocattolo vero, perché non è totalmente afferrabile, è sempre in una qualche misura imprevedibile, rappresenta una vera e propria sfida al destino.

Il giocatore di calcio sa che, per quanto sia bravo, può fallire il calcio di rigore. E non è un caso che il grande tennista a Wimbledon, o il centravanti dopo un calcio di rigore si inginocchi e alzi le braccia al cielo in una sorta di rito di ringraziamento verso il fato, il destino che ha fatto sì che potesse segnare il punto. Bastavano pochi millimetri di differenza e sarebbe stato sconfitto.

La radice vera del gioco (lo dice Johan Huizinga all'inizio di questo secolo) è proprio costituita dalla sfida al destino; è quella sfida che aiuta ogni essere umano, prima bambino e poi giovane, ad affrontare le proprie esperienze di vita e non a subirle. Per questo dobbiamo domandarci se noi, nella nostra società caotica e nevrotica, giochiamo o viviamo soltanto la *chance*. Vivere soltanto la *chance* è pericoloso perché favorisce solo una dimensione del gioco: l'illusione, *in-ludo*, "entro nel gioco", e ci impedisce di giocare realmente e di vivere l'esperienza coraggiosa del gioco.

Sarebbe necessario allora recuperare l'esperienza globale del gioco, dell'esperienza ludica, di quanto di giocato ci sia dentro le scienze, le arti, dentro tutti i tipi di trasformazione della realtà che operano gli artisti, che operano gli scienziati come il coraggio di formulare un'ipotesi, il coraggio di formulare una congettura, il coraggio di cercare di smentirla in laboratorio.

Sempre Huizinga dice che forse l'*homo ludens* precede addirittura quello *faber*, e precede soprattutto l'*homo sapiens*, con tutto quello che ne segue.

E allora è chiaro che anche in questo caso la semplice dichiarazione del diritto al gioco sottintende lo sforzo che la cultura, la società, la scuola, la famiglia devono fare per riscoprire il piacere del gioco.

La posta in gioco è alta, se è vero, come dicono i grandi sociologi che noi viviamo (penso a Max Weber) nell'epoca del disincanto: tutti siamo disincantati, tutti siamo scaltri, tutti siamo furbi. Ma possiamo rapportarci con un bambino senza l'incantesimo? Possiamo rapportarci con un bambino senza lo stupore? Possiamo uccidere la meraviglia? Il termine "incanto" vuol dire alla lettera "entrare in un canto". È il termine latino *carmen*.

Possiamo rinunciare a tutto questo? Insegnando pedagogia mi trovo sempre più spesso di fronte a studenti che, a ventidue anni, mi chiedono tesi di laurea sulla depressione infantile. In questi casi mi sento turbato, so che sicuramente è una realtà da affrontare: c'è il disagio, ci sono le anoressie, le bulimie, ma siamo proprio convinti che dietro tutte le forme di disagio non ci sia anche una incredibile pesantezza delle nostre esperienze di vita?

Forse abbiamo bisogno di riscoprire un'altra delle caratteristiche del gioco, la leggerezza.

La leggerezza è pensosa, diceva Italo Calvino nelle lezioni americane, è il contrario esatto della superficialità, della banalità.

Però è di questa leggerezza che abbiamo bisogno perché, con Milan Kundera, siamo consapevoli che la pesantezza del vivere più o meno insostenibile la sperimentiamo tutti. Allora a questo punto anche il diritto al gioco diventa diritto alla riflessione, all'invenzione, alla progettazione e al ripensamento.

Un autore americano ha scritto: il diritto al gioco di un bambino e il diritto al riposo o al silenzio dell'adulto sono il frutto di due stagioni.

Intendeva probabilmente dire che nel momento in cui parliamo del diritto al gioco del bambino lo dobbiamo dialettizzare con altri diritti degli adulti, con altri diritti di altri bambini. Perché ogni genitore sa che se cede sempre le ragioni del suo riposo al desiderio di giocare del proprio figlio tutte le sere corre seri rischi di andare incontro a disturbi psichici; ma se non gioca mai, in nessun momento della giornata con lui, allora i rischi li correrà il bambino.

Sullo sfondo di tutto ciò anche in questo caso è senza dubbio necessaria un'ulteriore riflessione sulla profondità della relazione adulto-bambino con la consapevolezza che le fasi dello sviluppo vanno conosciute e rispettate. Altrimenti le conseguenze possono essere drammatiche e inattese.

Un poeta ha scritto: si può morire a quarant'anni per un colpo di pistola sparato a venti.

Sappiamo tutti che si può morire a trent'anni per un colpo partito quando ne avevamo sei o sette.

Fattori di rischio e di protezione per i figli dei separati

1. Il minore all'interno della famiglia separata

Marisa Malagoli Togliatti,
docente di psicodinamica
dello sviluppo
e delle relazioni familiari,
Università La Sapienza
di Roma

Anna Lubrano Lavadera,
psicologa
Università La Sapienza
di Roma

Gianlorenzo Modesti,
psicologo
Università La Sapienza
di Roma

Attualmente la famiglia viene studiata come una forma particolare di piccolo gruppo, caratterizzato da una specifica storia, le cui risorse possono far fronte o meno agli eventi critici - normativi o paranormativi - che i suoi componenti incontrano nel corso della vita sia sull'asse orizzontale che sull'asse verticale.

Più specificatamente la famiglia può essere considerata un sistema formato da diversi sottosistemi che garantiscono la differenziazione delle funzioni. Ogni sottosistema ha dei propri confini e servono a proteggere la libertà di azione di un sottosistema rispetto agli altri.

Un buon funzionamento della famiglia è garantito da confini chiari: se abbiamo confini poco chiari o diffusi, avremo una situazione di invischiamento in cui si tendono ad annullare le differenze e l'autonomia; se invece i confini sono rigidi vi è difficoltà di comunicazione e di cambiamento.

In caso di separazione dei genitori, il minore spesso, almeno per i primi anni, si trova a vivere con un solo genitore (famiglia monogenitoriale). Se gli ex coniugi riescono a mantenere una chiara distinzione tra ruoli genitoriali e ruoli coniugali e a mantenere un dialogo sulle funzioni genitoriali, avremo una famiglia separata competente, in quanto, pur nella riorganizzazione delle relazioni affettive, rimane il senso di identità della famiglia nucleare originale. Quindi anche se entrambi i genitori si coinvolgono affettivamente con altri *partner*, avremo una "costellazione familiare" in cui vi sarà una sufficiente chiarezza e condivisione nella definizione dei reciproci rapporti. In tali nuclei familiari i responsabili delle relazioni, saranno infatti i genitori e non i bambini; i quali non si sentiranno in colpa di quanto sta accadendo intorno a loro e vivranno in modo positivo le trasformazioni delle relazioni familiari.

Quando, invece, il confine tra sottosistema genitoriale e quello filiale diventa diffuso avremo una serie di alleanze patologiche:

- Triangolazione: il bambino è oggetto di contesa tra i due schieramenti e spesso viene costretto a scegliere tra un genitore e l'altro.
- Deviazione: i bambini cercano di attirare l'attenzione su di loro sviluppando dei sintomi in modo da far riunire i propri genitori, e molto spesso per un breve periodo anche se con tattiche improprie, vi riescono.
- Coalizione: il bambino si allea con un genitore contro l'altro, per cui spesso perde di fatto quel genitore.

Sempre in caso di confini diffusi possiamo avere l'inversione di ruoli genitore-figlio attraverso la genitorializzazione del figlio, che diventa un "piccolo adulto". Si possono avere tre tipi di genitorializzazione:

- i minori rispondono ai bisogni di sicurezza e controllo dei genitori e hanno il compito di incoraggiarli, fornire loro sicurezza e aiutarli ad acquisire quella stabilità di cui hanno bisogno per superare la situazione;
- i bambini devono soddisfare il bisogno di intimità e di affetto dei propri genitori;
- i minori hanno il compito di accudire la casa e crescere i fratelli più piccoli. Non è raro che soprattutto gli adolescenti si ribellino a questo ruolo, e alcune ragazze si sposano per andarsene da casa.

Se la genitorializzazione può essere gratificante per i genitori e in un primo momento anche per i figli, a lungo termine può provocare conseguenze non trascurabili sullo sviluppo dei minori. Infatti, questi bambini possono provare nostalgia dell'infanzia perduta e risentimento verso gli adulti. Spesso hanno difficoltà a uscire di casa, a lasciare la famiglia e a emanciparsi, nonché a instaurare relazioni intime e a soddisfare i propri bisogni invece che quelli degli altri. Inoltre, possono sentirsi inadeguati perché da piccoli non sono mai riusciti a soddisfare le esigenze dei loro genitori, per cui soffrono di ansie da prestazione e possono sentirsi incapaci di raggiungere gli obiettivi che si sono posti. Quando manca la capacità di individuare la differenza di responsabilità e di ruoli tra generazioni, il figlio si trova in una condizione di "sospensione" tra una ricongiunzione e un'effettiva separazione che gli rende difficile acquisire una sua indipendenza (Cigoli, 1997).

2. Le relazioni con i genitori e i fratelli

Numerose ricerche hanno messo in evidenza che per un buon adattamento psicosociale del bambino sono fondamentali le relazioni che questo instaura con i suoi genitori (Wallerstein e Kelly, 1980; Johnston *et al.*, 1989), e la possibilità di trovare in essi dei validi modelli e dei punti di riferimento che li sostengano. Se il minore può contare su uno scambio comunicativo buono e su legami affettivi adeguati, la famiglia anche se disgregata, si porrà come risorsa e promotrice di sviluppo.

Francescato e Ercolani (1994) hanno mostrato che una relazione positiva con i genitori può essere determinante per un adeguato sviluppo del minore. Lund e Riley (in Parkinson, 1995) hanno evidenziato che i bambini che dopo la separazione continuavano ad avere un buon rapporto con entrambi i genitori (famiglie armoniose con due genitori), mostravano un buon adattamento scolastico, un buon livello di autostima e una ridotta presenza dei disturbi trovati negli altri bambini figli di separati dove il genitore era o assente o non aveva un buon rapporto con il minore. I figli delle "famiglie in conflitto con due genitori" erano meno adattati e manifestavano un maggior numero di comportamenti di rabbia. Il gruppo più problematico risultava essere quello in cui un genitore era assente (spesso il padre). Questi bambini presentavano, infatti, maggiori problemi emozionali, come la depressione, la minore autostima e minore rendimento scolastico. In questo tipo di nuclei Wallerstein e Kelly (1980) trovarono, inoltre, la difficoltà a emanciparsi dal legame con la madre e a diventare autonomi.

Buchanan *et al.* (1991) hanno mostrato che una buona e intensa relazione con i genitori, permette ai figli di provare in misura minore la sensazione di essere contesi.

Wallerstein e Resnikoff (1997), in uno studio longitudinale su alcuni bambini dodici anni dopo la separazione, hanno trovato che una stabile relazione tra genitori e figli nei primi tre anni di vita garantisce un sano sviluppo del minore, nonostante ci sia un successivo abbandono paterno.

Se i ricercatori sembrano convenire sull'importanza di un'adeguata relazione con la madre, non sembra esserci lo stesso accordo riguardo al ruolo del padre. Furstenberg *et al.* (1987) ad esempio ritiene che la presenza del padre dopo la separazione non sia una grande risorsa per il minore, in quanto il padre assume, il più delle volte, una funzione ludica ed è incapace di svolgere adeguatamente la funzione di autorità e controllo, che viene delegata alla madre.

Wallerstein ha trovato che la frequenza delle visite paterne non è legata alla buona riuscita della crescita di ragazzi e ragazze, ma che la qualità delle relazioni con il padre è importante soprattutto per i maschi. Questi ultimi vedono nel padre un modello con cui identificarsi e un aiuto per separarsi dalla dipendenza materna.

Kurtz (1994), invece, confrontando 61 bambini dagli 8 ai 12 anni provenienti da famiglie disgregate e unite ha mostrato che i bambini che dopo la separazione continuavano a frequentare il padre e ad avere buoni rapporti con lui, erano meglio adattati e avevano una minore paura di abbandono, rispetto a quelli con un padre assente. Adamo e Valerio (1997) hanno evidenziato una correlazione significativa tra disagio psicosociale e percezione di supporto e soddisfazione familiare, soprattutto in riferimento al rapporto con il padre. Anche Thomas *et al.* (1996) infine, hanno mostrato che il coinvolgimento del genitore non affidatario è un indice adeguato di previsione dell'incidenza di comportamenti antisociali nel figlio come la tossicodipendenza o la criminalità.

Sebbene i risultati riguardo l'influenza della figura paterna siano ancora contraddittori, vi è consenso sul fatto che la continuità di un'adeguata funzione genitoriale da parte di entrambi i genitori è una grande risorsa per i minori, per cui è necessario aiutare i genitori a essere buoni genitori.

Il tipo di esperienze che sono state vissute con i fratelli sono molto importanti, poiché anche queste relazioni contribuiscono a formare i modelli operativi interni: aver avuto situazioni di complicità e di intesa aiuta l'individuo a sentirsi competente nel formare legami di amicizia. Il sottosistema dei fratelli è definito da molti come "laboratorio sociale", e la sua importanza è stata messa in evidenza anche nei casi di disgregazione del nucleo familiare.

Wallerstein e Kelly (1980) hanno evidenziato che i figli unici sono più esposti ai rischi della separazione familiare, perché su di loro vengono proiettate tutte le ansie, le speranze e le fantasie, mentre se ci sono dei fratelli l'attenzione è distribuita. I fratelli poi, rappresentano degli "alleati", delle persone con le quali condividere l'ansia legata a tale situazione. Molto spesso, inoltre, i fratelli maggiori assumono un ruolo protettivo nei confronti dei fratelli più piccoli, facendo

da cuscinetto nella conflittualità tra i genitori. Frequentemente le relazioni tra fratelli si rafforzano e proteggono i minori dall'essere coinvolti nel conflitto coniugale (Malagoli Togliatti e Montinari, 1995).

Il sottosistema fratelli con le sue regole, le sue alleanze, le sue storie può fare, infatti, da confine nelle situazioni di alta conflittualità genitoriale.

Questo rapporto contribuisce anche a dare ai minori un senso di continuità che vada oltre lo iato provocato dal divorzio (Malagoli Togliatti e Montinari, 1995).

Tuttavia, altri autori tra cui Hetherington (1989) ipotizzano che le relazioni tra i fratelli dopo la separazione diventerebbero più competitive e ostili, in quanto per ottenere lo scarso affetto e attenzione mostrato verso di loro dai genitori, tra i fratelli si accrescerebbe la rivalità. Hetherington infatti ha visto che tra fratelli figli di genitori separati erano più frequenti relazioni problematiche, caratterizzate da aggressività e rivalità, e che le diadi in cui erano presenti soltanto figli maschi erano quelle più complessuali, mentre quelle in cui erano presenti femmine le meno problematiche. Secondo Hetherington, dunque, soltanto in alcuni casi la relazione tra fratelli è supportiva, e cioè quando i figli sono "grandi" e qualche anno dopo la separazione.

3. La famiglia d'origine

La separazione assume una portata intergenerazionale (Scabini, 1995). Numerose ricerche hanno messo in evidenza che la famiglia d'origine è molto coinvolta durante e dopo il processo di separazione e divorzio.

Le madri hanno maggiori difficoltà a organizzarsi una nuova vita anche a causa delle difficoltà economiche in cui spesso si vengono a trovare dopo la separazione e si rivolgono più frequentemente al proprio nucleo familiare d'origine.

Si è visto, infatti, che il 25% delle donne separate ritorna a vivere nella famiglia d'origine e di conseguenza il 23,7% di bambini figli di separati vive con i nonni (Scabini, 1994; 1995).

Anche quando il coniuge affidatario non ritorna a vivere con i nonni, i genitori separati ricorrono più frequentemente dei genitori uniti all'aiuto della famiglia d'origine e di amici nell'accudimento dei figli.

Dalla rete familiare i nipoti trovano un forte sostegno (Hetherington, 1989). Giuliani *et al.* (1997) hanno evidenziato come il rapporto con i nonni rappresenti per i minori spesso l'unico anello di congiunzione con la propria storia e le proprie origini.

Cooney e Smith (1996), hanno osservato le relazioni tra 288 nipoti e i loro nonni. Gli autori hanno trovato che i figli di genitori separati hanno un rapporto più stretto e intenso con i nonni, infatti vanno anche a trovarli più frequentemente degli altri da soli e senza i genitori.

Il ritornare a vivere nella propria famiglia può comportare tuttavia alcuni aspetti negativi quali una chiusura verso la rete amicale, una dipendenza verso la "madre-nonna", il sentirsi debitori verso i genitori e un ritorno al ruolo di figlia (Hetherington, 1989).

Il divorzio è, inoltre, una realtà estranea alla cultura dei nonni e spesso può provocare in loro sentimenti di fallimento genitoriale.

La famiglia d'origine spesso poi, "per il bene dei nipoti", si sente eccessivamente coinvolta nella dinamica di separazione e prende le parti del proprio figlio/a (schieramento lineare) o in alcuni casi dell'altro coniuge (schieramento incrociato). Questa intromissione è dovuta alla confusione di confini intergenerazionali e può essere molto patogena e inasprire il conflitto, in quanto i nonni possono cercare in tutti i modi di alienare l'altro coniuge non solo dalla propria vita, ma soprattutto dalla vita del minore. Nei casi di alta conflittualità, la famiglia d'origine può diventare il sostituto del *partner*, e assumere una funzione coparentale!

Verso i nonni, in questi casi, vengono rivolte proiezioni contraddittorie, da un lato ci si aspetta che si prendano cura dei nipoti, dall'altra li si ritiene responsabili delle incomprensioni con il coniuge e del fallimento del proprio matrimonio. Per questo motivo, l'effetto del loro supporto ai minori può essere mediato da come la madre vive tale aiuto (Hetherington, 1989).

Lo scambio generazionale, se i confini sono chiari, può essere sano e costituire una risorsa, se i confini non sono chiari invece, può costituire un ostacolo all'adattamento del minore.

Bisogna considerare infine, i legami con la famiglia del genitore non affidatario.

Solitamente tali legami con la famiglia estesa dell'ex *partner* si indeboliscono, e questa perdita ulteriore accresce di molto la sofferenza dei bambini, e allo stesso tempo fa venir meno al genitore non affidatario una preziosa possibilità di aiuto.

4. Il nuovo *partner* dei genitori

Vi sono molti stereotipi e pregiudizi riguardo la figura del nuovo compagno del padre o della madre, che spesso è vista come una persona scomoda, "un'usurpatrice", "un'intrusa", e comunemente è chiamata "matrigna" e/o "patigno" (vedi la diffusione nella tradizione popolare di favole come *Cenerentola* o *Biancaneve*).

Ormai è sempre più frequente che i genitori separati si rifacciano una vita e trovino un nuovo compagno. Come reagiscono i figli?

In primo luogo, questi possono pensare che il nuovo *partner* sia un sostituto dell'altro genitore e reagire con resistenza e freddezza, soprattutto nell'età scolare e nell'adolescenza; possono rivivere conflitti di lealtà e rifiutarsi di vedere o accettare il nuovo *partner*.

In secondo luogo possono avere paura di essere abbandonati e/o sostituiti da questa nuova figura, che minaccia l'equilibrio e le alleanze consolidate.

Le figlie femmine hanno maggiori difficoltà ad accettare la nuova situazione rispetto ai maschi, anche perché hanno maggiori problemi a collocare il nuovo *partner* della madre nella sfera dei loro affetti (Hetherington *et al.*, 1985; Hetherington, 1989). Le relazioni tra figlio e nuovo *partner*, come ha evidenziato l'autrice sono problematiche soprattutto nei primi anni; con il passare del tempo la

situazione migliora, ma più che per l'intervento diretto del nuovo *partner* nell'educazione del minore, per il supporto emotivo dato da questo al genitore.

L'età è molto importante nel capire le reazioni al nuovo *partner* dei genitori: di solito i bambini piccoli e gli adolescenti si adattano abbastanza bene, mentre le maggiori difficoltà si hanno durante la preadolescenza.

L'adattamento al nuovo *partner* dipende soprattutto dal tipo di confini che si creano e dal ruolo che questo assume. Il nuovo *partner* può acquisire, infatti, diversi ruoli:

- *Genitore primario*, quando i figli sono piccoli e l'altro genitore è lontano o poco disponibile.
- *Altro genitore*, se la relazione con entrambi i genitori è ancora forte e i bambini sono nella fase della preadolescenza. È il ruolo più complesso e difficile.
- *Genitore amico*, non ha compiti genitoriali e preferisce creare con i figli dell'altro un rapporto amicale. È tipico con i ragazzi adolescenti ed è il meno problematico perché il rapporto con l'altro genitore non viene toccato.

Bisogna distinguere se è la madre o il padre ad avere una nuova relazione. Se la madre è il genitore acquisito la situazione è più complessa, sia perché le donne si identificano maggiormente nel ruolo materno e hanno maggiori pretese, sia perché i bambini sono molto restii ad accettare una nuova mamma. Spesso perciò tenderanno a idealizzare la loro madre, e a rifiutare la nuova compagna del padre.

Per l'uomo la situazione è in un certo senso più semplice, ma non mancano i problemi. Per i nuovi padri, non è facile svolgere una funzione educativa e disciplinare, sia perché i bambini non vogliono un sostituto del loro vero padre, sia perché non vogliono obbedire a una persona alla quale non si sentono legati. Anche le madri possono, in un certo senso, rendere problematica questa situazione dal momento che fino a quel momento hanno educato i loro figli da sole.

Secondo Hetherington (1985, 1989) per farsi benvolere dai minori il nuovo *partner* dovrebbe assumere gradualmente il ruolo di gestione dell'autorità, e soltanto dopo un certo periodo costituirsi come figura attiva di riferimento per il minore. Sulle famiglie "ricostituite" solo recentemente si è focalizzata l'attenzione della comunità scientifica e si sono visti i vantaggi della "costellazione familiare" per l'evoluzione dei rapporti tra le nuove famiglie (Vicher e Vicher, 1991).

5. Spiegare ai bambini il divorzio

Diversi studiosi, tra cui Wallerstein e Kelly (1980) hanno evidenziato che la gran parte dei bambini non è contenta della separazione e sperano che i loro genitori ritornino insieme. Anche nei casi di frequenti conflitti e litigi, pochi bambini sono stati contenti della separazione e l'hanno giudicata un modo adeguato di risolvere i problemi. Soltanto nei casi di violenze da parte del padre e in casi di problemi molto gravi i bambini accettavano la separazione.

Per far sì che i bambini accettino e comprendano la separazione, i genitori dovrebbero fornire loro delle spiegazioni adeguate per tempo.

Tuttavia, circa l'ottanta per cento dei bambini non viene informato in anticipo della separazione dei propri genitori, e si trova per così dire di fronte al fatto compiuto. I genitori ritengono ovvie le ragioni della separazione e non credono che ci sia bisogno di spiegarle ai figli. Questa mancanza di informazioni, di fatto, accresce le paure e i sensi di colpa dei minori.

I genitori dovrebbero spiegare ai figli che si separeranno, dir loro cosa dovranno aspettarsi, e cioè che papà e mamma non vivranno più assieme, ma che ciò non significa che non vogliono loro più bene o che non vedranno più il genitore che se ne è andato. Quest'ultimo continuerà a voler loro bene e a essere presente nella loro vita, e non li abbandonerà.

I genitori devono cercare di spiegare i motivi del divorzio per prevenire i frequenti sensi di colpa che angosciano soprattutto i bambini piccoli. Tale spiegazione non deve però essere dettata dai rancori verso l'altro coniuge, né deve portare ad attribuire colpe all'uno o all'altro genitore. Si deve spiegare ai figli che questa decisione è la migliore anche per loro e sottolineare che loro non hanno alcuna colpa per quello che è accaduto.

Dare una spiegazione chiara della separazione aiuta ancora i minori a non farsi fantasie di riunificazione e rappacificazione che impediscono ai figli di elaborare i cambiamenti avvenuti e di adattarsi a una nuova vita. Bisogna dire loro che la separazione è definitiva e che non possono fare niente per impedirla. I figli devono capire che la separazione riguarda gli adulti e che essi non ne hanno alcuna responsabilità.

6. Il gruppo dei pari

Ormai è ampiamente riconosciuto che il gruppo dei pari ha svariate funzioni nello sviluppo dell'individuo. Questo assume un'importanza ancora maggiore per i minori la cui famiglia si è disgregata.

Gli amici possono fornire aiuto e supporto nei momenti di difficoltà, e fornire dei modelli di scambio e confronto con l'esterno in modo da non lasciarsi intrappolare dai propri problemi in una situazione di *impasse* e di chiusura.

Tuttavia, alcuni autori (Hetherington *et al.*, 1979; Wallerstein e Kelly, 1980) hanno mostrato che i figli "divorziati" hanno maggiori difficoltà nel gioco e nell'interazione con i coetanei, soprattutto nel primo anno di divorzio. Wallerstein e Kelly, infatti, evidenziano che il gruppo di bambini prescolari subito dopo il divorzio dei genitori diminuisce notevolmente l'attività di gioco e non trova piacere in esso; inoltre, sebbene almeno la metà di loro abbia adeguati rapporti d'amicizia, raramente si confidano con loro sulla propria situazione familiare. Spesso, tuttavia, questi bambini dicono di aver trovato sostegno nei genitori dei loro amici, che in alcuni casi diventano dei sostituti dei modelli genitoriali, e di aver ritrovato con loro il senso di essere in famiglia.

I figli di genitori separati avrebbero, inoltre, un gruppo amicale meno ampio rispetto ai loro compagni e passerebbero meno tempo con essi. Secondo gli autori essi sarebbero meno competenti nelle modalità di relazione rispetto agli altri coetanei.

Studi più recenti (Drapeau e Boichard, 1993) confermano l'influenza del gruppo di pari anche nel processo di adattamento postseparazione del minore soprattutto con il passare degli anni. Gli adolescenti sono quelli maggiormente influenzati dal gruppo: se il gruppo che il ragazzo frequenta è "buono" allora questo influirà positivamente sull'adattamento del minore, se è "sbandato" allora si possono temere comportamenti a rischio delinquenziale. Gli autori sostengono che il supporto dei parenti e degli amici che ricevono i bambini il cui nucleo familiare è disgregato, è positivamente correlato con una positiva capacità di adattamento.

Secondo Cigoli (1998), sebbene i figli di famiglie divorziate abbiano un maggior numero di amici rispetto ai figli di famiglie unite, spesso si sentono maggiormente isolati dal punto di vista psicosociale. Anche Hetherington (1989) ha trovato maggiori problemi di adattamento tra questi minori attivamente rifiutati dal gruppo, o senza alcuna amicizia.

Secondo alcuni autori la richiesta di un maggior coinvolgimento con i coetanei sarebbe dovuta alla maggiore spinta verso l'indipendenza che hanno i figli di genitori divorziati, in quanto potrebbe essere loro di aiuto ad accelerare il processo di distacco dalla propria famiglia d'origine.

Il divorzio spingerebbe dunque i figli a una maggiore autonomia e a rivolgersi all'esterno per ricevere il sostegno necessario. Questa ricerca di autonomia potrebbe essere interpretata come un modo di fuggire dal dolore, e una difesa attraverso il distanziamento da questo.

Cigoli (1997) in una ricerca rileva che l'elevato numero di conoscenze di amici e amiche da parte di questi ragazzi è un indice della difficoltà di stabilire legami e un modo per difendersi dal dolore che ne può derivare. La difficoltà a creare relazioni profonde tra questi ragazzi, nonostante l'elevato numero di contatti sociali che hanno, può essere vista infine come una mancanza di fiducia in se stessi a riuscire a fare ciò, o come una mancanza di fiducia nel rapporto con gli altri.

7. La scuola

La scuola è forse una delle poche istituzioni ad aiutare il minore la cui famiglia si è separata.

La scuola occupa grande parte del tempo del minore, non soltanto durante la mattina, ma anche il pomeriggio con attività scolastiche pomeridiane quali teatro, ceramica, sport, mostre, oltre ai quotidiani impegni sociali.

Semplicemente il tempo trascorso in queste occupazioni può rappresentare un momento per non pensare alle difficoltà familiari (Wallerstein e Kelly, 1980).

La scuola svolge poi una funzione importante nella scansione e nel succedersi delle età, essa definisce competenze e in un certo senso ritualizza la crescita, ponendosi come un regolatore esterno dello sviluppo che può sia facilitare che rallentare i processi maturativi (Valerio, 1997).

La funzione di supporto della scuola cambia a seconda delle età e dei bambini stessi e vi sono dei bambini che sanno sfruttare meglio di altri le risorse sco-

lastiche. Ad esempio, non sembra avere effetti significativi tra i bambini prescolari (Hetherington, 1989); mentre verso i dieci anni, la figura di un insegnante autorevole, può aiutare soprattutto i figli di genitori separati maschi con problemi di temperamento.

Sembra che la scuola sia un supporto soprattutto per i bambini grandi e per quei bambini intelligenti che ottengano buoni risultati: essi ricevono molte gratificazioni e lodi che li aiutano, in questo periodo di confusione, a mantenere una buona autostima.

Attualmente la scuola sta facendo molto per cercare di attenuare il disagio minorile, attraverso l'istituzione di servizi volti non soltanto alla risoluzione dell'emergenza, alla diagnosi e alla cura, ma soprattutto alla prevenzione attraverso la collaborazione di operatori esterni, dei servizi sociosanitari e la creazione di progetti comuni che coinvolgano sempre più attivamente il minore all'interno del gruppo scuola.

Sarebbe importante anche dare vita a un sistema di collaborazione efficace con la famiglia. Le due "istituzioni" non devono essere considerate antagoniste, ma collaboratrici. Questo significa, da parte della famiglia, far conoscere il proprio figlio e la propria situazione familiare in modo da trovare supporto in questa fase critica di transizione.

La figura di un insegnante empatico, accogliente, può essere un valido referente con il quale il bambino può stringere una relazione amichevole e ciò vale in particolar modo per i bambini piccoli e i più grandi.

Le ricerche hanno mostrato che subito dopo la separazione vi è un calo di rendimento scolastico da parte dei bambini, e che questo può essere superato facilmente se l'ambiente scolastico è adeguato a gestire la situazione.

Forse il compito più importante dell'insegnante è il non lasciarsi guidare da stereotipi, e non far sentire diversi questi bambini, o ritenerli necessariamente portatori di difficoltà.

L'opinione comune negli insegnanti è infatti che la separazione influenzi le prestazioni scolastiche dei bambini in negativo, in quanto la loro capacità di apprendimento, la loro attenzione sono distolte dai problemi familiari e dall'ansia sul proprio futuro. Come mostrano i risultati di una ricerca (Buzzi, 1993) gli insegnanti percepiscono i figli di divorziati come portatori di disadattamento scolastico e tendono ad assumere verso di loro atteggiamenti di commiserazione. Questo comportamento può essere attribuibile anche a una sorta di deresponsabilizzazione dell'insegnante verso i problemi dei bambini a scuola. Molti insegnanti non ritengono, infine, giusto intervenire nelle problematiche di un'altra famiglia.

Il docente dovrebbe cercare di promuovere un clima di accettazione, collaborazione, approvazione e rinforzo (Malagoli Togliatti e Rocchetta Tofani, 1995) e svolgere una maggiore opera di recupero sulle capacità didattiche, sulla motivazione di base e sulla promozione di regole sociali in modo da far sì che il minore raggiunga risultati scolastici positivi, e ne abbia giovamento anche per quanto riguarda la sua autostima.

Gli insegnanti potranno favorire il coinvolgimento di entrambi i genitori nell'educazione del minore, convocandoli insieme alle riunioni, ai consigli, e soprattutto rimanendo imparziali nei casi di alta conflittualità, evitando di essere triangolati.

Oltre alle relazioni con la famiglia l'insegnante dovrà favorire le relazioni con gli operatori sociali, soprattutto nei casi di evidenti difficoltà psicosociali del minore.

È molto importante la presenza di un'attività di continua collaborazione tra gli insegnanti, gli psicologi, i pedagogisti e gli operatori sociali, l'uno deve promuovere la funzione dell'altro e cercare di creare della attività strutturate che consentano ai minori di esprimere i propri sentimenti.

La scuola è un'area di passaggio tra la famiglia e la società, nell'ambito della quale il minore può trovare soddisfatti contemporaneamente i bisogni di protezione e di indipendenza.

Una delle funzioni del gruppo classe è quella di essere luogo di appartenenza, che sviluppa le competenze comunicative e relazionali, e che facilita la separazione dal proprio nucleo familiare. Il gruppo permette di comunicare intensamente, ma in modo più disimpegnato rispetto a quanto avviene in famiglia: la comunicazione tra il gruppo classe permette di sviluppare una nuova realtà e una nuova risorsa.

Nel gruppo classe, infatti, l'individuo trova soddisfatte le sue esigenze di accettazione, di competenza, di confidenza, di responsabilità, di coinvolgimento col gruppo. Inoltre, si realizzano gli scopi di riflessione su se stessi, di capacità di negoziazione e di analizzare i ruoli.

Ciò avviene grazie alla coesione che permette non soltanto di realizzare gli obiettivi di sviluppo di competenze comunicative, ma anche quelli di maturità individuale tra i minori.

8. Conclusioni

Sono stati particolarmente numerosi gli studi condotti sugli effetti che la separazione può avere sui figli. Queste ricerche hanno dimostrato che non è la separazione in sé a determinare conseguenze negative sullo sviluppo dei minori, ma è il permanere di una situazione di conflitto tra gli ex coniugi (Guidubaldi e Perry, 1985 e 1987; Johnston *et al.* 1989; Hetherington, 1989; Fergusson *et al.* 1994; Emery, 1998).

In molteplici studi si evidenzia, infatti, come il minore venga "usato" dai genitori nell'ambito del conflitto coniugale per soddisfare i propri bisogni di sostegno, di alleanza e di conferma della propria validità genitoriale e, quindi, di persona. I meccanismi identificati da queste ricerche sono ricondotti a forme di strumentalizzazione del figlio per soddisfare i propri bisogni difensivi, per proiettare su di lui le proprie esigenze insoddisfatte di protezione e di unione familiare, per svalutare l'altro coniuge, per identificare il figlio con se stessi o con quest'ultimo. Il figlio in queste modalità di rapporto rischia di essere oggetto di disconferma e di incontrare problemi nella costruzione del proprio senso di identità.

In altri casi, i genitori incoraggiano nei figli comportamenti di dipendenza, che sviluppano in questi ultimi una grande incapacità di badare a se stessi ed essere autonomi.

Comunemente nelle situazioni di alta conflittualità il figlio viene “usato” anche in maniera più diretta, ad esempio per “spiare” i comportamenti dell’altro, o per mandargli dei messaggi.

Ben presto il minore impara a mettere in atto dei comportamenti che gli “facilitano”, anche a costo di sacrifici per il suo sviluppo, l’adattamento alla nuova situazione: alcuni tenderanno ad agire comportamenti regressivi, altri comportamenti volti ad attirare su di loro l’attenzione, altri ostenteranno autonomia e sicurezza. Alcuni poi, possono scegliere di allearsi con l’uno o l’altro genitore. Questa scelta, se da una parte permette al figlio di sperare che il genitore con cui si è alleato si prenderà maggior cura di lui, dall’altra determina lo sviluppo di un forte senso di colpa per il “tradimento” o il senso di “perdita” dell’altro genitore. Tale alleanza rende complesso anche il processo di identificazione da parte del minore.

Queste strategie di adattamento sono valide, tuttavia, soltanto per la propria famiglia, per cui all’esterno il bambino si troverà sprovvisto delle competenze sociali adeguate.

Quando i figli sono più di uno non tutti vengono coinvolti nel conflitto allo stesso modo, in quanto ognuno nella famiglia ha un proprio ruolo. Il più delle volte, viene maggiormente conteso quel figlio che più corrisponde alle aspettative di un genitore o quello che più rappresenta il riprodursi del fantasma familiare (Dell’Antonio, 1993). In altri casi è il figlio più fragile e dipendente che viene coinvolto nella dinamica conflittuale, in quanto più pronto ad allearsi con l’uno o con l’altro genitore; in altri casi ancora, se il genitore ha bisogno di protezione e sostegno, è il figlio più autonomo a essere maggiormente conteso.

La presenza di più figli può rendere maggiormente complessa la risoluzione della conflittualità genitoriale, o addirittura accrescerla, ma può aiutare i figli a rapportarsi in modo costruttivo l’uno con l’altro.

Leggendo la maggior parte dei contributi sul tema, viene fuori l’immagine di un bambino “passivo” e intrappolato nella conflittualità coniugale senza alcuna via di scampo, vittima della situazione, costretto a scelte di alleanze laceranti, e invischiato nel conflitto per il timore di non essere più amato; è come se gli fosse stata tolta la possibilità di azione e fosse completamente in balia degli adulti.

Vi è stato, infatti, finora un misconoscimento delle componenti dinamiche e di partecipazione attiva agli eventi che caratterizzano il bambino anche quando è molto piccolo (Scabini, 1987).

Ma il bambino è veramente così impotente?

Come emerge da una serie di studi di psicologia dello sviluppo, il bambino è competente e partecipa attivamente al suo processo di sviluppo psicosociale.

Marylin Litte (in Buzzi, 1995) negli anni Ottanta aveva individuato quattro tipi di ruolo che può assumere il minore nel processo di separazione dei genitori:

- stabilizzatore, il figlio funge da referente emotivo adeguato;
- competitore, sta in gara con uno genitore per ottenere maggior affetto e cura dall’altro;

- ostaggio, viene usato come arma di ricatto verso un coniuge;
- *care-taker*, fornisce cure e appoggio a un genitore, quasi un sostituto del coniuge assente.

Questi ruoli possono anche coesistere nello stesso figlio, e spesso sono precedenti alla separazione, in quanto sono frutto delle dinamiche relazionali instauratesi fino ad allora nella famiglia.

Anche altri studiosi tra cui Johnston *et al.* (1989) hanno evidenziato i *patterns* di comportamento messi in atto da bambini coinvolti nella conflittualità coniugale: manovrare e imbrogliare i propri genitori; equilibrare i propri sentimenti in modo da rimanere equidistanti da loro; fare da “camaleonte” e cambiare il proprio comportamento a seconda del genitore con cui si trova.

Alcuni minori possono cercare di non far cessare l'unione familiare e di fungere da mediatori allo scopo di creare un fronte di alleanza genitoriale. Una strategia tipica è quella di fare da “capro espiatorio” e attirare l'attenzione su di sé, con comportamenti patogeni, come fughe, cattivo andamento scolastico ecc. Altri possono fare gli “angioletti” offrendo ai genitori un motivo comune di orgoglio, come l'andare bene a scuola, essere ubbidiente ecc. (Emery, 1998).

Il modo in cui è elaborato il conflitto dai minori dipende, secondo Grych e Finchman (1990; 1993), dall'interazione tra cognizioni ed emozioni in relazione alle dimensioni del conflitto (intensità, contenuto, durata ed eventuale soluzione) e al contesto (esperienza di precedenti situazioni conflittuali, percezione emotiva del clima familiare, differenze di genere e temperamento) in cui esso avviene. Ciò significa che conflitti irrisolti, caratterizzati da elevata ostilità, cronicità e riguardanti prevalentemente i figli risultano sicuramente fonte di maggiore tensione e preoccupazione. Secondo gli autori, il conflitto viene elaborato attraverso i processi affettivi di “elaborazione primaria” e di “elaborazione secondaria”. Attraverso il primo processo il bambino tenta di ricavare informazioni riguardo il livello di negatività, minaccia e rilevanza del conflitto; attraverso il secondo invece, il minore cerca di ricavare ulteriori notizie utili a far fronte al conflitto (motivo per cui è accaduto il conflitto, chi è il principale responsabile, possibilità di farvi fronte). L'elaborazione primaria e secondaria si influenzano reciprocamente, secondo un processo interattivo di tipo bidirezionale. I bambini reagiscono al conflitto genitoriale nella misura in cui esso sembra minacciare le relazioni familiari e la propria sicurezza emotiva. Un bambino emotivamente insicuro può percepire il conflitto come più pericoloso rispetto a un bambino fiducioso nella disponibilità psicologica dei genitori, e quindi metterà in atto strategie di *coping* meno adattive.

Il cambiamento di prospettiva sul modo di considerare il minore nelle dinamiche di rottura coniugale è stato favorito anche da alcune ricerche (Hetherington, 1989; Francescato, 1994) che hanno evidenziato come la separazione coniugale sia un evento non necessariamente patogeno, il cui esito può essere positivo se nel sistema familiare sono presenti delle risorse.

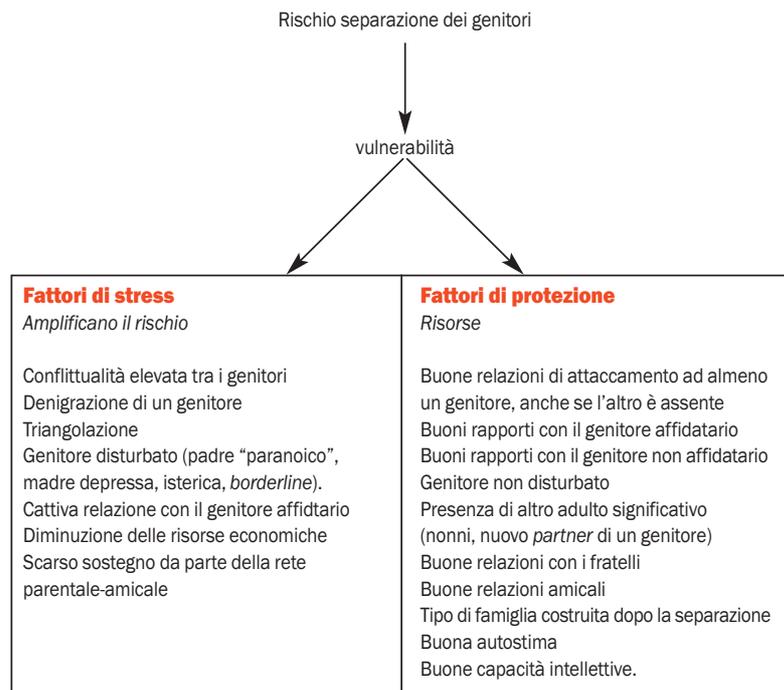
Queste ricerche si inseriscono all'interno di una prospettiva teorica che considera lo sviluppo come un processo dinamico. Anche se il minore nell'infanzia ha vissuto esperienze “rischiose” come quella della separazione, queste non ne

condizionano l'adattamento, dal momento che esperienze positive possono ridurre o annullare gli effetti di eventuali carenze o difficoltà.

Hetherington (1989), Rutter e Rutter (1995) e Villone Betocchi e Asprea (1995) hanno evidenziato che vi sono alcuni fattori "protettivi" che possono modulare le risposte allo stress della separazione, Rutter specifica però che l'effetto di queste risorse non è automatico, ma dipende dall'uso che se ne fa. Molti autori evidenziano che tra le principali risorse di cui dispone il bambino per affrontare il problema della separazione dei genitori, oltre a quelle sopra esposte, vi è la sicurezza legata a un buon attaccamento sia con le figure primarie che con quelle secondarie. Un'altra risorsa è avere una buona autostima, che può aiutare il bambino a non addossarsi le colpe della separazione e soprattutto ad agire con successo nella vita adulta. Un altro fattore protettivo è la capacità empatica di identificarsi con l'altro, che favorisce la collaborazione, la condivisione e il riconoscere le emozioni dell'altro e inibisce l'aggressività.

Il rischio, secondo una concezione interazionista, non è una condizione oggettiva, ma deriva dallo squilibrio tra rischi e risorse, e dalla incapacità di trarre dall'ambiente circostante le risorse disponibili (Di Blasio, 1997). Esperienze rischiose determinano quindi, una condizione di vulnerabilità che può essere amplificata da fattori di stress o ridotta da fattori protettivi.

Schema 1. Fattori protettivi e di stress¹



¹ Modello liberamente tratto da Rutter e Rutter, 1995.

Dall'analisi della letteratura emerge quindi che il bambino ha a disposizione molteplici risorse che possono favorire il suo benessere psicofisico e aiutarlo ad affrontare con successo l'evento critico della separazione genitoriale.

Riteniamo che un intervento che possa sviluppare, sia nei coniugi che nei minori, la capacità di riconoscere e impiegare con successo le risorse disponibili nell'ambiente circostante sia la mediazione familiare. La mediazione familiare ha, infatti, come obiettivi principali quello di ristabilire la comunicazione tra gli ex coniugi e di farli riappropriare delle loro capacità decisionali. Il ripristinare una comunicazione adeguata tra gli ex coniugi può, infatti, porre fine alle principali dinamiche patologiche che si creano nelle coppie che si separano conflittualmente. Una comunicazione adeguata facilita la chiarificazione dei confini generazionali, e quindi diminuisce la confusione di ruoli adulto-genitore e favorisce un adeguato sviluppo psicofisico del minore (Ardone e Mazzone, 1994; Maglioli Togliatti e Montinari, 1995).

Riferimenti bibliografici

Adamo, S.M.G. e Valerio, P. (a cura di)

1997, *Fattori di rischio psicosociale in adolescenza*, Atti della giornata di studio (Napoli, 1996), Napoli, La città del sole.

Ardone, R. e Mazzoni, S. (a cura di)

1994, *La mediazione familiare per una regolazione della conflittualità nella separazione e nel divorzio*, Milano, Giuffrè.

Buchanan, C.M. et al.

1991, *Caught between parents: adolescent's experience in divorced homes*, «Child development», 62, p. 1008-1029.

Buzzi, I.

1993, *Divorzio dei genitori e percezione del disagio infantile: breve indagine descrittiva su un campione di insegnanti*, in «Contributi di ricerca in Psicologia e Pedagogia, Università degli Studi di Genova», 2.

1995, *Ruoli familiari e dinamiche conflittuali nelle perizie per l'affido dei minori*, Congresso nazionale della Divisione di Psicologia giuridica della SIPS, Bologna.

Cigoli, V.

1997, *Intrecci familiari*, Milano, Cortina.

1998, *Psicologia della separazione e del divorzio*, Bologna, Il Mulino.

Cooney, T.M. e Smith, L. A.

1996, *Young adult's relations with grandparents following recent parental divorce*, in «Journal of gerontology series B psychological sciences and social sciences», 51, 2, p. 91-95.

Dell'Antonio A.

1993, *Il bambino conteso*, Milano, Giuffrè.

Di Blasio, P.

1997, *Abusi all'infanzia: fattori di rischio e percorsi di intervento*, in «Ecologia della mente», 20, 2, p. 153-169.

Drapeau, S. e Bouchard, C.

1993, *Support network and adjustment among 6 to 11 years-old from maritally-distrupted and intact families*, in «Journal of divorce and remarriage», 18, p. 75-97.

Emery, R.E.

1998, *Il divorzio. Rinegoziare le relazioni familiari*, Milano, Angeli.

Fergusson, D.M. et al.

1994, *Parental separation, adolescent psychopathology and problem behaviors*, in «Journal of the American Academy of child psychiatry», 33, p. 1122-1131.

Francescato, D.

1994, *Figli sereni di amori smarriti*, Milano, Mondadori.

Francescato, D., Ercolani, A. P.

1994, *Funzionamento psicologico dei figli di famiglie unite e separate*, in «Età evolutiva», 47, p. 5-13.

Furstenberg, F.F. et al.

1987, *Paternal participation and children's wellbeing after marital dissolution*, in «American sociological review», 52, p. 695-701.

Giuliani, C. et al.

1997, *Relazioni amicali ed affettive in adolescenti provenienti da famiglie unite e separate*, in *L'adolescenza: bisogni soggettivi e risorse sociali*, a cura di Bruna Zani e Maria Luisa Pombeni, Bologna, il Ponte Vecchio.

Grych, J.H. e Fincham, F.D.

1990, *Marital conflict and children's adjustment: a cognitive-contextual framework*, in «Psychological bulletin», 108, p. 267-290.

1993, *Children's appraisals of marital conflict: initial investigations of the cognitive-contextual framework*, «Child development», 64, p. 215-230.

Guidubaldi, J. et al.

1987, *Assessment and intervention for children of divorce*, in *Advances in family intervention, assessment and theory*, a cura di J.P. Vincent, vol. 4, Greenwich, (Conn.), JAI Press.

Guidubaldi, J. e Perry, J.D.

1985, *Divorce and mental health sequelae for children: a two year follow-up of a nationwide sample*, in «Journal of American Academy of child psychiatry», 24, p. 531.

Hetherington, E.M.

1989, *Coping with family transitions: winners, losers and survivors*, in «Child development», 60, p. 1-14.

Hetherington, E.M., et al.

1979, *Family interaction and the social, emotional, and cognitive development of children following divorce*, in *The family: setting priorities*, a cura di Vaughn, V.C. e Brazelton, T.B., New York, Sciences & Medicine Publishers.

1985, *Long term effects of divorce and remarriage on the adjustment of children*, in «Journal of the American Academy of child psychiatry», 24, 5, p. 518-530.

Johnston, J.R., et al.

1989, *Ongoing post-divorce conflict: effects on children of joint custody and frequent access*, in «American journal of orthopsychiatry», 59, 4, p. 576-592.

- Kurtz, L.**
1994, *Psychosocial coping resources in elementary school-age children of divorce*, in «American journal of orthopsychiatry», 64, p. 554-563.
- Malagoli Togliatti, M.**
1995, *La difesa del minore nella conflittualità genitoriale*, in «Minori, giustizia», 3 (1997), p. 274-287.
- Malagoli Togliatti, M. e Montinari, G. (a cura di)**
1995, *Famiglie divise*, Milano, FrancoAngeli.
- Malagoli Togliatti, M. e Rocchetta Tofani, L.**
1995, *Il gruppo-classe*, Roma, NIS.
- Parkinson, L.**
1995, *Separazione, divorzio e mediazione familiare*, Trento, Erikson.
- Rutter, M. e Rutter, M.**
1995, *L'arco della vita, continuità, discontinuità e crisi nello sviluppo*, Firenze, Giunti.
- Scabini, E.**
1994, *Madri e padri monogenitori*, in *Il bambino diviso*, a cura di Gallo Barbisio, C., Torino, Tirrenia Stampatori.
1995, *Psicologia sociale della famiglia*, Torino, Boringhieri.
- Scabini, E. (a cura di)**
1987, *L'organizzazione famiglia tra crisi e sviluppo*, Milano, FrancoAngeli.
- Thomas, G.**
1996, *The effects of single mother families and nonresident fathers on delinquency and substance abuse in black and white adolescents*, in «Journal of marriage and the family», 58, p. 884-894.
- Valerio, P.**
1997, *Il rischio psicosociale in adolescenza*, in *Fattori di rischio psicosociale in adolescenza*, a cura di Adamo, S.M.G. e Valerio, P., Atti della Giornata di studio, (Napoli, 1996), Napoli, La città del sole.
- Vicher J.S. e Vicher E.B.**
1991, *Therapy with stepfamily couples*, in «Psychiatric annals», 21, 8, August.
- Villone Betocchi, G. e Asprea, A.M.**
1995, *Fattori di rischio e strategie di coping*, in *Gli indicatori psicologici e sociali del rischio*, a cura di D'Alessio, M., Ricci Bitti, P.E. e Villone Betocchi G., Napoli, Gnocchi.
- Wallerstein, J. e Kelly, J.B.**
1980, *Surviving the breakup. How children and parents cope with divorce*, London, Grant McIntyre.
- Wallerstein, J. e Resnikoff, D.**
1997, *Parental divorce and developmental progression: an inquiry into their relationship*, in «International journal psycho - analitic», 78, p.135-154.

RASSEGNE

Organizzazioni internazionali

Unicef

La condizione dell'infanzia nel mondo 2000¹

A distanza di dieci anni dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, il rapporto *La condizione dell'infanzia nel mondo 2000*, pubblicato dall'Unicef, contiene un pressante invito rivolto alla classe politica dei Paesi industrializzati e in via di sviluppo, alle comunità e alle famiglie a riaffermare il proprio impegno a favore dei bambini e della tutela dei loro diritti.

Malgrado tanti passi in avanti fatti negli ultimi cinquant'anni, grazie a misure di sanità pubblica e a campagne d'informazione - che hanno permesso a milioni di bambini, nati da madri sane e riscattate dall'analfabetismo, di vivere ben nutriti, vaccinati e di frequentare la scuola che li sottrae dalla strada -, il numero di persone che vivono in povertà è arrivato a oltre 1,2 miliardi, una persona su cinque, fra cui più di 600 milioni sono bambini.

Le stime relative alla mortalità infantile sono allarmanti: sono più di 30.500 i bambini al di sotto dei cinque anni che muoiono ogni giorno per motivi facilmente evitabili, circa 250 mila i bambini e ragazzi che vengono contagiati ogni mese dal virus dell'Hiv e circa 2.500 le donne che muoiono. Ogni anno 585 mila donne muoiono durante la gravidanza o il parto per complicazioni che si sarebbero potute prevenire. Secondo stime dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), nei Paesi in via di sviluppo lavorano circa 250 milioni di bambini fra i 5 e i 14 anni, e dai 50 ai 60 milioni di bambini fra i 5 e gli 11 anni lavorano in situazioni pericolose.

Nell'ultimo decennio, più di 2 milioni di bambini sono stati uccisi e più di 6 milioni feriti e resi invalidi nel corso di conflitti armati. Inoltre, come i danni della povertà, così anche i conflitti, molti mascherati da "instabilità politica", minacciano i notevoli risultati in campo sanitario e educativo ottenuti col lavoro di decenni dai governi, dalla comunità internazionale e dai cittadini.

Al contempo, sia nei Paesi in via di sviluppo sia in quelli industrializzati, una violenza diffusa all'interno della famiglia, nei *mass media* e nello spettacolo colpisce la vita dei bambini e delle donne.

¹ Sintesi del comunicato stampa diffuso in occasione della presentazione del rapporto Unicef *La condizione dell'infanzia nel mondo 2000*, New York, Unicef, [1999].

Contro tutto questo i principi della Convenzione sui diritti del fanciullo tracciano un'immagine ideale del XXI secolo: adolescenti e bambini che vivono in case e comunità stabili e accoglienti, dove possono avere ampie opportunità di sviluppare le proprie capacità e dove i loro diritti umani vengono rispettati. Il successo nella realizzazione di questo progetto dipenderà, come sempre, dall'impegno politico e dalle risorse impiegate a tutti i livelli.

Un intervento teso a garantire l'accesso ai servizi sanitari di base, all'istruzione, alla pianificazione familiare, all'acqua e ai servizi igienici è l'*Iniziativa 20/20* che fu lanciata alla Conferenza internazionale sulla popolazione e lo sviluppo, tenuta al Cairo nel 1994. L'iniziativa suggerisce il principio guida che i Paesi in via di sviluppo impegnino il 20% del loro bilancio e i Paesi donatori il 20% della loro Assistenza ufficiale allo sviluppo (Aus) per costruire e sostenere questi servizi. L'Aus, tuttavia, è stata progressivamente ridotta in modo allarmante negli ultimi anni e solo 5 dei 27 Paesi in via di sviluppo recentemente esaminati (Belize, Burkina Faso, Namibia, Niger e Uganda) allocano praticamente il 20% dei loro bilanci ai servizi sociali. I creditori internazionali, dal canto loro, hanno fatto ben poco per alleggerire l'onere del debito che intrappola i governi di tanti Paesi.

Il Programma anti-bellico 1996 dell'Unicef affermava: «I bambini sono vittime della guerra solo se non c'è volontà di evitarlo. L'esperienza raccolta in decine di conflitti conferma che sono state prese e si possono prendere misure straordinarie per proteggere i bambini e provvedere alle loro necessità». Da quel momento sono state avviate importanti iniziative, anche se le guerre sembrano aumentare. Al primo novembre 1999, 89 Paesi hanno ratificato il Trattato di Ottawa sulla proibizione delle mine antiuomo. Sono in corso campagne internazionali per appoggiare un Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che vorrebbe elevare l'età minima per il reclutamento di ragazzi nelle forze armate dai 15 ai 18 anni. Nel 1998 il Tribunale penale internazionale è stato legittimato a perseguire come criminale di guerra chi arruola e fa combattere ragazzi al di sotto dei 18 anni. L'impegno decennale dell'Unicef di considerare i bambini come "zona di pace", ha contribuito alla negoziazione di "cessate il fuoco" per portare cibo e vaccini a bambini intrappolati in guerre come quelle in Afghanistan, Repubblica democratica del Congo, El Salvador, Libano, Sudan e Uganda. E' poi determinante che i *leader* mondiali, che hanno sostenuto i costi della militarizzazione, non si tirino indietro di fronte a quelli della pace e della smobilitazione.

Nella lotta contro la diffusione del virus Hiv, la comunità internazionale deve impegnarsi in una strategia globale, incrementando le risorse finanziarie, e promuovendo azioni specifiche rivolte soprattutto ai bambini che subiscono le conseguenze della malattia (nel 1996 e nel 1997 sono state destinate alla lotta contro la diffusione dell'Aids circa 35 milioni di dollari ogni anno, ben poco rispetto ai 60 miliardi di dollari stanziati dalla comunità internazionale per la Repubblica di Corea durante la crisi finanziaria asiatica della fine degli anni Novanta).

In molte situazioni i genitori, i nutrizionisti, gli operatori sanitari e didattici hanno raggiunto una consapevolezza maggiore riguardo al benessere del bambino. Le comunità stanno dimostrando che interventi tempestivi e a basso costo

possono servire sia ad assicurare ai bambini i loro diritti, sia a far risparmiare alla società milioni di dollari per costi che dovrebbero sostenere successivamente.

Un'istruzione di qualità ha il potere di trasformare la società in una sola generazione; inoltre, garantendo il diritto del bambino all'istruzione lo si protegge da molti rischi, come il lavoro forzato nell'agricoltura o nell'industria, lo sfruttamento sessuale o il reclutamento nei conflitti armati. Anche se la maggioranza dei bambini del mondo va a scuola, sono 130 milioni quelli che ancora non la frequentano. Il desiderio e il rispetto dell'istruzione, comunque, sono profondamente radicati nelle società di tutto il mondo e migliaia di comunità hanno escogitato modi diversi per migliorare qualitativamente l'istruzione, come classi multigrado, scuole decentrate e via radio.

Anche il mondo dell'adolescenza è oggetto di particolare attenzione da parte di tutti gli Stati. In alcune società gli adolescenti sono sposati ed essi stessi genitori, in altre vivono in condizioni di alienazione o necessitano di particolare protezione dallo sfruttamento sessuale, dal lavoro minorile o dall'arruolamento nei conflitti armati. In 13 Paesi (Bangladesh, Cina, Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Egitto, Ghana, Giamaica, Giordania, Malawi, Mali, Mongolia, Federazione Russa e Zambia) è stato avviato un progetto transnazionale sul diritto degli adolescenti alla partecipazione e allo sviluppo.

Nel mondo d'oggi ci sono più bambini che vivono in povertà di quanti ce ne fossero dieci anni fa. Il mondo d'oggi è più instabile e violento di quanto lo fosse nel 1990, quando i *leader* al Vertice mondiale s'impegnarono a raggiungere 27 obiettivi per la tutela dei bambini e delle donne entro l'anno 2000.

Per mantenere quelle promesse e avviare nuovi progetti, organi di governo, organizzazioni non governative, movimenti di cittadini, istituzioni filantropiche e associazioni di volontariato si riuniranno, in concomitanza con una seduta speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, nell'autunno del 2001 a New York.

Unesco

L'Unesco, in seguito alla conferenza del gennaio 1999 dal titolo *Abuso sessuale sui bambini, pornografia infantile e pedofilia su Internet: una sfida internazionale*, ha creato il sito web *Innocence in Danger*, www.unesco.org/web-world/innocence, allo scopo di assistere gli esperti e le organizzazioni non governative, attive in questo settore, nell'implementazione del Piano d'azione adottato in quell'occasione. Infatti, il 18 e il 19 gennaio 1999, una commissione di 300 membri - composta da esperti nella cura e nella tutela dei bambini, specialisti in Internet e fornitori del servizio, operatori dei *media*, istituzioni preposte al rafforzamento delle leggi e rappresentanti governativi - si è incontrata a Parigi presso la sede dell'Unesco al fine di individuare modi per combattere la pedofilia e la pornografia infantile su Internet. Il sito contiene una sezione dedicata agli insegnanti, gli atti della conferenza di gennaio, altri documenti chiave, gli ultimi eventi e *link* d'interesse.

Child Rights Information Network

Child Rights Information Network (Crin) è una rete internazionale di organizzazioni che lavorano nell'ambito dei diritti dei minori e ha come scopo lo scambio d'informazioni sui diritti dei bambini. La sede del coordinamento della rete è a Londra e lo scambio di informazioni avviene essenzialmente tramite il sito web, www.crin.org, e il bollettino informativo *Crin Newsletter*. Il sito contiene una sezione interamente dedicata alla Convenzione sui diritti del fanciullo dove è consultabile la banca dati del Comitato sui diritti del fanciullo e sezioni tematiche dove vengono approfonditi argomenti quali: il lavoro minorile, i minori e i *mass media*, lo sfruttamento sessuale dei minori ecc. Inoltre, il sito offre informazioni sulle ultime pubblicazioni uscite, su conferenze e seminari e sull'attività delle organizzazioni che fanno parte del Crin.

Defence for Children International

Defence for Children International (DCI) è una organizzazione non governativa con sede a Ginevra, nata nel 1979 per garantire l'azione internazionale diretta alla promozione e alla protezione dei diritti dei bambini. DCI svolge attività di ricerca, di documentazione, d'informazione e di monitoraggio, nonché di denuncia dei casi di violazione di questi diritti; pubblica, inoltre, un bollettino informativo sulle attività delle Nazioni unite in ambito dei diritti dei minori e coordina sia la rete internazionale di organizzazioni che si occupano di giustizia minorile (INJJ) sia il gruppo delle organizzazioni non governative impegnate nell'implementazione della Convenzione Onu. A sua volta, l'INJJ pubblica un bollettino informativo sulla giustizia minorile, *Juvenile Justice Worldwide*, e ha recentemente realizzato su Internet la banca dati delle organizzazioni che fanno parte della rete, www.childhub.ch/iss/injj, che si somma alla già esistente banca dati bibliografica sulla giustizia minorile. Infine, DCI possiede uno tra i più forniti centri di documentazione sull'infanzia con 12 mila titoli in catalogo, consultabili presso la loro sede.

Centre for Europe's Children

Il Centre for Europe's Children è il centro europeo di documentazione e d'informazione sulle politiche per l'infanzia e sui diritti dei bambini, istituito nel settembre 1997 sulla base della raccomandazione 1286 del Consiglio d'Europa per una strategia europea per i bambini. Lo scopo del Centro che ha sede a Glasgow in Scozia è quello di promuovere i diritti dei bambini in Europa tramite lo sviluppo di una base informativa, la promozione di pratiche migliori, il supporto alla ricerca e lo sviluppo di una rete d'informazione.

Il Centro usa come strumento per la diffusione delle informazioni il suo sito web, www.eurochild.gla.ac.uk, che oltre ai documenti del Consiglio d'Europa, of-

fre informazioni sulle attività dell'Unicef, in particolare sul progetto *Monne* che analizza la situazione dei bambini nell'Europa centrale e dell'Est. Il sito inoltre ospita altri tre siti web: Asia-Europa Child Welfare Initiative Resource Centre (Asem), www.asem.org, che si occupa del problema dell'abuso sessuale dei minori; European Children's Network (Euronet), www.europeanchildrensnetwork.gla.ac.uk, una coalizione di reti e di organizzazioni che lottano per la difesa degli interessi e dei diritti dei bambini all'interno dell'Unione europea; European Network of Ombudsmen for Children (Enoc), www.ombudsnet.org, la rete europea degli *ombudsmen* per i bambini che hanno come obiettivo l'implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, lo scambio di informazioni e strategie per la promozione dello sviluppo di uffici di tutela per i bambini.

Ocse

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) ha recentemente creato un sito web, www.oecd.org/els/ecec, dedicato a una rassegna tematica sulle politiche per l'educazione e per la cura della prima infanzia. Si tratta di uno studio comparativo, che coinvolge dodici Paesi membri dell'Ocse - fra i quali l'Italia -, e che ha lo scopo di offrire informazioni transnazionali per il miglioramento delle politiche minorili nei Paesi membri. Nel processo di elaborazione della rassegna, ogni Paese coinvolto elabora un rapporto sulla situazione esistente al suo interno e lo sottopone a un *team* internazionale che esprime le proprie valutazioni in proposito. Queste osservazioni rappresentano un approfondimento sulle politiche in corso e propongono suggerimenti e alternative. Il progetto si concluderà nel 2001 con la pubblicazione di un rapporto comparativo complessivo. Ad oggi sono consultabili nel sito Internet i rapporti e le osservazioni di Belgio, Norvegia, Svezia e le osservazioni sulla situazione del Portogallo.

Unione europea

Resoconto sintetico degli atti emanati da organi dell'Unione europea nel periodo indicato.

Atti comuni (settembre 1999 – aprile 2000)

*Lotta alla violenza
contro bambini,
giovani e donne*

Il Parlamento europeo e il Consiglio europeo adottano, con la decisione del 24 gennaio 2000¹, un programma quadriennale di azioni comunitarie, che sovvenziona misure preventive dirette a combattere la violenza nei confronti dei bambini, degli adolescenti e delle donne. L'obiettivo del programma è, dunque, quello di contribuire a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica attraverso la divulgazione e lo scambio di informazioni ed esperienze, la promozione di un approccio innovativo, la definizione di priorità comuni, lo sviluppo di eventuali reti, la selezione di migliori progetti a livello comunitario e la motivazione e mobilitazione di tutti i soggetti interessati.

Parlamento europeo (settembre 1999 – aprile 2000)

*Anniversario
della Convenzione
internazionale
del 1989
sui diritti
del fanciullo*

In occasione del decimo anniversario della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione di condanna degli atti di discriminazione contro le minoranze etniche e i disabili², della partecipazione dei bambini ai conflitti armati e dei casi di sfruttamento sessuale, di pornografia e di prostituzione minorile. Inoltre, il Parlamento ha sottolineato l'importanza del riconoscimento e dell'attuazione del diritto all'istruzione, lamentando l'invisibilità dei bambini nel Trattato di Amsterdam³ che comporta di fatto la loro assenza nelle politiche, nei programmi e nella legislazione dell'Unione europea. Il Parlamento ha colto l'occasione per rallegrarsi di alcune iniziative

¹ Decisione n. 293/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea, 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), pubblicata in GUCE L 34, del 9 febbraio 2000. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

² Risoluzione del 18 novembre 1999 sul decimo anniversario della Convenzione delle Nazioni unite sulla protezione del fanciullo, non ancora pubblicata in GUCE.

³ Trattato sull'Unione europea firmato il 2 ottobre 1997, ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

promosse, quali l'inserimento di un progetto di clausola sui minori nella nuova Convenzione di Lomé⁴ e la proposta di inserire in un prossimo trattato europeo una Carta europea dei diritti fondamentali che faccia riferimento ai diritti specifici dei fanciulli. Infine il Parlamento ha invitato gli Stati membri a promuovere il diritto dei bambini a esprimere le proprie opinioni sulle questioni che li riguardano, a ratificare la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul divieto e la soppressione immediata delle peggiori forme del lavoro minorile, a sostenere l'adozione di un protocollo opzionale alla Convenzione Onu sull'illiceità dell'arruolamento e l'impiego di bambini nei conflitti armati e ad attuare le norme contro l'infibulazione sulle donne.

Consiglio dell'Unione europea (settembre 1999 – aprile 2000)

*Tutela dei minori
nello sviluppo
dei servizi
audiovisivi digitali*

Ricordando gli atti adottati in passato, relativi alla tutela dei minori nei servizi audiovisivi e di informazione⁵, il Consiglio, con le conclusioni del 17 dicembre 1999⁶, ribadisce l'importanza della protezione dei minori nello sviluppo dei servizi audiovisivi digitali. In particolare, il Consiglio tiene presente i risultati dello studio sul controllo parentale delle emissioni televisive e riconosce che lo sviluppo di nuovi servizi tecnici per il controllo parentale non deve diminuire le responsabilità delle diverse categorie di operatori (le emittenti e i fornitori di rete, accesso, servizi e contenuti). Invita, in conseguenza, gli Stati membri a controllare gli attuali sistemi di protezione dei minori, a promuovere misure nel campo dell'educazione e della sensibilizzazione in questo settore e a riunire le industrie e le parti interessate allo scopo di esaminare le modalità per raggiungere una maggiore chiarezza nella valutazione e nella classificazione del contenuto audiovisivo. Inoltre, invita anche la Commissione a riunire le industrie allo stesso scopo e a promuovere lo scambio di informazioni e di migliori pratiche. Infine, chiede alla Commissione di incoraggiare l'industria a sviluppare prodotti di facile uso per i genitori e gli educatori per proteggere i minori e ad esaminare eventuali azioni comunitarie per sostenere le attività degli Stati membri in questo settore.

⁴ Convenzione di cooperazione tra l'Unione europea e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

⁵ Raccomandazione del Consiglio concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile ed efficace di tutela dei minori e della dignità umana del 24 settembre 1998 e decisione n. 276/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio 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 del 25 gennaio 1999 (pubblicate rispettivamente nel periodico Pianeta Infanzia n. 6 e 11).

⁶ Conclusioni del Consiglio del 17 dicembre 1999 sulla protezione dei minori nello sviluppo dei servizi audiovisivi digitali, pubblicate in GUCE C 8, del 12 gennaio 2000.

Commissione europea (settembre 1999 – maggio 2000)

Lotta contro il turismo sessuale

Nel novembre 1996, la Commissione, spinta dalla gravità e dall'ampiezza del fenomeno del turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, ha adottato una comunicazione sulla lotta contro questo flagello⁷. Quasi tre anni dopo, la Commissione presenta un'altra comunicazione⁸ sull'attuazione della precedente, che illustra i progressi compiuti nella lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia durante il periodo 1997-1998 nei seguenti campi d'azione: miglioramento della conoscenza del fenomeno del turismo sessuale che coinvolge l'infanzia; leggi più efficaci e loro applicazione, compreso il diritto penale extraterritoriale; intensificazione degli sforzi miranti ad arginare il flusso di turismo sessuale a partire dagli Stati membri; sviluppo delle iniziative che contribuiscono alla lotta contro il turismo sessuale nei Paesi terzi. Per quanto riguarda il primo punto, è stata rivolta particolare attenzione alla raccolta e allo scambio d'informazione sull'evoluzione del turismo sessuale e sulle principali cause e conseguenze del fenomeno. A questo proposito sono state effettuate due indagini, una sulla percezione che gli Europei hanno del fenomeno del turismo sessuale e un'altra sulla sensibilità dei professionisti del turismo nei confronti di questa problematica. Inoltre, attraverso il programma Stop sono state lanciate diverse ricerche per esaminare i legami tra il fenomeno del turismo sessuale dei minori e lo sviluppo della tratta di donne giovanissime ed è prevista la preparazione di un altro studio sugli aspetti contemporanei del turismo sessuale nell'Europa centrale e orientale. Per quanto riguarda le leggi e la loro applicazione, il Consiglio ha adottato nel febbraio del 1997 un documento di *Azione comune relativa alla lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini*, che prevede che ogni Stato membro si impegni a rivedere la legislazione nazionale e che sancisce il principio di extraterritorialità. In relazione agli sforzi mirati ad arginare il flusso di turismo sessuale a partire dagli Stati membri, è stata lanciata un'iniziativa a favore del rafforzamento del coordinamento a livello europeo delle campagne di informazione e di sensibilizzazione contro il turismo sessuale che coinvolge i minori. In questo senso sono stati selezionati due progetti complementari tra di loro: il progetto *Terre des Hommes* che prevedeva la concezione, la produzione e la diffusione di un *inflight-spot* per i voli verso le destinazioni cosiddette "a rischio" e il progetto del *Groupe Développement* che ha avuto a sua volta come obiettivo la concezione, la produzione e la diffusione di depliant rivolti ai viaggiatori e di *dossier* sul turismo sessuale per la formazione dei professionisti del turismo. A complemento dei due progetti è stato organizzato il primo incontro europeo degli operatori della

⁷ COM (1996) 547 definitivo in GUCE C 3, del 7 gennaio 1997.

⁸ Comunicazione del 26 maggio 1999 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'attuazione delle misure di lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, COM (1999) 262 definitivo. Non ancora pubblicato in GUCE.

lotta contro il turismo sessuale che coinvolge l'infanzia, nel quadro del salone dei professionisti del turismo. Altre iniziative della Commissione hanno portato all'elaborazione e al rafforzamento dei codici di condotta e di altri meccanismi di autodisciplina del settore del turismo. Sempre in questo contesto si sta esaminando la possibilità di concretizzare le modalità di collaborazione tra la Commissione europea, la *task force* dell'Organizzazione mondiale del turismo e l'Unicef. Infine per quanto riguarda lo sviluppo d'iniziativa contro la lotta al turismo sessuale nei Paesi terzi, si è verificata una certa lentezza nell'ottenere dei risultati concreti a causa delle difficoltà trovate nella razionalizzazione dei metodi d'intervento e nel coordinamento delle risorse disponibili.

*Normativa
matrimoniale
e in materia
di potestà sui figli*

La Commissione europea avanza la proposta⁹ di sostituire la convenzione in materia matrimoniale e parentale, stipulata il 28 maggio 1998 e mai entrata in vigore, con un regolamento del Consiglio che prevede l'introduzione di norme uniformi e moderne in merito all'annullamento del matrimonio, al divorzio e alla separazione. La presente proposta di regolamento, mira a uniformare le norme di diritto internazionale privato degli Stati membri relative alla competenza giurisdizionale nonché ad agevolare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni relative allo scioglimento del vincolo coniugale e all'affidamento dei figli avuti in comune. Il regolamento stabilisce i criteri per la determinazione della competenza dei giudici in materia di scioglimento del vincolo matrimoniale e i casi in cui questi ultimi possono anche decidere sulla potestà dei genitori sui figli. Inoltre, prevede la verifica della competenza e dell'ammissibilità, la litispendenza e i provvedimenti provvisori e cautelari. In caso di sottrazione di minori, il regolamento prevede l'applicazione della Convenzione de L'Aia del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori nella determinazione del giudice competente sulla potestà dei genitori. La proposta stabilisce il riconoscimento immediato delle decisioni emesse in un altro Stato membro senza che sia necessario il ricorso a un altro procedimento nonché i motivi di diniego del riconoscimento, che comunque sono ridotti al minimo. Invece, per rendere esecutive le decisioni relative all'esercizio della potestà dei genitori in un Stato membro diverso da quello che le ha emesse, devono essere dichiarate esecutive anche in quest'ultimo dal giudice territorialmente competente. Le disposizioni comuni, transitorie e generali sono rivolte a tutelare i diritti dei ricorrenti, a garantire una reale applicabilità dalla data di entrata in vigore della normativa, a regolare i rapporti con le convenzioni internazionali e gli accordi implementativi tra Stati membri, nonché i Trattati internazionali con la Santa Sede conclusi tra la medesima e il Portogallo, l'Italia e la Spagna.

Il regolamento non vincola né il Regno Unito né l'Irlanda né la Danimarca.

⁹ Proposta del 26 maggio 1999, di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli avuti in comune, COM (1999) 220 definitivo in GUCE C 247 E, del 31 agosto 1999.

Sostanze e prodotti pericolosi nei giocattoli e articoli per bambini

Con una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁰, la Commissione propone di vietare l'uso di sei ftalati tossici nella fabbricazione di giocattoli e di articoli per bambini al di sotto dei tre anni di età, destinati ad essere introdotti in bocca, nonché la loro commercializzazione. Invece per quanto riguarda i giocattoli, contenenti uno o alcuni di questi ftalati, per bambini di età inferiore ai tre anni che non sono destinati ad essere introdotti in bocca ma che possono essere rischiosi in questo senso, la Commissione propone che vengano etichettati con l'avvertenza: «Attenzione! Non introdurre in bocca per periodi di tempo prolungati perché può cedere ftalati pericolosi per la salute dei bambini», e che si modifichino, in questo senso, la direttiva 76/769/CEE¹¹ e la direttiva 88/378/CEE¹². L'obiettivo di questa proposta è, quindi, introdurre disposizioni armonizzate sulla commercializzazione e l'uso degli ftalati nei giocattoli e negli articoli per l'infanzia e di garantire un livello elevato di protezione della salute umana e di tutela dei consumatori, in particolare dei bambini nella prima infanzia.

In seguito alle informazioni fornite da diversi Stati membri sul rischio che comporta l'utilizzo di alcuni giocattoli destinati a essere messi in bocca dai bambini e alla conferma ricevuta su tale pericolosità dal Comitato scientifico tossicità, ecotossicità e ambiente, la Commissione adotta una decisione¹³ di carattere temporaneo prorogabile che proibisce l'immissione sul mercato di giocattoli e articoli di puericultura fabbricati in PVC morbido contenenti determinate sostanze che comportano un rischio grave e immediato per la salute.

Ricongiungimento familiare

Tenuto conto che il ricongiungimento familiare è uno strumento necessario per il successo dell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente negli Stati membri e che dunque la presenza dei parenti permette loro di vivere una vita familiare normale, la Commissione propone l'adozione di una

¹⁰ Proposta del 22 novembre 1999, recante ventiduesima modifica della direttiva 76/769/CEE del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (ftalati) e che modifica la direttiva 88/378/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti la sicurezza dei giocattoli, COM (1999) 577 definitivo in GUCE C 116 E, del 26 aprile 2000.

¹¹ Pubblicata in GUCE L 262 del 27 settembre 1976. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva della Commissione 1999/77/CE, GUCE L 207, del 6 agosto 1999.

¹² Pubblicata in GUCE L 187 del 16 luglio 1988. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 93/68/CEE del Consiglio, GUCE L 220, del 30 agosto 1993.

¹³ Decisione della Commissione del 7 dicembre 1999 che adotta provvedimenti che vietano l'immissione sul mercato di giocattoli e articoli di puericultura destinati a essere messi in bocca da bambini d'età inferiore a tre anni e fabbricati in PVC morbido contenenti una o più sostanze quali ftalato di diisononile (DINP), ftalato di bis (2-etilesile) (DEHP), ftalato di disutile (DBP), ftalato di dipentile (DIDP), ftalato di diottile (DNOP), ftalato di butilbenzile (BBP), pubblicata in GUCE L 315 del 9 dicembre 1999 e GUCE L 68, del 16 marzo 2000.

direttiva del Consiglio¹⁴ che armonizzi il diritto al ricongiungimento familiare nei Paesi della Comunità europea. La proposta di direttiva è intesa, quindi, a ravvicinare le legislazioni nazionali avendo in mente due obiettivi:

- garantire la certezza del diritto dei cittadini di Paesi terzi, che potranno beneficiare di condizioni in larga misura simili per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, indipendentemente dallo Stato membro in cui sono ammessi a soggiornare;
- ridurre la possibilità che la scelta dello Stato membro in cui il cittadino di un Paese terzo desidera risiedere, si basi esclusivamente sulle condizioni più favorevoli che tale Paese potrebbe offrirgli.

Oltre ai cittadini dei Paesi terzi, la proposta prende in considerazione il diritto al ricongiungimento familiare dei cittadini dell'Unione europea che non esercitano il diritto alla libera circolazione, in modo da equiparare la loro situazione a quella dei cittadini che invece esercitano questo diritto.

La figura del "richiedente il ricongiungimento" include: il cittadino di Paesi terzi, il rifugiato, l'apolide, la persona che beneficia di una protezione sussidiaria e il cittadino dell'Unione europea che non esercita il diritto alla libera circolazione. Invece i membri della famiglia che possono ricongiungersi sono: il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il suo *partner* non legato da vincoli matrimoniali, anche se dello stesso sesso; i figli minorenni della coppia, congiunta o meno; i figli minorenni di uno solo dei coniugi o dei *partner*; gli ascendenti e i figli maggiorenni in alcuni casi ristretti. In particolare, la proposta accorda al rifugiato un trattamento più favorevole rispetto alle altre categorie di persone, per quanto riguarda le condizioni preliminari al ricongiungimento e i membri della famiglia che possono essere ricongiunti. La proposta regola anche i casi di ricongiungimento familiare nell'eventualità di matrimoni poligami.

Viene stabilito, inoltre, chi deve presentare la domanda, i documenti richiesti e i tempi d'attesa. Il richiedente il ricongiungimento deve dimostrare che è in grado di provvedere alle esigenze della sua famiglia tramite il possesso di un alloggio adeguato, di un'assicurazione contro le malattie e di risorse stabili e sufficienti. Ai familiari autorizzati a entrare e a soggiornare vengono riconosciuti alcuni diritti necessari per la loro integrazione, quali l'accesso all'educazione, alla formazione professionale, al lavoro e ad uno *status* autonomo dopo alcuni anni di residenza. La proposta, infine, prevede sanzioni nei casi di eventuali elusioni delle norme e delle procedure.

¹⁴ Proposta del 11 gennaio 2000, di direttiva del Consiglio, relativa al diritto di ricongiungimento familiare, COM (1999) 638 definitivo in GUCE C 116 E, del 26 aprile 2000.

Comitato delle regioni (settembre 1999 – aprile 2000)

*Protezione dei minori
dalla violenza
e dall'abbandono*

Ad oggi, l'unico riferimento ai minori presente nel Trattato sull'Unione europea è all'articolo 13, che introduce una clausola di non discriminazione riguardante anche le distinzioni basate sull'età. Nonostante il riconoscimento del mercato unico, della libera circolazione e della creazione di una cittadinanza europea, l'Unione europea ha fatto poco per coordinare le pratiche, promuovere il benessere dei minori e individuare il modo migliore per proteggerli dalla violenza. In questo contesto, il Comitato delle regioni, con un parere espresso il 18 novembre 1999¹⁵, chiede che la voce dei minori sia sentita in tutte le questioni che li riguardano e propone che siano gli enti locali e regionali a svolgere un ruolo predominante nel dare voce ai minori soprattutto attraverso la creazione di difensori civici locali per i minori. La vicinanza degli enti locali e regionali ai cittadini e le loro competenze nel settore sociale contribuiscono alla loro conoscenza privilegiata dei bisogni dei minori e gli permette di prendere azioni concrete in loro sostegno.

Tra le iniziative da intraprendere avanzate dal Comitato si include la creazione di meccanismi e servizi per l'individuazione, la registrazione, la sorveglianza e il sostegno dei bambini sottoposti a maltrattamenti, sfruttamento e abbandono. In particolare, si fa riferimento all'elaborazione di relazioni sui sistemi attuali di raccolta dei dati al fine di identificare le informazioni rilevanti per capire il fenomeno a livello europeo, alla creazione di un registro europeo su minori scomparsi, allo sviluppo di un sistema comunitario per registrare e controllare gli spostamenti delle persone condannate per reati sessuali, alla messa a punto di un accordo per lo scambio d'informazioni tra le forze di polizia e alla creazione di sistemi che aiutino i minori a rivelare le violenze subite.

In relazione a questo ultimo punto, occorre riconoscere e sostenere il ruolo fondamentale delle scuole nella prevenzione della violenza, nell'ascolto ai minori e nel rispondere alle loro esigenze. In conclusione, l'Unione europea deve sostenere la cooperazione locale e regionale in tutta Europa per combattere la violenza contro i minori mediante la diffusione delle migliori pratiche, lo scambio d'informazione e la promozione di campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica nonché analizzare la normativa esistente e raccomandare le misure che ciascun paese deve prendere in considerazione allo scopo di ottenere un quadro legislativo per la protezione dei minori valido su scala europea.

¹⁵ Parere sulla cooperazione locale e regionale per proteggere bambini e adolescenti dalla violenza e dall'abbandono nell'Unione europea, pubblicato in GUCE C 57, del 29 febbraio 2000.

Consiglio d'Europa

Resoconto sintetico degli atti emanati da organi del Consiglio d'Europa nel periodo indicato.

Assemblea Parlamentare (settembre 1999 – aprile 2000)

*Piano d'azione
per i bambini
del Kosovo*

Con la raccomandazione adottata il 7 aprile 2000¹, l'Assemblea richiama l'attenzione sulla difficile situazione dei bambini vittime della guerra in Kosovo e mostra una seria preoccupazione per la disuguaglianza con cui è stata fornita l'assistenza umanitaria ai bambini delle diverse etnie. In questo senso, l'Assemblea raccomanda al Consiglio dei ministri di fare pressione sugli Stati membri perché venga rivisto il sistema delle sanzioni economiche imposte alla Repubblica federale jugoslava, perché venga fornita l'assistenza umanitaria in modo equo e perché vengano stabiliti programmi per la salute e l'educazione a tutti i livelli. Chiede, inoltre, al Consiglio di premere sulle organizzazioni internazionali di carattere umanitario perché venga protetta la vita dei bambini e perché venga assicurato il loro benessere e il loro accesso al sistema educativo, alle attività ricreative e ai servizi di salute.

*Ombudsman
per i bambini*

Dieci anni dopo l'adozione della Convenzione Onu per i diritti del fanciullo, la situazione di alcuni bambini in Europa è drammatica. L'Assemblea parlamentare già nel 1996, nella sua raccomandazione per una strategia europea per i bambini, consigliava fortemente agli Stati di istituire la figura dell'*Ombudsman* per i bambini a livello nazionale. Lo stesso anno l'Assemblea, nella sua risoluzione 1099 sullo sfruttamento sessuale dei bambini, proponeva anche la creazione di un ufficio europeo dell'*Ombudsman* per i bambini. Oggi l'Assemblea, con raccomandazione adottata il 7 aprile 2000², si rivolge al Comitato dei ministri perché sia richiesto agli Stati membri inadempienti di nominare quanto prima un *Ombudsman* per i bambini a livello nazionale e perché venga istituito all'interno del Consiglio d'Europa la figura dell'*Ombudsman* europeo per i bambini.

¹ Raccomandazione 1459 (2000), *Piano d'azione per i bambini del Kosovo*. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

² Raccomandazione 1460 (2000), *Istituzione di un Ombudsman europeo per i bambini*. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

*Arruolamento
dei bambini
soldato*

Oggi i bambini sono sempre più spesso coinvolti nei conflitti armati sia come vittime che, in alcuni casi, come combattenti. Si stima che siano 300 mila i bambini che prendono parte a conflitti armati nel mondo. In questo contesto, l'Assemblea, con la risoluzione adottata il 7 aprile 2000³, chiede agli Stati membri di dichiarare illegale l'arruolamento forzato dei minori di 18 anni e di ratificare i seguenti documenti internazionali: la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulle peggiori forme di lavoro minorile; il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, sulla partecipazione dei bambini nei conflitti armati; lo Statuto che istituisce il Tribunale internazionale dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità; i Protocolli addizionali della Convenzione di Ginevra del 1949 sulla protezione delle vittime dei conflitti armati; la Convenzione di Ginevra del 1851 sullo *status* dei rifugiati e il suo Protocollo del 1967.

L'Assemblea invita gli Stati Uniti a ratificare immediatamente la Convenzione sui diritti del fanciullo e chiede, agli Stati che l'hanno già ratificata, di permettere l'accesso degli aiuti umanitari destinati alla popolazione civile nei casi di conflitto armato accordando priorità alla protezione dei bambini nei processi di pace e nei programmi di cooperazione del dopoguerra. L'Assemblea si rivolge ancora agli Stati membri del Consiglio d'Europa, chiedendo di adottare politiche per lo sviluppo dei Paesi in guerra, allo scopo di fermare l'arruolamento dei minori, di procurare loro assistenza fisica, psicologica e riabilitazione sociale, di favorire la loro integrazione nella società civile e di promuovere programmi di educazione per la pace.

Infine l'Assemblea invita gli Stati membri a cancellare il debito estero dei Paesi in via di sviluppo, a condizione che questi si impegnino a ratificare il Protocollo della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, applicando il divieto di partecipazione dei ragazzi nei conflitti armati e impegnandosi ad impiegare i minori di 18 anni già arruolati nell'esercito, in attività civili.

Comitato dei ministri (settembre 1999 – aprile 2000)

*Educazione
dei bambini zingari*

Il Comitato dei ministri, con raccomandazione adottata il 3 febbraio 2000⁴, si rivolge agli Stati membri del Consiglio d'Europa allo scopo di migliorare le politiche educative dei governi per i bambini zingari. In questo senso il Comitato raccomanda gli Stati di adattare le politiche educative ai bisogno dei bambini zingari prevedendo delle risorse necessarie e delle strutture flessibili che tengano conto dello stile di vita nomade o semi-nomade di alcuni gruppi zingari. Inoltre il Comitato raccomanda gli Stati di elaborare dei curricula che tengano conto dell'identità culturale dei bambini zingari, di provvedere alla formazione degli insegnanti per aiutarli a capire meglio i loro allievi e di coinvolgere tutte le parti interessate nella progettazione di queste politiche. Infine il Comitato raccomanda gli Stati di valutare i risultati dell'implementazione di queste politiche al fine di migliorare il loro impatto.

³ Risoluzione 1215 (2000): Campagna contro l'arruolamento dei bambini soldato e la loro partecipazione nei conflitti armati.

⁴ Raccomandazione n. R (2000) 4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sull'educazione dei bambini zingari in Europa. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

Parlamento italiano

Attività legislativa (dicembre 1999 - aprile 2000)

Resoconto sintetico, ordinato cronologicamente, dell'attività legislativa in materia d'infanzia e famiglia, svolta dal Parlamento nel periodo indicato.

Riordino dei cicli dell'istruzione

La legge 10 febbraio 2000, n. 30, *Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*¹, è finalizzata alla crescita e alla valorizzazione della persona nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e nel quadro di cooperazione tra scuola e genitori. Il sistema educativo viene riorganizzato e si articola in: scuola dell'infanzia, ciclo primario - che assume la denominazione di scuola di base - e ciclo secondario - che assume la denominazione di scuola secondaria. L'obbligo scolastico inizia al sesto anno e termina al quindicesimo anno d'età, ma l'obbligo di partecipazione ad attività formative è fino al compimento del diciottesimo anno.

La legge dichiara, poi, che la scuola dell'infanzia ha durata triennale (dai tre ai sei anni) ed ha lo scopo di concorrere allo sviluppo affettivo, cognitivo e sociale delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre ed i sei anni.

La scuola di base ha invece la durata di sette anni e prevede un percorso educativo unitario e articolato, in rapporto alle esigenze di sviluppo dell'alunno. Si prefigge le finalità d'acquisizione e sviluppo delle conoscenze e delle abilità di base, l'apprendimento di nuovi mezzi espressivi, il potenziamento delle capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo, l'educazione ai principi fondamentali della convivenza civile. Al termine dei sette anni del ciclo della scuola di base si deve sostenere un esame di Stato dal quale deve emergere anche un'indicazione orientativa non vincolante per la successiva scelta dell'area e dell'indirizzo della scuola secondaria.

La scuola secondaria dura cinque anni e si articola nelle aree classico-umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale e si realizza negli attuali istituti di istruzione secondaria di secondo grado che assumono la denominazione di licei.

Questa legge permette, nei primi due anni di scuola secondaria, la possibilità di passare da un modulo ad un altro, anche relativi ad aree e indirizzi diversi, mediante l'attivazione di apposite iniziative didattiche finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta.

¹ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 23 febbraio 2000, n. 44. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

Sono introdotti i “crediti formativi” che si acquisiscono al termine di ogni segmento della scuola secondaria concluso positivamente e che possono essere fatti valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nel passaggio da un’area o da un indirizzo di studi all’altro o nel passaggio alla formazione professionale.

La legge descrive, infine, dettagliatamente i tempi di progressiva attuazione dei nuovi cicli.

*Sostegno alla maternità
e alla paternità,
tempi di vita*

La legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*², in oggetto interviene promuovendo un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione mediante l’istituzione dei congedi dei genitori e l’estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di *handicap*, l’istituzione del congedo per la formazione continua e l’estensione dei congedi per la formazione, il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell’uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

La nuova legge consente, sia al padre lavoratore sia alla madre lavoratrice, di chiedere permessi di astensione dal lavoro per occuparsi dei figli fino all’ottavo anno d’età.

Vengono rivoluzionati anche i cosiddetti tempi di vita nelle città. Viene, infatti, proposto ai comuni di mettere ordine negli orari delle scuole, dei negozi e dei servizi pubblici per migliorare i flussi del traffico e rendere più facile la vita dei cittadini. Dei congedi familiari potranno fruire sia il padre sia la madre - anche se uno solo dei due svolge attività lavorativa -, anche contemporaneamente e fino a dieci mesi complessivi. Fino al terzo anno di vita del bambino i permessi saranno retribuiti al trenta per cento e coperti da contribuzione figurativa. Dopo i tre anni, la quota del trenta per cento spetterà solo ai redditi più bassi. E’ prevista, inoltre, una maggiore flessibilità per il congedo per maternità. Con l’accordo delle aziende sanitarie locali, le partorienti potranno decidere di stare a casa solo un mese prima del parto e quattro dopo. Nei tre mesi successivi al parto anche il padre può chiedere il permesso di astenersi dal lavoro.

Un’altra novità della legge è l’introduzione di un anno di astensione dal lavoro per i lavoratori dipendenti. Potranno fruirne solo coloro che avranno almeno cinque anni di anzianità presso la stessa impresa o amministrazione. Il congedo durerà undici mesi e se ne potrà fruire anche a rate, per motivi di studio o per partecipare ad attività formative. Non dà diritto allo stipendio e potrà essere preso una sola volta nella vita. Non è cumulabile con ferie, viaggi di nozze né malattie. Il datore di lavoro può opporsi alla richiesta per documentate esigenze organizzative dell’azienda.

Al fine di diffondere queste possibilità il ministro per la Solidarietà sociale, di concerto con il ministro del Lavoro e della previdenza sociale, è autorizzato a predisporre apposite campagne informative.

² Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 13 marzo 2000, n. 60. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

*Parità scolastica
e diritto
allo studio
e all'istruzione*

La legge 10 marzo 2000, n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*³, si apre con un richiamo solenne all'articolo 33 della Costituzione, secondo comma, nel quale si ribadisce che il sistema nazionale dell'istruzione si articola in scuole statali e scuole paritarie private.

In questa legge si definiscono scuole paritarie le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione e a precisi requisiti: devono possedere un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; disporre di arredi, locali e attrezzature didattiche necessarie; istituire e far funzionare gli organi collegiali di partecipazione democratica previsti; prevedere la libera iscrizione da parte di tutti gli studenti e assicurare l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio.

Inoltre le scuole, per ottenere la parità con quelle statali, devono avere un'organica costituzione di corsi completi, personale docente munito di abilitazione e con contratti di lavoro individuali che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore. A rilasciare il riconoscimento è il Ministero della pubblica istruzione, che deve anche vigilare sulla permanenza dei requisiti visti per l'ottenimento dell'autorizzazione.

Per rendere effettivo il diritto allo studio a tutti gli alunni di scuole statali o paritarie, è previsto che lo Stato adotti un finanziamento straordinario da erogare alle Regioni e alle Province autonome di Bolzano e Trento, per sostenere la spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione, mediante assegnazione di borse di studio di pari importo (eventualmente differenziate solo per ordine e grado di scuola). Un decreto del Presidente del consiglio dei ministri, emanato su proposta del ministro della Pubblica istruzione entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, stabilirà i criteri di ripartizione delle somme tra le Regioni e le Province di Trento e Bolzano e i requisiti necessari per l'individuazione dei beneficiari delle borse di studio.

Il meccanismo col quale i beneficiari possono usufruire delle borse di studio è quello della detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita per l'anno in cui la spesa è stata sostenuta. Le famiglie in condizioni svantaggiate sono prioritariamente prese in considerazione nell'assegnazione di tali borse di studio.

*Integrazione scolastica
degli alunni
con handicap*

La legge 20 marzo 2000, n. 69, *Interventi finanziari per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap*⁴, prevede un incremento di circa 25 miliardi per il 2000 e di circa 21 miliardi per il 2001 al Fondo previsto per l'integrazione scolastica.

Questo stanziamento è in particolare destinato al potenziamento e alla qualificazione dell'offerta d'integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap, con particolare attenzione per quelli con handicap sensoriali.

³ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 21 marzo 2000, n. 67. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

⁴ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 28 marzo 2000, n. 73. Il testo integrale è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

L'incremento è destinato in parte (55%) alla realizzazione della riforma delle scuole e degli istituti a carattere atipico e alla realizzazione degli interventi da questi programmati, compresi i corsi di alta qualificazione dei docenti, anche avvalendosi dell'esperienza degli istituti che si sono tradizionalmente occupati dell'educazione dei ragazzi e degli adulti con *deficit* sensoriali.

Il restante incremento (pari al 45%) è invece destinato (fino alla data di insediamento dei nuovi organi di gestione degli istituti) dal Ministero della pubblica istruzione per finanziare progetti di integrazione scolastica degli alunni e di formazione del personale docente, anche nell'ambito di sperimentazione dell'autonomia didattica ed organizzativa.

Interventi assistenziali in favore di disabili

Con la legge 18 maggio 2000, n. 126, *Conversione in legge del decreto-legge 16 marzo 2000, n. 60, recante disposizioni urgenti per assicurare la prosecuzione degli interventi assistenziali in favore dei disabili con handicap intellettuale*⁵, il Parlamento italiano prevede un contributo straordinario di 20 miliardi di lire all'Associazione nazionale famiglie di fanciulli e adulti subnormali (Anffas) perché assicuri la continuità dei servizi di assistenza ai disabili con handicap intellettuale. Il contributo è subordinato alla presentazione da parte del presidente dell'Anffas, di un piano che assicuri la prosecuzione dei servizi assistenziali sul territorio nazionale e che indichi le modalità d'attuazione, prevedendo anche una periodica relazione sull'attività svolta a seguito del contributo. Il presidente dell'ente, inoltre, predispose un piano di risanamento economico-finanziario dell'ente medesimo, nonché una relazione sui procedimenti, anche giudiziari, finalizzati all'accertamento di responsabilità anche patrimoniali nella gestione dell'ente.

Attività ispettiva (dicembre 1999 – aprile 2000)

Sintesi degli atti di controllo e d'indirizzo politico del Parlamento (mozioni, interpellanze, interrogazioni, risoluzioni) sull'attività del Governo.

Sono stati presi in considerazione gli interventi d'interesse generale, omettendo le interpellanze e le interrogazioni relative a casi specifici inerenti all'interesse di singoli soggetti o piccoli gruppi.

I resoconti sono suddivisi per ambito tematico.

Abuso sessuale

Interrogazione a risposta in commissione, presentata dal deputato Nicola Bono (Alleanza Nazionale) in data 17 gennaio 2000 al ministro dell'Interno su quali immediate iniziative intenda assumere per individuare i responsabili dei si-

⁵ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 19 maggio 2000, n. 115.

ti Internet esplicitamente inneggianti alla pedofilia scoperti da Telefono Arcobaleno e da altre associazioni di volontariato, e per stroncare in futuro il ricorso all'uso illegale di tale fondamentale strumento telematico.

Interrogazione a risposta in commissione, presentata dal deputato Alberto Giorgetti (Alleanza Nazionale) al ministro dell'Interno in data 8 marzo 2000 per sapere, di fronte al proliferare di materiale pedofilo e inneggiante all'uso di sostanze stupefacenti diffuso via Internet, quali provvedimenti immediati intenda intraprendere per organizzare un controllo costante sui siti Internet e fermarne la nascita, nel caso in cui da questi si riscontrino gravi atti illeciti per i minori.

Interrogazione a risposta orale, presentata dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza Nazionale) in data 28 marzo 2000 al ministro della Giustizia per sapere, vista l'istituzione da parte della Procura della repubblica di Torino di un gruppo di lavoro volto a reprimere la diffusione del mercato pedofilo via Internet, se non ritenga di dover utilizzare le conoscenze e le esperienze di tale Procura al fine di apportare al codice di procedura penale le modifiche necessarie a consentire interventi efficaci per i reati via Internet e lo sviluppo telematico del mercato pedofilo.

Accattonaggio

Mozione presentata in data 15 febbraio 2000 dal senatore Michele Bonatesta (Alleanza Nazionale) ed altri (Alleanza Nazionale) in tema di accattonaggio in strada di bambini e adolescenti in obbligo scolastico. Il Senato impegna il Governo ad attivarsi affinché i prefetti intervengano nei confronti dei sindaci per promuovere iniziative atte a identificare i minori utilizzati in forme di accattonaggio lungo le strade, nonché gli adulti che ad essi si accompagnano e per eliminare lo sfruttamento dei minori restituendoli alla scuola.

Adozione

Interrogazione a risposta orale presentata in data 3 dicembre 1999 e in data 6 dicembre 1999 dal deputato Antonio Rizzo (Alleanza Nazionale) al ministro per gli Affari esteri per sapere perché l'ufficio consolare presso l'ambasciata italiana a Kiev risulti, secondo quanto denunciato da alcuni cittadini italiani, modificare continuamente le procedure atte ad ottenere il visto per l'ingresso in Italia del minore adottato, perché si richieda particolare formalità nella redazione dei documenti da parte delle autorità ucraine e perché occorran diversi giorni per prendere in esame la documentazione prima di concedere il visto.

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 19 aprile 2000 dal senatore Francesca Scopelliti (Forza Italia) al Presidente del consiglio dei ministri e ai ministri degli Affari esteri, dell'Interno e per il Coordinamento della protezione civile, della Giustizia e della Sanità, per sapere quando verrà nominata la Commissione per le adozioni internazionali che ha un ruolo determinante per l'attuazione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

Commercializzazione di alcolici e tabacco

Interpellanza presentata dal deputato Giacomo Garra (Forza Italia) in data 3 dicembre 1999 al ministro dell'Interno, in relazione all'incremento dell'assunzione da parte di giovanissimi di alcolici e superalcolici acquistati in violazione dell'articolo 689 del codice penale, sulla conoscenza del fenomeno e sull'opportunità di allertare i prefetti ed i competenti organi di polizia per promuovere iniziative e interventi che si rendano necessari e opportuni nelle singole realtà territoriali.

Interrogazione a risposta orale presentata in data 13 dicembre 1999 dal deputato Gustavo Selva (Alleanza Nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri ed ai ministri delle Finanze e della Sanità in merito a quali iniziative si intendano assumere nei confronti delle aziende produttrici di tabacco con modalità simili ai Governi francese e americano, e quali provvedimenti si vogliano adottare per vietare ai minori di 14 anni l'acquisto di sigarette dai distributori automatici.

Consumo di droghe e dipendenza da sostanze

Interrogazione a risposta scritta effettuata dal deputato Piero Ruzzante (Democratici di Sinistra - L'Ulivo) in data 3 febbraio 2000 ai ministri per i Beni e le attività culturali, della Sanità e dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica per sapere, in rapporto ad una ricerca condotta dall'Università di Padova sull'uso di sostanze dopanti nella popolazione studentesca della regione Veneto, i cui esiti risulterebbero essere inesatti per eccesso in relazione ai reali praticanti sport, la conoscenza da parte dei ministri della suddetta indagine, la possibilità di tutelare le associazioni sportive, le società, il Coni da informazioni distorte, la possibilità di avviare, indipendentemente dalla veridicità scientifica della ricerca, in collaborazione con i provveditorati agli studi e con il Ministero della pubblica istruzione, una campagna informativa, educativa e preventiva sui rischi sanitari inerenti all'uso di sostanze dopanti.

Interpellanza esposta in data 3 dicembre 1999 dal deputato Luca Volontè (Gruppo Misto) e altri (Gruppo Misto) ai ministri per i Beni e le attività culturali, dell'Interno, della Solidarietà sociale e della Pubblica istruzione sulla possibilità di attuare una campagna pubblicitaria relativa ai pericoli che derivano dalla connessione tra alcuni generi musicali e l'uso di sostanze stupefacenti artificiali, sull'aumento della vigilanza per impedire lo svolgimento di *rave-party*, sulla promozione di una corretta informazione sulla negativa correlazione fra i generi musicali *techno*, *house* e *rave* e l'uso di droghe sintetiche, sulle misure che intendano adottare per contrastare la diffusione e l'utilizzo dell'*ecstasy*.

Interrogazione a risposta orale presentata dal deputato Luca Volontè (Gruppo Misto) ai ministri dell'Interno, della Solidarietà sociale e della Sanità in data 24 febbraio 2000 al fine di sapere, in seguito alla firma di un protocollo di intesa tra i ministri interrogati e il sindacato imprenditori dei locali da ballo, sulla promozione di politiche finalizzate alla prevenzione del consumo e al recupero di soggetti che assumono sostanze, se non si ritenga opportuno prevedere la possi-

bilità di finanziamenti per la messa in onda di *spot* sul tema educazione alla frequentazione delle discoteche di qualità, modificare alcuni articoli del Tulp sul la responsabilità dell'esercente e sulla possibilità di effettuare una selezione all'entrata dei locali da ballo e prevedere l'inserimento di un rappresentante dei locali da ballo nella commissione provinciale di vigilanza di pubblico spettacolo.

Famiglia

Interrogazione a risposta orale effettuata dal deputato Lucio Testa (I Democratici-L'Ulivo) in data 8 febbraio 2000 al ministro per la Solidarietà sociale, al fine di sapere quali siano gli intendimenti del Governo per una complessiva e coordinata politica a favore della famiglia, rilevato che sotto l'aspetto fiscale mancano dei provvedimenti per le riduzioni dell'imponibile per figli e coniuge a carico, per il sostegno educativo e per le cure sanitarie dei minori.

Handicap

Interpellanza presentata dal deputato Elisa Pozza Tasca (I Democratici-L'Ulivo) in data 14 febbraio 2000 ai ministri della Solidarietà sociale e della Sanità in merito alle condizioni dei minorenni disabili e al sostegno delle famiglie di origine, per sapere quali misure i ministri intendano adottare per promuovere la costruzione di una rete di servizi capace di adeguarsi alle diversificate e mutevoli esigenze espresse dalle famiglie con minori disabili e se non ritengano opportuno fornire dati in merito ai progetti finanziati dalla legge 285/97 per favorire lo sviluppo dei minori con handicap.

Interrogazione a risposta orale effettuata in data 19 aprile 2000 dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza Nazionale) al ministro della Pubblica istruzione per sapere, in seguito all'impossibilità di una studentessa di partecipare alla gita scolastica in quanto portatrice di handicap, quali siano i dettagli dell'episodio e se non si ritenga di dover impartire rigorose istruzioni al fine di garantire ai portatori di handicap eguali opportunità anche nelle gite scolastiche.

Interruzione volontaria di gravidanza

Interrogazione a risposta orale, effettuata dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza Nazionale), in data 8 marzo 2000, al ministro della Sanità per sapere quali siano le cause del forte aumento del tasso di abortività fra le minorenni, come risulta essere stato registrato di recente dall'Istat, e quali urgenti iniziative si intendano assumere al fine di contenere il fenomeno.

Interrogazione a risposta orale, presentata in data 27 aprile 2000 dal deputato Pier Paolo Cento (Gruppo Misto) al ministro della Pubblica istruzione per sapere, in seguito alla distribuzione in una scuola di Bolzano, durante le lezioni, di materiale antiabortista comprensivo di fedi di plastica prodotto dall'associazione Human lifeinternational, se non si ritenga avviare un'indagine ispettiva e quali iniziative si devono adottare affinché simili episodi non accadano più.

Istituti penali minorili

Interrogazione a risposta scritta in data 16 dicembre 1999 al ministro di Grazia e giustizia da parte del deputato Mario Borghezio (Lega Nord Padania) su quali provvedimenti si intendano attuare in merito a una situazione di tensione denunciata dalla quasi totalità degli agenti di polizia penitenziaria dell'Istituto penitenziario minorile "Ferrante Aporti" dovuta all'assenza dalle sezioni degli educatori e alla segnalazione di un aumento dell'utilizzo di terapie farmacologiche.

Istruzione

Interpellanza del deputato Giorgio La Malfa (Gruppo Misto) al ministro della Pubblica istruzione in data 14 dicembre 1999 al fine di conoscere, in riferimento a discrepanze normative fra l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche, deliberata dalla Provincia autonoma di Trento, alcuni articoli della Costituzione e il regolamento statale, quale sia il pensiero del Governo sugli aspetti presentati, se non si ritenga necessario che le norme di attuazione dell'autonomia speciale nel Trentino Alto Adige in materia scolastica siano riviste e quali azioni si intenda compiere per evitare violazioni statutarie e costituzionali.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Maurizio Balocchi (Lega Nord Padania) in data 15 dicembre 1999 al ministro della Pubblica istruzione al fine di sapere, in seguito a un episodio di rifiuto di un bambino extracomunitario di sottostare all'autorità delle maestre in quanto di genere femminile, quali interventi il ministro intenda adottare per garantire che il processo di integrazione sociale e culturale, in ambito di formazione scolastica, avvenga non solo nel rispetto della cultura e degli usi dei popoli extracomunitari, ma soprattutto nel rispetto delle regole e dei principi posti alla base dell'ordinamento giuridico della nazione ospitante.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal senatore Cosimo Ventucci (Forza Italia) e altri (Forza Italia) al ministro della Pubblica istruzione in data 2 dicembre 1999, al fine di sapere se, a dieci anni dalla caduta del muro di Berlino, il ministro abbia emanato una direttiva tesa a sensibilizzare i docenti alla trattazione in classe dell'argomento e ai cambiamenti che l'evento ha portato con sé, se sia stato assegnato agli studenti un tema/compito finalizzato all'approfondimento del suddetto evento e se si possano valutare i risultati.

Interrogazione a risposta scritta al ministro della Pubblica istruzione presentata dal deputato Francesco Paolo Lucchese (Gruppo Misto) il 23 marzo 2000 per sapere se intenda rendere obbligatoria dall'anno scolastico 2000-2001 la disciplina dell'informatica e lo studio della lingua inglese in tutte le scuole.

Interrogazione a risposta scritta presentata in data 23 marzo 2000 dal senatore Luciano Lorenzi (Gruppo Misto) al ministro della Pubblica istruzione per sapere, alla luce della legge della riforma scolastica, se non ritenga utile e possibile, in fase di stesura del programma attuativo, l'inglobamento e il trasferimento del settimo anno della scuola di base, quale primo anno di raccordo e pre-orientamento, nel ciclo propedeutico della scuola di grado secondario.

Interrogazione a risposta scritta da parte del senatore Salvatore Lauro (Forza Italia) al ministro della Pubblica istruzione in data 3 marzo 2000 per sapere, visto il suicidio di due minorenni in seguito alla notizia della loro bocciatura, quali iniziative si intenda porre in essere al fine di estendere su tutto il territorio nazionale la decisione del difensore civico della regione Campania che obbliga di avvertire le famiglie dei giovani non promossi prima dell'esposizione dei quadri scolastici.

Interrogazione a risposta in commissione presentata in data 6 aprile 2000 dal deputato Grazia Sestini (Forza Italia) al ministro della Pubblica istruzione, per sapere quale ruolo e collocazione sono assegnati all'educazione fisica nella nuova configurazione della scuola italiana e quali atteggiamenti intenda assumere il ministro per valorizzare l'importante apporto dell'attività motoria e sportiva alla formazione della persona.

Lavoro minorile

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Patrizio Petrucci (Democratici di Sinistra - L'Ulivo) in data 9 dicembre 1999 al ministro del Lavoro e della previdenza sociale, sulla necessità, in relazione al decreto legislativo del 4 agosto 1999, n. 345 in attuazione della direttiva 94/33/CE, di adottare provvedimenti che semplifichino l'elenco delle mansioni vietate ai minori e prevedano un periodo di transizione per permettere alle aziende artigiane di mettersi in regola.

Mozione presentata dal senatore Luigi Manfredi (Forza Italia) e altri (Forza Italia) in data 16 dicembre 1999 in merito al DLgs n. 345/99. Il Senato impegna il Governo a rivedere nel suo complesso il succitato decreto e, in particolare, a modificare l'articolo 15 adeguandolo alla necessità della realtà produttiva italiana.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Teresio Delfino (Gruppo Misto) in data 17 febbraio 2000 al ministro del Lavoro e della previdenza sociale sulla necessità di modificare le norme del DLgs n. 345/99 al fine di utilizzare le deroghe previste dalla delibera comunitaria per adeguare il provvedimento alla protezione dei giovani sul lavoro e incrementare le formazione e l'occupazione degli stessi.

Minori nomadi

Interrogazione a risposta scritta presentata il 23 febbraio 2000 dal senatore Fausto Cò (Gruppo Misto) e altri (Gruppo Misto), al ministro dell'Interno e per il Coordinamento della protezione civile, per sapere, in relazione a un'operazione condotta dalle forze dell'ordine presso un'area sosta per nomadi a Modena, dati relativi a tale operazione, in particolare a quale tipo di accertamento e indagini siano stati sottoposti i minori presenti al campo e quali misure mette in atto la questura al fine di limitare il coinvolgimento di minori in fermi e indagini che possono provocare ulteriore disagio ed emarginazione.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal senatore Giovanni Russo Spenna (Gruppo Misto) in data 4 marzo 2000 ai ministri dell'Interno, per il Coordinamento della protezione civile e per la Solidarietà sociale, per sapere, in seguito a gravi fatti che hanno visto coinvolti una bambina rom, allontanata dalla famiglia perché trovata a vendere rose, e due bambini rom morti a causa dell'incendio della roulotte, se i ministri non ritengano, di fronte a profughi di guerra, di dover intervenire per riconoscere ai minori particolari tutele, il diritto a non essere separati dai genitori e a una condizione di vita degna.

Minori stranieri

Interrogazione a risposta scritta presentata da Angela Napoli (Alleanza Nazionale) in data 19 aprile 2000 al ministro della Pubblica istruzione per sapere, in seguito all'emanazione della circolare ministeriale n. 87 del 23 marzo 2000 che consente l'iscrizione scolastica con riserva di minori stranieri privi di documentazione anagrafica e prolunga lo stesso termine di iscrizione oltre il 25 gennaio, se non ritenga che la mancanza di regolare documentazione sia un incoraggiamento all'immigrazione clandestina e non si finisca per concedere ai minori stranieri titoli di studio non consoni alla conoscenza didattica.

Interrogazione a risposta scritta effettuata in data 11 febbraio 2000 al ministro dell'Interno e per il Coordinamento della protezione civile da parte della senatrice Ersilia Salvato (Democratici di Sinistra - L'Ulivo) su quale iniziativa si intenda intraprendere per assicurare una regolamentazione uniforme nel territorio nazionale circa il trattamento dei minori stranieri in stato di abbandono che si recano nelle questure, e l'istituzione nelle stesse di uffici specializzati nell'accoglienza dei minori con l'ausilio di figure professionali diverse dagli operatori di polizia.

Interrogazione a risposta scritta ai ministri dell'Interno, per il Coordinamento della protezione civile e per la Solidarietà sociale, presentata dal senatore Giovanni Russo Spenna (Gruppo Misto) in data 14 marzo 2000 al fine di sapere se, in seguito ad un grave episodio di violenza sessuale subita da una ragazza minore ospite di un centro di prima accoglienza nel Salento, non si ritenga provvedere alla chiusura di tali centri, di cui sono state constatate le drammatiche condizioni per quanto riguarda la tutela dei diritti delle persone trattenute, e se non si ritenga di dover prevedere forme di accoglienza e assistenza idonee e adeguate ad affrontare la delicata condizione degli immigrati minori e adolescenti non accompagnati.

Politiche per l'infanzia e l'adolescenza

Interrogazione a risposta orale effettuata in data 11 gennaio 2000 dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza Nazionale) al ministro per la Solidarietà sociale su quali siano state le iniziative del Ministero per la sensibilizzazione delle amministrazioni comunali per favorire l'attuazione del Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, quali i Comuni impegnati, le risorse e i risultati raggiunti.

Interrogazione a risposta scritta effettuata il 2 dicembre 1999 dal senatore Francesco Bosi (Centro Cristiano Democratico) al ministro delle Comunicazioni su quale iniziative intenda assumere affinché nella fascia oraria tutelata non siano trasmessi dalla Rai, come risulta essere successo in data 30 novembre 1999, film dai contenuti discutibili e se ritenga opportuno adottare iniziative verso la stessa Rai, tenuto conto del suo ruolo di concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo.

*Pornografia
e comunicazione*

Interpellanza presentata in data 16 febbraio 2000 dal deputato Giacomo Stucchi (Lega Nord Padania) confermata dal deputato Dussin Luciano (Lega Nord Padania) al ministro delle Comunicazioni per sapere quali iniziative intenda porre in atto in relazione all'utilizzo da parte dei minori, vista l'impossibilità di controllo delle chiamate, dei servizi telefonici riservati a maggiorenni che offrono consulenze a pagamento in diversi settori.

*Prevenzione
del razzismo*

Interrogazione a risposta in commissione presentata in data 2 marzo 2000 dal deputato Tiziana Valpiana (Gruppo Misto) ai ministri della Pubblica Istruzione e della Solidarietà sociale al fine di sapere se e come sia stata ufficialmente istituita la *Festa delle diversità culturali* proposta dal Consiglio europeo come azione specifica di sensibilizzazione dei giovani ai valori della tolleranza e ai pericoli del razzismo e della xenofobia e quali iniziative siano state programmate negli istituti scolastici di ogni ordine e grado e tra i gruppi e le organizzazioni giovanili nella giornata del 21 marzo 2000.

*Progettazione
ambientale*

Interrogazione a risposta orale presentata dal deputato Sandro Delmastro Delle Vedo (Alleanza Nazionale) al ministro dell'Ambiente in data 17 marzo 2000 per sapere, a seguito del rinnovo del decreto che istituisce il riconoscimento *Città sostenibile delle bambine e dei bambini* assegnando premi in denaro per l'iniziativa più significativa, se non ritenga possibile elevare il livello di pubblicizzazione delle iniziative più interessanti adottate dai Comuni, se non ritenga di dover studiare le modalità per l'accentuazione dello spirito di emulazione dei Comuni per realizzare al meglio una politica per i bambini, se non ritenga di dover codificare una sorta di valutazione di impatto sui bambini per omogeneizzare le scelte amministrative.

Prostituzione

Interrogazione a risposta scritta effettuata in data 15 marzo 2000 dal deputato Elisa Pozza Tasca (I Democratici - L'Ulivo) al Presidente del consiglio dei ministri, per sapere, a fronte di un'immigrazione che vede coinvolte giovani donne, a volte anche minorenni, condotte in Italia dai Paesi dell'est per essere sfruttate ai fini della prostituzione, se non ritenga opportuno attuare un piano di emergenza per la salvaguardia delle nuove schiave, attraverso la diffusione di una maggiore informazione in merito ai benefici spettanti ex articolo 18 decreto-legge 286/98 e attraverso la predisposizione di misure di prevenzione, controllo e repressione.

Salute

Interrogazione a risposta scritta del senatore Luigi Manfredi (Forza Italia) in data 2 dicembre 1999 al ministro della Sanità al fine di sapere, in relazione all'obbligo dei genitori di bambini da 0 a 6 anni di effettuare la scelta a favore del pediatra incaricato (decreto del Presidente della Repubblica n. 613/1996), quali iniziative si intendano intraprendere per adeguare il citato decreto alle diverse realtà ed esigenze territoriali, con particolare riferimento alle località montane, e per prevedere, in caso di riscontrate necessità, la possibilità di scelta fra medico di famiglia o pediatra.

Interrogazione a risposta scritta presentata il 22 dicembre 1999 dal senatore Pettinato Rosario (Verdi - L'Ulivo) al ministro della Sanità e al ministro per la Solidarietà sociale per sapere, in relazione all'esclusione della fascia di età 6-14 anni dalla possibilità di usufruire del medico pediatra come previsto per la fascia di età precedente, se non si ritenga opportuno restituire all'intero percorso adolescenziale l'apporto del medico pediatra e disporre della presenza di un funzionario dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia alle trattative per la stipula di accordi tra i diversi servizi sanitari.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Walter De Cesaris (Gruppo Misto) in data 10 marzo 2000 al ministro dell'Ambiente per sapere se, in relazione alla tutela della salute, non ritenga emettere una circolare che chieda di astenersi dall'instaurare sorgenti fisse che generano campi elettromagnetici in radiofrequenza in luoghi destinati all'infanzia, quali scuole, asili, parchi giochi, impianti sportivi e chieda alle Regioni di segnalare quelle già esistenti ai fini di realizzare interventi di risanamento.

Interrogazione a risposta orale effettuata in data 21 marzo 2000 dal senatore Michele De Luca (Democratici di Sinistra - L'Ulivo) al Presidente del consiglio dei ministri e ai ministri del Lavoro e della Previdenza sociale, per la Solidarietà sociale, per la Funzione pubblica e della Sanità al fine di conoscere quale sia la posizione del Governo in ordine a iniziative volte a consentire a genitori di minori affetti da cancro o da altri gravi patologie di astenersi dal lavoro senza pregiudizio per la propria posizione lavorativa e previdenziale.

Interrogazione a risposta scritta presentata dal deputato Pier Paolo Cento (Gruppo Misto) in data 18 aprile 2000 ai ministri dell'Ambiente e della Sanità per sapere, in seguito all'installazione di un'area servizio carburanti e di un ripetitore per telefonia mobile nei pressi di una scuola elementare di Roma, quali provvedimenti intendano prendere per verificare l'impatto ambientale e quali iniziative intendano intraprendere, anche di carattere normativo, per promuovere una normativa che vieti la realizzazione dei distributori di benzina nei pressi delle scuole al fine di evitare i rischi derivanti dall'esalazione del benzene.

*Trasmissioni
radiotelevisive*

Interrogazione a risposta orale effettuata in data 14 marzo 2000 dal senatore Michele Bonatesta (Alleanza Nazionale) al Presidente del consiglio dei ministri e al ministro delle Comunicazioni per sapere se, in seguito alla ripetuta violazione del codice di autoregolamentazione televisiva per la tutela dei minori e alla trasmissione di programmi offensivi nei confronti degli stessi, non ultima *Chi ha incastrato Peter Pan*, non si ritenga di adottare tutte le opportune iniziative per interrompere simili programmi, per sollecitare la competente Autorità a svolgere azioni di monitoraggio e sanzioni, e se non si ritenga di dovere agevolare l'iter legislativo del provvedimento volto a garantire una tutela dei minori dalle comunicazioni televisive inadatte.

Videogiochi

Interrogazione a risposta scritta al ministro per la Solidarietà sociale presentata dal deputato Giovanni Saonara (Popolari Democratici L'Ulivo) in data 17 marzo 2000 per sapere, in seguito alla morte di un bambino di 5 anni precipitato dal terrazzo di casa dopo aver giocato con un videogioco della *playstation*, se il ministro abbia disposto azioni di monitoraggio sulla diffusione e l'utilizzazione dei videogiochi anche fra i giovanissimi, se si tratti di un episodio isolato, se il crescente interesse verso i videogiochi non possa essere integrazione significativa in alcune azioni-obiettivo del Piano d'azione nazionale 2000-2001 per l'infanzia e l'adolescenza.

**Commissione parlamentare per l'infanzia
(novembre 1999 - aprile 2000)**

Resoconto sintetico delle attività svolte dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, nel periodo indicato, suddiviso per ambito tematico.

*Comportamenti
devianti*

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva che la Commissione sta conducendo sull'applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, il 20 gennaio 2000 si svolge l'audizione della dottoressa Livia Pomodoro, presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, di don Gino Rigoldi, cappellano dell'Istituto penitenziario Cesare Beccaria di Milano e del dottor Giuseppe Magno, direttore dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, in merito al tema delle *baby gang*.

La dottoressa Pomodoro, dopo aver evidenziato che le bande di adolescenti sono sempre esistite, sottolinea il cambiamento nel tempo dei comportamenti trasgressivi, passati dagli oggetti alle persone, in particolare ai coetanei ritenuti più fragili. Viene rilevata la necessità di servizi sociali adeguati, competenti e professionalizzanti, e di una strategia complessiva in grado di mettere in rete le risorse e di affrontare il problema da più fronti. La relazione di don Gino Rigoldi presenta riflessioni sui contenuti dell'educazione e sulla necessità di trasmissione di valori morali, individuando, alla base dei comportamenti devianti, una cultura dell'apparen-

za e del consumismo ed uno sfrenato individualismo. Il dottor Giuseppe Magno illustra le caratteristiche del fenomeno, sottolineandone la molteplicità delle espressioni a seconda del territorio, dell'estrazione sociale e del retroterra culturale degli adolescenti. Evidenzia la necessità di un finanziamento di una legge mirata a prevenire la devianza minorile come la 216/91, non più sostenuta nell'anno in corso.

Il 1° febbraio la Commissione si riunisce per l'audizione del professor Gaetano De Leo, ordinario di psicologia giuridica presso l'Università La Sapienza di Roma, del professor Paolo Crepet, docente di scienze della comunicazione presso l'Università di Siena e del professor Giuseppe Bertagna, docente di pedagogia generale presso l'Università di Bologna, sul tema delle *baby gang*. Dal professor De Leo viene sottolineato come le principali emergenze della delinquenza minorile siano la sproporzionata presenza di minori nomadi e stranieri nell'ambito delle istituzioni della giustizia minorile e il coinvolgimento di minori in diverse forme di criminalità organizzata.

Pur in assenza di dati quantitativi sulle *baby gang* il fenomeno può essere in qualche modo ricondotto alla manifestazione del "bullismo" nelle scuole. Il professor De Leo evidenzia l'emergenza nei giovani e nelle famiglie, di atteggiamenti che denotano una sorta di disimpegno morale, di deresponsabilizzazione verso l'atto compiuto e di dislocazione delle responsabilità. Il professor Crepet si sofferma in particolare sui problemi legati al "disagio dell'agio" e sulla irresponsabilità familiare che risulta trasversale a tutte le classi sociali, mentre la relazione del professor Bertagna evidenzia la "pseudo" normalità delle famiglie di origine e il fondamentale ruolo della scuola per fronteggiare le situazioni di disagio degli alunni.

Il tema delle *baby gang* è affrontato nuovamente il 2 febbraio con l'audizione del sottosegretario per la Pubblica istruzione, senatrice Carla Rocchi e del sottosegretario per l'Interno, senatore Massimo Brutti. Dopo aver elencato progetti specifici effettuati nelle istituzioni scolastiche in ambito di educazione alla salute e lotta alla dispersione, la senatrice Rocchi sottolinea come atteggiamenti di violenza verso le persone siano generalmente annunciati da altri comportamenti particolari. Il sottosegretario per l'Interno, in seguito ad un'analisi dei dati sui reati commessi in ambito nazionale, evidenzia come non sia stato registrato negli ultimi anni un aumento clamoroso della criminalità minorile, fenomeno che risulta invece in crescita in altri Paesi. Vengono presentate alcune strutture organizzative che all'interno della questura si occupano in specifico di minori.

L'audizione sul tema delle *baby gang* prosegue nella serata dell'8 febbraio con il professor Gustavo Pietropolli Charmet, docente di psicologia dinamica presso l'Università di Milano e il seguito dell'audizione del professor Giuseppe Bertagna, del professor Paolo Crepet e del professor Gaetano De Leo. Viene in tal modo concluso il ciclo di audizioni dedicate all'approfondimento del fenomeno. Dal professor Charmet viene sottolineata la delega al gruppo amicale delle dinamiche affettive proprie della rete parentale e la rappresentazione del gruppo dei pari come in grado di risolvere la condizione di tristezza e noia propria dell'adolescenza.

In data 2 marzo viene aperta la discussione sulla risoluzione 7.00879 presentata dalla presidente Cavanna Scirea rispondendo ad una richiesta formulata da vari membri della Commissione a conclusione delle audizioni dedicate dalla Commissione al fenomeno delle *baby gang*. La votazione viene rinviata alla seduta del 15 marzo, nel corso della quale viene approvato il testo definitivo della **risoluzione**¹, riformulato alla luce dei dibattiti. Interviene il sottosegretario di stato alla Pubblica istruzione senatrice Carla Rocchi che, nel ritenere che vi sia una sintonia tra la posizione del Governo e le considerazioni svolte in Commissione, sottolinea l'importanza di rilevare i dati che anticipano i segnali di violenza.

*Indagine conoscitiva
sull'applicazione
della Convenzione
internazionale
del 1989
sui diritti del fanciullo*

Martedì 9 novembre 1999 prosegue l'indagine conoscitiva sull'applicazione della Convenzione dei diritti del fanciullo con l'audizione del presidente del Tribunale per i minorenni di Roma dottor Luigi Fadiga. L'indagine, avviata il 5 ottobre 1999, affronta in data odierna il tema **dell'affidamento e delle adozioni**. Il dottor Fadiga, dopo essersi soffermato sugli scopi degli strumenti normativi e sui procedimenti di adozione, così come vengono svolti attualmente in Italia presso le competenti sedi dei tribunali per i minori, illustra la situazione dei bambini in stato di abbandono con particolare riferimento ai dati relativi al distretto di Roma e al numero di coppie richiedenti.

Il 10 novembre si svolge l'audizione della dottoressa Caterina Chinnici, procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Caltanissetta. La dottoressa Chinnici sottolinea la distinzione fra il **coinvolgimento dei minori in atti di devianza** che si rifanno ai reati comuni, uguali in tutti i distretti, e il coinvolgimento in reati di criminalità organizzata. Quest'ultimo fenomeno, riguardante la città di Gela, risulta particolarmente preoccupante per la recente scoperta di utilizzo dei minori anche in omicidi. Si sofferma in particolare sulla necessità di operare in direzione di progetti di prevenzione primaria.

In data 16 novembre avviene l'audizione in Commissione di studenti, in collaborazione con il Comune di Roma, sul tema **TV e minori**. Dopo la proiezione di due *spot* della televisione spagnola sul corretto utilizzo dell'emittente, la parola è data a studenti delle scuole elementari e medie che affrontano alcune problematiche relative al rapporto con il mezzo di comunicazione e, in particolare all'utilizzo dei bollini, alla pubblicità, al tipo di immagini proposte. Si dibatte, inoltre, l'opportunità d'inserimento dei bambini negli *spot* televisivi.

Con l'audizione, il 25 novembre, della dottoressa Lina Pierro, coordinatrice del Gruppo tecnico interregionale sulle politiche minorili, della dottoressa Graziella Teti, segretaria esecutiva del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), della dottoressa Irene Bertuzzi, responsabile per le adozioni internazionali dell'Asso-

¹ Il testo integrale della risoluzione è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

ciazione amici dei bambini (AiBi) e della dottoressa Miriam Ramello, presidente dell'Associazione italiana pro adozioni (AIPA) si apre l'esame sull'**attuazione della legge n. 476/98 Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993**. Vengono evidenziate problematiche e nodi critici relativi all'applicazione della legge e avanzate richieste per introdurre un requisito di qualità e professionalità degli enti che operano nel settore.

L'indagine prosegue, in data 30 novembre, con l'audizione in materia di **giustizia minorile** del dottor Raffaele Monteforte, presidente del Tribunale per i minorenni di Napoli e del dottor Stefano Trapani, procuratore della Repubblica per i minorenni presso il Tribunale di Napoli.

Le relazioni sottolineano le difficoltà attuative di reinserimento del minore - per carenze d'ordine strutturale e di servizi competenti - ed evidenziano la centralità della scuola nel compito educativo ed il ruolo della famiglia. Si manifesta preoccupazione per la situazione dei minori non imputabili per età, per i quali non si riescono ad attuare interventi di prevenzione secondaria.

In data 27 gennaio 2000 prosegue l'analisi in materia di **giustizia minorile**, con l'audizione della dottoressa Serenella Pesarin, direttrice dell'Istituto penale per i minorenni di Catanzaro, del signor Sandro Spanpanato, direttore dell'Istituto per i minorenni di Airola (Benevento) e del signor Cosimo Gaballo, direttore dell'Istituto penale per i minorenni di Lecce. Le relazioni forniscono una presentazione dello status dei diversi istituti penali, le specifiche problematiche dell'utenza e gli interventi in essi attuati. Vengono sottolineati problemi relativi alla convivenza, all'interno degli istituti, di soggetti di età diversa e la necessità di un aumento del personale.

La seduta dell'8 febbraio è aperta, nel primo pomeriggio, dalla presidente Mariella Cavanna Scirea che ricorda l'assegnazione alla Commissione del Piano d'azione nazionale 2000-2001 per l'infanzia e l'adolescenza, su cui la Commissione dovrà esprimere un parere, e prosegue con l'audizione del presidente del Tribunale per i minorenni di Bari dottor Francesco Paolo Occhiogrosso, del presidente del Tribunale per i minorenni di Firenze dottor Piero Tony, e del presidente del Tribunale per i minorenni di Catanzaro dottor Domenico Blasco, in materia di **giustizia minorile**.

Vengono illustrate le caratteristiche della criminalità minorile nelle zone di competenza con particolare riferimento all'impiego dei minori nelle attività della criminalità organizzata e all'internazionalizzazione del fenomeno. Rilevato è dato alla riforma ordinamentale, mentre è sottolineata la disorganicità della presente legislazione in materia di tutela giuridica del minore.

In data 10 febbraio il ministro del Commercio con l'estero onorevole Piero Fassino, svolge una relazione sui risultati del Vertice di Seattle in materia di **sfruttamento del lavoro minorile**. L'onorevole Fassino sottolinea la necessità di perse-

guire una strategia di incentivazione basata su programmi di cooperazione internazionale, sull'annullamento parziale dei debiti dei Paesi in via di sviluppo, preferibile alle sanzioni economiche che risultano essere controproducenti. Illustra, inoltre, le iniziative sul piano nazionale: il disegno di legge sull'istituzione di un marchio di conformità sociale per la commercializzazione dei prodotti e il codice di condotta - che prevede che le parti sociali assumano volontariamente un impegno a non ricorrere al lavoro minorile - frutto di un accordo tra sindacati e imprese.

L'ordine del giorno della seduta del 30 marzo reca l'audizione del professor Enzo Cheli, presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, della dottoressa Paola Manacorda e del dottor Alfredo Meocci, commissari della Commissione servizi e prodotti, sul rapporto tra **televisioni e minori**. Facendo riferimento alla precedente audizione del 4 maggio 1999, il professor Cheli illustra i cambiamenti avvenuti in materia di regolamentazione, sottolineando la costituzione del Consiglio nazionale degli utenti, composto da 11 persone scelte sia fra i rappresentanti dalle associazioni sia fra esperti del settore della tutela minorile. Le successive relazioni illustrano le iniziative dell'Autorità in relazione alle trasmissioni destinate ai ragazzi, al controllo sui programmi indifferenziati, all'utilizzazione del minore nelle trasmissioni e alla pubblicità televisiva, fornendo spiegazioni sul sistema di monitoraggio delle trasmissioni televisive per i bambini.

Mutilazioni genitali femminili

Il 14 marzo ha inizio l'esame della risoluzione 7.00842, a firma Pozza Tasca e Valpiana in materia di mutilazioni genitali femminili, con l'audizione del dottor Aldo Morrone, responsabile della medicina preventiva dell'immigrazione presso l'ospedale San Gallicano di Roma. Morrone sottolinea il carattere culturale e non religioso del fenomeno e la mancanza di dati precisi sulla situazione italiana, pur indicando intorno alle 5/6000 unità le bambine a rischio di infibulazione in Italia.

L'esame della risoluzione prosegue il 22 marzo. Intervengono il ministro per le Pari opportunità Laura Balbo, il sottosegretario alla Sanità, Monica Bettoni Brandanti e la dottoressa Daniela Colombo, presidente dell'Associazione italiana donne per lo sviluppo. È messa ai voti ed approvata all'unanimità la **risoluzione**² del testo modificato.

Piano d'azione nazionale 2000-2001 per l'infanzia e l'adolescenza

Il 23 febbraio, ai sensi dell'articolo 143 comma 2 del regolamento della Commissione, avviene l'audizione, prevista dell'articolo 2 della legge n. 451/97, del ministro per la Solidarietà sociale onorevole Livia Turco, sul Piano d'azione nazionale 2000-2001 per l'infanzia e l'adolescenza. Il Ministro illustra le priorità del Piano soffermandosi in particolare sul tema della riforma della giustizia mi-

² Il testo integrale della risoluzione è riportato nella sezione Documenti di questa rivista.

norile, dell'adolescenza e dei diritti di cittadinanza ad essa relativa, dei bambini «nel mondo e del mondo». A questo proposito, viene sottolineata la necessità di operare in direzione della piena applicazione della normativa sull'immigrazione. Particolare risalto viene dato anche alle azioni per creare città a misura di bambine e bambini.

L'esame del Piano d'azione procede in data 1° marzo. Dopo una prima valutazione di insieme effettuata dalla presidente Cavanna Scirea, si dà lettura della relazione del senatore Athos De Luca in tema di TV e minori, nella quale viene sottolineata la necessità di porre l'accento sulla dimensione qualitativa del rapporto tra bambini e televisione, confrontandosi con esigenze dell'infanzia e dell'adolescenza nuove rispetto al passato. La relazione espone in dettaglio le possibilità operative per raggiungere una diversa fruizione dei *mass media*.

In seguito si procede all'audizione del deputato Dino Scantamburlo che illustra la parte del Piano relativa al tema della giustizia minorile, confrontandola con alcuni articoli della Convenzione Onu e sottolineando la necessità di un testo unico in materia di giustizia minorile.

Il 14 marzo si svolgono le relazioni dell'onorevole Aprea sul tema percorsi formativi dell'adolescenza-rapporto scuola famiglia, dell'onorevole Capitelli sul tema solidarietà-problematiche internazionali e dell'onorevole Valpiana sul tema riqualificazione dell'ambiente, degli spazi e dei tempi della città.

In data 15 marzo la presidente Cavanna Scirea ricorda che è sua cura predisporre una proposta di parere che tenga conto delle indicazioni emerse nel corso del dibattito e sottolinea la possibilità di presentare proposte alternative, rinviando il seguito dell'esame al 22 marzo, data in cui si procede all'illustrazione degli emendamenti.

Nella seduta del 28 marzo la Commissione approva all'unanimità la proposta di **parere** che andrà ad integrare il Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza, in sede di approvazione finale da parte del Consiglio dei ministri.

**Senato della Repubblica
Commissione speciale in materia d'infanzia
(novembre 1999 - aprile 2000)**

Sintesi dei lavori svolti dalla Commissione speciale in materia d'infanzia del Senato della Repubblica, nel periodo indicato.

I resoconti sono suddivisi per ambito tematico.

Adozione

In data 14 novembre 1999, in sede referente, prosegue l'esame congiunto sospeso nella seduta del 23 settembre in materia di adozioni. Le proposte in esame riguardano la modifica della disciplina dell'adozione (L. 184/83) e dell'affidamento dei minori e le norme per la campagna informativa. L'esame viene rinviato al 14 marzo 2000, data in cui prosegue l'analisi con l'intervento del sottosegretario di stato alla Giustizia, onorevole Franco Corleone, che si riserva di dare un'opinione più articolata sui singoli punti, riconoscendosi, però, nel parere contrario ad alcuni articoli ed emendamenti già espresso dalla Commissione bilancio. Dopo ampio dibattito sui singoli articoli il seguito dell'esame è rinviato alla seduta del 15 marzo. Il relatore, senatore Luciano Callegaro, propone una nuova formulazione dell'articolo 1 del testo unificato, tendente a recepire le osservazioni emerse nel corso del dibattito: in particolare si intendono fare salve le competenze degli enti locali e le disposizioni in materia di assistenza della normativa già in vigore. Dopo approfondita discussione e successiva votazione, l'emendamento 1.2 non è approvato, mentre risulta approvato l'emendamento 1.8 (nuovissimo testo).

Continua in sede referente il 23 marzo l'esame delle proposte in materia di disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori. Viene illustrato dalla presidente Carla Mazzuca Poggolini l'emendamento 2.14 (nuovo testo) tendente a proporre una nuova formulazione dell'articolo 2. L'esame è rinviato al 28 marzo dove gli articoli 2 e 3, riformulati in base alle osservazioni emerse nel dibattito, vengono approvati.

Il 29 marzo in sede referente si prosegue l'esame congiunto con l'intervento del sottosegretario di stato alla Giustizia, onorevole Corleone. Vengono illustrati gli emendamenti all'articolo 4 del testo unificato proposto dal senatore Callegaro. Dopo ampia discussione l'esame è rinviato al 4 aprile. In tale data è approvato l'emendamento 4.15 (nuovissimo testo). Dopo un acceso dibattito sull'art. 5, l'esame è rinviato.

**Mezzi
di comunicazione
di massa**

In sede consultiva il 19 gennaio 2000, la Commissione è chiamata ad esprimere il proprio parere in merito al disegno di legge n. 1138 *Disciplina del sistema delle comunicazioni* assegnato in sede referente alla VIII Commissione, in particolare sull'articolo 11 relativo alla tutela dei minori.

La Commissione redige parere contrario.

Diritti dei minori

In data 8 febbraio 2000 la Sottocommissione per i pareri adotta con parere favorevole e con osservazioni, la deliberazione per il disegno di legge deferito alla III Commissione, n. 4367 *Ratifica ed esecuzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996.*

Istituzione del servizio di psicologia scolastica

In data 14 novembre 1999, in sede referente, prosegue la discussione in materia di istituzione del servizio di psicologia scolastica in relazione ai disegni di legge n. 2967 e connessi; in particolare vengono analizzate le proposte che riguardano i compiti e le funzioni dello psicologo e l'istituzione di centri per la tutela dei minori presso i distretti scolastici.

La discussione continua il 15 dicembre, con l'audizione del ministro della Pubblica istruzione, onorevole Luigi Berlinguer.

Il Ministro ribadisce la necessità che la figura professionale dello psicologo si integri con quella dell'insegnante, che deve comunque rimanere punto di riferimento principale. Sottolinea inoltre come la sua preferenza vada in direzione di una soluzione più flessibile rispetto a figure professionali rigidamente costituite che potrebbero rischiare di sostituirsi alla figura docente e come ritenga più opportuno che le scuole possano relazionarsi con strutture esterne. Nella proposta di testo unificato, nella struttura che s'intende istituire, coglie una forma di gerarchizzazione che non riterrebbe conveniente introdurre.

Il 19 gennaio 2000 prosegue in sede referente l'esame sospeso nella seduta del 15 dicembre 1999. La relatrice, senatrice Maria Grazia Daniele Galdi, presenta una nuova formulazione del testo unificato relativo all'istituzione del servizio di psicologia scolastica, tenuto conto delle osservazioni emerse nel corso del dibattito e di quelle svolte dal ministro Berlinguer durante l'audizione. Sottolinea, in particolare, l'assoluta snellezza della formulazione che non confligge con il principio dell'autonomia scolastica, prevedendo la stipula di convenzioni per la specifica attuazione del piano degli interventi. Delega alle Regioni il compito di provvedere a istituire e disciplinare l'organizzazione dei servizi di psicologia scolastica. Prevede una sperimentazione del servizio della durata di tre anni.

In data 26 gennaio in sede referente continua l'esame sospeso il 19 gennaio. Interviene il sottosegretario di stato per la Pubblica istruzione, senatore Giovanni Polidoro. La Commissione concorda nell'adottare il testo proposto dalla relatrice Daniele Galdi quale testo unificato cui riferire gli emendamenti. Viene rinviato il seguito dell'esame.

Tribunale per la famiglia e i minorenni

In data 8 febbraio la Sottocommissione per i pareri adotta con parere favorevole con osservazioni la deliberazione per il disegno di legge deferito alla II Commissione, n. 4384 *Istituzione del tribunale per la famiglia e i minorenni.*

Il 19 gennaio 2000 si riunisce la Sottocommissione per i pareri. La Sottocommissione adotta con parere favorevole il disegno di legge deferito alla III Commissione, n. 4409 *Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione*, e la raccomandazione n. 190 sullo stesso argomento, adottate dalla Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro durante la sua ottantasettesima sessione tenutasi a Ginevra il 17 giugno 1999.

Lavoro minorile

*Stato d'attuazione
della legge 285/97*

La seduta del 2 febbraio avvia l'esame della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997, n. 285 *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza* (ai sensi dell'articolo 10 L. 285/97). Alla Commissione riferisce la senatrice Antonella Bruno Ganeri che, dopo aver rilevato come la L. 285 incida soprattutto nel settore dei servizi sociali - destinandogli rilevanti investimenti non solo in termini economici e finanziari, ma anche di incentivi culturali - sottolinea come, soprattutto le regioni del Mezzogiorno, abbiano dato una risposta molto positiva in termini di creazione di interventi ed iniziative. Precisando che la relazione al Parlamento descrive in maniera circostanziata tutte le iniziative e gli interventi realizzati nel periodo 1997, 1998 e 1999, rileva che la legge può essere considerata una delle più innovative degli ultimi anni grazie anche agli inediti servizi di promozione, assistenza tecnica e verifica. Ritiene infine auspicabile che la Commissione esprima, al termine della discussione, un proprio indirizzo nell'ambito di una risoluzione che solleciti il Governo ad una maggiore divulgazione, anche attraverso il mezzo radiotelevisivo, delle iniziative e dei meccanismi della stessa.

L'esame prosegue in data 10 febbraio. La presidente Mazzuca Poggiolini, dopo aver dichiarato di ritenere assolutamente innovativi e positivi i contenuti della legge, sottolinea il carattere sperimentale di alcuni interventi volti a migliorare le condizioni dell'infanzia e la positività della diversità dei piani nell'ambito dei progetti delle Regioni e delle Città assegnatarie, segno della risposta a diverse necessità presenti in contesti differenti.

La conclusione dell'esame del documento avviene il 24 febbraio. La discussione si sofferma sulla necessità di porre particolare attenzione ai problemi dei minori con handicap. La Commissione conferisce mandato alla senatrice Bruno Ganeri di redigere sul documento assegnato una relazione per l'assemblea nei termini emersi dal dibattito.

Camera dei deputati Commissione affari esteri e comunitari (novembre 1999 – aprile 2000)

Sintesi delle attività riguardanti l'infanzia e l'adolescenza svolte dalla III Commissione permanente della Camera dei deputati, nel periodo indicato. I resoconti sono suddivisi per ambito tematico.

Arruolamento dei minorenni nelle forze armate

La Commissione in sede consultiva, in data 15 febbraio 2000, inizia l'esame delle proposte di legge sull'arruolamento dei minorenni nelle forze armate. Il relatore, Marisa Abbondanzieri (Democratici di Sinistra - L'Ulivo) rileva che la proposta di legge C. 6460, adottata quale testo base dalla Commissione difesa, prevede l'abrogazione dell'articolo 3 della legge n. 191 del 1975 - recante disposizioni sulla possibilità di chiamare alle armi, in determinate circostanze, anche i soggetti minorenni -, e che la relazione introduttiva a tale proposta di legge si richiama alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, resa esecutiva con la legge n. 176/91, la quale esclude la possibilità di chiamare alle armi soggetti minori degli anni diciotto. La Commissione esprime parere favorevole all'abrogazione.

Lavoro minorile

In data 16 marzo, la Commissione inizia l'esame del disegno di legge per la ratifica ed esecuzione della convenzione Oit n. 182, *Convenzione relativa alla proibizione e immediata azione epr l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile*, e della Raccomandazione n. 190 adottata dalla Conferenza generale dell'Oit durante la sua 87° sessione, svoltasi a Ginevra il 17 giugno 1999. La relatrice, Marisa Abbondanzieri (Democratici di Sinistra - L'Ulivo) rileva che esse rappresentano un punto di equilibrio e di mediazione tra la richiesta dei paesi industrializzati di estendere gradualmente all'intero pianeta i propri standard sociali a partire dal divieto del lavoro minorile e l'opposto atteggiamento dei Paesi in via di sviluppo che temono un peggioramento delle loro condizioni socio-economiche. La convenzione n. 182 consta di 16 articoli che definiscono le peggiori forme di lavoro minorile e impegna la legislazione nazionale a determinare i lavori che, per natura e circostanze, rischiano di compromettere salute, sicurezza e moralità del minore. La Raccomandazione 190 completa la Convenzione 182 e delinea i programmi d'azione.

Il seguito dell'esame prosegue in data 4 aprile. La Commissione delibera di dare mandato al relatore di riferire favorevolmente.

Camera dei deputati Commissione cultura, scienza e istruzione

Indagine sulla dispersione scolastica¹

Nel dicembre del 1998 è stato istituito, nell'ambito della VII Commissione della Camera dei deputati, un Comitato di indagine sulla dispersione scolastica, stimolato dal dibattito in cui la stessa Commissione era da tempo impegnata sull'innalzamento della scuola dell'obbligo, la riforma dei cicli, la formazione professionale.

La Commissione ha interrogato esponenti di istituzioni, enti, centri di ricerca, esperti ed ha compiuto alcune missioni per visitare contesti locali ritenuti di interesse primario per le proprie finalità.

La relazione conclusiva presenta i dati raccolti dalla Commissione, inquadrandoli nel complesso delle informazioni statistiche disponibili e propone alcune ipotesi di lavoro ritenute utili per intervenire sul problema affrontato.

Partendo dall'analisi di dati statistici provenienti da fonti diverse, che costituiscono un sistema informativo di base sui fattori positivi e sui nodi problematici della scolarizzazione, l'indagine sottolinea, in particolare, alcune tendenze:

- a) la crescita della scolarizzazione della società italiana dal secondo dopoguerra (1950-1951) ad oggi che ha portato il rapporto tra i licenziati della scuola media inferiore ed i tredicenni iscritti nell'anno appena trascorso, è passato da valori di poco superiori al 10% a valori del 100% (su cui influisce l'effetto rientro);
- b) la forte riduzione verificatasi nel grado di selettività della scuola stessa: da un rapporto licenziati/esaminati pari all'80% circa nella scuola media inferiore nel 1950-1951 si è passati, oggi, a un rapporto superiore al 99%;
- c) il permanere di una ragguardevole distanza tra il grado di scolarizzazione espresso dalle classi più giovani di età in Italia e quello espresso dalle classi omologhe nei più avanzati Paesi occidentali;
- d) la compressione dei tassi di dispersione nella scuola dell'obbligo, con la riduzione tendenziale a zero dell'evasione ufficiale in numerose aree del Paese, ma il perdurare di tassi significativi in particolari aree regionali e metropolitane;
- e) la fatica con cui vaste aree del Paese (in particolare le regioni meridionali) hanno aderito all'innalzamento della scuola dell'obbligo;
- f) il modesto livello qualitativo medio dei processi di apprendimento che si realizzano nella scuola media inferiore, testimoniato dal dato che il 45% dei licenziati esce con votazione "sufficiente";
- g) il permanere di rilevanti tassi di dispersione nella scuola superiore, in particolare all'interno di alcuni indirizzi, fra cui quello dell'istruzione profes-

¹ Sintesi del documento conclusivo approvato dalla VII Commissione il 19 gennaio 2000.

sionale, che registra ancora oggi una dispersione complessiva superiore ad un terzo di tutta la popolazione scolastica relativa;

- h) il manifestarsi di un forte divario medio tra la dispersione che interessa la popolazione femminile e quella che interessa la popolazione maschile, quasi doppia rispetto alla prima;
- i) il ruolo preponderante giocato dal titolo di studio dei genitori nel determinare le disuguaglianze di *chance* di successo degli alunni.

L'analisi procede soffermandosi sulle cause della dispersione, operando una distinzione fra le variabili esogene e quelle endogene.

Le cause esterne al sistema scolastico risultano collegabili al grado di sviluppo socioeconomico del contesto di riferimento. Si sottolinea, però, come anche le aree sviluppate presentino oggi sacche di emarginazione e di povertà: la linea della discriminazione non sembra infatti correre automaticamente e linearmente tra le regioni del Nord e quelle del Sud, ma in forma più tortuosa e complicata tra le aree di una regione, tra i territori di una metropoli.

La combinazione sottosviluppo (povertà) e degrado urbano sembra tuttavia quella che in assoluto produce la maggiore spinta ad anticipare l'uscita dal sistema scolastico-formativo. Il punto più debole lo si può infatti cogliere nei quartieri poveri ed emarginati delle grandi città meridionali. In queste aree la dispersione si presenta come "evasione di fatto", ossia come inadempienza dell'obbligo scolastico.

Rilevante risulta essere anche il peso esercitato dalle culture familiari. Il patrimonio culturale continua a operare una forte discriminazione tra gli alunni, indirizzandone modelli di socializzazione e definendone le capacità effettive di apprendimento, anche la diffusione delle nuove tecnologie può contribuire in qualche modo ad approfondire tali disuguaglianze.

Viene sottolineato, riprendendo il contributo dell'Isfol (Istituto per lo sviluppo della formazione dei lavoratori), un'incidenza del titolo di studio dei genitori maggiore del reddito familiare sui percorsi di successo scolastico.

Esiste, inoltre, anche un abbandono radicato in un contesto ad alto sviluppo economico: è il caso del Nord-est, dove la dispersione propria delle scuole medie superiori non si configura come evasione, ma è piuttosto legata ad una cultura familiare che respinge l'idea di utilità del titolo di studio al fine dell'inserimento lavorativo.

Altri fattori che risultano incidere sulla dispersione sono la presenza e la qualità delle infrastrutture e le singole biografie degli alunni.

Per quanto riguarda le variabili endogene particolare attenzione è data dalla stabilità e continuità del percorso formativo e dalla invariabilità del personale docente.

Se sulla dispersione non può incidere una sola causa, ma piuttosto un insieme di cause concomitanti, un'importanza fondamentale acquisiscono anche il rapporto scuola-famiglia, la qualità dei percorsi didattici (spesso troppo rigidi rispetto agli interessi degli alunni), la necessità di aprirsi alle realizzazioni pratiche (saper fare) e a metodologie di apprendimento cooperativo.

L'indagine sottolinea un elemento di discussione: il modello di *leadership* offerto dall'istituzione scolastica, ovvero la femminilizzazione del corpo docente

e la necessità di introdurre nella scuola personale maschile che, in alcune aree marginali, risulta rivestire funzione di supplenza nei confronti della, spesso inesistente, figura paterna.

Il fenomeno del bullismo e del teppismo scolastico inciderebbe, inoltre, sulla motivazione allo studio degli alunni più deboli o più timidi, possibili vittime di "bande" di preadolescenti ed adolescenti.

L'indagine prosegue con l'analisi di esperienze concrete di 5 province considerate significative. Si tratta di casi eterogenei, riguardanti in maggioranza la scuola dell'obbligo, situati nell'area sud-est della provincia di Milano, a Napoli, a Cagliari, a Palermo e a Belluno.

Emblematico risulta essere il contesto bellunese nel quale si registra la tendenza ad uscire dalla scuola superiore anche in assenza di insuccesso scolastico. Tale contesto propone un paradigma nuovo secondo il quale, in presenza di certe circostanze storiche e ambientali, il benessere diventa un limite, anziché un impulso a un pieno sviluppo del grado di istruzione, con possibili ricadute future sulle stesse potenzialità economiche della zona.

Dopo aver analizzato le specificità di ciascun contesto, si passa a tracciare le ipotesi di lavoro nell'ambito di una rinnovata politica scolastica.

In particolare, l'indagine sottolinea la necessità di intraprendere da parte del Parlamento e del Governo una serie di specifiche azioni :

a) Formazione dei dirigenti e del personale scolastico.

Il Ministero della pubblica istruzione deve provvedere ad un diffuso e regolare impegno formativo in termini di politiche dirette ed indirette, sia sul piano della programmazione generale sia sul piano dell'allestimento di sedi, occasioni, stimoli professionali.

b) Reclutamento del personale.

Nelle aree problematiche, dove l'utenza del servizio pubblico presenta caratteri tali da richiedere nel docente più alte doti umane e professionali, è compromettente procedere alla sostituzione del corpo insegnante secondo logiche burocratiche di graduatoria.

c) Incentivi di piano e verifica degli *standard* di intervento.

Oltre agli incentivi da definire per i singoli insegnanti o dirigenti scolastici appare opportuno che venga promosso dal Ministero un costante monitoraggio delle aree e delle scuole nelle quali la realizzazione delle finalità dell'istituzione scolastica si rivela patologicamente difficile e nelle quali si ritiene necessario attivare interventi mirati e predisporre piani generali.

d) Forme e livelli di coordinamenti interistituzionali.

Un fattore decisivo di riuscita o di insuccesso scolastico risiede nell'incontro e nella collaborazione tra scuole di vario ordine e grado, provveditorati e osservatori, enti locali, aziende sanitarie, tribunale e procura dei minori, articolazioni speciali delle forze dell'ordine. Nella consapevolezza che tale coordinamento debba essere incoraggiato sotto forma di atteggiamento culturale e di responsabilità istituzionale si suggerisce, tuttavia, la definizione per via normativa della forma minima di collaborazione.

e) Struttura degli orari.

Occorre ripensare all'orario scolastico, fattore che incide nella dispersione scolastica, in particolare per quanto riguarda gli istituti professionali che, pur ospitando una popolazione scolastica mediamente meno motivata, detengono un orario troppo esteso e troppo gravato in termini di carichi di apprendimento.

f) Risorse materiali.

Si sottolinea come i finanziamenti in mezzi e tecnologie diventino veicolo per moltiplicare le forme di coinvolgimento degli alunni, per diversificare le metodologie dell'apprendimento e renderle più coerenti con le personalità e gli interessi dei singoli.

g) Rapporto con il mercato del lavoro.

In seguito allo stretto nesso tra percezione dell'utilità della frequenza scolastica e inserimento lavorativo, si ritiene opportuno sviluppare l'intervento promuovendo: una "offensiva di persuasione" nei confronti degli alunni e delle famiglie sulla qualità di polivalenza culturale richiesta dalle trasformazioni del mercato del lavoro negli scenari futuri attendibili; le competenze di base (relazionali, informatiche, grafiche, linguistiche, legislative) che, nella economia contemporanea consentono meglio di esercitare i propri talenti in forme di auto-imprenditorialità; forme più frequenti di incontro e di scambio tra il mondo della scuola e il mondo delle professioni e dell'impresa.

h) Clima culturale extrascolastico.

Il rinnovamento della scuola passa attraverso l'osmosi con l'ambiente che la circonda. È quindi indispensabile che si creino le condizioni per attivare attività extrascolastiche di qualità.

In direzione della scuola dell'autonomia vengono segnalate come aree di possibili azioni:

a) Rapporto scuola-famiglia.

Il lavoro della Commissione ha consentito di mettere in luce la crucialità dei rapporti che la scuola costruisce (ed è in grado di costruire) con le famiglie. Pur misurandosi con le difficoltà di tali rapporti, la capacità della scuola di aprirsi verso le famiglie attraverso diverse attività e modalità nuove di gestione dei rapporti appare una chiave di volta per ridurre le spinte alla passività e alla dispersione.

b) Rapporto scuola-territorio.

L'apertura della scuola ad iniziative non scolastiche, il prolungamento in orari extrascolastici e durante l'estate di progetti mirati, l'offerta di iniziative concordate con enti locali si è dimostrata assai utile per eliminare alcune forme di indifferenza ed estraneità. I rappresentanti degli enti locali hanno più volte, in sede di indagine, esplicitato il timore che in alcune situazioni l'autonomia scolastica possa generare, anziché una maggiore intraprendenza e flessibilità, una maggior chiusura o pretesa di autosufficienza della scuola.

c) Qualità della didattica.

Si ritiene necessario che la scuola provveda alla ridefinizione dei suoi curricula di studio. L'obiettivo di mantenere nei percorsi formativi alunni e studenti che manifestano la tendenza ad uscirne in vario modo anzitempo, richiede una didattica capace di offrire una pluralità di approcci, di occasioni, di stimoli intellettuali e disciplinari.

d) Modelli organizzativi e motivazionali.

Per contenere la dispersione scolastica è necessario un alto livello di mobilitazione (intesa come concentrazione straordinaria di energie attorno ad un traguardo) che presuppone l'esistenza di un adeguato sistema di motivazioni da parte del personale docente, del personale amministrativo e della stessa popolazione studentesca, promosso da modelli organizzativi più flessibili in grado di favorire interazioni.

e) Formazione e autoformazione.

Oltre ai compiti spettanti al Ministero della pubblica istruzione sul piano della formazione del personale docente, vi sono opportunità formative di specifica competenza della scuola dell'autonomia. Dall'indagine emerge la necessità che la scuola predisponga di strumenti e di occasioni regolari di riflessione, valutazione e riprogettazione della propria attività.

f) Partecipazione.

Lo scenario ideale per la lotta alla dispersione presuppone l'incontro e la collaborazione continua di una pluralità di attori, interni ed esterni alla scuola posta al centro di una rete di sistema.

Tale scenario contempla quindi un elevato livello di partecipazione, superiore e in parte diverso da quello previsto dalla normativa scolastica.

Le conclusioni esposte dalla Commissione si esplicitano in sei considerazioni di carattere generale.

La prima considerazione è che il fenomeno della dispersione esiste in misura ancora significativa soprattutto nella scuola media superiore, anche se i *trend* degli ultimi decenni mostrano un miglioramento della situazione. Il tasso di dispersione della scuola dell'obbligo (che significa spesso tasso di evasione effettivo) tende a zero nelle realtà più evolute, ma resta alto nelle realtà sociali più disagiate. L'insuccesso scolastico, sommandosi all'evasione formale e all'evasione di fatto (iscrizione senza frequenza) fa sì che la licenza della scuola dell'obbligo non venga comunque raggiunta da una quota di alunni non trascurabile sul piano nazionale, con progressivo innalzamento di tale percentuale passando dalle regioni del Nord a quelle del Sud.

La seconda considerazione riguarda le differenze ancora rilevanti fra le regioni settentrionali e quelle meridionali. Il fatto che nelle isole quasi un decimo della popolazione giovanile non ha conseguito il diploma dell'obbligo, mette in evidenza le difficoltà di rapporto tra scuola e società.

La terza considerazione generale è che l'aumento della scolarità di fatto comporta un abbassamento delle capacità medie della popolazione scolastica nel suo insieme. In contesti locali il successo delle strategie anti-dispersione hanno por-

tato ad altri problemi, su cui è necessario riflettere, legati al livello di apprendimento e di motivazione degli alunni "marginali".

La quarta considerazione generale riguarda la scuola media inferiore, zona cruciale in cui si gettano le basi dei possibili abbandoni delle superiori. La ragione sta nella forte discontinuità che essa produce nella crescita e nelle abitudini degli alunni: discontinuità di ambiente, di clima umano, di compagni di scuola, di quantità e qualità dei docenti, di metodi di insegnamento e di apprendimento più ancora che di materie. La riforma dei cicli scolastici, che evita formalmente tali discontinuità disegnando un'unica scuola di base della durata di sette anni, può avere in sé alcuni antidoti importanti a queste dinamiche.

La quinta considerazione riguarda la scuola secondaria superiore professionale, area del sistema scolastico a maggior rischio di dispersione (superiore mediamente al 30%). La scuola italiana deve fare i conti con l'esistenza di un ordine di studi che si è andato progressivamente costituendo come "valvola di sfogo" dell'intero sistema. Un ordine di studi che funziona da anticamera preferenziale dell'abbandono. Esistono convinzioni consolidate secondo cui è opportuno che il ragazzo meno dotato imbocchi la via "delle professionali". Il fenomeno esprime un complesso di pregiudizi antichi interni ed esterni alla scuola: la sottovalutazione dell'istruzione professionale, la visione "classista" della scuola e della popolazione scolastica, il ritardo nel comprendere le nuove abilità e dotazioni culturali necessarie per interpretare nuovi profili professionali.

La sesta considerazione riguarda l'autonomia scolastica. L'indagine svolta dalla Commissione ha avuto modo di cogliere il ruolo insostituibile dell'autonomia nello svolgimento di efficaci strategie anti-dispersione.

Esiste quindi un doppio livello sul quale si situano gli interventi da compiere. Uno riguarda la definizione di indirizzi generali, l'approntamento di condizioni strutturali e di incentivi, la promozione di orientamenti socioculturali, l'elaborazione di una strumentazione (anche legislativa) di sostegno; l'altro riguarda l'uso creativo in sede locale delle condizioni ausiliarie prodotte a livello centrale.

L'indagine si conclude sottolineando come i fenomeni di abbandono, di insuccesso e di dispersione possono essere combattuti dentro e attraverso la scuola, come non vi sia nessun rapporto di necessità, nessun nesso rigidamente meccanico tra il disagio e l'emarginazione sociale e l'insuccesso. Le condizioni, il contesto esterno vanno visti come variabili sfavorevoli con cui confrontarsi, non come alibi o giustificazione di alti tassi di dispersione.

Proposte e disegni di legge (aprile 2000)

Rassegna tematica delle proposte e dei disegni di legge presentati al Parlamento italiano, fino ad aprile 2000, in relazione al rapporto tra bambini, adolescenti e mezzi di comunicazione.

Minori e mezzi di comunicazione

La questione del rapporto tra bambini, adolescenti e mezzi di comunicazione ha una storia e una complessità tali da richiedere ben diversi spazi e approfondimenti. Ciò che in questa rassegna si vuol, pertanto, proporre è uno sguardo critico sul peculiarissimo dibattito che si riflette nelle sedi parlamentari grazie ai numerosi disegni di legge che, a partire da diversissimi punti di vista, tentano di affrontare la questione¹.

L'oggetto intorno cui ruotano le preoccupazioni dell'opinione pubblica, e che si ritrova con diversi titoli nei disegni di legge (ddl), è la protezione dei minori dalle immagini pericolose o considerate tali. Questo tema si colloca nello scenario dei giorni nostri in cui, da un lato, assistiamo alla proliferazione di programmi televisivi che si dicono dedicati ai bambini ma che corrispondono piuttosto o all'esaltazione del narcisismo dell'adulto ovvero al gioco del dileggio dell'ingenuità infantile, dall'altro assistiamo al fallimento dei processi di autoregolamentazione con la conseguente crescita della pervasività della pubblicità televisiva che interrompe costantemente cartoni animati o programmi per bambini, nonché l'invasività dei mezzi di comunicazione che, insensibili a qualsiasi considerazione superiore, utilizzano il cosiddetto diritto di cronaca violando altri superiori interessi soprattutto a scapito dei soggetti deboli e dei minori in particolare. L'attività del Comitato di autoregolamentazione, che fu presieduto da Francesco Tonucci e che fallì per l'impossibilità di azione concreta, non pare svilupparsi pur sotto la rinnovata e autorevole presidenza del dottor Sergio Zavoli.

Il concetto di immagini o di informazioni pericolose per il minore è presente nella Convenzione internazionale di New York sui diritti dell'infanzia (del 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176), alla quale tutti i progetti dicono di ispirarsi implementandone principi e attualizzando le forme di tutela necessarie.

All'articolo 17 ove, dopo aver affermato che «Gli Stati parti riconoscono l'importanza della funzione esercitata dai *mass media* e vigilano affinché il fanciullo possa accedere a una informazione e a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale», si prevede che gli Stati si impegnino nell'elaborazione di «principi direttivi appropria-

¹ L'elenco dettagliato di proposte e disegni di legge presentati alla Camera e al Senato è riportato alla fine di questa rassegna.

ti destinati a proteggere il fanciullo dalle informazioni e dai materiali che nuociono al suo benessere in considerazione delle disposizioni degli articoli 13 e 18», si tratta delle disposizioni che fanno riferimento alla libertà di espressione del minore e alla corresponsabilità educativa dei genitori che deve essere condotta nel rispetto dell'interesse del minore, ovvero dello sviluppo dei suoi diritti. Non va scordato per altro che all'articolo 14, ove si riconosce il diritto alla libertà di coscienza pensiero e religione, si fa riferimento esplicito al diritto della famiglia di educare il minore a un progressivo uso delle libertà espresse nella Convenzione stessa. «Gli Stati parti rispettano il diritto dovere dei genitori (...) di guidare quest'ultimo nell'esercizio del summenzionato diritto in maniera che corrisponda allo sviluppo delle sue capacità». In buona sostanza, fatto salvo che esiste per il minore il diritto alla libertà di espressione, nonché alla libertà di coscienza, religione e credo, si deve anche riconoscere al genitore il diritto di accompagnare il minore stesso nell'esercizio di tale diritto e nel rispetto del suo interesse. Il criterio, dunque, per determinare la pericolosità di un'immagine o informazione, non dipende più dall'offesa a una morale astratta socialmente condivisa, che non esiste in una società pluralista e democratica, ma dall'attacco che tali immagini o informazioni perpetrano alla libertà educativa del genitore. Nell'interesse del minore, infatti, resta la famiglia il soggetto comunitario che ha il diritto e la responsabilità di accompagnare il minore all'uso della libertà di espressione e di coscienza, ossia dell'autonoma capacità di discernimento del bene dal male.

Tecnicamente potremmo dunque dire che attraverso la Convenzione internazionale siamo in grado di individuare sia il bene da proteggere, la libertà di espressione e di coscienza del minore e il suo diritto ad essere educato a ciò, sia i soggetti abilitati a svolgere questo compito, la famiglia, i *media*, gli educatori, sia gli strumenti giuridici attraverso cui tali beni debbono essere difesi: promozione di azioni positive e controllo sulle informazioni accessibili ai minori.

Pur affrontando temi assai importanti della protezione del minore da immagini pericolose, resta distante da questa impostazione il ddl n. 3446 presentato dall'onorevole Paolo Becchetti, che vorrebbe incidere sul sistema di protezione del minore e di tutta la società dall'esibizione dell'osceno e dall'uso dei minori nella produzione pornografica. Di fatto, la proposta è stata superata dalla L. 269/98 sullo sfruttamento sessuale dei minori che ha introdotto norme assai chiare e pesanti per chi sfrutta, favorisce, o induce alla prostituzione un minore, e per chi ne usufruisce, per chi produce stampa, reclamizza o possiede, materiale pornografico avente per oggetto minori di anni 18. Resta il fatto, però, che il ddl pone un problema assai grave che è quello della definizione, purtroppo astratta, del comune senso del pudore, che ancora resta quale elemento necessario per identificare l'oscenità, e che diviene causa prima della inefficienza della norma penale. La proposta dell'onorevole Becchetti è di sovrapporre ad esso il concetto più crudo di "pornografico". Un concetto simile è contenuto nella proposta di regolamentazione per la diffusione del materiale pornografico via Internet contenuta nel ddl Casini, (n. 6295) ove si definisce pornografico l'illustrazione o l'immagine di sesso esplicito (art. 8). Pare solo una questione linguistica, ma questi termini

aprono piuttosto che chiudere la divulgazione di messaggi che per la particolare sensibilità dei minorenni dovrebbero essere assai più controllati. L'impressione è che la norma, in tal modo, risulterebbe ancora meno efficiente in quanto non proteggerebbe né la società, né i minori dall'esposizione a ciò che, non essendo ancora pornografico, non per questo è meno discutibile, se non pericoloso, come ad esempio il richiamo erotico che con sempre maggiore insistenza è veicolo della comunicazione nella pubblicità, nello *show* televisivo, e via dicendo. Il comune senso del pudore in una società monoculturale, ove i valori etici sono definiti dallo Stato, può avere senso, ma in un contesto democratico e fortunatamente pluralista, il pudore ritorna a essere un sentimento personalissimo e perciò non comune. Si dovrebbe porre l'esigenza di proteggere un bene meno astratto della morale pubblica, quale invece il diritto del minore a vivere una scoperta positiva della sessualità, accompagnato in ciò dal contesto educativo della sua famiglia così come richiamato dall'art. 14 della Convenzione internazionale.

Più concreta sotto il profilo operativo la proposta dell'onorevole Rosa Russo Jervolino (n. 283) con cui viene sostanzialmente rovesciato il presupposto dell'allacciamento a servizi di tipo erotico che siano possibili via telefonica, ovvero esso deve essere possibile solo in forza di esplicita richiesta e non in via automatica. Con la stessa norma si fa divieto alle televisioni di reclamizzare l'offerta tra le 7 e le 23. In realtà il problema di questi servizi, e soprattutto della loro pubblicità, è più delicato. Non riguarda, infatti, solo la pubblicità televisiva che si è in parte autoregolamentata da tempo in modo conforme, bensì la proliferazione di queste inserzioni pubblicitarie sia nei quotidiani, sia soprattutto nelle riviste per giovani adolescenti e nelle riviste che fungono da guide per la programmazione televisiva. Il problema dell'accessibilità di tali prodotti che, per costo e formato, si indirizzano espressamente al pubblico adolescenziale è assai rilevante. Per quanto evocato nelle relazioni illustrative, il divieto, risalente alle norme generali sulla pubblicità, di produrre ed esporre quelle immagini che possono ledere la particolare sensibilità del minore di 18 anni e la sua tutela morale² purtroppo non viene ripreso negli articoli in chiave di protezione dell'adolescente da una precoce esposizione a questo tipo di sollecitazioni.

Si deve considerare che, nel panorama delle proposte di legge fin qui esaminate, questo problema della pubblicità non televisiva non è stato per nulla valutato e anche quello della pubblicità televisiva stessa è comunque presente in modi decisamente tipizzati. Ne sono buona prova sia il ddl n. 2165 Boghetta, sia il ddl n. 2358 Cascio, che formulano l'identica proposta, peraltro assai argomentata, di impedire la sola pubblicità di giocattoli nella fascia dalle 7 alle 21, quasi che i modelli pubblicitari più pericolosi per i bambini fossero quelli legati ai gio-

² L. 12 dicembre 1960, n. 1591, si stabilisce che: «Chiunque fabbrica, introduce, affigge o espone in luogo pubblico od aperto al pubblico disegni, immagini, fotografie od oggetti figurati comunque destinati alla pubblicità, i quali offendono il pudore o la pubblica decenza, considerati secondo la particolare sensibilità dei minori degli anni 18 e le esigenze della loro tutela morale, è rispettivamente punito a norma (...)»

chi, nonché di vietare qualsiasi pubblicità prima, dopo e durante i programmi di cartoni animati.

Forse la riflessione da farsi è più ampia e riguarda il fatto che il linguaggio pubblicitario è strutturalmente inadatto ai bambini fino a che non abbiano raggiunto l'età in cui possano maturare la consapevolezza del discernimento morale che universalmente la letteratura in materia colloca intorno agli 8-10 anni. La pubblicità è un linguaggio che ha di gran lunga superato il problema della reclamizzazione di un prodotto per passare alla proposta di modelli comportamentali che poi si legano anche al prodotto ma che, di fatto, identificano stili di vita; ora questa proposta di modelli comportamentali è assai pericolosa per uno sviluppo equilibrato del senso morale in quanto, per la necessità intrinseca del linguaggio pubblicitario, essa avviene stimolando l'imitazione dei modelli stessi e non già il confronto critico.

Per questo quasi tutti i ddl cercano di porre limiti all'invasione pubblicitaria sia definendo fasce orarie protette dalla pubblicità (Melandri, Ruzzante), sia identificando contenuti o forme di rappresentazione che debbono essere evitate per il fatto che violano principi antidiscriminatori o irridono la violenza ovvero utilizzano la naturale credulità dei minori (Salvato, Bolognesi).

Al problema dell'offerta pubblicitaria nella sua rilevanza diseducativa risponde forse l'approccio pragmatico dato al problema dal ddl n. 3694, presentato dal senatore Athos De Luca³, che pare l'unico tra quelli in esame a vedere avviato un *iter* parlamentare. In esso si individua come bene specifico da tutelare dai messaggi pubblicitari distorti «la salute e lo sviluppo psichico e fisico dei minori» perciò il testo cerca di definire in positivo quale sia la pubblicità consentibile, che comunque non deve invadere le fasce di programmi «dedicati ai più piccoli». All'art. 2, pertanto, si dispone che la pubblicità deve essere riconoscibile come tale e separata dai programmi dedicati ai bambini sia per contenuto, sia per grafica, sia per interpreti. Ciò implica, per esempio, un freno alle telepromozioni. La legge proposta vuole potenziare gli strumenti che erano già previsti dalla legge 223/90, in particolare la Commissione che deve indicare i programmi di maggiore valore in cui sia esclusa l'interruzione pubblicitaria. Gli strumenti di garanzia che sono previsti riguardano soprattutto il coordinamento tra l'Autorità garante per le comunicazioni, cui spetterebbe monitorare l'attività delle emittenti, e quella per la concorrenza e il mercato cui spetterebbe invece l'erogazione delle sanzioni, che sono amministrative e possono arrivare alla sospensione delle trasmissioni. Le multe assai consistenti, proporzionate per altro ai guadagni pubblicitari che dalla violazione comunque si ottengono, confluirebbero nel fondo nazionale per l'infanzia, istituito con la L. 285/97, al fine di incentivare la produzione di programmi a carattere educativo specificatamente rivolti ai minori.

³ A firma del medesimo senatore De Luca, è stata presentata al Senato in data 15 febbraio 2000 una proposta avente per titolo: *Norme sul rapporto tra minori e mezzi di comunicazione di massa* della quale però non è disponibile alcun testo e dunque sulla quale non possiamo fare alcun approfondimento.

Anche il ddl n. 3140 Storace con il suo brevissimo articolato enuncia il problema della pubblicità ponendo attenzione all'immagine del minore usato in pubblicità. Va rilevato invece che esso pone, senza per altro risolverlo, il problema della prevalenza della tutela del diritto di riservatezza del minore sul diritto di cronaca esercitato purtroppo con la stessa delicatezza con cui fu sciolto il nodo gordiano.

La più semplice tra le proposte di regolamentazione della programmazione televisiva è quella contenuta nel ddl n. 4944 Pezzoli che propone l'individuazione di due fasce di programmazione riservata, di due ore ciascuna una al mattino dalle 10 alle 12 e una nel tardo pomeriggio dalle 17 alle 19, in cui la televisione sia esclusivamente rivolta ai minori. L'esigenza di definire fasce di programmazione protette, in cui vi sia cioè una programmazione originale e dedicata ai minori, nonché un'assenza di pubblicità, è ben presente in quasi tutte le proposte in esame, ma in esse è meglio specificata la natura dell'interesse comunitario da difendere attraverso una attività regolativa della programmazione radiotelevisiva.

Pur afferendo sempre alla realtà del minore e alle sue caratteristiche di soggetto in formazione, non in tutti i progetti il bene da tutelarsi è individuato in modo concorde. Se il testo della senatrice Ersilia Salvato (n. 202) propone come interesse della collettività «la difesa dello sviluppo psicologico-cognitivo e l'equilibrata formazione del giudizio morale dei minori», il testo dell'onorevole Bolognesi (n. 3907) pone come finalità la promozione dei diritti dei minori e l'implementazione delle disposizioni della Convenzione internazionale di New York che impongono una protezione normativa sia dalle immagini pericolose che dalle interferenze sulla *privacy*. Anche il testo Casini n. 6295 propone il riferimento esplicito al testo della convenzione internazionale in particolare gli artt. 13,17,18 e pone la famiglia quale soggetto educante e gestore del controllo finale della fruizione televisiva. Di altro segno invece sia il ddl Melandri (n. 3954), che Ruzzante (n. 5348), i quali propongono come interesse della collettività la formazione di un rapporto responsabile o addirittura "amicale" tra i *media* e i minori.

Una comparazione sulle finalità è interessante perché stimola una visione critica sui presupposti da cui muove il disegno del legislatore, se, infatti, il riferimento alla Convenzione internazionale è importante perché per quanto già ratificata essa necessita di leggi implementative che ne attuino con coerenza i principi, è altrettanto importante riconoscere la diversa impostazione che deriva dall'aver collocato al centro dell'interesse pubblico il bambino e il suo sviluppo educativo, ovvero la televisione e i *media* in generale.

A partire dall'uno o dall'altro dei presupposti si hanno, infatti, rilevanti differenze negli esiti. Le ipotesi che più si avvicinano, infatti, sono quelle che partendo dal minore ne guardano le possibilità positive di sviluppo e cercano di evitare le contaminazioni del percorso educativo con strumenti di salvaguardia, in qualche caso più forti in altri meno ben individuati. È bene constatare che il riferimento puntuale alla Convenzione nel testo proposto da Casini, ha consentito di valorizzare la famiglia riconosciuta quale soggetto verso cui si rivolge questo tipo di normativa a sostegno dei compiti educativi che le sono propri. La scelta operata è quella di facilitare alla famiglia il ruolo d'inibizione dell'accessibilità ad alcune informa-

zioni o programmi sulla base di dispositivi tecnologici di codifica. Pare, insomma, operata per questo ddl la scelta sui cosiddetti *V-chips* ossia quei filtri elettronici che riconoscono un certo segnale emesso obbligatoriamente dalle emittenti e che impedisce, in base a una precisa programmazione, la visione di certi programmi.

La gran parte degli altri progetti si orienta, invece, per i segnali video che indichino più o meno con alcune varianti linguistiche le tre categorie oramai classiche del semaforo: per bambini, per bambini con adulti, per adulti. Non ritengo che sia corretto affrontare in tal modo la questione; la identificazione di un programma per bambini solo sulla base del fatto che esso sia privo delle scene di violenza e di sesso che ne scandiscono la visione progressivamente, non definisce automaticamente il programma come adatto ai bambini perché i contenuti pericolosi possono essere altrettanto presenti e più mascherati e dunque difficilmente rintracciabili. Vi è da dire, poi, che non basta identificare un programma come vedibile con i genitori per dare al genitore una chiara indicazione di quello che il programma propone e del grado di sopportabilità che questo ha per le diverse età dei minori. Bisogna, infatti, pensare alle diverse fasce di età comprese nell'età minore anche in relazione al diverso percorso di sviluppo che soprattutto in quell'età caratterizza il maschile e il femminile. Per questo è interessante la proposta del ddl 3907 di iniziativa dell'onorevole Marida Bolognesi, che oltre alla codificazione tradizionale vuole indurre e stimolare una concorrenza positiva tra le emittenti proponendo un marchio Peter Pan per quelle produzioni originali che meglio interpretano i bisogni formativi e comunicativi dei bambini. Questo pare essere il ddl più ampio e articolato che, pur optando per la scelta di favorire l'autoregolamentazione del sistema, dispone per legge che si devono emanare tanto la carta dei diritti dei minori nelle comunicazione radiotelevisive quanto il codice di autoregolamentazione dell'informazione e i principi minimi di tutela che devono essere previsti in queste carte. Negli altri ddl i processi di autoregolamentazione passano attraverso comitati variamente nominati e appellati, sui quali non credo sia utile in questa sede soffermarsi perché temo che le composizioni descritte rispondano ad alchimie di visibilità e rappresentatività di troppi soggetti, che rischiano di essere distanti dalla realtà delle famiglie che quotidianamente debbono lottare tra telecomando e figli.

L'attenzione mi pare debba essere posta sui poteri di questi comitati e nelle modalità di accesso a essi. La gran parte dei comitati, infatti, non si sostituisce all'Autorità garante della comunicazione che è autorizzata a emanare sanzioni a chi viola le norme di regolamentazione, ma ciò che dovrebbero fare è l'elaborazione di proposte e direttrici per la positiva programmazione rivolta ai minori. Viene distinta di solito una fascia di stretta programmazione mirata e una più ampia, corrispondente all'attuale 7-22, in cui si deve tenere conto di una programmazione di carattere generalista che possa essere comunque apprezzata anche da minori. Sarebbe importante che venissero perciò individuati meccanismi di riscontro qualitativo diversi da quelli auditel sulla richiesta di particolari tipi di programmazione da parte delle famiglie, ma questo implicherebbe un rapporto più stretto con il territorio. Solo la proposta Ruzzante prevede che costituiscano a livello regionale queste commissioni acciocché esse possano essere più vicine

all'utenza. Potrebbe essere utile a tal fine cercare di integrare di queste funzioni i Comitati regionali per il servizio radiotelevisivo, che già esistono come autorità di garanzia a livello regionale, allargandone eventualmente la composizione; essendo questi comitati la base periferica dell'Autorità delle comunicazioni, essa potrebbe consentire una tempestività maggiore anche nella erogazione delle sanzioni, che già paiono previste in forme assai blande. Solo nella proposta Bolognesi è previsto un intervento urgente e l'immediatezza dell'azione (sospensione di un programma) a fronte di una denuncia circostanziata.

Pare giusto rilevare, e positivamente, a conclusione di questa rassegna, che esiste un buon materiale da cui partire per un'azione coordinata e pragmatica di tutela del minore e per la miglior fruizione del mezzo televisivo da parte del bambino, ma curiosamente i lavori sono fermi e i ddl giacenti. Eppure le diversità di opinioni tra i vari presentatori non sono così gravi.

Proposte e disegni di legge presentati alla Camera (aprile 2000)

- N. 2358 *Norme per la tutela dei minori dalla pubblicità televisiva*, presentato dall'on. Francesco Cascio (Forza Italia) in data 28 settembre 1996;
- N. 283 *Divieto di allacciamento automatico dei servizi telefonici di natura erotica*, presentato dall'on. Rosa Jervolino Russo (Pop.-Ulivo) in data 9 maggio 1996;
- N. 2165 *Norme per la tutela dei minori dalla pubblicità televisiva* presentato dall'on. Ugo Boghetta (Rif.Com.-Progr.) in data 27 agosto 1996;
- N. 3140 *Norme a tutela della riservatezza dei minori* presentato dall'on. Francesco Storace (AN) in data 3 febbraio 1997;
- N. 3446 *Modifiche agli articoli 528 e 529 del codice penale, in materia di pubblicazioni e spettacoli osceni* presentato dall'on. Paolo Becchetti (Forza Italia) in data 19 marzo 1997;
- N. 3907 *Tutela dei diritti dei bambini nelle comunicazioni radiotelevisive e nell'informazione* presentato dall'on. Marida Bolognesi (Sin.Dem.-Ulivo) in data 23 giugno 1997;
- N. 3954 *Norme per favorire l'"amicizia" tra i bambini e la televisione*, presentato dall'on. Giovanna Melandri (Sin.Dem.-Ulivo) in data 4 luglio 1997;
- N. 4944 *Disposizioni a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza nella programmazione televisiva* presentato dall'on. Mario Pezzoli (AN) in data 2 giugno 1998;
- N. 5348 *Disposizioni per la corretta fruizione dei programmi televisivi da parte dei bambini* presentato dall'on. Piero Ruzzante (Dem.Sin.-Ulivo) in data 29 ottobre 1998
- N. 6295 *Disposizioni per la tutela dei minori nei servizi audiovisivi e d'informazione* presentato dall'on. Pier Ferdinando Casini (Misto, CCD) in data 29 luglio 1999.

Proposte e disegni di legge presentati al Senato (aprile 2000)

- N. 202 *Norme in materia di spettacoli rivolti ai minori* presentato dalla sen. Ersilia Salvato, (sin. Dem. -Ulivo) in data 9 maggio 1996
- N. 3694 *Norme per l'inserimento di messaggi pubblicitari durante la programmazione radiotelevisiva dedicata ai minori* presentato dal sen. Athos De Luca (Verdi-l'Ulivo) in data 11 dicembre 1998.

DOCUMENTI

Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001¹

Parte prima

in evidenza

Nella seduta del 2 giugno 2000, il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del ministro per la Solidarietà sociale, il Piano nazionale di azione relativo al biennio 2000-2001, previsto dalla legge 451/97.

Il documento, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia con parere favorevole della Commissione parlamentare per l'infanzia, contiene le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo intende perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza.

1. Con questo Piano d'azione il Governo intende onorare un impegno nei confronti delle nuove generazioni, in base ad un principio di valore etico prima ancora che giuridico: quello della responsabilità, del rispetto e della considerazione nei confronti dei concittadini più giovani.

Oggi una legge, la n. 451 del 1997, assegna al Governo il compito di predisporre ogni due anni un programma di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. È questo un fatto di straordinaria portata civile e culturale.

Mai finora si era arrivati a questo livello di impegno istituzionale. Si tratta di un impegno serio e complesso. Chi volesse, infatti, oggi ridurre i temi dell'infanzia ad alcune, poche questioni di facile richiamo compirebbe la più grave e sciocca delle possibili e, purtroppo, frequenti banalizzazioni della politica. In realtà, infatti, il numero e la delicatezza dei problemi che vanno affrontati - affinché abbia senso la stessa nozione di politica per l'infanzia e l'adolescenza - è imponente e corrisponde né più né meno al ventaglio dei temi che molto più di frequente vengono considerati di competenza dei governi nazionali.

Non si diventa grandi per caso o all'improvviso: si potrebbe dire che ciascun cittadino è adulto nella misura in cui gli è stato possibile essere bambino.

In realtà nonostante l'assoluta semplicità ed evidenza di questo principio, per moltissimo tempo, l'Italia è stato un Paese disattento nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza divenendo sicuramente più povero e meno capace di altri Paesi occidentali di rinnovarsi ed evolvere.

Nei continui ed odierni cambiamenti, che portano il nostro Paese a modernizzarsi ed a moltiplicare le opportunità di crescita e di sviluppo, è molto difficile essere bambini ed adolescenti e, senza retorica, è diventato anche molto problematico essere genitori, padri e madri.

Anche per questo, ma non solo, i giovani cittadini debbono ricevere un'attenzione speciale da parte di tutta la società italiana ed innanzi tutto da parte delle sue istituzioni.

Questo Piano d'azione non è il primo strumento di lavoro adottato a favore dei bambini e degli adolescenti del nostro Paese. Il Governo Prodi aveva predisposto un primo Piano d'azione già nel 1996. Già allora, infatti, c'era la convinzione

¹ Il testo, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 2 giugno 2000, è in attesa di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, con forma di decreto del Presidente della Repubblica.

che per realizzare buone cose occorresse avere un programma chiaro e definito in grado di impegnare il Governo in prima persona e nella sua collegialità, consentendogli di dialogare con il Parlamento in modo positivo e costruttivo e di sostenere e promuovere le politiche delle Regioni e dei Comuni. Un Piano d'azione capace di interpretare anche le indicazioni preziose delle numerose associazioni di volontariato, del mondo della cooperazione sociale, delle categorie professionali e di molti semplici cittadini.

Grazie a quel primo Piano d'azione, dal 1996 ad oggi è stato compiuto molto lavoro per migliorare concretamente le condizioni di vita e di sviluppo delle nuove generazioni. Sono stati investiti complessivamente quasi diecimila miliardi di lire a copertura di leggi innovative per le famiglie, che l'Italia non aveva mai avuto in questo settore.

Oggi, attraverso una nuova legge sull'adozione internazionale, si è reso il sistema più snello, trasparente e meno oneroso per i bambini e per le famiglie che adottano.

Si è avviata la sperimentazione di strumenti inediti per combattere la povertà ed il disagio come l'istituto del "reddito minimo di inserimento".

Grazie all'iniziativa del Governo e alla sensibilità di tutto il Parlamento sono in corso di approvazione una nuova legge sugli asili nido e, l'ormai indispensabile, riforma dei servizi sociali.

Con le ultime due leggi finanziarie si è voluto sostenere la maternità, riconoscendone il valore ed il costo, attraverso l'istituzione dei relativi assegni.

Con la recente nuova legge sull'immigrazione, che contiene strumenti e principi di valore fondamentale per un Paese occidentale moderno, si è attuata una più attenta e rispettosa tutela della personalità dei bambini stranieri e dei loro diritti.

Si sono realizzati nuovi strumenti scientifici di lettura e di studio globali della realtà dell'infanzia e dell'adolescenza: basti ricordare i due Rapporti nazionali del 1996 e del 1997, il Manuale di orientamento alla progettazione sulla legge n. 285/97 e la collana di quaderni "Pianeta Infanzia" realizzati dal Centro nazionale di documentazione ed analisi.

Si è così fornita, tra l'altro, la base per una conoscenza quantitativa e statistica della condizione dei bambini e delle bambine in Italia, che ha costituito un fondamentale punto di riferimento per l'elaborazione di questo Piano d'azione e delle sue strategie d'intervento.

Una scuola rinnovata è stata finalmente improntata a principi capaci, nei prossimi anni, di rendere non solo più partecipata e democratica la vita scolastica, ma anche più efficiente e funzionale l'intero sistema.

Si è migliorata la tutela della salute di chi è più piccolo e delle fasce sociali più deboli; si sono rafforzati i servizi per la maternità e la paternità.

Il Governo ha inoltre presentato un disegno di legge inteso a promuovere il protagonismo e la cittadinanza dei giovani.

È altresì da sottolineare che anche l'Amministrazione pubblica ha avviato un profondo e complesso percorso di rinnovamento e comincia ad assumere una diversa consapevolezza dell'importanza che le politiche sociali rivestono in un Paese moderno orientato non solo allo sviluppo e alla ricchezza, ma anche a realizzare condizioni di equità sociale e di pari opportunità.

Non è senza significato che dopo tanti anni, in cui non si era attuato nel nostro Paese alcun significativo investimento a favore delle famiglie e delle nuove generazioni, l'Italia si sia messa in movimento orientandosi con decisione verso la realizzazione di un nuovo *welfare* più giusto ed efficiente.

La legge n. 285/97 è stata uno dei grandi motori di questo processo stimolando gli enti locali a dar vita ad interventi non "emergenziali", diretti non solo a riparare le situazioni di particolare disagio dei minori, ma anche a promuovere adeguati processi di costruzione dell'identità per tutti i bambini e le bambine. Ciò attraverso concreti servizi e strumenti in grado di favorire migliori relazioni familiari, spazi e opportunità per il gioco e la partecipazione, un ambiente urbano di vita più adeguato alle esigenze di chi cresce.

Accanto a questi obiettivi, previsti nel Piano d'azione del 1996 e che sono stati realizzati, ce ne sono altri in via di realizzazione che conservano oggi inalterata la loro validità. In particolare è opportuno proseguire gli sforzi per attuare nel modo più compiuto i diritti dei minori disabili, di quelli ospedalizzati o affetti da malattie croniche, di quelli sieropositivi, di quelli con problemi di dipendenza, di quelli istituzionalizzati ed in difficoltà familiari o precocemente implicati in attività devianti e antisociali.

Non possiamo però nascondere che esistono alcune difficoltà in questo processo di cambiamento. Difficoltà in certa misura fisiologiche, ma sulle quali il Governo, d'intesa con le Regioni ed i Comuni, lavora, e continuerà a farlo, per raggiungere gli obiettivi prefissati.

In particolare, sono ancora oggi troppe le disuguaglianze tra bambini e bambine, tra ragazzi e ragazze: secondo il genere sessuale, le condizioni economiche e sociali delle famiglie, la qualità dell'ambiente di vita, le disponibilità di opportunità per lo sviluppo e la crescita culturale e civile.

Nonostante queste difficoltà reali, è certamente in corso un processo di cambiamento che, soprattutto nel Mezzogiorno, può già considerarsi un successo straordinario. Basti pensare alla fioritura di progetti e di azioni che derivano dalla sola legge n. 285/97 che, per la prima volta nella storia del nostro Paese, ha investito finora circa 1200 miliardi in servizi all'infanzia, all'adolescenza e per i genitori.

Questo sforzo va proseguito e sostenuto. Per questo il Governo s'impegna ad un'azione di costante monitoraggio e valutazione sull'applicazione delle leggi e sull'uso delle risorse.

Inoltre va proseguito lo sforzo di promozione di un diverso atteggiamento culturale di tutto il Paese rispetto ai problemi sociali ed in particolare ai diritti dell'infanzia.

È essenziale, infatti, avere "nella testa e nel cuore" una nazione rispettosa delle differenze regionali e locali, aperta alla dimensione europea, ma anche unita culturalmente e socialmente dove ciascuno, soprattutto se più piccolo, abbia pari opportunità di crescita e di sviluppo.

Questa nuova strategia politica del Governo di promozione e tutela della condizione minorile non poteva essere impostata, né i relativi traguardi potevano essere raggiunti, senza l'azione concertata degli altri soggetti istituzionali e della so-

cietà civile: del Parlamento che ha discusso ed approvato leggi importanti, non mancando mai di esercitare la sua funzione di indirizzo e di stimolo nei confronti del Governo; delle Regioni e dei Comuni d'Italia che hanno dato un enorme contributo in termini applicativi ed ideativi alle politiche per l'infanzia sia in sede locale che nazionale; della società civile che ha mobilitato risorse assai significative nel sostegno dei cittadini di minore età.

Inoltre si deve registrare un'accresciuta e più diffusa sensibilità tra i cittadini e le famiglie sui temi dell'infanzia divenuti finalmente centrali dopo che per troppo tempo erano rimasti marginali nel costume e nella cultura italiani.

2. In questo processo di cambiamento, l'impegno dell'attuale Piano d'azione pone una particolare attenzione su alcuni temi emergenti pur mantenendosi inalterato l'impegno del Governo e degli enti locali su tutti i settori coinvolti nei temi di tutela e promozione dei diritti del cittadino di età minore.

Innanzitutto, l'Italia è sempre più convinta del valore universale dei principi e dei diritti del fanciullo sanciti dalla Convenzione di New York del 1989.

Principi e diritti che non possono essere ristretti ai soli cittadini del nostro Paese, ma anche a quanti giungono da altre nazioni oppure nascono da genitori che provengono da Paesi lontani e molto più poveri del nostro.

Ma non solo. L'Italia è anche un Paese i cui cittadini hanno riconosciuto la povertà e le difficoltà insopportabili di tanti bambini e bambine, che vivono in Paesi vicini e lontani, e hanno cercato di alleviarle intervenendo con atti di toccante generosità.

Pertanto il Governo si sente impegnato sempre di più sia a sostenere iniziative a favore dei bambini che nel mondo si trovano in condizione di povertà, sia a realizzare una migliore integrazione di coloro che vivono tra noi: non più stranieri, ma nuovi, per quanto piccoli, cittadini di un Paese attento e solidale al mondo ed ai suoi figli.

In secondo luogo sarebbe un tragico errore limitarsi a ritenere che i problemi e le difficoltà dell'infanzia e dell'adolescenza si risolvano tutti e solo attraverso misure di protezione, tutela ed assistenza. Occorre confrontarsi in positivo sulle esigenze di chi cresce e sui cambiamenti che la crescita chiede a tutta la società.

In particolare non sarebbe onesto non riconoscere che c'è stato un vuoto di attenzione nei confronti del mondo degli adolescenti, dei loro problemi, delle loro istanze di riconoscimento, delle loro esigenze di partecipazione e di contributo alla crescita della società. Troppo frequentemente il mondo degli adulti ha delegato all'istituzione scolastica l'educazione e la formazione degli adolescenti, senza essere in grado di offrire altri spazi ed opportunità di esercizio della cittadinanza. Altre volte, al contrario, essi sono dissuasi dall'andare a scuola e costretti a lavorare.

La maggior parte di loro è di fatto costretta a vivere una fase interlocutoria, di attesa lunghissima di una maturità che gli adulti di frequente non vogliono riconoscere.

Il Governo intende contribuire a modificare questo stato di cose: non per lanciare il solito allarme sui rischi ed i pericoli per gli adolescenti e sui loro comportamenti, quanto piuttosto per riconoscere concretamente il loro diritto di cittadinanza e riaffermare quanto sia preziosa, per tutta la società, la loro crescita e la loro formazione. Si vuole inoltre concorrere a facilitare il dialogo tra adulti e adolescenti spesso così difficile.

È ancora da rilevare che è fondamentale, per un armonico sviluppo della personalità in formazione, la realizzazione di un ambiente di vita rispettoso delle esigenze di crescita del cittadino minore. È necessario effettuare una svolta di fondo rispetto alla qualità dell'organizzazione delle nostre città.

Per combattere il degrado urbano e sociale, l'illegalità, l'incuria e l'abbandono, occorre decisione, efficienza e competenza. È però anche evidente che, per tentare di sconfiggere in modo radicale e definitivo questi mali, occorre far sì che i cittadini e le cittadine possano riappropriarsi in condizioni di sicurezza e libertà del loro diritto/dovere di cittadinanza rispetto a ciò che è patrimonio di tutti.

Migliorare le città vuol dire anche migliorare i servizi, potenziarli, renderli più moderni ed efficaci, capaci d'ascolto e valutazione per rispondere davvero alle esigenze delle famiglie, dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze. Migliorare le città è pensare alla musica e agli spazi che sono loro necessari, allo sport, alla valorizzazione del nostro patrimonio artistico che è la vera dote delle nuove generazioni di italiani e italiane. Spazi ed occasioni in cui dar vita ad un concreto patto civico tra il mondo degli adulti e delle nuove generazioni, in cui sperimentare responsabilità, partecipazione ed anche forme di autogestione dei cittadini più giovani.

Tuttavia il cambiamento dei luoghi di vita esige azioni forti ed incisive ed un coinvolgimento molto più ampio del mondo delle imprese, delle professioni, delle organizzazioni dei cittadini ed indirizzi chiari per gli amministratori delle città.

Particolare attenzione va rivolta al tema della formazione delle nuove generazioni. Il che implica innanzi tutto dare una grande rilevanza al tema della riforma della scuola per le conseguenze e le implicazioni decisive che, per il presente ed il futuro del nostro Paese, essa può avere. Si tratta di una catena di avvenimenti di tale complessità e delicatezza che sarebbe riduttivo considerare esaurita all'atto dell'emanazione delle disposizioni di legge relative.

Il Governo si impegna a dare pieno sostegno ai protagonisti della riforma scolastica: agli studenti non meno che agli insegnanti ed ai dirigenti scolastici.

Significa però anche sviluppare una rilevante attenzione a tutto il tema della formazione extrascolastica, che può essere affrontato dando spazio alle iniziative degli studenti stessi (vedi Statuto degli studenti e delle studentesse) degli enti locali e del privato sociale. La formazione extrascolastica deve, inoltre, sfruttare le enormi opportunità offerte dai nuovi mezzi di comunicazione per la crescita globale delle nuove generazioni. Questa è la ragione per la quale il Governo non intende far leva su un inutile argomento oscurantista secondo il quale l'uso della televisione o degli strumenti multimediali è in sé foriero di pericoli: sarebbe come

se all'avvento della carta stampata qualcuno avesse detto che i libri facevano male ai bambini. Al contrario, deve rilevarsi l'importanza ed il valore di questi strumenti della vita quotidiana delle famiglie italiane, a cui tuttavia occorre garantire livelli qualitativi e di rispetto sempre più elevati. Il Governo sa di poter contare su professionisti disposti a capire e condividere questi obiettivi, reclamati da tutti i cittadini e le cittadine di buon senso non solo in Italia, ma in tutto il mondo.

Fenomeni quali la pedofilia, le violenze ed i maltrattamenti a danno di bambini e bambine destano grande preoccupazione in tutti. Tuttavia occorre cominciare a discriminare i fenomeni ed organizzare risposte differenziate ed efficaci, tanto sul versante della prevenzione quanto su quello della repressione dell'illegalità. Ci si trova tra l'altro in presenza di situazioni molto diverse tra loro: da un lato la miseria di alcune situazioni di sottosviluppo e degrado di cittadini italiani che colpiscono duramente - e quasi sempre all'interno delle mura domestiche - chi è più piccolo ed indifeso; dall'altro ci si trova in presenza di vere e proprie organizzazioni criminali che sfruttano con ferocia e determinazione la condizione dei minori stranieri.

La complessità delle situazioni richiede strategie diversificate che, con i nuovi strumenti legislativi a disposizione, si è in grado di attivare. Non è il caso di creare inutili e controproducenti allarmismi, perché questo atteggiamento crea più danni ai bambini di quanti non ne risolva; occorre invece aumentare la corretta informazione, rafforzare la rete dei servizi, migliorare la competenza delle varie figure professionali a partire da quelle più a diretto contatto con l'infanzia e l'adolescenza.

Grande attenzione deve suscitare infine il tema del lavoro dei bambini e delle bambine in Italia e nel mondo, che deve essere oggetto di un'azione diversificata ed ampia in grado di contrastare ogni forma di sfruttamento. L'Italia, poi, vuole continuare con determinazione e coerenza il suo impegno affinché venga affrontato in tutte le sedi il fenomeno del lavoro in condizioni disumane di bambini e bambine in Paesi anche molto lontani dal nostro.

3. Quello che si propone ora con questo nuovo Piano d'azione - che significativamente connota con un particolare impegno a favore dei più piccoli l'inizio di questo nuovo millennio - è di realizzare una serie di cose molto concrete.

Tuttavia è bene sottolineare l'esigenza di consapevolezza ed informazione nei cittadini e nelle cittadine italiani. Per queste ragioni questo Piano d'azione si rivolge direttamente alle donne e agli uomini, alle famiglie, ai ragazzi e alle ragazze. L'Italia, infatti, è un Paese con leggi all'avanguardia che sono espressione di una realtà che è tutt'altro che arretrata socialmente e culturalmente. Ma è anche un Paese difficile da far progredire omogeneamente. Per farlo è necessario che i genitori, gli educatori e le educatrici, gli insegnanti e le insegnanti e tutti gli adulti in genere - indipendentemente dalla loro collocazione professionale rispetto all'infanzia e all'adolescenza - sappiano e condividano quali sono i diritti, le opportunità e certamente anche i doveri, che sono propri di chi è più giovane. L'I-

Italia, inoltre, è un Paese ricco di volontariato e di mille esperienze di mutualità ed è per questo che ci sono tutte le condizioni perché questo Piano d'azione abbia proprio nei cittadini e nelle cittadine il primo e più importante sostegno.

Ma ancora di più questo Piano d'azione si rivolge direttamente alle nuove generazioni esplicitando in forma chiara quali sono gli obiettivi su cui le istituzioni intendono lavorare. È auspicabile, quindi, che il Piano d'azione abbia la massima diffusione su tutto il territorio e che sia in grado di "parlare" direttamente alle nuove generazioni. È inoltre auspicabile che esso promuova analoghi Piani d'azione regionali e che su una serie di temi si realizzi una fase di confronto e di ascolto con i ragazzi e le ragazze, per avere suggerimenti su come migliorare le nostre politiche a loro favore. Si vorrebbe, infatti, con questo Piano contribuire al superamento di quelle barriere comunicative che purtroppo spesso si instaurano tra generazioni diverse. Il Piano vorrebbe perseguire l'obiettivo di ristabilire condizioni di maggiore equità ed un più diffuso senso di partecipazione e di appartenenza alla vita civile che è poi la vita di tutti: dei bambini, dei giovani, degli adulti, delle persone anziane, delle donne e degli uomini.

Oggi si può contare - anche grazie al lavoro iniziato con il Piano d'azione del 1996 - su un quadro organico di interventi da parte degli enti locali, delle associazioni di volontariato, della cooperazione sociale e di tutte le altre istituzioni pubbliche. Ciò consente di individuare opportunamente alcune priorità d'intervento nel Piano d'azione 2000-2001, senza per questo tornare alla cultura dell'emergenza, fine a se stessa, che ha caratterizzato per decenni l'attenzione delle istituzioni pubbliche nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza.

È infine da sottolineare la coralità con cui tutti i ministeri e le istituzioni hanno partecipato alla redazione di questo Piano d'azione, dando ciascuno il proprio importante contributo. Si tratta di un fatto che dimostra la capacità di trovare, proprio sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, un metodo di lavoro sinergico ed efficace.

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia - che è l'organismo istituito dalla legge n. 451/97 proprio per esercitare questa funzione - ha a lungo lavorato all'individuazione di temi e soluzioni di questioni, unanimemente ritenute prioritarie, su cui concentrare impegno e attenzione per i prossimi due anni. A tutti vada un ringraziamento particolare per il lavoro svolto e le preziose indicazioni fornite.

Apriamo insieme alle generazioni più giovani un nuovo millennio all'insegna dell'attenzione e della concretezza, e ci sembra di riconoscere proprio in questi attributi le caratteristiche ed i volti reali delle persone più giovani. Volti di persone attente, curiose, concrete che vogliono vivere bene il loro presente ed il loro futuro.

In conclusione, sia consentito ancora una volta di sottolineare che i tanti passi avanti compiuti non si sarebbero potuti realizzare senza la collaborazione e la sensibilità dell'intero Parlamento e in particolare della Commissione bicamerale per l'infanzia che si rivela sempre di più strumento fondamentale per perseguire una migliore tutela e promozione delle nuove generazioni.

Parte seconda Gli impegni del Governo

Sulla base delle riflessioni che le commissioni dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza hanno effettuato sui temi ritenuti prioritari per il Piano d'azione 2000-2001, sono stati individuati gli specifici impegni che il Governo italiano, nelle sue varie componenti, intende assumere per il prossimo biennio al fine non solo di eliminare o quanto meno ridurre le carenze personali, familiari o sociali che impediscono a tanti ragazzi di costruirsi un'adeguata personalità, ma anche per stimolare e sostenere il normale processo di sviluppo di ogni ragazzo verso la maturità, e quindi verso la reale e non fittizia autonomia.

Prima delle indicazioni relative agli specifici impegni, appare opportuno sottolineare alcune delle linee strategiche di fondo, che il Governo intende seguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza.

1. Una significativa politica per l'infanzia deve necessariamente svilupparsi in un quadro più generale di impegno politico per lo sviluppo democratico e sociale dell'intera comunità italiana: la lotta alla povertà, l'impegno per assicurare lavoro e ridurre la disoccupazione, lo sviluppo della solidarietà sociale contro tutti gli egoismi di singoli o di gruppi, il riconoscimento di maggiori diritti di cittadinanza, l'incremento della partecipazione alla vita sociale e politica, lo sforzo per assicurare pari opportunità anche alla donna, lo sviluppo della cultura e dell'istruzione nel Paese, l'impegno per assicurare sempre meglio la salute, nel senso non di mera cura e prevenzione della malattie, ma di realizzazione di un effettivo benessere, non possono e non debbono ritenersi obiettivi estranei anche alla realizzazione di una politica per le nuove generazioni. Quest'ultima si sviluppa principalmente attraverso una politica generale attenta alle esigenze di crescita di tutti gli uomini e della comunità nel suo insieme.

2. Un'effettiva politica dell'infanzia non può svilupparsi se si affrontano solo le situazioni di emergenza, nel momento in cui i problemi esplodono (la tossicodipendenza, la criminalità minorile, la pedofilia) cercando interventi tampone ovvero assumendo singole iniziative estemporanee, fuori da un'organica visione dei problemi di fondo e senza un'adeguata conoscenza globale della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Una strategia adeguata esige non solo una documentazione sicura della condizione di vita del pianeta infanzia nel nostro Paese, ed un serio approfondimento preventivo dei problemi esistenti, ma anche l'elaborazione di un piano globale ed organico di sviluppo che delinea le linee strategiche da attuare progressivamente, che assicuri i coordinamenti necessari per la realizzazione del piano a tutti i livelli, che mobiliti le energie istituzionali e del privato sociale in una globale ed efficace collaborazione per la sua attuazione, che preveda ed attui verifiche periodiche per riscontrare l'efficacia dell'intervento ed adattare il piano sulla base del-

le difficoltà che possono incontrarsi nel corso della sua esecuzione. Ciò deve valere a livello centrale ma deve valere anche a livello locale. Pertanto il Governo auspica che anche su base regionale vengano elaborati Piani regionali per l'infanzia e l'adolescenza, mutuando la metodologia di coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate e del privato sociale, adottata per la redazione di questo piano nazionale.

3. Una politica di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza non può essere sviluppata solo attraverso la predisposizione di un, sia pur necessario, adeguato assetto legislativo. Occorre che le leggi in favore dei soggetti in formazione possano, attraverso la predisposizione di strumenti adeguati di applicazione, realmente incidere nella realtà; che l'attività legislativa sia coniugata con una prassi amministrativa attenta alle esigenze del soggetto in formazione e rispettosa della sua personalità e dei suoi interessi; che si sviluppino sul territorio iniziative non solo per la tutela, ma anche per la promozione dei soggetti di età minore attraverso una mobilitazione sia delle risorse istituzionali che di quelle del privato sociale, rese capaci di collaborare attivamente; che si faciliti la partecipazione alla vita comunitaria del cittadino di età minore per superare la sua sostanziale emarginazione.

4. Una reale politica di tutela non può limitarsi alle situazioni patologiche. Per promuovere tutti i diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, dei giovani e delle giovani è necessario che la politica non prenda in considerazione solo le situazioni di disagio o di devianza ma si faccia carico di assicurare anche al bambino che non presenta particolari problemi lo sviluppo armonico della propria identità personale e sociale. Una politica per l'infanzia non può essere sinonimo di politica per la tutela dei soli soggetti a rischio o già in gravi difficoltà, ma deve essere una politica di sviluppo per tutti coloro che vanno costruendo faticosamente la propria compiuta personalità.

5. La prevenzione - essenziale in questo settore - non può significare solo individuare situazioni di gravissimo rischio e intervenire perché il rischio non si traduca in danno. Significa predisporre condizioni per consentire che, per tutti, il complesso percorso di crescita non sia ostacolato ma facilitato; che l'identità originale sia rispettata e valorizzata; che gli apporti siano positivi e strutturanti. Il che implica costruire una comunità che sia veramente educante e che sappia aiutare il fanciullo a formare la sua personalità nello spirito degli ideali proclamati nello Statuto delle Nazioni Unite ed in particolare nello spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà, di eguaglianza e di solidarietà (preambolo della Convenzione Onu). Questa funzione educativa non può essere delegata solo alla famiglia o alla scuola: tutte le agenzie di formazione, anche quelle informali, devono sentirsi responsabili di questa funzione; tutti gli adulti che, professionalmente o non, hanno contatti con soggetti in età evolutiva, devono farsi carico del compito di agevolare l'itinerario di crescita e maturazione di coloro che si affacciano alla vita. E la politica deve stimolare questo impegno.

Sono di seguito indicati gli impegni del Governo nei vari settori: è però subito da sottolineare come non vengano ripetuti i programmi già previsti nel precedente Piano d'azione e che devono essere portati a compimento: essi continuano ad avere valore e fanno pertanto parte integrante del presente Piano.

A. Interventi legislativi

Il Governo si impegna, innanzi tutto, a proporre al Parlamento una serie di riforme legislative per rendere più coerente con la Convenzione Onu del 1989 il nostro ordinamento giuridico, riconoscendo nel modo più ampio possibile i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed istituendo organi più efficaci di tutela di tali diritti.

In particolare:

1. Sul versante del riconoscimento dei diritti il governo si impegna:
 - a presentare un disegno di legge di ratifica e attuazione della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini e quindi sulle modalità di ascolto dei minori nei procedimenti, non solo giudiziari ma anche amministrativi, per consentire loro di far sentire la loro voce e di essere considerati non oggetto del contendere ma soggetti di una situazione di vita che pesantemente li coinvolge;
 - a presentare un disegno di legge che preveda una delega al Governo per la redazione di un testo unico dei diritti riconosciuti ai minori e delle norme protettive nei loro riguardi, che raccolga e renda coerenti tra loro e con i principi della Convenzione Onu le varie normative ora esistenti disperse tra una pluralità di testi normativi, anche non riguardanti i minori;
 - a presentare in Parlamento un disegno di legge per una delega al Governo, al fine di modificare l'attuale legislazione civile e penale nelle parti in cui essa si rilevi non perfettamente coerente con i principi della Convenzione sui diritti dei minori dell'Onu;
 - a provvedere, raccogliendo il pressante invito della Corte Costituzionale, a predisporre uno specifico ordinamento penitenziario per i minori.

2. Sul versante della strutturazione di adeguati organi di tutela di diritti dei minori il Governo si impegna:
 - a presentare al Parlamento un disegno di legge per l'istituzione di un Ufficio di tutela del minore, in attuazione delle pressanti richieste in tale senso di organismi internazionali;
 - a predisporre un'organica riforma della magistratura minorile che unifichi competenze oggi disperse tra una pluralità di organi giudiziari diversi, non sempre specializzati, che delinea con più chiarezza e maggiori garanzie per tutte le parti le procedure che l'organo giudiziario minorile deve adottare, che coordini l'azione degli organi giudiziari per minori con quella degli organi giudiziari per adulti che intervengono su situazioni che coinvolgono an-

che indirettamente minori, che disciplini in maniera organica gli indispensabili rapporti tra giudice dei minori e servizi, attivando strumenti concreti di comunicazione tra servizi sociali degli enti locali e organi giudiziari, che porti all'approvazione dell'ordinamento per i servizi minorili.

Essendo opportuno, ferma restando l'iniziativa legislativa rimessa ai competenti ministeri, per predisporre le riforme, un coordinamento di competenze appartenenti a ministeri ed organi istituzionali diversi, tale impegno deve essere assunto dall'Osservatorio, organo specifico istituito dall'ordinamento per coordinare le iniziative a favore dei minori, in cui è assicurata la compresenza di tutti i soggetti istituzionalmente preposti (ministeri e rappresentanti delle autonomie locali), delle agenzie di supporto addette all'attuazione del piano nonché del privato sociale impegnato in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

B. Interventi per migliorare la condizione di vita dei minori

Il Governo si sente impegnato, anche sul piano amministrativo, per assicurare al soggetto in formazione condizioni di vita che consentano un regolare itinerario di crescita umana.

L'intervento del Governo si realizzerà, per raggiungere questo scopo, su diversi versanti.

1. Innanzi tutto, il Governo promuoverà un'azione di monitoraggio e valutazione sui programmi sviluppati con la legge 285/97 al fine di valutarne l'impatto e l'efficacia.
2. Sul versante del sostegno alle famiglie per assicurare al minore relazioni soddisfacenti, il Governo:
 - Diffonderà la conoscenza nel Paese della nuova legge sui congedi parentali orientati a sostenere la maternità e la paternità e ad armonizzare i tempi di lavoro, di cura e della famiglia;
 - valuterà attentamente i risultati della sperimentazione in atto in materia di reddito minimo garantito di inserimento;
 - sosterrà, in sede di applicazione e di rilancio della legge n. 285/97, progetti tendenti a sostenere le relazioni familiari del minore;
 - opererà per rilanciare i Consultori familiari nelle loro funzioni di assistenza non sanitaria alla famiglia ed al minore, anche realizzando forme di monitoraggio e verifica delle attività esistenti e azioni di formazione del personale; in particolare le attività consultoriali dovranno privilegiare la globalità e l'unitarietà delle risposte ai bisogni emergenti nei vari ambiti d'azione (tutela dell'età riproduttiva ed evolutiva, tutela della famiglia, delle fasce socialmente deboli, dell'handicap) e l'integrazione con le Unità operative territoriali e le Unità operative ospedaliere afferenti al Dipartimento della prevenzione e al Dipartimento materno infantile;

- cercherà di responsabilizzare le famiglie - compresi i nonni - anche con una campagna informativa che aiuti a comprendere i problemi dell'infanzia, i suoi diritti, le sue difficoltà, l'importanza per i bambini di significative relazioni parentali. In particolare si intensificherà l'attività lavorativa già svolta tendente a predisporre materiale illustrativo dei diritti del fanciullo sia da consegnare alle famiglie all'atto dell'iscrizione anagrafica di un nuovo figlio, sia da diffondere nelle scuole dell'obbligo (è già stato predisposto dal Centro nazionale di documentazione un volumetto per i bambini della scuola materna) e nelle scuole secondarie. A tale proposito si sottolinea come il Centro nazionale di documentazione stia già predisponendo una versione ridotta e adeguata agli interessi dei giovani del rapporto dell'Italia all'Onu sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo nel nostro Paese, da utilizzare per riflessioni ed approfondimenti in ambito scolastico.

3. Sul versante dell'ambiente di vita del minore il Governo intende impegnarsi per sviluppare progetti che rendano la città non solo più vivibile per il bambino, ma anche più capace di essere luogo di crescita armonica, anche attraverso iniziative educative e culturali. Il che significa non solo una qualificazione degli spazi urbani (aree gioco, spazi verdi, piste ciclabili, isole pedonali), ma anche lo sviluppo di una politica dei tempi di vita che consenta relazioni familiari più intense e significative.

In particolare:

- il Ministero dell'ambiente svilupperà ulteriormente la sua azione per promuovere e sostenere i progetti "Città sostenibili delle bambine e dei bambini"; il Ministero per i beni e le attività culturali svilupperà ulteriormente progetti per la realizzazione di aule didattiche, di laboratori, di strutture atte ad accogliere i bambini, di percorsi museali che avvicinino i bambini all'arte e che li mettano in condizione di comprenderne il fascino; il Ministero dei lavori pubblici proseguirà nella sua azione per realizzare i "Contratti di Quartiere";
- il Dipartimento per gli affari sociali, nell'ambito della nuova formulazione degli interventi suggeriti ai Comuni sulla base della legge n. 285/97, porrà particolare attenzione al finanziamento di progetti in questo settore sulla base delle indicazioni esplicitate nella parte precedente di questo piano;
- si intende anche attivare un tavolo interistituzionale tra Ministero per la solidarietà sociale, Ministero dell'ambiente, Ministero dei lavori pubblici, Ministero della pubblica istruzione, Ministero dei trasporti, Ministero dei beni culturali, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città per l'elaborazione di linee di indirizzo finalizzate all'attuazione da parte degli enti locali di progetti innovativi sui temi della fruizione dell'ambiente urbano ai sensi delle leggi nn. 285/97 e 344/97.

4. Sul versante dei servizi alla persona, il Governo è impegnato anche a sostenere lo sviluppo e l'organizzazione di servizi innovativi ed efficienti a favore della famiglia e dei minori.

In particolare:

- a dare piena attuazione, se il Parlamento approverà la legge sui servizi per i bambini di età inferiore ai tre anni ed alle loro famiglie, alla legge stessa anche attraverso azioni di accompagnamento sul piano istituzionale e culturale in collaborazione con Regioni ed enti locali;
- a elaborare linee di indirizzo sui nidi e i servizi integrativi per l'infanzia;
- a definire criteri essenziali e indicatori di qualità dei servizi per la prima infanzia;
- a definire indirizzi e a realizzare azioni di supporto per iniziative di formazione e sperimentazione delle figure tecniche di sistema a sostegno della qualità dei servizi;
- a elaborare 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;
- a elaborare linee guida per la qualità dei servizi per minori;
- a promuovere e sostenere iniziative di formazione congiunta - attraverso azioni coordinate e concertate tra Ministero della solidarietà sociale, Ministero della pubblica istruzione e Ministero del lavoro e tra essi e le Regioni - rivolte agli operatori dei servizi sociali, sanitari e educativi;

in evidenza

5. Sul versante della tutela della salute intesa come benessere l'impegno del Governo si concretizza nell'attuazione del Piano sanitario nazionale. Attraverso lo specifico strumento del Progetto obiettivo materno infantile, che viene, ovviamente, a far parte integrante del piano di azione e che prevede tra l'altro una particolare attenzione al percorso nascita, alla pediatria di libera scelta, alla promozione della salute in età evolutiva nella comunità, al bambino in ospedale, all'assistenza al bambino in u.o. pediatrica, all'assistenza al bambino con malattie croniche o disabilitanti, all'urgenza-emergenza pediatrica, alle malattie genetiche o rare, all'assistenza neuropsichiatrica in età evolutiva, alla salute degli adolescenti, ai maltrattamenti abusivi e sfruttamenti sessuali dei minori, alla salute della donna in tutte le fasi della vita, ai Consultori familiari. Nello specifico del piano il Governo punta:
- a garantire l'unitarietà dell'intervento attraverso l'istituzione del Dipartimento materno infantile;
 - a garantire un livello essenziale ed appropriato di assistenza ostetrica e pediatrica neonatologica;
 - a garantire 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, garantendo comunque la presenza in ospedale dei genitori o persone ad essi gradite, il ricovero in strutture idonee all'età dei minori e comunque non in strutture dedicate agli adulti, la possibilità di usufruire anche di spazi ludici e di studio, la continuità dell'assistenza da parte dell'équipe ospedaliera pediatrica, l'informazione corretta e completa adeguata alla capacità del minore e dei genitori;
 - a garantire adeguata assistenza al bambino con malattie croniche e disabilitanti, accentuando la tendenza alla deospedalizzazione con adeguati piani di assistenza sul territorio;

- ad assicurare in ogni ospedale delle aree (intese come spazi fisici e come competenze pediatriche) a cui accedano, in condizioni di urgenza-emergenza, soggetti in età evolutiva e di attivare in ambito regionale strutture ospedaliere di riferimento per l'urgenza-emergenza pediatrica;
- a realizzare un'ottimizzazione di una rete di servizi di genetica medica distribuiti uniformemente sul territorio;
- a sviluppare la prevenzione, la diagnosi e il trattamento delle patologie neurologiche e psichiatriche nell'età evolutiva;
- a sviluppare interventi anche di tipo legislativo per ottenere ambienti "in door" sani e sicuri (abitazioni, scuole, ospedali, ecc.) nonché ridurre l'esposizione dell'infanzia e delle donne in gravidanza al fumo passivo ed all'inquinamento in genere e per ridurre l'incidenza delle malattie allergiche all'infanzia.

Gli interventi previsti di competenza dei diversi ministeri trovano il finanziamento nell'ambito degli ordinari capitoli di bilancio degli stessi. Per quanto riguarda gli interventi a sostegno dei minori e delle loro famiglie di competenza degli enti locali, il finanziamento avverrà attraverso la L. 285/97 nel 2000. Tale contributo non può tuttavia eludere l'impegno delle autonomie locali a trovare nei propri bilanci fonti dirette di finanziamento e ad utilizzare risorse europee.

Al fine di accompagnare e sostenere i processi così delineati viene affidato al Centro nazionale di documentazione lo svolgimento di un'indagine e di un censimento sulla presenza dei servizi per l'infanzia sul territorio nazionale. Si sottolinea in proposito che il Centro ha già iniziato una indagine in questo senso per realizzare quest'anno una mappatura completa dei servizi educativi per la prima infanzia (asili nido) e una mappatura dei servizi per la preadolescenza e l'adolescenza e che l'impegno è di proseguire anche in altri settori stimolando e supportando le Regioni affinché si dotino di quegli osservatori regionali previsti dalla legge n. 451/97 che dovrebbero raccogliere dati non solo sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza ma anche sulle risorse per dare risposte alle esigenze di questa fascia di età. Il Centro inoltre ha già in programma la redazione di un manuale sulla metodologia di piano per aiutare gli enti locali a utilizzare la legge n. 285/97 per sviluppare progetti innovativi nel campo dei servizi e delle risorse e sta sviluppando - su mandato del gruppo tecnico presso la Conferenza Stato-Regioni e in stretta collaborazione con le stesse - un'ampia azione di formazione e aggiornamento proprio nel campo della qualificazione dei servizi per l'infanzia.

C. Interventi per l'adolescenza

Il Governo intende sviluppare un'attenzione particolare nei confronti dell'adolescenza, fascia d'età non sempre sufficientemente considerata nei suoi bisogni peculiari. Anche in questo campo il Governo opererà su diversi versanti.

1. Il Governo intende innanzi tutto operare per assicurare agli adolescenti una reale cittadinanza attiva. In particolare il Governo si impegna:
 - a promuovere in sede locale "patti civici" tra adulti e nuove generazioni per l'autogestione degli spazi dedicati agli adolescenti;
 - a sviluppare la conoscenza da parte degli studenti e la più compiuta attuazione dello Statuto degli studenti della scuola secondaria nonché rendere sempre più efficienti le Consulte provinciali degli studenti;
 - a verificare prima l'attuazione, e poi a sviluppare ulteriormente, la direttiva del Ministero della pubblica istruzione n. 133 del 1996, nonché il recentissimo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria stabilito con D.P.R. del 29 maggio 1998 per consentire un più incisivo protagonismo dei giovani nella vita scolastica;
 - a favorire - con altra direttiva del Ministero della pubblica istruzione - l'attivazione di gruppi studenti-insegnati per ripensare l'organizzazione e l'utilizzazione degli spazi scolastici;
 - a sostenere e valorizzare i luoghi di aggregazione giovanile spontanea, promuovere interventi di educazione itinerante (educatori di strada) in grado di aprire relazioni significative con il gruppo dei pari, promuovere la messa in rete di servizi scolastici ed extrascolastici e delle risorse sul territorio;
 - a stimolare i Comuni perché realizzino nuove forme di partecipazione dei giovani anche alle attività politico-amministrative locali (Statuto cittadino degli adolescenti, referendum consultivi locali, Conferenza annuale cittadina sull'adolescenza, Patti per l'uso del territorio);
 - a promuovere iniziative di formazione congiunta per gli operatori dei servizi sociali, sanitari, educativi e scolastici ed appartenenti alle comunità straniere e nomadi per l'integrazione dei cittadini stranieri.

2. Sul versante del sostegno e della prevenzione in questa particolare e delicata fase di vita il Governo intende:
 - promuovere nei luoghi di aggregazione spontanea - anche attraverso la collaborazione dei Consulenti familiari - "Spazi Giovani" (pienamente inseriti nella rete dei servizi territoriali) orientati alla prevenzione, informazione ed educazione sanitaria, in cui siano previsti e privilegiati interventi a carattere psicologico e formativo;
 - realizzare un sistema formativo integrato scuola - formazione professionale - lavoro;
 - assicurare, per l'avvio al mondo del lavoro, la disponibilità di strutture di conoscenza e di informazione, sostenendo anche progetti per l'orientamento;
 - sostenere e incentivare il processo di individuazione delle competenze all'interno di un sistema di crediti didattici e formativi, giungendo ad una loro definizione e certificazione;
 - promuovere sempre più l'adozione di procedure e strumenti tesi a realizzare la continuità educativa, nelle sue dimensioni orizzontali e verticali, tra le diverse esperienze e contesti formativi;

- sostenere la sottoscrizione di patti territoriali educativi realizzando quella concertazione territoriale che sola consente una lettura dei bisogni formativi cui consegue una programmazione mirata;
- promuovere e incentivare nuove forme di coinvolgimento della famiglia favorendone la consapevole e attiva partecipazione alla vita della scuola e dando piena attuazione alla riforma degli Organi collegiali;
- ampliare, nella scuola, le finalità e la metodologia dell'educazione alla salute sia informando sugli aspetti psicologici, sessuali e sanitari, che coordinando l'intervento con tutti quei servizi che operano nella scuola come i Sert o i servizi di salute mentale, la riabilitazione dell'età evolutiva, la pediatria di comunità;
- riqualificare i vari interventi professionali nel mondo della scuola.

3. Per migliorare le condizioni di vita degli adolescenti il Governo intende:

- considerare con particolare attenzione gli atteggiamenti estremi di alcuni adolescenti, spesso legati a difficili dinamiche sociali e di gruppo, promuovendo adeguati approfondimenti dei fenomeni di "disagio dell'agio" e di violenza degli adolescenti che si esprimono, ad esempio, in forme di bullismo scolastico, di violenza negli stadi, di costituzione di bande...;
- rifinanziare la legge n. 216/91 per il sostegno ed il recupero dei minori a rischio immediato di devianza sociale anche attraverso la creazione di più numerosi centri di accoglienza per minori e di centri di socializzazione nei quartieri a rischio;
- operare per ridurre l'abbandono scolastico e per estendere e sostenere corsi di recupero per i giovani che, dopo una fase di abbandono, intendano riprendere la formazione scolastica;
- istituire, da parte del Dipartimento della pubblica sicurezza, mirati servizi preventivi nei luoghi abituali di ritrovo dei ragazzi che tendono ad eludere la scolarità e nelle zone in cui possono realizzarsi fenomeni di impiego di minori in attività illecite, spaccio e consumo di sostanze stupefacenti;
- potenziare le opportunità formative rivolte a minori prosciolti dall'obbligo scolastico, ma con alle spalle un'esperienza scolastica sofferente e mortificata;
- monitorare le situazioni di disagio giovanile ed effettuare una formazione specifica degli insegnanti perché siano in grado non solo di percepire le situazioni di disagio, ma anche di parlare con i giovani;
- incrementare, nei confronti dei giovani coinvolti in comportamenti penalmente rilevanti, interventi di risocializzazione che favoriscano la responsabilizzazione, la consapevolezza e la maturazione del minore anche attraverso un incremento dell'esperienza della mediazione penale;
- creare, all'interno degli ospedali, poli di neuropsichiatria infantile per evitare che gli adolescenti con disturbi psichici acuti vengano ricoverati nei reparti psichiatrici per adulti.

D. Strumenti ed interventi di tutela a favore di minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale

Il Governo è anche impegnato a realizzare strumenti e interventi di tutela nei confronti degli abusi e degli sfruttamenti dei minori.

1. Contro le violenze sessuali di cui sono vittime i minori il Governo intende:
 - realizzare 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;
 - prevenire il fenomeno, incrementando l'azione dei nuclei di polizia giudiziaria istituiti presso le questure, anche in collaborazione con analoghi organismi esistenti negli altri Paesi europei.

2. Più in generale, contro i maltrattamenti e gli abusi nei confronti dei minori il Governo intende impegnarsi:
 - nel reperimento dei dati relativi a questo fenomeno e nella mappatura dei servizi e delle risorse disponibili nel settore;
 - in una campagna di sensibilizzazione delle persone su questo tema;
 - in una campagna di sensibilizzazione e avvio di una formazione specifica di concerto tra diversi ministeri nei confronti dei professionisti che hanno particolari rapporti con l'infanzia (operatori scolastici, operatori sanitari, in particolare pediatri) perché siano in grado di percepire il disagio dei bambini maltrattati o abusati;
 - nel facilitare la stipulazione di protocolli di intesa tra le varie istituzioni che si occupano di questo problema, per disegnare una comune metodologia di intervento;
 - nella riqualificazione del sistema delle accoglienze residenziali per minori attraverso la fissazione di standard e linee operative;
 - nel promuovere l'attivazione di servizi dove inesistenti, o potenziarli attraverso l'adozione di interventi integrati sociosanitari e socioeducativi, con l'attivazione di équipe territoriali di raccordo specializzate.

3. Per quanto riguarda lo sfruttamento dei minori nel lavoro il Governo si impegna:
 - a proseguire la lotta contro le forme più intollerabili di lavoro minorile e contro il lavoro nero degli adolescenti attuando un'azione sinergica tra ispettorati del lavoro, pubblica sicurezza, insegnanti, ecc.;
 - a promuovere programmi di sostegno alla frequenza scolastica, prevedendo 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 di coloro che hanno sperimentato insuccessi scolastici;
 - a riformulare, grazie anche alla riforma dei cicli dell'istruzione, un sistema formativo flessibile che consenta processi di sinergia tra scuola e lavoro e/o esperienze di alternanza scuola-lavoro nel ciclo secondario;

in evidenza

- a introdurre nei corsi e nei programmi scolastici precisi momenti di conoscenza del mondo del lavoro e di educazione ai propri diritti e doveri anche nel futuro settore lavorativo;
- a porre attenzione ai lavori femminili domestici non sempre considerati attività lavorative;
- ad appoggiare l'autonomia scolastica che permette di far fronte alle diversità del fenomeno nei differenti territori;
- a sostenere la formazione di operatori che, in diversi settori, si occupano della problematica, in particolare ispettori del lavoro, assistenti sociali, educatori, insegnanti, ma anche agenti di pubblica sicurezza, ecc.;
- a incentivare interventi di tutoraggio nell'inserimento lavorativo degli e delle adolescenti;
- a rilanciare il tavolo di concertazione tra Governo e Parti sociali;
- a proseguire in ambito internazionale le attività già previste nella Carta degli impegni, in particolare a promuovere il ricorso a forme di incentivi/disincentivi affinché gli investimenti industriali all'estero comportino l'assunzione da parte delle imprese dell'impegno a non ricorrere allo sfruttamento del lavoro minorile.

4. Per quanto riguarda i rapporti tra mondo dell'infanzia e mondo delle comunicazioni sociali, affinché quest'ultimo costituisca un'effettiva risorsa per la crescita delle nuove generazioni, e non occasione di abuso, il Governo si impegna:

- a rilanciare la funzione di impulso e di coordinamento del Comitato sui rapporti tra *media* e mondo minorile, con il compito di definire i cardini della tutela nei confronti dei minori rispetto ai *media*, di indicare gli elementi di pericolosità e danno alla luce di una concezione contemporanea di temi quali la violenza, l'erotismo, la spettacolarizzazione del dolore, l'intolleranza etnica e culturale, il pregiudizio razziale, di "ripensare" i criteri presenti nella Commissione censura del 1963, ridefiniti in forma sintetica da poche frasi nella legge Mammi del 1990 e continuamente evocati da più parti nel nostro Paese;
- a promuovere l'adozione di un unico segnale di interruzione pubblicitaria riconoscibile su tutte le reti durante i programmi per bambini;
- a elaborare una norma legislativa sulla base sia dei presupposti indicati a livello nazionale ed europeo;
- a istituire un Comitato permanente di valutazione delle trasgressioni normative con possibilità sanzionatoria. Tale Comitato potrebbe coincidere con il Consiglio consultivo degli utenti presso l'Autorità garante;
- a favorire l'istituzione, da parte del Ministero dei beni culturali, di premi di qualità per programmi televisivi che presentino forti valenze educative o artistiche, destinati all'infanzia ed all'adolescenza, con l'obiettivo di contrastare la corsa all'*audience* a scapito della qualità anche in questo tipo di programmazione;
- a promuovere l'attivazione dei comitati regionali radiotelevisivi con compiti di analisi, monitoraggio e controllo permanente della programmazione

di tutte le emittenti presenti sul territorio nazionale. Tali comitati dovrebbero trasmettere al Consiglio degli utenti le trasgressioni compiute dalle televisioni nei confronti dei minori. L'Autorità garante dovrebbe infine applicare le sanzioni (multe, oscuramento, chiusura della rete temporanea e definitiva);

- a promuovere la diffusione di una mentalità del rispetto per i minori a partire dalla formazione professionale degli operatori dei *media*, auspicando l'avvio di corsi di "educazione ai *media*" nelle facoltà di scienza della formazione, sociologia, lettere, giurisprudenza, scienze politiche e scuole di giornalismo, scienza della comunicazione, DUS, psicologia, DAMS, corsi di aggiornamento per giornalisti e personale degli enti radiotelevisivi e editoriali;
- a favorire il rapporto fra Rai Educational ed il Ministero della pubblica istruzione per la diffusione nell'ambito della materia "educazione all'immagine" di una educazione ai *media*, per i *media* e con i *media*, al fine di predisporre nei bambini capacità critiche ed atteggiamento lungimirante nei confronti della televisione, dei mezzi telematici, del cinema, della stampa e dell'editoria;
- a promuovere la stipula di protocolli d'intesa fra la Federazione nazionale della stampa, l'ordine dei giornalisti, gli enti radiotelevisivi, la FIEG, L'UPA, le agenzie di stampa e le case editrici;
- a sostenere la produzione italiana ed europea di programmi, libri e stampa per bambini;
- a raccogliere in sede di attuazione dei presenti impegni le indicazioni più specifiche della Commissione parlamentare per l'infanzia.

in evidenza

E. Minori stranieri

Il Governo non può preoccuparsi solo dei minori cittadini italiani, trascurando i bambini che vivono nel nostro Paese provenendo da Paesi stranieri o che vivono in gravi difficoltà in Paesi lontani. Pertanto anche in questo campo il Governo intende intervenire su piani diversi.

1. Interventi di protezione e integrazione nei confronti dei bambini stranieri che sono in Italia. Il fenomeno della presenza di minori stranieri nel nostro territorio nazionale è in grande espansione e richiede un deciso intervento di protezione da parte del Governo in attuazione dei principi sanciti dall'Onu con la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo. Un intervento che deve articolarsi su vari versanti:

- a) Per i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio il Governo, in collaborazione con il privato sociale, è impegnato a garantire loro cure tempestive e protezione anche dai pericoli di sfruttamento e a ricercare un'adeguata sistemazione. In vista dell'adozione dei necessari provvedimenti - innanzi tutto di rimpatrio - il Comitato minori stranieri provvederà:

- ad un tempestivo accertamento dell'identità del minore ed all'identificazione, anche attraverso organismi internazionali quali la CRI, l'Unicef, l'Unhcr del suo nucleo familiare in patria e dei suoi congiunti;
- alla predisposizione delle condizioni indispensabili per un rimpatrio sicuro ed assistito del minore, fornendogli anche - se adolescente - un certo previo bagaglio professionale che gli consenta un migliore reinserimento nel suo Paese.

Il Governo è anche intenzionato ad attuare programmi di prevenzione nei Paesi da cui provengono la maggior parte di minori non accompagnati (Albania, Marocco, Romania, Bangladesh, ecc.) ed a stipulare protocolli d'intesa con quei Paesi per la messa a punto di adeguate procedure di rimpatrio. Per i minori stranieri non accompagnati che richiedono asilo, il Governo intende dare piena attuazione alla risoluzione del Consiglio d'Europa del 26 giugno 1997, garantendo un'adeguata sistemazione in centri di accoglienza o in famiglie, realizzando colloqui con i minori che consentano un'esatta percezione dei problemi personali, attraverso funzionari con esperienza e formazione adeguata, valutando la domanda di asilo con particolare riguardo al prevalente interesse del minore e tenendo conto dell'esigenza di un ricongiungimento familiare.

b) Inoltre, per tutti i bambini stranieri regolarmente immigrati e soggiornanti nel nostro Paese occorre sviluppare adeguate politiche dell'integrazione, già indicate nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri. Il Governo è pertanto fortemente impegnato a consentire una più significativa integrazione scolastica di questi bambini, sia vigilando sull'adempimento dell'obbligo scolastico, sia adattando i programmi, sia attuando interventi individuali o di gruppo per il superamento di particolari difficoltà, sia sviluppando nella scuola un'educazione attenta alla multiculturalità. Inoltre il Governo cercherà di promuovere iniziative di formazione congiunta per gli operatori dei servizi sociali, sanitari, educativi e scolastici e per gli adulti appartenenti alle comunità straniere e nomadi, per l'integrazione dei bambini stranieri.

È necessario quindi:

- ridurre il più possibile i problemi di carattere linguistico e culturale, attraverso un insegnamento mirato della cultura e della lingua italiana;
- dotare l'organico funzionale della scuola di figure che si occupino, in specifico, di seguire l'accoglienza e l'inserimento dei bambini stranieri e dei bambini zingari, coordinare progetti ed effettuare valutazioni sugli stessi, così da organizzare in modo efficace ed efficiente gli interventi attuati a favore dell'inserimento e per la promozione di atteggiamenti favorevoli all'integrazione;
- favorire l'inserimento dei minori attraverso l'aggiornamento costante del corpo insegnante e l'utilizzo di figure quali i mediatori culturali;
- prevedere per i bambini e per le bambine, ma anche per le madri che spesso li seguono nei compiti e sono le più dirette coinvolte nella loro

educazione, un sostegno per l'apprendimento della lingua italiana nei primi anni di inserimento scolastico in modo da non compromettere il successo degli studi e, allo stesso tempo, la traduzione in lingua delle principali comunicazioni tra la scuola e la famiglia;

- promuovere l'adozione di moduli e materiali didattici che rispondano ai concreti bisogni di bambini che hanno alle spalle condizioni e situazioni diverse;
- creare un contesto positivo rivolto all'accoglienza delle differenze, in un'ottica di integrazione, con attenzione anche agli aspetti non strettamente didattici ma di tipo "ambientale", come l'utilizzo di giocattoli multietnici, di poster, ecc.

Il Governo si impegna a sollecitare l'istituzione sul piano locale di servizi che da una parte facilitino l'accesso alla scuola e dall'altra realizzino un'integrazione sociale, anche extrascolastica, di questi bambini, attraverso la predisposizione di luoghi di incontro con bambini italiani e di comuni attività ricreative-culturali.

c) Per i minori stranieri sottoposti a provvedimenti coercitivi - un numero di ragazzi non del tutto irrilevante, a causa anche del loro sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali adulte - il Ministero di grazia e giustizia si impegna a:

- sviluppare la presenza di mediatori culturali nelle carceri minorili per consentire ai minori di svolgere attività di studio, apprendimento, formazione professionale;
- individuare famiglie o strutture disposte ad accogliere i giovani coinvolti in procedimenti penali, per assicurare la possibilità di beneficiare di misure alternative al carcere;
- sviluppare strumenti per l'inserimento, dopo la carcerazione, di questi ragazzi nel sistema scolastico, nel lavoro, in famiglie o strutture educative di accoglienza;
- promuovere una specifica formazione e aggiornamento degli operatori, dato che il minore straniero in carcere presenta problematiche peculiari.

d) Contro lo sfruttamento del minore straniero il Governo, anche in applicazione della legge n. 269/98, si impegna a intervenire sia con azioni di polizia, per colpire l'utilizzo del minore nella pedofilia, nella prostituzione e nelle attività criminali sia con azioni di sostegno volte al recupero ed al suo rientro assistito, se possibile, nel Paese di origine o alla sua integrazione sociale. Nell'ambito della legge n. 285/97, particolare attenzione sarà rivolta ai programmi degli enti locali per raggiungere tale finalità. Analoghe iniziative di particolare attenzione e sostegno saranno rivolte alle comunità nomadi per la migliore attuazione delle legge regionali in questo settore. Il Governo si impegna a riunire i responsabili della comunità nomadi a livello nazionale - e a stimolare le Regioni a fare altrettanto a livello locale - per stipulare un patto per avviare a risoluzione i problemi dell'evasione scolastica, della tu-

tela della salute, dell'integrazione sociale, della residenzialità, dell'accantonaggio.

- e) Per la tutela del minore straniero nei conflitti familiari. Il Governo nazionale si impegna all'individuazione di strumenti e risorse indispensabili per garantire i diritti dei bambini figli di genitori appartenenti a nazionalità, etnie, religioni e culture diverse nel caso di rottura dell'unità familiare e di conflitto tra i genitori; sollecitando in tale prospettiva anche gli enti locali.

2. Interventi di sostegno nei confronti dell'infanzia in difficoltà in altri Paesi nel mondo. Il Governo ritiene doveroso, in attuazione dei principi sanciti dalle convenzioni internazionali, esprimere la sua solidarietà internazionale nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza in difficoltà in altri Paesi, attraverso una serie di interventi per promuoverne migliori condizioni di vita e per alleviare situazioni di particolari sofferenze.

- a) Il Governo si impegna a sviluppare la cooperazione internazionale a favore dei minori:

- predisponendo un ricorso più sistematico a programmi multisettoriali integrati che si sviluppino in campo non solo sanitario ma anche educativo, tecnico professionale, sociale, ambientale;
- promuovendo iniziative di sensibilizzazione perché si sviluppino nei Paesi d'origine una cultura a favore dell'infanzia;
- stimolando i Paesi beneficiari a identificare le necessità e le priorità nella trattazione delle problematiche minorili;
- riservando, nell'ambito degli stanziamenti per la realizzazione di vari programmi nei Paesi beneficiari, una quota dei finanziamenti per iniziative a favore dell'infanzia;
- investendo particolari risorse nel settore educativo (educazione di base, formazione tecnico professionale, sostegno alle famiglie e alle madri, servizi sanitari);
- prevedendo, nel contesto di programmi di cooperazione, anche il problema della lotta al lavoro minorile, con strategie di incentivazione a favore dei Paesi in via di sviluppo;
- realizzando un efficace coordinamento tra gli interventi di cooperazione governativa promossi a livello centrale e quelli di cooperazione decentrata, nonché tra gli interventi di cooperazione sviluppati dalle istituzioni pubbliche e quelli promossi dal privato sociale.

- b) Assai rilevante, in un programma di solidarietà verso l'infanzia sofferente nel mondo, è lo sviluppo di quelle forme di sostegno a distanza di singoli minori in difficoltà che la comunità italiana spontaneamente ha fortemente incrementato in questi anni (ben 1.500 miliardi ogni anno sono raccolti e avviati nei Paesi assistiti).

Il Governo opererà con tutti gli organismi e i coordinamenti operanti nel settore. Il sostegno a distanza si dovrà primariamente orientare al miglioramento delle condizioni generali di vita dell'ambiente in cui il bambino è inserito e quindi, innanzi tutto, della famiglia. Si dovrà poi considerare con attenzione la necessità di migliorare gli interventi nelle strutture di accoglienza residenziale oltre che favorire la nascita di una rete di promozione e protezione locale dei diritti dei bambini.

Occorrerà, inoltre, prendere in considerazione non solo le difficoltà dei bambini nella prima infanzia ma anche quelle della fascia dell'adolescenza, e assicurare continuità alle iniziative di sostegno anche attraverso un intervento sussidiario della cooperazione governativa, che sia assicurata la massima trasparenza nella gestione dei fondi e dei progetti. All'uopo potranno essere stipulati protocolli di intesa, stimolati e facilitati dal Governo.

- c) L'affidamento *in loco*, come ulteriore declinazione del sostegno a distanza di un minore, rappresenta un terreno ancora poco praticato che il Governo si impegna a sviluppare per sensibilizzare la consapevolezza di quelle famiglie che possono sostenere l'accoglimento di un minore localmente, unitamente alla formazione degli operatori, delle autorità di giustizia e amministrative impegnate nel settore minorile.
- d) Si sono sviluppate in questi anni anche forme di sostegno a ragazzi stranieri attraverso l'ospitalità temporanea nel nostro Paese. Il Comitato per i minori stranieri, che già istituzionalmente ha una competenza in questa materia dovendo autorizzare l'ingresso, deve essere impegnato in un'adeguata selezione delle famiglie e delle strutture di accoglienza dei minori stranieri e nella segnalazione, ai servizi sociali locali, delle situazioni di temporanea ospitalità per un adeguato sostegno alle famiglie e ai minori. Inoltre, il Comitato dovrà curare la definizione dei livelli di responsabilità dei diversi organismi che intervengono nella realizzazione dei programmi di accoglienza, dovrà realizzare un controllo sulle associazioni che predispongono tali programmi, anche per assicurare trasparenza alla loro azione ed evitare, per quanto possibile, l'eccessiva reiterazione dei soggiorni in Italia degli stessi bambini, anche per assicurare a un maggior numero di essi l'opportunità di esperienze stimolanti.
- e) In materia di adozione internazionale, a seguito della ratifica con legge della Convenzione dell'Aja, il Governo è impegnato a dare seguito agli adempimenti previsti dalle norme di adeguamento e dalle disposizioni della convenzione, anche in considerazione di quanto stabilito nella Risoluzione del Parlamento europeo A4-0392/96 del 12 dicembre 1996 per il *Miglioramento del diritto e della cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione dei minori*. Nello spirito della legge di ratifica, il Governo si impegna a diffondere informazioni e conoscenze sui principi riconosciuti dalla Convenzione. In particolare, attraverso la Commissione per le adozioni internazionali si svilupperanno forme idonee di sensibilizzazione e promozione

di una più autentica cultura della solidarietà internazionale che considera l'adozione internazionale quale strumento di cooperazione internazionale e quindi profondamente collegata alle altre forme di aiuto.

Il Governo si impegna inoltre a realizzare una rete di intese bilaterali per rendere le procedure adozionali efficaci, snelle e trasparenti.

F. Modalità di finanziamento

In riferimento all'indicazione delle modalità di finanziamento degli interventi previsti dal presente Piano, come richiesto dall'articolo 2 della legge n. 451/1997, 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.

Parte terza Programma di azioni mirate per il periodo maggio 2000 – giugno 2001

Nel presentare il piano d'azione pluriennale previsto dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451, il Governo ritiene opportuno specificare alcuni degli obiettivi che intende perseguire con particolare incisività nel corso del periodo maggio 2000-giugno 2001.

Si tratta innanzitutto dell'applicazione piena delle leggi approvate dal 1997 ad oggi:

- la legge 23 dicembre 1997, n. 451, che istituisce l'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza;
- la legge 28 agosto 1997, n. 285, che finanzia la realizzazione di progetti per l'infanzia e l'adolescenza;
- la legge 31 dicembre 1998, n. 476, che recepisce la Convenzione dell'Aja sulle adozioni internazionali;
- la legge 3 agosto 1998, n. 269, contro lo sfruttamento sessuale dei minori;
- la legge 6 marzo 1998, n. 40, e il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sulla disciplina dell'immigrazione, nella parte che riguarda i minori stranieri;
- la legge n. 53 del 2000, per il sostegno della maternità e della paternità.

Resta pieno l'impegno del Governo alla concreta ed integrale realizzazione degli interventi indicati dal Piano d'azione pluriennale.

L'Osservatorio nazionale

Grazie alla legge n. 451 del 1997, l'Italia dispone ormai di un vasto ed organico sistema di conoscenze sulle condizioni di vita dei minori, costituito da una rete di osservatori regionali collegati all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e al Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il Governo intende nei prossimi mesi completare l'attivazione di questa rete, anche al fine di predisporre il prossimo rapporto al Parlamento sulla condizione dell'infanzia in Italia.

Sarà inoltre valorizzata la funzione di studio e progettazione dell'Osservatorio nazionale per facilitare l'avvio delle riforme previste dal Piano d'azione.

Il rilancio della legge n. 285 del 1997

In attuazione della legge n. 285 del 1997 sono stati trasferiti 880 miliardi a Regioni e Comuni per la realizzazione di servizi per le famiglie ed i bambini. Dall'applicazione di questa legge, che per la prima volta nel nostro Paese destina consistenti risorse all'infanzia, sono nati più di 3000 progetti e circa 7000 interventi a favore dei cittadini più piccoli: servizi di sostegno alla relazione genitori-figli; di contrasto della povertà e della violenza; misure alternative al ricovero negli istituti assistenziali; sperimentazione di nuovi servizi socioeducativi per la prima infanzia; servizi ricreativi e per il tempo libero, ecc.

Il Governo trasferirà nel corso dei prossimi due mesi la quota del 2000, pari a 320 miliardi per la prosecuzione e il rafforzamento di tutte queste iniziative. Con la 285/97 è in corso una vera e propria ridefinizione dello stato sociale dell'infanzia nelle realtà locali. Il Governo nei prossimi mesi darà vita ad un'intensa attività di rilancio, promozione e monitoraggio della legge affinché lo sforzo progettuale raggiunga tutti i territori, anche quelli che nel primo triennio hanno avuto difficoltà applicative.

Per il nuovo triennio di applicazione della legge n. 285 del 1997 le indicazioni del Parlamento, dell'Osservatorio e del Centro nazionale convergono sulla necessità che i progetti locali tengano conto di alcune priorità:

- Rafforzare la promozione di città sostenibili per i bambini e le bambine, attraverso l'intensificazione delle risorse destinate alla lotta al degrado ambientale e sociale, la creazione di spazi di gioco e di incontro tra le persone, la valorizzazione dei cortili, dei giardini, delle strutture scolastiche, la promozione di percorsi di partecipazione diretta delle nuovissime generazioni alla discussione ed alla decisione su temi di rilevante e diretto interesse per la loro vita di cittadini.
- Estendere la sistematica prevenzione delle forme di violenza e di sfruttamento sui bambini e le bambine, attraverso il potenziamento e la riqualificazione

di tutti i servizi territoriali sociali, educativi e sanitari, che devono essere impegnati in prima linea nel sostegno dei genitori in difficoltà, e valorizzando l'affidamento familiare e l'adozione.

- Avviare la trasformazione degli ospedali affinché siano garantiti adeguati spazi per i piccoli pazienti che tengano conto delle loro esigenze di gioco, di studio, di affetto, di amicizia e di rapporto con i genitori.
- Attivare azioni e servizi rivolti all'adolescenza e alla preadolescenza, in particolare quelli che favoriscano la salute fisica e mentale, la crescita dell'autonomia, della responsabilità, della partecipazione alla vita civile anche attraverso un diverso atteggiamento nei confronti del tempo libero, dei percorsi formativi, di preparazione al lavoro, di confronto con la dimensione europea. Secondo l'Unicef, infatti, il tema dell'adolescenza e della preadolescenza è tra i più importanti nella strategia globale di sviluppo dei diritti umani.
- Sostenere lo sviluppo e la creazione di servizi di mediazione familiare generalizzando le esperienze positive già compiute in alcuni comuni.

La nuova legge sulle adozioni internazionali

Con la nuova disciplina delle adozioni internazionali (legge n. 476 del 1998) le coppie che intenderanno adottare dei bambini vedranno ridursi l'attesa per conseguire l'idoneità da 20 a 9 mesi, godranno di un nuovo sistema di astensione dal lavoro, potranno dedurre nella dichiarazione dei redditi le spese sostenute, e soprattutto avranno la sicurezza di agire davvero nell'interesse dei bambini senza rischiare di alimentare il mercato della disperazione.

La Commissione per le adozioni internazionali ed il Centro nazionale di documentazione saranno impegnati in una campagna capillare di informazione pubblica sulle nuove procedure dell'adozione internazionale.

È necessario inoltre che l'Italia si attivi verso i Paesi dell'Est e, in particolare, verso quelli da cui provengono la maggior parte dei minori adottati nel nostro Paese: Russia, Bielorussia ed Ucraina.

Il Governo italiano, anche in collaborazione con la Commissione per le adozioni internazionali, si impegna ad avviare i contatti necessari al fine di proporre una serie di accordi bilaterali con questi Paesi. Scopo degli accordi sarà quello di definire interventi di cooperazione e di aiuto oltre che le forme della collaborazione tra le rispettive autorità in materia di adozione.

Contro lo sfruttamento e la violenza sessuale

Sarà consegnata al Parlamento la prima Relazione sullo stato di applicazione della legge n. 269 del 1998 contro lo sfruttamento e la violenza sessuale, la pedofilia, la pornografia, la prostituzione minorile e il turismo sessuale. Il Governo è impegnato a garantire - a tutti i livelli istituzionali ed operativi - la massima attività di coordinamento e monitoraggio sull'applicazione della nuova legge.

Inoltre il Governo si impegna a realizzare una campagna di informazione e sensibilizzazione rivolta a tutti i genitori, finalizzata alla valorizzazione della maternità e paternità ed al sostegno della responsabilità genitoriale.

Rifinanziare la legge n. 216 del 1991

Per garantire la possibilità di interventi tempestivi e straordinari di fronte a situazioni particolarmente gravi per la condizione minorile, il Governo intende procedere nella prossima finanziaria al rifinanziamento della legge n. 216 del 1991 destinata alla realizzazione di interventi di prevenzione della criminalità dei minorenni.

Contro il lavoro minorile

Il Governo intende riaprire il dialogo con le parti sociali affinché sia data applicazione alla Carta di impegni contro il lavoro minorile del 1998 e sia intensificata l'attività di controllo degli ispettorati.

Il Ministero della pubblica istruzione, in sintonia con l'applicazione della riforma dei cicli scolastici e d'intesa con il Ministro per la solidarietà sociale, promuoverà una campagna d'informazione diffusa e capillare per la promozione della formazione scolastica da realizzarsi entro i prossimi mesi, così come vanno sostenute tutte le iniziative contro l'evasione e la dispersione scolastica.

A questo riguardo va particolarmente sostenuta l'esperienza dei "maestri di strada", progetto - già finanziato dalla legge n. 285 del 1997 e sperimentato in alcune città - che ha dimostrato di essere efficace nel recupero dei ragazzi che hanno abbandonato la scuola.

Il progetto obiettivo materno infantile

Il Progetto obiettivo materno infantile è lo strumento operativo, all'interno del Piano sanitario nazionale, per una politica di tutela dell'infanzia, della maternità e della salute della donna più in generale. La sua strategia è quella dell'integra-

zione tra interventi sanitari e interventi sociali, collegando i diversi servizi presenti sul territorio. Ciò riguarda, ad esempio, la prevenzione delle gravidanze a rischio, valutando anche il "rischio sociale" determinato dall'emarginazione e dall'isolamento; la prevenzione del disagio adolescenziale e dei comportamenti devianti, spesso determinati da esperienze di violenza e di sfruttamento sessuale; la cura e la riabilitazione dei bambini con malattie croniche o gravi patologie, favorendo il più possibile la loro permanenza in famiglia. Per la concreta realizzazione di questi importanti obiettivi sono essenziali i consultori familiari e i pediatri di base. È la sensibilità, il dinamismo, la capacità operativa di queste figure la più importante garanzia per la salute dei bambini e delle bambine ed uno dei fattori più significativi di sostegno dei genitori.

Il Comitato minori stranieri

Il Comitato per la tutela dei minori stranieri, previsto dalla legge sull'immigrazione, procederà a realizzare 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. Sarà inoltre attivata un'agenzia nazionale che si farà carico di esaminare, caso per caso, l'opportunità di avviare un processo di integrazione del minore nel nostro Paese o di organizzarne il rientro in famiglia. A tal fine saranno avviate due attività: una in Italia, con l'istituzione di una rete di centri attivi nell'accoglienza; una seconda nei Paesi di origine, per prevenire le partenze illegali e favorire i rientri in famiglia.

Si reputa inoltre opportuno stipulare protocolli operativi specifici, il primo dei quali con il Coni e la Federcalcio, per affrontare il tema dei numerosissimi minori stranieri che ogni anno vengono a contatto con il sistema delle società sportive nella speranza di un ingaggio.

Si intende, infine, avviare d'intesa con le associazioni degli immigrati, in particolare quelle femminili, una campagna di informazione e sensibilizzazione presso le famiglie immigrate contro le mutilazioni genitali delle bambine, perseguite dalle nostre leggi, ma ancora troppo raramente denunciate perché legittimate dalle tradizioni delle comunità di provenienza.

Bambini nel mondo

Sostegno a distanza e cooperazione allo sviluppo sono due pilastri dell'intervento umanitario italiano nel mondo. In questi ultimi anni si sono moltiplicate le situazioni di crisi con un impatto diretto e devastante sulla popolazione minorile: guerre, catastrofi naturali, povertà e sottosviluppo.

Sono temi al centro della riflessione mondiale che si svolgerà nel 2001 nel corso del Summit dei Capi di Stato e di Governo sul futuro della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

L'Italia ha sempre avuto un ruolo di primo piano in tutte le circostanze grazie alla generosità ed intraprendenza dei suoi cittadini e delle famiglie.

Il Governo si impegna a dar vita ad un coordinamento "pro infanzia" unitario e permanente per la gestione dell'intervento umanitario in caso di emergenze, cui saranno invitate a partecipare tutte le organizzazioni attive nel settore degli aiuti umanitari, del sostegno a distanza e della cooperazione.

Il Governo si impegna inoltre con la prossima legge finanziaria ad aumentare i fondi per la cooperazione allo sviluppo finalizzata ad interventi a favore di migliori condizioni di vita e di sviluppo per l'infanzia in difficoltà.

Bambini e TV

Sulla scorta delle indicazioni dell'Osservatorio nazionale, il Governo auspica con decisione che il servizio pubblico radiotelevisivo voglia dedicare sforzi ed impegno al fine di garantire un'offerta televisiva di grande qualità e spessore educativo, soprattutto promuovendo una produzione autonoma di programmi misurati sulle esigenze dei bambini che vivono in Italia e differenziando l'offerta a seconda del *target*: bambini e bambine, preadolescenti e adolescenti. Un'offerta che sia sempre più in linea con le indicazioni contenute nella Convenzione di New York, che vedono i mezzi di comunicazione non come realtà da cui difendersi, ma come strumenti che possono svolgere un ruolo cruciale nello sviluppo delle nuove generazioni.

Un piano d'azione europeo

Il Governo italiano infine si impegna a proporre all'Unione una strategia europea a favore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In primo luogo avviando una modifica del trattato istitutivo, volta a riconoscere anche formalmente il tema delle nuove generazioni e dei loro diritti, e iniziando a mettere in cantiere un vero e proprio piano d'azione europeo per l'infanzia e l'adolescenza.

Sono molti infatti i problemi che possono trovare una soluzione adeguata solo attraverso un governo europeo: la tratta di minorenni, gli stranieri non accompagnati, le politiche di sviluppo e di sostegno per i Paesi dell'Est, le strategie di contrasto delle nuove criminalità informatiche, i problemi legati al consumo di alcool e di nuove droghe, l'affiorare del fenomeno del nomadismo di minorenni. Ma non ci sono solo questi gravi problemi a legittimare un piano d'azione: c'è

la profonda necessità che si attivino politiche comuni rivolte alle nuove generazioni, nuove politiche di *welfare* ed azioni concrete con l'obiettivo di far crescere una cittadinanza europea reale e non solo virtuale, attraverso il protagonismo e la partecipazione dei più giovani tra gli europei.

Il pubblico tutore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Pur nella consapevolezza dell'oggettiva difficoltà, in questo scorcio di legislatura, di realizzare nuovi interventi normativi, il Governo intende onorare un impegno europeo con l'istituzione della figura del pubblico tutore dei bambini e delle bambine. In coerenza con un disegno politico federalista, si individueranno in capo a questa figura compiti attualmente esercitati dallo Stato, all'interno di una collocazione territoriale più vicina alle persone.

I compiti principali saranno quelli dell'ascolto dei problemi delle persone in formazione, della difesa dei loro interessi, della promozione delle azioni positive per l'infanzia e l'adolescenza, del potenziamento della tutela dei relativi diritti. È un'innovazione istituzionale che vuole anche inaugurare una fase nuova e più incisiva d'azione per il rispetto e la valorizzazione dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York. Sarà di fondamentale importanza a questo riguardo la collaborazione e l'impegno delle Regioni.

L'ascolto dei cittadini più piccoli

Sono necessarie ed urgenti delle norme di adeguamento del nostro ordinamento affinché siano concretamente realizzabili le disposizioni di principio contenute nella Convenzione europea sull'ascolto dei minori, ratificata dal nostro Paese lo scorso anno. Il Governo si impegna a presentare al Parlamento il testo di un disegno di legge che consentirà l'ascolto dei minori non solo nei procedimenti giudiziari ma anche in quelli amministrativi.

Statistiche

Violenza sessuale sui minori: un commento critico ai dati sulle denunce

Dal 1996 i delitti “violenza carnale” e “atti di libidine”, che rientravano nei reati contro la famiglia, sono stati riuniti dall’Istat nella categoria delle “violenze sessuali”, che rientrano invece tra i delitti contro la persona.

L’andamento delle denunce di questi stessi delitti sui minori di 14 anni è assolutamente particolare. Esaminando tutta la serie dei dati che va dal 1985 al 1998 troviamo infatti che nel periodo precedente agli anni Novanta le denunce superano di poco le 200 l’anno, per attestarsi poi saldamente sotto questa quota fino al 1995, anno in cui ritornano a superare di pochissimo quota 200, senza tuttavia arrivare ai valori raggiunti alla fine degli anni Ottanta.

A giudicare da questi dati ci troviamo di fronte, con tutta evidenza, a un fenomeno sostanzialmente stazionario anche se percorso da una leggera tendenza temporale alla diminuzione che perdura fino al 1995. Ma è da allora che comincia, del tutto imprevedibile e imprevedibile, la vera e propria *escalation*.

Si vedano questi dati, relativi agli anni 1995-1998.

Anni	denunce	numeri indici
1995	205	100
1996	305	149
1997	470	229
1998	586	286

In pratica, in tre anni (1996, 1997 e 1998) il fenomeno delle denunce di violenze sessuali contro i minori di 14 anni è triplicato. E questo, come abbiamo visto, mentre in tutti gli anni precedenti, dal 1985 al 1995, non c’era stato alcun aumento delle denunce di questi reati sui minori, anzi semmai una contrazione.

Che cosa si deve pensare di fronte a una così decisa impennata del fenomeno che nel breve arco di un triennio ha portato a una sua triplicazione?

È appena il caso di ricordare che le “denunce” non sono i “delitti” e che questi ultimi non necessariamente sono in stretta correlazione con le denunce. Le variazioni nel numero delle denunce possono dipendere da molti fattori che non hanno a che vedere con analoghe variazioni nei delitti. Per esempio, se cala la fiducia dei cittadini nelle forze dell’ordine e nel sistema giudiziario si possono

avere meno denunce anche in corrispondenza di più delitti. Un altro fattore che influenza il numero delle denunce è la presenza più o meno marcata delle forze dell'ordine (e dello Stato in tutte le sue articolazioni) sul territorio. Incide, inoltre, il grado di riprovazione di un determinato delitto da parte della pubblica opinione. Si può, per intenderci, avere una situazione nella quale in due aree territoriali le denunce di un certo delitto divergono unicamente perché in un'area c'è meno tolleranza sociale che nell'altra verso quel delitto.

Certo, tolleranza sociale non sembra essercene verso delitti come quello delle violenze sessuali sui bambini piccoli. Anzi, anche a seguito delle cifre che abbiamo appena presentato, e del grande clamore dei *mass-media* che le ha accompagnate, si è diffuso nel Paese un senso di riprovazione tale che prende a volte le sfumature della vera e propria psicosi collettiva. E, del resto, lo stesso enorme incremento delle denunce di questi delitti si erge a indicatore di una accresciuta, e niente affatto diminuita, riprovazione generale.

Il punto è esattamente questo e conviene esprimerlo in forma interrogativa: quanto di quell'aumento che abbiamo visto delle denunce delle violenze sessuali contro i minori di 14 anni è imputabile all'aumento vero e proprio del fenomeno e quanto, invece, a una maggiore propensione alla denuncia di questi delitti che fino a pochi anni indietro, a stare alle statistiche, erano denunciati pochissimo?

In altre parole: dobbiamo allarmarci per queste cifre in quanto segnalano un fenomeno in rapida e quasi incontrollata espansione o non piuttosto rallegrarci perché questo stesso fenomeno sta mano a mano venendo alla luce, dall'ombra che lo avvolgeva fino a pochi anni fa?

Certo appare abbastanza strano che, in un quadro di sostanziale stazionarietà del fenomeno generale delle violenze sessuali su persone di tutte le classi d'età, proprio e solo il segmento delle violenze sessuali contro i minori di 14 anni sia in così travolgente crescita come le denunce sembrerebbero dimostrare. Appare strano, a maggior ragione, in quanto niente faceva sospettare quella crescita, dal momento che in tutti gli anni precedenti non v'era stato alcun sentore in tal senso.

Una cosa è certa: è il 1996 l'anno di svolta. In quell'anno aumentano di 105 le denunce di violenze sessuali contro i minori di 14 anni, ovvero del 50% rispetto al 1995, salendo alla mai neppure sfiorata quota di oltre 300 denunce annue. Dopo di allora, è una corsa precipitosa. Più 165 denunce nel 1997 rispetto al 1996 e più 116 denunce nel 1998 rispetto al 1997. Il tutto mentre i dati di alcune questure (come, ad esempio, quella di Firenze) annunciano un altro corposo aumento delle denunce nel 1999.

Cos'è successo, dunque, a partire dal 1996?

Leggiamo, dal sito della Polizia di Stato su Internet: «Le Questure in Italia sono 103, dislocate in tutti i capoluoghi di provincia In ogni Questura, nell'ambito della Polizia anticrimine, opera da tre anni l'Ufficio minori ... Che cos'è l'Ufficio minori? È un ufficio nato nel maggio 1996 in ogni Questura come Pronto Soccorso per tutti i Problemi [tutte queste inopportune maiuscole sem-

brano star lì apposta a sottolineare l'importanza dell'innovazione e la gravità dei suoi compiti] dei minori e delle famiglie in difficoltà, quali:... ». Segue, al primissimo posto: «violenze e abusi sessuali sui minori». E ancora: «Da chi è composto questo ufficio? Da giovani ispettori (uomini e donne) della Polizia di Stato professionalmente preparati al "contatto" con i minori e le famiglie in situazioni difficili. Collaborano con loro gli assistenti sociali, neuropsichiatri infantili, psicologi, pediatri, medici e associazioni di volontariato».

Ecco, dunque, che cosa è successo a partire dal 1996: è stato istituito presso ogni Questura un apposito Ufficio minori che si occupa innanzi tutto di violenze sessuali sui minori in applicazione della legge 269/98.

Tutto bene, viene da dire. Ben vengano le innovazioni che comportano una lotta più decisa ed efficace contro la criminalità e particolarmente contro quella quota che si accanisce su e contro i bambini. Tutto bene, ma a un patto: che non si aggiunga così facendo allarme ad allarme, paura a paura, psicosi a psicosi in un pericoloso rincorrersi di umori e stati d'animo regressivi, chiusi e vendicativi. Si sta sviluppando un impasto di questi umori nella pubblica opinione e nella sempre assoluta – in quanto, bontà sua, "per definizione" mai colpevole – società civile: non è davvero il caso di aggiungere fascine a un fuoco che non chiede di meglio che divampare.

Ci sono dunque tutti gli elementi per ipotizzare che non sia successo alcun nefasto cataclisma a partire dal 1996. Che non le violenze sessuali sui minori di 14 anni siano aumentate, ma solo e soltanto le denunce di queste violenze e che gli artefici di questa aumentata propensione alla denuncia siano principalmente gli Uffici minori istituiti presso tutte le questure d'Italia proprio a partire dal 1996. Chi pensa il contrario deve provare che qualche altro decisivo fattore che attiene, diciamo così, all'aumento della "pubblica cattiveria" contro i minori, si è messo prepotentemente in moto a partire da quello stesso anno. Ma, attenzione, indicatori indiretti quali la diminuzione della mortalità violenta dei bambini e la stessa diminuzione dei figli naturali non riconosciuti dai genitori, vanno nella direzione di far prevedere meno, piuttosto che più, violenze sessuali contro i bambini e i minori.

Infine, a dimostrazione di quanto gli andamenti del numero di denunce non riflettano in modo diretto l'andamento del fenomeno delle violenze – ma siano più sensibili ad altri fattori – vi è l'estrema diversificazione territoriale del numero di denunce. Considerando il numero delle denunce annue delle violenze sui minori di 14 anni per centomila abitanti di questa stessa età, si trova che, ad esempio, i valori riferiti alla Campania e alla Calabria sono addirittura tre volte inferiori a quelli del Friuli Venezia Giulia e molto meno della metà di quelli della Toscana. Come giustificare queste diversità? È plausibile pensare che gli adulti di queste ultime due regioni si accaniscono contro i bambini in una proporzione tanto maggiore di quanto facciano gli adulti delle altre regioni? Certo che no! E questo rimanda direttamente al problema di una corretta interpretazione dei dati raccolti su questo fenomeno.

Ricerche e indagini

Ufficio centrale per la giustizia minorile

Rapporto sulla criminalità minorile anni 1996-1998¹

Il Ministero della giustizia, tramite l'Ufficio centrale per la giustizia minorile diffonde il *Rapporto sulla criminalità minorile 1996-1998*. Questo rapporto offre un quadro della situazione sulla devianza minorile in Italia. Si esaminano, in primo luogo, i dati Istat 1991-1997 relativi alle denunce registrate dalle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni; in secondo luogo, sulla base di dati statistici forniti dai servizi della giustizia minorile, si considera il dato relativo alle tossicodipendenze; infine, dalla relazione dei procuratori minorili, si evidenziano alcuni aspetti relativi alla devianza minorile.

Il numero di denunce registrate dalle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni diminuisce dal 1996 al 1997 dell'1,4%, confermando così il calo del 4,5% già avvenuto l'anno prima. Il numero di denunce a minorenni nel 1995 ha rappresentato il valore massimo del decennio. Le variazioni del 1996 e del 1997 hanno riportato il numero di denunce, in valore assoluto, ai livelli del 1993.

Significativo è il fatto che tra il 1996 e il 1997 diminuiscono (-14,8%) le denunce a carico di minori non imputabili, mentre sono in aumento (+2,7%) le denunce a carico di minori tra i 14 e i 17 anni.

Analizzando le tipologie delle denunce, si nota che la diminuzione relativa ai minori non imputabili è attribuibile in gran parte al forte calo della componente straniera, mentre l'aumento delle denunce a carico di minori di 14-17 anni è dovuta soprattutto alla componente maschile.

Nella criminalità minorile, così come per la criminalità in generale, più della metà delle denunce riguarda reati contro il patrimonio. Infatti, il 59,3% dei minori denunciati ha commesso questa tipologia di reato (solo per il furto si raggiunge il 39,2% del totale delle denunce). Successivamente troviamo le denunce per reati contro la persona (19,5%) e reati contro l'economia e la fede pubblica (13,2%); all'interno di quest'ultimo gruppo di reati si distinguono per l'alta percentuale il numero di denunce per infrazioni per stupefacenti (10,4%).

Approfondendo la tipologia delle denunce secondo la cittadinanza scopriamo che tra gli italiani, il 51,3% delle stesse riguarda reati contro il patrimonio, il

¹ Sintesi del rapporto diffuso dall'Ufficio centrale per la giustizia minorile.

24,8% reati contro la persona, il 14,6% reati contro l'economia e il 9,3% altri reati. Per gli stranieri il quadro cambia in relazione a due aspetti: il primo, e certamente il più importante, riguarda la decisamente più alta percentuale di denunce per reati contro il patrimonio, pari all'82% del totale denunce; il secondo è la più bassa percentuale, rispetto agli italiani, di denunce di reati contro la persona che arriva appena al 4,5%. Le differenze emerse dall'analisi dei dati suddetti ci inducono ad attribuire agli stranieri tipologie di reato considerate "meno gravi" in contrapposizione a reati "più gravi" commessi dagli italiani.

Il 74,9% delle denunce a stranieri per reati contro il patrimonio è a carico di ex jugoslavi seguiti da albanesi e marocchini con il 7,5% ciascuno. Nelle denunce per reati contro la legge sugli stupefacenti nel 63,1% dei casi troviamo i marocchini, seguiti dagli albanesi al 10,2%. In questo caso gli ex jugoslavi sono appena al 5,1%. I marocchini mantengono il "primato" anche per le denunce nei reati contro la persona (29,9%) seguiti dagli ex jugoslavi (26,8%) e dagli albanesi (21,6%). Nel complesso gli ex jugoslavi rappresentano il 65,4% del totale delle denunce, i marocchini il 13,7% e gli albanesi il 9%. I valori degli altri Paesi sono di scarso significato. Rispetto al 1996 nel 1997 le denunce inflitte ai minori ex jugoslavi e albanesi sono diminuite rispettivamente dell'8,8% e dell'11,3%, sono invece aumentate per i minori marocchini che passano da 1.189 a 1.531 per un incremento percentuale del 28,8%. Nel 1997 c'è da rilevare l'alto numero di rumeni denunciati (39 pari al 3,5% del totale delle denunce) non confrontabili con i dati del 1996, poiché non disponibili.

Tra i fenomeni legati alla criminalità minorile quello della tossicodipendenza è senza dubbio uno dei più preoccupanti. L'Ufficio centrale di giustizia minorile analizza tale aspetto prendendo come punto di riferimento i tre servizi che con modalità e tempi diversi intervengono sui minori devianti: i centri di prima accoglienza, gli istituti penali minorili e gli uffici di servizio sociale per minorenni. Ricordiamo che negli istituti penali minorili oltre ai minorenni sono presenti anche ragazzi che hanno un'età compresa tra 18 e 21 anni. Questi ultimi hanno commesso il reato da minorenni e scontano la pena all'interno dell'istituto qualora essa si concluda entro il raggiungimento del ventunesimo anno di età. Un indicatore che sintetizza il fenomeno della tossicodipendenza per i ragazzi entrati nei servizi della giustizia minorile è il rapporto tra gli ingressi di assuntori di sostanze stupefacenti e il totale degli ingressi. Questo valore è pressoché costante dal 1994 al 1998 nei centri di prima accoglienza con un picco massimo del 15,8% nell'ultimo anno. Negli istituti penali minorili il rapporto è più alto rispetto ai centri di prima accoglienza e registra un forte incremento negli ultimi due anni arrivando, al 20,1% nel 1997 e al 20,2% nel 1998. Più dell'80% dei ragazzi assuntori di sostanze stupefacenti transitati nei servizi della giustizia minorile sono italiani. Inoltre la quasi totalità (96,6%) è di sesso maschile e ha un'età compresa tra i 14 e i 17 anni (78,3%).

Tra gli assuntori di droghe prevale l'uso della cannabis con il 63,9% dei casi seguita dagli oppiacei (17,1%) e dalla cocaina (7,1%). Tra gli assuntori il 13,1%, in base alla "qualità" dell'assunzione, è dichiarato tossicodipendente, il 52,6%

consumatore abituale e il 34,3% consumatore occasionale. In questo caso tra italiani e stranieri non esistono sostanziali differenze.

La tipologia dei reati per i quali gli assuntori di sostanze stupefacenti sono entrati nei Servizi giudiziari sono principalmente due: il reato contro il patrimonio (49,9%) e la trasgressione alla legge sugli stupefacenti (45,2%). Appena il 3,5% è entrato per reati commessi contro la persona.

La sintesi sulla criminalità minorile, che annualmente i procuratori minorili redigono in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, nel 1998 ha messo in evidenza alcuni aspetti interessanti.

La devianza minorile ha caratteristiche diverse secondo la distribuzione geografica. Al Sud vengono segnalati con maggior frequenza i reati di estorsione, il porto d'armi abusivo e il coinvolgimento in organizzazioni criminali di tipo mafioso. Al Centro-Nord oltre alle estorsioni i tipi di reato più segnalati sono la prostituzione e il traffico di stupefacenti legati soprattutto allo sfruttamento di minori stranieri da parte di organizzazioni criminali.

Sono in aumento le segnalazioni per spaccio di sostanze stupefacenti, dovute principalmente a un maggiore sforzo delle forze dell'ordine a contrastare tale fenomeno, riscontrabile anche in interventi di prevenzione.

Esiste un aumento (dovuto probabilmente a un aumento non del fenomeno bensì delle segnalazioni) di violenze sessuali ai danni di minori specialmente nelle grandi città. Si può in questo caso avanzare l'ipotesi che in realtà l'evento sia sostanzialmente stabile, e che invece, sia aumentata la sensibilità dei cittadini in riguardo a questo fenomeno sociale.

In alcune città, soprattutto Milano e Taranto, sono in aumento gli eventi di teppismo. Una caratteristica di questo fenomeno è che essa non è prerogativa delle classi socioculturali svantaggiate.

Così come era accaduto negli anni precedenti, il reato più frequente tra i minori resta il furto. Infatti, il 40% circa delle denunce riguarda i furti, seguite con il 9,4% dalle denunce per infrazioni alla legge 685/75 sugli stupefacenti. Tra i minori non imputabili la percentuale di denunce per furti arriva addirittura al 76%.

Molto spesso l'alto numero di stranieri è associato a elevati tassi di criminalità. A tal proposito si deve tuttavia sottolineare che non è possibile dare un quadro preciso del numero effettivo di stranieri e soprattutto di minori stranieri presenti attualmente nel nostro Paese.

Tavola 1 - Minori denunciati alle Procure per i minorenni secondo la cittadinanza e l'età - Anni 1991-1997

Anni	Cittadinanza								
	Italiani			Stranieri			Totale		
	minori di 14 anni	14-17 anni	totale	minori di 14 anni	14-17 anni	totale	minori di 14 anni	14-17 anni	totale
1991	5.170	31.879	37.049	4.025	3.903	7.928	9.195	35.782	44.977
1992	4.882	31.904	36.786	4.331	3.671	8.002	9.213	35.575	44.788
1993	4.276	29.992	34.268	4.760	4.347	9.107	9.036	34.339	43.375
1994	4.322	28.989	33.311	5.417	5.598	11.015	9.739	34.587	44.326
1995	4.669	28.681	33.350	6.146	6.555	12.701	10.815	35.236	46.051
1996	4.752	27.769	32.521	5.700	5.754	11.454	10.452	33.523	43.975
1997	4.147	28.002	32.149	4.762	6.434	11.196	8.909	34.436	43.345

Tavola 2 - Minori denunciati alle Procure per i minorenni secondo il genere e l'età Anni 1996-1997

Età	1996			1997		
	Ragazzi	Ragazze	Totale	Ragazzi	Ragazze	Totale
valori assoluti						
minori di 14 anni	6.008	4.444	10.452	5.442	3.467	8.909
14-17 anni	28.111	5.412	33.523	28.967	5.469	34.436
Totale	34.119	9.856	43.975	34.409	8.936	43.345
composizione percentuale per sesso						
minori di 14 anni	17,6	45,1	23,8	15,8	38,8	20,6
14-17 anni	82,4	54,9	76,2	84,2	61,2	79,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
composizione percentuale per età						
minori di 14 anni	57,5	42,5	100,0	61,1	38,9	100,0
14-17 anni	83,9	16,1	100,0	84,1	15,9	100,0
Totale	77,6	22,4	100,0	79,4	20,6	100,0

Tavola 3 - Minori denunciati alle Procure per i minorenni secondo l'età e la tipologia del delitto - Anno 1997

Tipologia del delitto	Cittadinanza								
	minori di 14 anni	Italiani		minori di 14 anni	Stranieri		minori di 14 anni	Totale	
		14-17 anni	totale		14-17 anni	totale		14-17 anni	totale
valori assoluti									
Contro la persona	1.085	6.879	7.964	65	436	501	1.150	7.315	8.465
Contro il patrimonio	2.681	13.817	16.498	4.554	4.631	9.185	7.235	18.448	25.683
Contro l'economia, ecc.	219	4.464	4.683	104	935	1.039	323	5.399	5.722
Altri delitti	162	2.842	3.004	39	432	471	201	3.274	3.475
Italia	4.147	28.002	32.149	4.762	6.434	11.196	8.909	34.436	43.345
valori percentuali									
Contro la persona	26,2	24,6	24,8	1,4	6,8	4,5	12,9	21,2	19,5
Contro il patrimonio	64,6	49,3	51,3	95,6	72,0	82,0	81,2	53,6	59,3
Contro l'economia, ecc.	5,3	15,9	14,6	2,2	14,5	9,3	3,6	15,7	13,2
Altri delitti	3,9	10,1	9,3	0,8	6,7	4,2	2,3	9,5	8,0
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 4 - Assuntori di sostanze stupefacenti transitati nei servizi della giustizia minorile (con età fino a 21 anni), secondo il genere e la sostanza assunta - Anno 1998

Sostanze assunte	Genere					
	Ragazzi		Ragazze		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Oppiacei	229	16,7	14	29,2	243	17,1
Cocaina	98	7,2	3	6,3	101	7,1
Cannabis	881	64,3	25	52,1	906	63,9
Psicofarmaci	32	2,3	0	0,0	32	2,3
Non definita	89	6,5	4	8,3	93	6,6
Altre sostanze	41	3,0	2	4,2	43	3,0
Totale	1.370	100,0	48	100,0	1.418	100,0

Consiglio nazionale delle ricerche

Ricerca sulla gestione dei servizi educativi comunali per l'infanzia nell'Italia centro-settentrionale¹

Negli anni 1997 e 1998 l'Istituto di psicologia del Consiglio nazionale delle ricerche ha attuato una ricerca sulla gestione dei servizi educativi comunali per l'infanzia in tredici regioni dell'Italia centro-settentrionale². La ricerca, coordinata da Tullia Musatti, ha permesso di ricostruire il panorama dei servizi educativi per la prima infanzia gestiti dai comuni (asili nido, nuove tipologie e scuole dell'infanzia), attraverso una raccolta capillare d'informazioni presso le amministrazioni comunali e regionali a cui si aggiungono i dati del Ministero della pubblica istruzione e dell'Istat. Scopo dell'indagine era anche quello di analizzare la consistenza quantitativa e le caratteristiche del ruolo di quelle figure professionali «che organizzano, dirigono e indirizzano i servizi per conto dell'amministrazione comunale», di solito denominati coordinatori pedagogici o psicopedagogici o educativi. La ricerca è stata realizzata nel quadro più generale del programma Leonardo da Vinci della Commissione della Comunità europea e di un progetto, in particolare, che vedeva coinvolti altri Paesi oltre all'Italia (Francia, Belgio, Grecia e Portogallo), finalizzato ad individuare un percorso formativo per le figure di coordinatore dei servizi educativi per l'infanzia.

I dati sono stati ottenuti utilizzando, oltre alle fonti Istat per le scuole materne, la documentazione reperita presso gli uffici regionali competenti ed interviste semistrutturate (123), tramite colloqui diretti o telefonici, ai responsabili dei servizi educativi a livello regionale e comunale (comuni capoluoghi di provincia e altri comuni significativi per dimensione demografica e/o numero di servizi).

Nelle regioni considerate, gli asili nido comunali (che costituiscono la stragrande maggioranza rispetto a quelli privati) risultano complessivamente 1.979 con una disponibilità di posti pari al 9,5% della popolazione tra 0 e 2 anni compiuti. Questo dato, assieme agli altri raccolti dalla ricerca, va a confermare l'importanza, da un punto di vista sociale e amministrativo, dell'impegno comunale nella gestione dei servizi socioeducativi per la prima infanzia.

L'indagine ha contribuito, inoltre, ad esaminare le caratteristiche e la consistenza quantitativa delle figure di coordinamento per le regioni dell'Italia centrale e settentrionale, che possono essere stimate in un migliaio, tenendo presente che in vari comuni al momento della rilevazione erano in fase di svolgimento le procedure di concorso per l'assunzione in pianta organica di nuovi

¹ Sintesi della ricerca realizzata dal Consiglio nazionale delle ricerche.

² I risultati sono pubblicati in *La gestione dei servizi educativi comunali per l'infanzia e le figure dei coordinatori. Indagine nelle regioni dell'Italia Centro-Settentrionale*, a cura di Tullia Musatti et al., Roma, Istituto di Psicologia CNR, 1999.

coordinatori (per il solo comune di Roma assommavano a 230). La ricerca ha approfondito i vari aspetti collegati alla professione del coordinatore (il profilo professionale, le funzioni e le mansioni), alla sua formazione, alla sua collocazione nell'architettura gestionale dell'ente locale, all'organizzazione delle funzioni di coordinamento sul territorio e ai raccordi di livello intercomunale. È stata riscontrata una pluralità di denominazioni che «fa trasparire l'incertezza che ancora sottostà alle scelte di molte amministrazioni locali in merito all'individuazione delle figure di responsabile tecnico dei servizi educativi» (p. 20). Nonostante ciò le autrici hanno ritenuto di poter considerare unitariamente le diverse figure che svolgono un ruolo di coordinamento, in conformità ad una comunanza di funzioni - rilevate anche tramite l'esame dei regolamenti dei servizi per l'infanzia comunali - riconducibili sostanzialmente alle seguenti quattro tipologie:

- gestione del personale negli aspetti relativi all'organizzazione del lavoro (turni, orari, congedi, incentivi, sostituzioni);
- gestione dell'utenza: iscrizioni e controllo frequenze, rapporti con i genitori e partecipazione alla gestione sociale;
- gestione degli aspetti economici: acquisti arredi, giochi, refezione, anticipi di cassa;
- sostegno professionale agli educatori, osservazioni nel servizio, partecipazione alla programmazione, formazione e aggiornamento degli operatori, presenza alle riunioni di gruppo.

Altri aspetti importanti che la ricerca ha esplorato riguardano le modalità di reclutamento e assunzione dei coordinatori (in pianta organica, a contratto, a convenzione, per nomina, per elezione); l'istituzione di meccanismi di raccordo a livello territoriale del loro operato, attraverso l'esame in profondità della struttura organizzativa del coordinamento in sei città con caratteristiche di area metropolitana: Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze e Roma; la formazione, attraverso una ricostruzione del quadro delle politiche regionali fin qui adottate nei confronti della figura del coordinatore, assieme all'esame della normativa regionale in materia di nidi e funzioni di coordinamento ed un approfondimento sul caso dell'Emilia-Romagna, che ha permesso di tracciare un quadro più articolato dell'evoluzione storica del fenomeno del coordinamento pedagogico.

Tavola 1 – La dotazione comunale di servizi per l'infanzia e di figure di coordinatori nelle regioni dell'Italia settentrionale e centrale Anno scolastico 1997-1998¹

Regione	Comuni gestori di scuola infanzia	Comuni gestori di nido	Comuni gestori di nuovi servizi	Comuni con coordinatori	Numero di nidi	Numero scuole infanzia	Numero nuovi servizi	Numero coordinatori	
<i>Tutti i comuni I capoluoghi</i>									
Piemonte	1.209	18	104	2	21	209	116	3	91
	8	3	8	2	6	79	100	3	77
Valle d'Aosta	74	-	5	2	5	8	-	2	8
	1	-	1	1	1	4	-	1	4
Lombardia	1.546	144	254	11	28	487	396	21	237
	11	7	11	2	10	148	229	11	198
Pr. Bolzano	116	-	4	-	4	9	319	-	22
	1	-	1	-	1	6	-	-	4
Pr. Trento	223	-	12	-	9	31	284	-	67
	1	-	1	-	1	16	-	-	18
Veneto	580	24	74	1	13	130	100	1	41
	7	5	7	1	6	58	82	1	35

¹ Per la Provincia autonoma di Bolzano sono state incluse le scuole dell'infanzia di tutti e tre i gruppi linguistici gestite dalla provincia e le relative figure di coordinamento. Per la Provincia autonoma di Trento sono state incluse sia le scuole dell'infanzia gestite direttamente dalla provincia sia quelle gestite dalla Federazione provinciale scuole materne e le relative figure di coordinamento. Per la Valle d'Aosta non sono state conteggiate le scuole dell'infanzia gestite dalla Regione né le relative figure di coordinamento.

Tavola 1 - segue

Regione	Comuni gestori di scuola infanzia	Comuni gestori di nido	Comuni gestori di nuovi servizi	Comuni con coordinatori	Numero di nidi	Numero scuole infanzia	Numero nuovi servizi	Numero coordinatori
<i>Tutti i comuni / capoluoghi</i>								
Friuli V.G.	219	20	1	8	34	46	1	38
	4	4	-	4	14	34	-	32
Liguria	235	37	2	12	83	60	11	45
	4	4	2	4	46	59	11	37
Emilia R.	341	175	50	143	403	293	83	154
	9	9	8	9	157	192	30	78
Toscana	287	80	10	15	194	145	21	40
	10	10	5	8	97	102	14	034
Marche	246	58	2	9	99	47	2	13
	4	4	2	3	26	33	2	5
Umbria	92	24	5	16	53	22	9	26
	2	2	2	12	22	13	5	20
Lazio	377	39	1	5	193	326	2	5
	5	5	1	4	156	285	2	4
Abruzzo	305	26	-	3	46	32	-	17
	4	4	-	2	19	4	-	14
Totale	5.850	391	87	291	1.979	2.186	156	804
	71	71	26	61	848	1.133	80	560

DOCUMENTI

Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2000-2001¹

Parte prima

in evidenza

Nella seduta del 2 giugno 2000, il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del ministro per la Solidarietà sociale, il Piano nazionale di azione relativo al biennio 2000-2001, previsto dalla legge 451/97.

Il documento, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia con parere favorevole della Commissione parlamentare per l'infanzia, contiene le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo intende perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza.

1. Con questo Piano d'azione il Governo intende onorare un impegno nei confronti delle nuove generazioni, in base ad un principio di valore etico prima ancora che giuridico: quello della responsabilità, del rispetto e della considerazione nei confronti dei concittadini più giovani.

Oggi una legge, la n. 451 del 1997, assegna al Governo il compito di predisporre ogni due anni un programma di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. È questo un fatto di straordinaria portata civile e culturale.

Mai finora si era arrivati a questo livello di impegno istituzionale. Si tratta di un impegno serio e complesso. Chi volesse, infatti, oggi ridurre i temi dell'infanzia ad alcune, poche questioni di facile richiamo compirebbe la più grave e sciocca delle possibili e, purtroppo, frequenti banalizzazioni della politica. In realtà, infatti, il numero e la delicatezza dei problemi che vanno affrontati - affinché abbia senso la stessa nozione di politica per l'infanzia e l'adolescenza - è imponente e corrisponde né più né meno al ventaglio dei temi che molto più di frequente vengono considerati di competenza dei governi nazionali.

Non si diventa grandi per caso o all'improvviso: si potrebbe dire che ciascun cittadino è adulto nella misura in cui gli è stato possibile essere bambino.

In realtà nonostante l'assoluta semplicità ed evidenza di questo principio, per moltissimo tempo, l'Italia è stato un Paese disattento nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza divenendo sicuramente più povero e meno capace di altri Paesi occidentali di rinnovarsi ed evolvere.

Nei continui ed odierni cambiamenti, che portano il nostro Paese a modernizzarsi ed a moltiplicare le opportunità di crescita e di sviluppo, è molto difficile essere bambini ed adolescenti e, senza retorica, è diventato anche molto problematico essere genitori, padri e madri.

Anche per questo, ma non solo, i giovani cittadini debbono ricevere un'attenzione speciale da parte di tutta la società italiana ed innanzi tutto da parte delle sue istituzioni.

Questo Piano d'azione non è il primo strumento di lavoro adottato a favore dei bambini e degli adolescenti del nostro Paese. Il Governo Prodi aveva predisposto un primo Piano d'azione già nel 1996. Già allora, infatti, c'era la convinzione

¹ Il testo, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 2 giugno 2000, è in attesa di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, con forma di decreto del Presidente della Repubblica.

che per realizzare buone cose occorresse avere un programma chiaro e definito in grado di impegnare il Governo in prima persona e nella sua collegialità, consentendogli di dialogare con il Parlamento in modo positivo e costruttivo e di sostenere e promuovere le politiche delle Regioni e dei Comuni. Un Piano d'azione capace di interpretare anche le indicazioni preziose delle numerose associazioni di volontariato, del mondo della cooperazione sociale, delle categorie professionali e di molti semplici cittadini.

Grazie a quel primo Piano d'azione, dal 1996 ad oggi è stato compiuto molto lavoro per migliorare concretamente le condizioni di vita e di sviluppo delle nuove generazioni. Sono stati investiti complessivamente quasi diecimila miliardi di lire a copertura di leggi innovative per le famiglie, che l'Italia non aveva mai avuto in questo settore.

Oggi, attraverso una nuova legge sull'adozione internazionale, si è reso il sistema più snello, trasparente e meno oneroso per i bambini e per le famiglie che adottano.

Si è avviata la sperimentazione di strumenti inediti per combattere la povertà ed il disagio come l'istituto del "reddito minimo di inserimento".

Grazie all'iniziativa del Governo e alla sensibilità di tutto il Parlamento sono in corso di approvazione una nuova legge sugli asili nido e, l'ormai indispensabile, riforma dei servizi sociali.

Con le ultime due leggi finanziarie si è voluto sostenere la maternità, riconoscendone il valore ed il costo, attraverso l'istituzione dei relativi assegni.

Con la recente nuova legge sull'immigrazione, che contiene strumenti e principi di valore fondamentale per un Paese occidentale moderno, si è attuata una più attenta e rispettosa tutela della personalità dei bambini stranieri e dei loro diritti.

Si sono realizzati nuovi strumenti scientifici di lettura e di studio globali della realtà dell'infanzia e dell'adolescenza: basti ricordare i due Rapporti nazionali del 1996 e del 1997, il Manuale di orientamento alla progettazione sulla legge n. 285/97 e la collana di quaderni "Pianeta Infanzia" realizzati dal Centro nazionale di documentazione ed analisi.

Si è così fornita, tra l'altro, la base per una conoscenza quantitativa e statistica della condizione dei bambini e delle bambine in Italia, che ha costituito un fondamentale punto di riferimento per l'elaborazione di questo Piano d'azione e delle sue strategie d'intervento.

Una scuola rinnovata è stata finalmente improntata a principi capaci, nei prossimi anni, di rendere non solo più partecipata e democratica la vita scolastica, ma anche più efficiente e funzionale l'intero sistema.

Si è migliorata la tutela della salute di chi è più piccolo e delle fasce sociali più deboli; si sono rafforzati i servizi per la maternità e la paternità.

Il Governo ha inoltre presentato un disegno di legge inteso a promuovere il protagonismo e la cittadinanza dei giovani.

È altresì da sottolineare che anche l'Amministrazione pubblica ha avviato un profondo e complesso percorso di rinnovamento e comincia ad assumere una diversa consapevolezza dell'importanza che le politiche sociali rivestono in un Paese moderno orientato non solo allo sviluppo e alla ricchezza, ma anche a realizzare condizioni di equità sociale e di pari opportunità.

Non è senza significato che dopo tanti anni, in cui non si era attuato nel nostro Paese alcun significativo investimento a favore delle famiglie e delle nuove generazioni, l'Italia si sia messa in movimento orientandosi con decisione verso la realizzazione di un nuovo *welfare* più giusto ed efficiente.

La legge n. 285/97 è stata uno dei grandi motori di questo processo stimolando gli enti locali a dar vita ad interventi non "emergenziali", diretti non solo a riparare le situazioni di particolare disagio dei minori, ma anche a promuovere adeguati processi di costruzione dell'identità per tutti i bambini e le bambine. Ciò attraverso concreti servizi e strumenti in grado di favorire migliori relazioni familiari, spazi e opportunità per il gioco e la partecipazione, un ambiente urbano di vita più adeguato alle esigenze di chi cresce.

Accanto a questi obiettivi, previsti nel Piano d'azione del 1996 e che sono stati realizzati, ce ne sono altri in via di realizzazione che conservano oggi inalterata la loro validità. In particolare è opportuno proseguire gli sforzi per attuare nel modo più compiuto i diritti dei minori disabili, di quelli ospedalizzati o affetti da malattie croniche, di quelli sieropositivi, di quelli con problemi di dipendenza, di quelli istituzionalizzati ed in difficoltà familiari o precocemente implicati in attività devianti e antisociali.

Non possiamo però nascondere che esistono alcune difficoltà in questo processo di cambiamento. Difficoltà in certa misura fisiologiche, ma sulle quali il Governo, d'intesa con le Regioni ed i Comuni, lavora, e continuerà a farlo, per raggiungere gli obiettivi prefissati.

In particolare, sono ancora oggi troppe le disuguaglianze tra bambini e bambine, tra ragazzi e ragazze: secondo il genere sessuale, le condizioni economiche e sociali delle famiglie, la qualità dell'ambiente di vita, le disponibilità di opportunità per lo sviluppo e la crescita culturale e civile.

Nonostante queste difficoltà reali, è certamente in corso un processo di cambiamento che, soprattutto nel Mezzogiorno, può già considerarsi un successo straordinario. Basti pensare alla fioritura di progetti e di azioni che derivano dalla sola legge n. 285/97 che, per la prima volta nella storia del nostro Paese, ha investito finora circa 1200 miliardi in servizi all'infanzia, all'adolescenza e per i genitori.

Questo sforzo va proseguito e sostenuto. Per questo il Governo s'impegna ad un'azione di costante monitoraggio e valutazione sull'applicazione delle leggi e sull'uso delle risorse.

Inoltre va proseguito lo sforzo di promozione di un diverso atteggiamento culturale di tutto il Paese rispetto ai problemi sociali ed in particolare ai diritti dell'infanzia.

È essenziale, infatti, avere "nella testa e nel cuore" una nazione rispettosa delle differenze regionali e locali, aperta alla dimensione europea, ma anche unita culturalmente e socialmente dove ciascuno, soprattutto se più piccolo, abbia pari opportunità di crescita e di sviluppo.

Questa nuova strategia politica del Governo di promozione e tutela della condizione minorile non poteva essere impostata, né i relativi traguardi potevano essere raggiunti, senza l'azione concertata degli altri soggetti istituzionali e della so-

cietà civile: del Parlamento che ha discusso ed approvato leggi importanti, non mancando mai di esercitare la sua funzione di indirizzo e di stimolo nei confronti del Governo; delle Regioni e dei Comuni d'Italia che hanno dato un enorme contributo in termini applicativi ed ideativi alle politiche per l'infanzia sia in sede locale che nazionale; della società civile che ha mobilitato risorse assai significative nel sostegno dei cittadini di minore età.

Inoltre si deve registrare un'accresciuta e più diffusa sensibilità tra i cittadini e le famiglie sui temi dell'infanzia divenuti finalmente centrali dopo che per troppo tempo erano rimasti marginali nel costume e nella cultura italiani.

2. In questo processo di cambiamento, l'impegno dell'attuale Piano d'azione pone una particolare attenzione su alcuni temi emergenti pur mantenendosi inalterato l'impegno del Governo e degli enti locali su tutti i settori coinvolti nei temi di tutela e promozione dei diritti del cittadino di età minore.

Innanzitutto, l'Italia è sempre più convinta del valore universale dei principi e dei diritti del fanciullo sanciti dalla Convenzione di New York del 1989.

Principi e diritti che non possono essere ristretti ai soli cittadini del nostro Paese, ma anche a quanti giungono da altre nazioni oppure nascono da genitori che provengono da Paesi lontani e molto più poveri del nostro.

Ma non solo. L'Italia è anche un Paese i cui cittadini hanno riconosciuto la povertà e le difficoltà insopportabili di tanti bambini e bambine, che vivono in Paesi vicini e lontani, e hanno cercato di alleviarle intervenendo con atti di toccante generosità.

Pertanto il Governo si sente impegnato sempre di più sia a sostenere iniziative a favore dei bambini che nel mondo si trovano in condizione di povertà, sia a realizzare una migliore integrazione di coloro che vivono tra noi: non più stranieri, ma nuovi, per quanto piccoli, cittadini di un Paese attento e solidale al mondo ed ai suoi figli.

In secondo luogo sarebbe un tragico errore limitarsi a ritenere che i problemi e le difficoltà dell'infanzia e dell'adolescenza si risolvano tutti e solo attraverso misure di protezione, tutela ed assistenza. Occorre confrontarsi in positivo sulle esigenze di chi cresce e sui cambiamenti che la crescita chiede a tutta la società.

In particolare non sarebbe onesto non riconoscere che c'è stato un vuoto di attenzione nei confronti del mondo degli adolescenti, dei loro problemi, delle loro istanze di riconoscimento, delle loro esigenze di partecipazione e di contributo alla crescita della società. Troppo frequentemente il mondo degli adulti ha delegato all'istituzione scolastica l'educazione e la formazione degli adolescenti, senza essere in grado di offrire altri spazi ed opportunità di esercizio della cittadinanza. Altre volte, al contrario, essi sono dissuasi dall'andare a scuola e costretti a lavorare.

La maggior parte di loro è di fatto costretta a vivere una fase interlocutoria, di attesa lunghissima di una maturità che gli adulti di frequente non vogliono riconoscere.

Il Governo intende contribuire a modificare questo stato di cose: non per lanciare il solito allarme sui rischi ed i pericoli per gli adolescenti e sui loro comportamenti, quanto piuttosto per riconoscere concretamente il loro diritto di cittadinanza e riaffermare quanto sia preziosa, per tutta la società, la loro crescita e la loro formazione. Si vuole inoltre concorrere a facilitare il dialogo tra adulti e adolescenti spesso così difficile.

È ancora da rilevare che è fondamentale, per un armonico sviluppo della personalità in formazione, la realizzazione di un ambiente di vita rispettoso delle esigenze di crescita del cittadino minore. È necessario effettuare una svolta di fondo rispetto alla qualità dell'organizzazione delle nostre città.

Per combattere il degrado urbano e sociale, l'illegalità, l'incuria e l'abbandono, occorre decisione, efficienza e competenza. È però anche evidente che, per tentare di sconfiggere in modo radicale e definitivo questi mali, occorre far sì che i cittadini e le cittadine possano riappropriarsi in condizioni di sicurezza e libertà del loro diritto/dovere di cittadinanza rispetto a ciò che è patrimonio di tutti.

Migliorare le città vuol dire anche migliorare i servizi, potenziarli, renderli più moderni ed efficaci, capaci d'ascolto e valutazione per rispondere davvero alle esigenze delle famiglie, dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze. Migliorare le città è pensare alla musica e agli spazi che sono loro necessari, allo sport, alla valorizzazione del nostro patrimonio artistico che è la vera dote delle nuove generazioni di italiani e italiane. Spazi ed occasioni in cui dar vita ad un concreto patto civico tra il mondo degli adulti e delle nuove generazioni, in cui sperimentare responsabilità, partecipazione ed anche forme di autogestione dei cittadini più giovani.

Tuttavia il cambiamento dei luoghi di vita esige azioni forti ed incisive ed un coinvolgimento molto più ampio del mondo delle imprese, delle professioni, delle organizzazioni dei cittadini ed indirizzi chiari per gli amministratori delle città.

Particolare attenzione va rivolta al tema della formazione delle nuove generazioni. Il che implica innanzi tutto dare una grande rilevanza al tema della riforma della scuola per le conseguenze e le implicazioni decisive che, per il presente ed il futuro del nostro Paese, essa può avere. Si tratta di una catena di avvenimenti di tale complessità e delicatezza che sarebbe riduttivo considerare esaurita all'atto dell'emanazione delle disposizioni di legge relative.

Il Governo si impegna a dare pieno sostegno ai protagonisti della riforma scolastica: agli studenti non meno che agli insegnanti ed ai dirigenti scolastici.

Significa però anche sviluppare una rilevante attenzione a tutto il tema della formazione extrascolastica, che può essere affrontato dando spazio alle iniziative degli studenti stessi (vedi Statuto degli studenti e delle studentesse) degli enti locali e del privato sociale. La formazione extrascolastica deve, inoltre, sfruttare le enormi opportunità offerte dai nuovi mezzi di comunicazione per la crescita globale delle nuove generazioni. Questa è la ragione per la quale il Governo non intende far leva su un inutile argomento oscurantista secondo il quale l'uso della televisione o degli strumenti multimediali è in sé foriero di pericoli: sarebbe come

se all'avvento della carta stampata qualcuno avesse detto che i libri facevano male ai bambini. Al contrario, deve rilevarsi l'importanza ed il valore di questi strumenti della vita quotidiana delle famiglie italiane, a cui tuttavia occorre garantire livelli qualitativi e di rispetto sempre più elevati. Il Governo sa di poter contare su professionisti disposti a capire e condividere questi obiettivi, reclamati da tutti i cittadini e le cittadine di buon senso non solo in Italia, ma in tutto il mondo.

Fenomeni quali la pedofilia, le violenze ed i maltrattamenti a danno di bambini e bambine destano grande preoccupazione in tutti. Tuttavia occorre cominciare a discriminare i fenomeni ed organizzare risposte differenziate ed efficaci, tanto sul versante della prevenzione quanto su quello della repressione dell'illegalità. Ci si trova tra l'altro in presenza di situazioni molto diverse tra loro: da un lato la miseria di alcune situazioni di sottosviluppo e degrado di cittadini italiani che colpiscono duramente - e quasi sempre all'interno delle mura domestiche - chi è più piccolo ed indifeso; dall'altro ci si trova in presenza di vere e proprie organizzazioni criminali che sfruttano con ferocia e determinazione la condizione dei minori stranieri.

La complessità delle situazioni richiede strategie diversificate che, con i nuovi strumenti legislativi a disposizione, si è in grado di attivare. Non è il caso di creare inutili e controproducenti allarmismi, perché questo atteggiamento crea più danni ai bambini di quanti non ne risolva; occorre invece aumentare la corretta informazione, rafforzare la rete dei servizi, migliorare la competenza delle varie figure professionali a partire da quelle più a diretto contatto con l'infanzia e l'adolescenza.

Grande attenzione deve suscitare infine il tema del lavoro dei bambini e delle bambine in Italia e nel mondo, che deve essere oggetto di un'azione diversificata ed ampia in grado di contrastare ogni forma di sfruttamento. L'Italia, poi, vuole continuare con determinazione e coerenza il suo impegno affinché venga affrontato in tutte le sedi il fenomeno del lavoro in condizioni disumane di bambini e bambine in Paesi anche molto lontani dal nostro.

3. Quello che si propone ora con questo nuovo Piano d'azione - che significativamente connota con un particolare impegno a favore dei più piccoli l'inizio di questo nuovo millennio - è di realizzare una serie di cose molto concrete.

Tuttavia è bene sottolineare l'esigenza di consapevolezza ed informazione nei cittadini e nelle cittadine italiani. Per queste ragioni questo Piano d'azione si rivolge direttamente alle donne e agli uomini, alle famiglie, ai ragazzi e alle ragazze. L'Italia, infatti, è un Paese con leggi all'avanguardia che sono espressione di una realtà che è tutt'altro che arretrata socialmente e culturalmente. Ma è anche un Paese difficile da far progredire omogeneamente. Per farlo è necessario che i genitori, gli educatori e le educatrici, gli insegnanti e le insegnanti e tutti gli adulti in genere - indipendentemente dalla loro collocazione professionale rispetto all'infanzia e all'adolescenza - sappiano e condividano quali sono i diritti, le opportunità e certamente anche i doveri, che sono propri di chi è più giovane. L'I-

Italia, inoltre, è un Paese ricco di volontariato e di mille esperienze di mutualità ed è per questo che ci sono tutte le condizioni perché questo Piano d'azione abbia proprio nei cittadini e nelle cittadine il primo e più importante sostegno.

Ma ancora di più questo Piano d'azione si rivolge direttamente alle nuove generazioni esplicitando in forma chiara quali sono gli obiettivi su cui le istituzioni intendono lavorare. È auspicabile, quindi, che il Piano d'azione abbia la massima diffusione su tutto il territorio e che sia in grado di "parlare" direttamente alle nuove generazioni. È inoltre auspicabile che esso promuova analoghi Piani d'azione regionali e che su una serie di temi si realizzi una fase di confronto e di ascolto con i ragazzi e le ragazze, per avere suggerimenti su come migliorare le nostre politiche a loro favore. Si vorrebbe, infatti, con questo Piano contribuire al superamento di quelle barriere comunicative che purtroppo spesso si instaurano tra generazioni diverse. Il Piano vorrebbe perseguire l'obiettivo di ristabilire condizioni di maggiore equità ed un più diffuso senso di partecipazione e di appartenenza alla vita civile che è poi la vita di tutti: dei bambini, dei giovani, degli adulti, delle persone anziane, delle donne e degli uomini.

Oggi si può contare - anche grazie al lavoro iniziato con il Piano d'azione del 1996 - su un quadro organico di interventi da parte degli enti locali, delle associazioni di volontariato, della cooperazione sociale e di tutte le altre istituzioni pubbliche. Ciò consente di individuare opportunamente alcune priorità d'intervento nel Piano d'azione 2000-2001, senza per questo tornare alla cultura dell'emergenza, fine a se stessa, che ha caratterizzato per decenni l'attenzione delle istituzioni pubbliche nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza.

È infine da sottolineare la corralità con cui tutti i ministeri e le istituzioni hanno partecipato alla redazione di questo Piano d'azione, dando ciascuno il proprio importante contributo. Si tratta di un fatto che dimostra la capacità di trovare, proprio sui temi dell'infanzia e dell'adolescenza, un metodo di lavoro sinergico ed efficace.

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia - che è l'organismo istituito dalla legge n. 451/97 proprio per esercitare questa funzione - ha a lungo lavorato all'individuazione di temi e soluzioni di questioni, unanimemente ritenute prioritarie, su cui concentrare impegno e attenzione per i prossimi due anni. A tutti vada un ringraziamento particolare per il lavoro svolto e le preziose indicazioni fornite.

Apriamo insieme alle generazioni più giovani un nuovo millennio all'insegna dell'attenzione e della concretezza, e ci sembra di riconoscere proprio in questi attributi le caratteristiche ed i volti reali delle persone più giovani. Volti di persone attente, curiose, concrete che vogliono vivere bene il loro presente ed il loro futuro.

In conclusione, sia consentito ancora una volta di sottolineare che i tanti passi avanti compiuti non si sarebbero potuti realizzare senza la collaborazione e la sensibilità dell'intero Parlamento e in particolare della Commissione bicamerale per l'infanzia che si rivela sempre di più strumento fondamentale per perseguire una migliore tutela e promozione delle nuove generazioni.

Parte seconda Gli impegni del Governo

Sulla base delle riflessioni che le commissioni dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza hanno effettuato sui temi ritenuti prioritari per il Piano d'azione 2000-2001, sono stati individuati gli specifici impegni che il Governo italiano, nelle sue varie componenti, intende assumere per il prossimo biennio al fine non solo di eliminare o quanto meno ridurre le carenze personali, familiari o sociali che impediscono a tanti ragazzi di costruirsi un'adeguata personalità, ma anche per stimolare e sostenere il normale processo di sviluppo di ogni ragazzo verso la maturità, e quindi verso la reale e non fittizia autonomia.

Prima delle indicazioni relative agli specifici impegni, appare opportuno sottolineare alcune delle linee strategiche di fondo, che il Governo intende seguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza.

1. Una significativa politica per l'infanzia deve necessariamente svilupparsi in un quadro più generale di impegno politico per lo sviluppo democratico e sociale dell'intera comunità italiana: la lotta alla povertà, l'impegno per assicurare lavoro e ridurre la disoccupazione, lo sviluppo della solidarietà sociale contro tutti gli egoismi di singoli o di gruppi, il riconoscimento di maggiori diritti di cittadinanza, l'incremento della partecipazione alla vita sociale e politica, lo sforzo per assicurare pari opportunità anche alla donna, lo sviluppo della cultura e dell'istruzione nel Paese, l'impegno per assicurare sempre meglio la salute, nel senso non di mera cura e prevenzione della malattie, ma di realizzazione di un effettivo benessere, non possono e non debbono ritenersi obiettivi estranei anche alla realizzazione di una politica per le nuove generazioni. Quest'ultima si sviluppa principalmente attraverso una politica generale attenta alle esigenze di crescita di tutti gli uomini e della comunità nel suo insieme.

2. Un'effettiva politica dell'infanzia non può svilupparsi se si affrontano solo le situazioni di emergenza, nel momento in cui i problemi esplodono (la tossicodipendenza, la criminalità minorile, la pedofilia) cercando interventi tampone ovvero assumendo singole iniziative estemporanee, fuori da un'organica visione dei problemi di fondo e senza un'adeguata conoscenza globale della reale condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. Una strategia adeguata esige non solo una documentazione sicura della condizione di vita del pianeta infanzia nel nostro Paese, ed un serio approfondimento preventivo dei problemi esistenti, ma anche l'elaborazione di un piano globale ed organico di sviluppo che delinea le linee strategiche da attuare progressivamente, che assicuri i coordinamenti necessari per la realizzazione del piano a tutti i livelli, che mobiliti le energie istituzionali e del privato sociale in una globale ed efficace collaborazione per la sua attuazione, che preveda ed attui verifiche periodiche per riscontrare l'efficacia dell'intervento ed adattare il piano sulla base del-

le difficoltà che possono incontrarsi nel corso della sua esecuzione. Ciò deve valere a livello centrale ma deve valere anche a livello locale. Pertanto il Governo auspica che anche su base regionale vengano elaborati Piani regionali per l'infanzia e l'adolescenza, mutuando la metodologia di coinvolgimento di tutte le amministrazioni interessate e del privato sociale, adottata per la redazione di questo piano nazionale.

3. Una politica di tutela e di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza non può essere sviluppata solo attraverso la predisposizione di un, sia pur necessario, adeguato assetto legislativo. Occorre che le leggi in favore dei soggetti in formazione possano, attraverso la predisposizione di strumenti adeguati di applicazione, realmente incidere nella realtà; che l'attività legislativa sia coniugata con una prassi amministrativa attenta alle esigenze del soggetto in formazione e rispettosa della sua personalità e dei suoi interessi; che si sviluppino sul territorio iniziative non solo per la tutela, ma anche per la promozione dei soggetti di età minore attraverso una mobilitazione sia delle risorse istituzionali che di quelle del privato sociale, rese capaci di collaborare attivamente; che si faciliti la partecipazione alla vita comunitaria del cittadino di età minore per superare la sua sostanziale emarginazione.

4. Una reale politica di tutela non può limitarsi alle situazioni patologiche. Per promuovere tutti i diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, dei giovani e delle giovani è necessario che la politica non prenda in considerazione solo le situazioni di disagio o di devianza ma si faccia carico di assicurare anche al bambino che non presenta particolari problemi lo sviluppo armonico della propria identità personale e sociale. Una politica per l'infanzia non può essere sinonimo di politica per la tutela dei soli soggetti a rischio o già in gravi difficoltà, ma deve essere una politica di sviluppo per tutti coloro che vanno costruendo faticosamente la propria compiuta personalità.

5. La prevenzione - essenziale in questo settore - non può significare solo individuare situazioni di gravissimo rischio e intervenire perché il rischio non si traduca in danno. Significa predisporre condizioni per consentire che, per tutti, il complesso percorso di crescita non sia ostacolato ma facilitato; che l'identità originale sia rispettata e valorizzata; che gli apporti siano positivi e strutturanti. Il che implica costruire una comunità che sia veramente educante e che sappia aiutare il fanciullo a formare la sua personalità nello spirito degli ideali proclamati nello Statuto delle Nazioni Unite ed in particolare nello spirito di pace, di dignità, di tolleranza, di libertà, di eguaglianza e di solidarietà (preambolo della Convenzione Onu). Questa funzione educativa non può essere delegata solo alla famiglia o alla scuola: tutte le agenzie di formazione, anche quelle informali, devono sentirsi responsabili di questa funzione; tutti gli adulti che, professionalmente o non, hanno contatti con soggetti in età evolutiva, devono farsi carico del compito di agevolare l'itinerario di crescita e maturazione di coloro che si affacciano alla vita. E la politica deve stimolare questo impegno.

Sono di seguito indicati gli impegni del Governo nei vari settori: è però subito da sottolineare come non vengano ripetuti i programmi già previsti nel precedente Piano d'azione e che devono essere portati a compimento: essi continuano ad avere valore e fanno pertanto parte integrante del presente Piano.

A. Interventi legislativi

Il Governo si impegna, innanzi tutto, a proporre al Parlamento una serie di riforme legislative per rendere più coerente con la Convenzione Onu del 1989 il nostro ordinamento giuridico, riconoscendo nel modo più ampio possibile i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed istituendo organi più efficaci di tutela di tali diritti.

In particolare:

1. Sul versante del riconoscimento dei diritti il governo si impegna:
 - a presentare un disegno di legge di ratifica e attuazione della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini e quindi sulle modalità di ascolto dei minori nei procedimenti, non solo giudiziari ma anche amministrativi, per consentire loro di far sentire la loro voce e di essere considerati non oggetto del contendere ma soggetti di una situazione di vita che pesantemente li coinvolge;
 - a presentare un disegno di legge che preveda una delega al Governo per la redazione di un testo unico dei diritti riconosciuti ai minori e delle norme protettive nei loro riguardi, che raccolga e renda coerenti tra loro e con i principi della Convenzione Onu le varie normative ora esistenti disperse tra una pluralità di testi normativi, anche non riguardanti i minori;
 - a presentare in Parlamento un disegno di legge per una delega al Governo, al fine di modificare l'attuale legislazione civile e penale nelle parti in cui essa si rilevi non perfettamente coerente con i principi della Convenzione sui diritti dei minori dell'Onu;
 - a provvedere, raccogliendo il pressante invito della Corte Costituzionale, a predisporre uno specifico ordinamento penitenziario per i minori.

2. Sul versante della strutturazione di adeguati organi di tutela di diritti dei minori il Governo si impegna:
 - a presentare al Parlamento un disegno di legge per l'istituzione di un Ufficio di tutela del minore, in attuazione delle pressanti richieste in tale senso di organismi internazionali;
 - a predisporre un'organica riforma della magistratura minorile che unifichi competenze oggi disperse tra una pluralità di organi giudiziari diversi, non sempre specializzati, che delinei con più chiarezza e maggiori garanzie per tutte le parti le procedure che l'organo giudiziario minorile deve adottare, che coordini l'azione degli organi giudiziari per minori con quella degli organi giudiziari per adulti che intervengono su situazioni che coinvolgono an-

che indirettamente minori, che disciplini in maniera organica gli indispensabili rapporti tra giudice dei minori e servizi, attivando strumenti concreti di comunicazione tra servizi sociali degli enti locali e organi giudiziari, che porti all'approvazione dell'ordinamento per i servizi minorili.

Essendo opportuno, ferma restando l'iniziativa legislativa rimessa ai competenti ministeri, per predisporre le riforme, un coordinamento di competenze appartenenti a ministeri ed organi istituzionali diversi, tale impegno deve essere assunto dall'Osservatorio, organo specifico istituito dall'ordinamento per coordinare le iniziative a favore dei minori, in cui è assicurata la compresenza di tutti i soggetti istituzionalmente preposti (ministeri e rappresentanti delle autonomie locali), delle agenzie di supporto addette all'attuazione del piano nonché del privato sociale impegnato in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

B. Interventi per migliorare la condizione di vita dei minori

Il Governo si sente impegnato, anche sul piano amministrativo, per assicurare al soggetto in formazione condizioni di vita che consentano un regolare itinerario di crescita umana.

L'intervento del Governo si realizzerà, per raggiungere questo scopo, su diversi versanti.

1. Innanzi tutto, il Governo promuoverà un'azione di monitoraggio e valutazione sui programmi sviluppati con la legge 285/97 al fine di valutarne l'impatto e l'efficacia.
2. Sul versante del sostegno alle famiglie per assicurare al minore relazioni soddisfacenti, il Governo:
 - Diffonderà la conoscenza nel Paese della nuova legge sui congedi parentali orientati a sostenere la maternità e la paternità e ad armonizzare i tempi di lavoro, di cura e della famiglia;
 - valuterà attentamente i risultati della sperimentazione in atto in materia di reddito minimo garantito di inserimento;
 - sosterrà, in sede di applicazione e di rilancio della legge n. 285/97, progetti tendenti a sostenere le relazioni familiari del minore;
 - opererà per rilanciare i Consultori familiari nelle loro funzioni di assistenza non sanitaria alla famiglia ed al minore, anche realizzando forme di monitoraggio e verifica delle attività esistenti e azioni di formazione del personale; in particolare le attività consultoriali dovranno privilegiare la globalità e l'unitarietà delle risposte ai bisogni emergenti nei vari ambiti d'azione (tutela dell'età riproduttiva ed evolutiva, tutela della famiglia, delle fasce socialmente deboli, dell'handicap) e l'integrazione con le Unità operative territoriali e le Unità operative ospedaliere afferenti al Dipartimento della prevenzione e al Dipartimento materno infantile;

- cercherà di responsabilizzare le famiglie - compresi i nonni - anche con una campagna informativa che aiuti a comprendere i problemi dell'infanzia, i suoi diritti, le sue difficoltà, l'importanza per i bambini di significative relazioni parentali. In particolare si intensificherà l'attività lavorativa già svolta tendente a predisporre materiale illustrativo dei diritti del fanciullo sia da consegnare alle famiglie all'atto dell'iscrizione anagrafica di un nuovo figlio, sia da diffondere nelle scuole dell'obbligo (è già stato predisposto dal Centro nazionale di documentazione un volumetto per i bambini della scuola materna) e nelle scuole secondarie. A tale proposito si sottolinea come il Centro nazionale di documentazione stia già predisponendo una versione ridotta e adeguata agli interessi dei giovani del rapporto dell'Italia all'Onu sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo nel nostro Paese, da utilizzare per riflessioni ed approfondimenti in ambito scolastico.

3. Sul versante dell'ambiente di vita del minore il Governo intende impegnarsi per sviluppare progetti che rendano la città non solo più vivibile per il bambino, ma anche più capace di essere luogo di crescita armonica, anche attraverso iniziative educative e culturali. Il che significa non solo una qualificazione degli spazi urbani (aree gioco, spazi verdi, piste ciclabili, isole pedonali), ma anche lo sviluppo di una politica dei tempi di vita che consenta relazioni familiari più intense e significative.

In particolare:

- il Ministero dell'ambiente svilupperà ulteriormente la sua azione per promuovere e sostenere i progetti "Città sostenibili delle bambine e dei bambini"; il Ministero per i beni e le attività culturali svilupperà ulteriormente progetti per la realizzazione di aule didattiche, di laboratori, di strutture atte ad accogliere i bambini, di percorsi museali che avvicinino i bambini all'arte e che li mettano in condizione di comprenderne il fascino; il Ministero dei lavori pubblici proseguirà nella sua azione per realizzare i "Contratti di Quartiere";
- il Dipartimento per gli affari sociali, nell'ambito della nuova formulazione degli interventi suggeriti ai Comuni sulla base della legge n. 285/97, porrà particolare attenzione al finanziamento di progetti in questo settore sulla base delle indicazioni esplicitate nella parte precedente di questo piano;
- si intende anche attivare un tavolo interistituzionale tra Ministero per la solidarietà sociale, Ministero dell'ambiente, Ministero dei lavori pubblici, Ministero della pubblica istruzione, Ministero dei trasporti, Ministero dei beni culturali, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città per l'elaborazione di linee di indirizzo finalizzate all'attuazione da parte degli enti locali di progetti innovativi sui temi della fruizione dell'ambiente urbano ai sensi delle leggi nn. 285/97 e 344/97.

4. Sul versante dei servizi alla persona, il Governo è impegnato anche a sostenere lo sviluppo e l'organizzazione di servizi innovativi ed efficienti a favore della famiglia e dei minori.

In particolare:

- a dare piena attuazione, se il Parlamento approverà la legge sui servizi per i bambini di età inferiore ai tre anni ed alle loro famiglie, alla legge stessa anche attraverso azioni di accompagnamento sul piano istituzionale e culturale in collaborazione con Regioni ed enti locali;
- a elaborare linee di indirizzo sui nidi e i servizi integrativi per l'infanzia;
- a definire criteri essenziali e indicatori di qualità dei servizi per la prima infanzia;
- a definire indirizzi e a realizzare azioni di supporto per iniziative di formazione e sperimentazione delle figure tecniche di sistema a sostegno della qualità dei servizi;
- a elaborare 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;
- a elaborare linee guida per la qualità dei servizi per minori;
- a promuovere e sostenere iniziative di formazione congiunta - attraverso azioni coordinate e concertate tra Ministero della solidarietà sociale, Ministero della pubblica istruzione e Ministero del lavoro e tra essi e le Regioni - rivolte agli operatori dei servizi sociali, sanitari e educativi;

in evidenza

5. Sul versante della tutela della salute intesa come benessere l'impegno del Governo si concretizza nell'attuazione del Piano sanitario nazionale. Attraverso lo specifico strumento del Progetto obiettivo materno infantile, che viene, ovviamente, a far parte integrante del piano di azione e che prevede tra l'altro una particolare attenzione al percorso nascita, alla pediatria di libera scelta, alla promozione della salute in età evolutiva nella comunità, al bambino in ospedale, all'assistenza al bambino in u.o. pediatrica, all'assistenza al bambino con malattie croniche o disabilitanti, all'urgenza-emergenza pediatrica, alle malattie genetiche o rare, all'assistenza neuropsichiatrica in età evolutiva, alla salute degli adolescenti, ai maltrattamenti abusivi e sfruttamenti sessuali dei minori, alla salute della donna in tutte le fasi della vita, ai Consultori familiari. Nello specifico del piano il Governo punta:
- a garantire l'unitarietà dell'intervento attraverso l'istituzione del Dipartimento materno infantile;
 - a garantire un livello essenziale ed appropriato di assistenza ostetrica e pediatrica neonatologica;
 - a garantire 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, garantendo comunque la presenza in ospedale dei genitori o persone ad essi gradite, il ricovero in strutture idonee all'età dei minori e comunque non in strutture dedicate agli adulti, la possibilità di usufruire anche di spazi ludici e di studio, la continuità dell'assistenza da parte dell'équipe ospedaliera pediatrica, l'informazione corretta e completa adeguata alla capacità del minore e dei genitori;
 - a garantire adeguata assistenza al bambino con malattie croniche e disabilitanti, accentuando la tendenza alla deospedalizzazione con adeguati piani di assistenza sul territorio;

- ad assicurare in ogni ospedale delle aree (intese come spazi fisici e come competenze pediatriche) a cui accedano, in condizioni di urgenza-emergenza, soggetti in età evolutiva e di attivare in ambito regionale strutture ospedaliere di riferimento per l'urgenza-emergenza pediatrica;
- a realizzare un'ottimizzazione di una rete di servizi di genetica medica distribuiti uniformemente sul territorio;
- a sviluppare la prevenzione, la diagnosi e il trattamento delle patologie neurologiche e psichiatriche nell'età evolutiva;
- a sviluppare interventi anche di tipo legislativo per ottenere ambienti "in door" sani e sicuri (abitazioni, scuole, ospedali, ecc.) nonché ridurre l'esposizione dell'infanzia e delle donne in gravidanza al fumo passivo ed all'inquinamento in genere e per ridurre l'incidenza delle malattie allergiche all'infanzia.

Gli interventi previsti di competenza dei diversi ministeri trovano il finanziamento nell'ambito degli ordinari capitoli di bilancio degli stessi. Per quanto riguarda gli interventi a sostegno dei minori e delle loro famiglie di competenza degli enti locali, il finanziamento avverrà attraverso la L. 285/97 nel 2000. Tale contributo non può tuttavia eludere l'impegno delle autonomie locali a trovare nei propri bilanci fonti dirette di finanziamento e ad utilizzare risorse europee.

Al fine di accompagnare e sostenere i processi così delineati viene affidato al Centro nazionale di documentazione lo svolgimento di un'indagine e di un censimento sulla presenza dei servizi per l'infanzia sul territorio nazionale. Si sottolinea in proposito che il Centro ha già iniziato una indagine in questo senso per realizzare quest'anno una mappatura completa dei servizi educativi per la prima infanzia (asili nido) e una mappatura dei servizi per la preadolescenza e l'adolescenza e che l'impegno è di proseguire anche in altri settori stimolando e supportando le Regioni affinché si dotino di quegli osservatori regionali previsti dalla legge n. 451/97 che dovrebbero raccogliere dati non solo sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza ma anche sulle risorse per dare risposte alle esigenze di questa fascia di età. Il Centro inoltre ha già in programma la redazione di un manuale sulla metodologia di piano per aiutare gli enti locali a utilizzare la legge n. 285/97 per sviluppare progetti innovativi nel campo dei servizi e delle risorse e sta sviluppando - su mandato del gruppo tecnico presso la Conferenza Stato-Regioni e in stretta collaborazione con le stesse - un'ampia azione di formazione e aggiornamento proprio nel campo della qualificazione dei servizi per l'infanzia.

C. Interventi per l'adolescenza

Il Governo intende sviluppare un'attenzione particolare nei confronti dell'adolescenza, fascia d'età non sempre sufficientemente considerata nei suoi bisogni peculiari. Anche in questo campo il Governo opererà su diversi versanti.

1. Il Governo intende innanzi tutto operare per assicurare agli adolescenti una reale cittadinanza attiva. In particolare il Governo si impegna:
 - a promuovere in sede locale "patti civici" tra adulti e nuove generazioni per l'autogestione degli spazi dedicati agli adolescenti;
 - a sviluppare la conoscenza da parte degli studenti e la più compiuta attuazione dello Statuto degli studenti della scuola secondaria nonché rendere sempre più efficienti le Consulte provinciali degli studenti;
 - a verificare prima l'attuazione, e poi a sviluppare ulteriormente, la direttiva del Ministero della pubblica istruzione n. 133 del 1996, nonché il recentissimo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria stabilito con D.P.R. del 29 maggio 1998 per consentire un più incisivo protagonismo dei giovani nella vita scolastica;
 - a favorire - con altra direttiva del Ministero della pubblica istruzione - l'attivazione di gruppi studenti-insegnati per ripensare l'organizzazione e l'utilizzazione degli spazi scolastici;
 - a sostenere e valorizzare i luoghi di aggregazione giovanile spontanea, promuovere interventi di educazione itinerante (educatori di strada) in grado di aprire relazioni significative con il gruppo dei pari, promuovere la messa in rete di servizi scolastici ed extrascolastici e delle risorse sul territorio;
 - a stimolare i Comuni perché realizzino nuove forme di partecipazione dei giovani anche alle attività politico-amministrative locali (Statuto cittadino degli adolescenti, referendum consultivi locali, Conferenza annuale cittadina sull'adolescenza, Patti per l'uso del territorio);
 - a promuovere iniziative di formazione congiunta per gli operatori dei servizi sociali, sanitari, educativi e scolastici ed appartenenti alle comunità straniere e nomadi per l'integrazione dei cittadini stranieri.

2. Sul versante del sostegno e della prevenzione in questa particolare e delicata fase di vita il Governo intende:
 - promuovere nei luoghi di aggregazione spontanea - anche attraverso la collaborazione dei Consulenti familiari - "Spazi Giovani" (pienamente inseriti nella rete dei servizi territoriali) orientati alla prevenzione, informazione ed educazione sanitaria, in cui siano previsti e privilegiati interventi a carattere psicologico e formativo;
 - realizzare un sistema formativo integrato scuola - formazione professionale - lavoro;
 - assicurare, per l'avvio al mondo del lavoro, la disponibilità di strutture di conoscenza e di informazione, sostenendo anche progetti per l'orientamento;
 - sostenere e incentivare il processo di individuazione delle competenze all'interno di un sistema di crediti didattici e formativi, giungendo ad una loro definizione e certificazione;
 - promuovere sempre più l'adozione di procedure e strumenti tesi a realizzare la continuità educativa, nelle sue dimensioni orizzontali e verticali, tra le diverse esperienze e contesti formativi;

- sostenere la sottoscrizione di patti territoriali educativi realizzando quella concertazione territoriale che sola consente una lettura dei bisogni formativi cui consegue una programmazione mirata;
- promuovere e incentivare nuove forme di coinvolgimento della famiglia favorendone la consapevole e attiva partecipazione alla vita della scuola e dando piena attuazione alla riforma degli Organi collegiali;
- ampliare, nella scuola, le finalità e la metodologia dell'educazione alla salute sia informando sugli aspetti psicologici, sessuali e sanitari, che coordinando l'intervento con tutti quei servizi che operano nella scuola come i Sert o i servizi di salute mentale, la riabilitazione dell'età evolutiva, la pediatria di comunità;
- riqualificare i vari interventi professionali nel mondo della scuola.

3. Per migliorare le condizioni di vita degli adolescenti il Governo intende:

- considerare con particolare attenzione gli atteggiamenti estremi di alcuni adolescenti, spesso legati a difficili dinamiche sociali e di gruppo, promuovendo adeguati approfondimenti dei fenomeni di "disagio dell'agio" e di violenza degli adolescenti che si esprimono, ad esempio, in forme di bullismo scolastico, di violenza negli stadi, di costituzione di bande...;
- rifinanziare la legge n. 216/91 per il sostegno ed il recupero dei minori a rischio immediato di devianza sociale anche attraverso la creazione di più numerosi centri di accoglienza per minori e di centri di socializzazione nei quartieri a rischio;
- operare per ridurre l'abbandono scolastico e per estendere e sostenere corsi di recupero per i giovani che, dopo una fase di abbandono, intendano riprendere la formazione scolastica;
- istituire, da parte del Dipartimento della pubblica sicurezza, mirati servizi preventivi nei luoghi abituali di ritrovo dei ragazzi che tendono ad eludere la scolarità e nelle zone in cui possono realizzarsi fenomeni di impiego di minori in attività illecite, spaccio e consumo di sostanze stupefacenti;
- potenziare le opportunità formative rivolte a minori prosciolti dall'obbligo scolastico, ma con alle spalle un'esperienza scolastica sofferente e mortificata;
- monitorare le situazioni di disagio giovanile ed effettuare una formazione specifica degli insegnanti perché siano in grado non solo di percepire le situazioni di disagio, ma anche di parlare con i giovani;
- incrementare, nei confronti dei giovani coinvolti in comportamenti penalmente rilevanti, interventi di risocializzazione che favoriscano la responsabilizzazione, la consapevolezza e la maturazione del minore anche attraverso un incremento dell'esperienza della mediazione penale;
- creare, all'interno degli ospedali, poli di neuropsichiatria infantile per evitare che gli adolescenti con disturbi psichici acuti vengano ricoverati nei reparti psichiatrici per adulti.

D. Strumenti ed interventi di tutela a favore di minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale

Il Governo è anche impegnato a realizzare strumenti e interventi di tutela nei confronti degli abusi e degli sfruttamenti dei minori.

1. Contro le violenze sessuali di cui sono vittime i minori il Governo intende:
 - realizzare 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;
 - prevenire il fenomeno, incrementando l'azione dei nuclei di polizia giudiziaria istituiti presso le questure, anche in collaborazione con analoghi organismi esistenti negli altri Paesi europei.

2. Più in generale, contro i maltrattamenti e gli abusi nei confronti dei minori il Governo intende impegnarsi:
 - nel reperimento dei dati relativi a questo fenomeno e nella mappatura dei servizi e delle risorse disponibili nel settore;
 - in una campagna di sensibilizzazione delle persone su questo tema;
 - in una campagna di sensibilizzazione e avvio di una formazione specifica di concerto tra diversi ministeri nei confronti dei professionisti che hanno particolari rapporti con l'infanzia (operatori scolastici, operatori sanitari, in particolare pediatri) perché siano in grado di percepire il disagio dei bambini maltrattati o abusati;
 - nel facilitare la stipulazione di protocolli di intesa tra le varie istituzioni che si occupano di questo problema, per disegnare una comune metodologia di intervento;
 - nella riqualificazione del sistema delle accoglienze residenziali per minori attraverso la fissazione di standard e linee operative;
 - nel promuovere l'attivazione di servizi dove inesistenti, o potenziarli attraverso l'adozione di interventi integrati sociosanitari e socioeducativi, con l'attivazione di équipe territoriali di raccordo specializzate.

3. Per quanto riguarda lo sfruttamento dei minori nel lavoro il Governo si impegna:
 - a proseguire la lotta contro le forme più intollerabili di lavoro minorile e contro il lavoro nero degli adolescenti attuando un'azione sinergica tra ispettorati del lavoro, pubblica sicurezza, insegnanti, ecc.;
 - a promuovere programmi di sostegno alla frequenza scolastica, prevedendo 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 di coloro che hanno sperimentato insuccessi scolastici;
 - a riformulare, grazie anche alla riforma dei cicli dell'istruzione, un sistema formativo flessibile che consenta processi di sinergia tra scuola e lavoro e/o esperienze di alternanza scuola-lavoro nel ciclo secondario;

in evidenza

- a introdurre nei corsi e nei programmi scolastici precisi momenti di conoscenza del mondo del lavoro e di educazione ai propri diritti e doveri anche nel futuro settore lavorativo;
- a porre attenzione ai lavori femminili domestici non sempre considerati attività lavorative;
- ad appoggiare l'autonomia scolastica che permette di far fronte alle diversità del fenomeno nei differenti territori;
- a sostenere la formazione di operatori che, in diversi settori, si occupano della problematica, in particolare ispettori del lavoro, assistenti sociali, educatori, insegnanti, ma anche agenti di pubblica sicurezza, ecc.;
- a incentivare interventi di tutoraggio nell'inserimento lavorativo degli e delle adolescenti;
- a rilanciare il tavolo di concertazione tra Governo e Parti sociali;
- a proseguire in ambito internazionale le attività già previste nella Carta degli impegni, in particolare a promuovere il ricorso a forme di incentivi/disincentivi affinché gli investimenti industriali all'estero comportino l'assunzione da parte delle imprese dell'impegno a non ricorrere allo sfruttamento del lavoro minorile.

4. Per quanto riguarda i rapporti tra mondo dell'infanzia e mondo delle comunicazioni sociali, affinché quest'ultimo costituisca un'effettiva risorsa per la crescita delle nuove generazioni, e non occasione di abuso, il Governo si impegna:

- a rilanciare la funzione di impulso e di coordinamento del Comitato sui rapporti tra *media* e mondo minorile, con il compito di definire i cardini della tutela nei confronti dei minori rispetto ai *media*, di indicare gli elementi di pericolosità e danno alla luce di una concezione contemporanea di temi quali la violenza, l'erotismo, la spettacolarizzazione del dolore, l'intolleranza etnica e culturale, il pregiudizio razziale, di "ripensare" i criteri presenti nella Commissione censura del 1963, ridefiniti in forma sintetica da poche frasi nella legge Mammi del 1990 e continuamente evocati da più parti nel nostro Paese;
- a promuovere l'adozione di un unico segnale di interruzione pubblicitaria riconoscibile su tutte le reti durante i programmi per bambini;
- a elaborare una norma legislativa sulla base sia dei presupposti indicati a livello nazionale ed europeo;
- a istituire un Comitato permanente di valutazione delle trasgressioni normative con possibilità sanzionatoria. Tale Comitato potrebbe coincidere con il Consiglio consultivo degli utenti presso l'Autorità garante;
- a favorire l'istituzione, da parte del Ministero dei beni culturali, di premi di qualità per programmi televisivi che presentino forti valenze educative o artistiche, destinati all'infanzia ed all'adolescenza, con l'obiettivo di contrastare la corsa all'*audience* a scapito della qualità anche in questo tipo di programmazione;
- a promuovere l'attivazione dei comitati regionali radiotelevisivi con compiti di analisi, monitoraggio e controllo permanente della programmazione

di tutte le emittenti presenti sul territorio nazionale. Tali comitati dovrebbero trasmettere al Consiglio degli utenti le trasgressioni compiute dalle televisioni nei confronti dei minori. L'Autorità garante dovrebbe infine applicare le sanzioni (multe, oscuramento, chiusura della rete temporanea e definitiva);

- a promuovere la diffusione di una mentalità del rispetto per i minori a partire dalla formazione professionale degli operatori dei *media*, auspicando l'avvio di corsi di "educazione ai *media*" nelle facoltà di scienza della formazione, sociologia, lettere, giurisprudenza, scienze politiche e scuole di giornalismo, scienza della comunicazione, DUS, psicologia, DAMS, corsi di aggiornamento per giornalisti e personale degli enti radiotelevisivi e editoriali;
- a favorire il rapporto fra Rai Educational ed il Ministero della pubblica istruzione per la diffusione nell'ambito della materia "educazione all'immagine" di una educazione ai media, per i media e con i media, al fine di predisporre nei bambini capacità critiche ed atteggiamento lungimirante nei confronti della televisione, dei mezzi telematici, del cinema, della stampa e dell'editoria;
- a promuovere la stipula di protocolli d'intesa fra la Federazione nazionale della stampa, l'ordine dei giornalisti, gli enti radiotelevisivi, la FIEG, L'UPA, le agenzie di stampa e le case editrici;
- a sostenere la produzione italiana ed europea di programmi, libri e stampa per bambini;
- a raccogliere in sede di attuazione dei presenti impegni le indicazioni più specifiche della Commissione parlamentare per l'infanzia.

in evidenza

E. Minori stranieri

Il Governo non può preoccuparsi solo dei minori cittadini italiani, trascurando i bambini che vivono nel nostro Paese provenendo da Paesi stranieri o che vivono in gravi difficoltà in Paesi lontani. Pertanto anche in questo campo il Governo intende intervenire su piani diversi.

1. Interventi di protezione e integrazione nei confronti dei bambini stranieri che sono in Italia. Il fenomeno della presenza di minori stranieri nel nostro territorio nazionale è in grande espansione e richiede un deciso intervento di protezione da parte del Governo in attuazione dei principi sanciti dall'Onu con la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo. Un intervento che deve articolarsi su vari versanti:

- a) Per i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio il Governo, in collaborazione con il privato sociale, è impegnato a garantire loro cure tempestive e protezione anche dai pericoli di sfruttamento e a ricercare un'adeguata sistemazione. In vista dell'adozione dei necessari provvedimenti - innanzi tutto di rimpatrio - il Comitato minori stranieri provvederà:

- ad un tempestivo accertamento dell'identità del minore ed all'identificazione, anche attraverso organismi internazionali quali la CRI, l'Unicef, l'Unhcr del suo nucleo familiare in patria e dei suoi congiunti;
- alla predisposizione delle condizioni indispensabili per un rimpatrio sicuro ed assistito del minore, fornendogli anche - se adolescente - un certo previo bagaglio professionale che gli consenta un migliore reinserimento nel suo Paese.

Il Governo è anche intenzionato ad attuare programmi di prevenzione nei Paesi da cui provengono la maggior parte di minori non accompagnati (Albania, Marocco, Romania, Bangladesh, ecc.) ed a stipulare protocolli d'intesa con quei Paesi per la messa a punto di adeguate procedure di rimpatrio. Per i minori stranieri non accompagnati che richiedono asilo, il Governo intende dare piena attuazione alla risoluzione del Consiglio d'Europa del 26 giugno 1997, garantendo un'adeguata sistemazione in centri di accoglienza o in famiglie, realizzando colloqui con i minori che consentano un'esatta percezione dei problemi personali, attraverso funzionari con esperienza e formazione adeguata, valutando la domanda di asilo con particolare riguardo al prevalente interesse del minore e tenendo conto dell'esigenza di un ricongiungimento familiare.

b) Inoltre, per tutti i bambini stranieri regolarmente immigrati e soggiornanti nel nostro Paese occorre sviluppare adeguate politiche dell'integrazione, già indicate nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri. Il Governo è pertanto fortemente impegnato a consentire una più significativa integrazione scolastica di questi bambini, sia vigilando sull'adempimento dell'obbligo scolastico, sia adattando i programmi, sia attuando interventi individuali o di gruppo per il superamento di particolari difficoltà, sia sviluppando nella scuola un'educazione attenta alla multiculturalità. Inoltre il Governo cercherà di promuovere iniziative di formazione congiunta per gli operatori dei servizi sociali, sanitari, educativi e scolastici e per gli adulti appartenenti alle comunità straniere e nomadi, per l'integrazione dei bambini stranieri.

È necessario quindi:

- ridurre il più possibile i problemi di carattere linguistico e culturale, attraverso un insegnamento mirato della cultura e della lingua italiana;
- dotare l'organico funzionale della scuola di figure che si occupino, in specifico, di seguire l'accoglienza e l'inserimento dei bambini stranieri e dei bambini zingari, coordinare progetti ed effettuare valutazioni sugli stessi, così da organizzare in modo efficace ed efficiente gli interventi attuati a favore dell'inserimento e per la promozione di atteggiamenti favorevoli all'integrazione;
- favorire l'inserimento dei minori attraverso l'aggiornamento costante del corpo insegnante e l'utilizzo di figure quali i mediatori culturali;
- prevedere per i bambini e per le bambine, ma anche per le madri che spesso li seguono nei compiti e sono le più dirette coinvolte nella loro

educazione, un sostegno per l'apprendimento della lingua italiana nei primi anni di inserimento scolastico in modo da non compromettere il successo degli studi e, allo stesso tempo, la traduzione in lingua delle principali comunicazioni tra la scuola e la famiglia;

- promuovere l'adozione di moduli e materiali didattici che rispondano ai concreti bisogni di bambini che hanno alle spalle condizioni e situazioni diverse;
- creare un contesto positivo rivolto all'accoglienza delle differenze, in un'ottica di integrazione, con attenzione anche agli aspetti non strettamente didattici ma di tipo "ambientale", come l'utilizzo di giocattoli multietnici, di poster, ecc.

Il Governo si impegna a sollecitare l'istituzione sul piano locale di servizi che da una parte facilitino l'accesso alla scuola e dall'altra realizzino un'integrazione sociale, anche extrascolastica, di questi bambini, attraverso la predisposizione di luoghi di incontro con bambini italiani e di comuni attività ricreative-culturali.

c) Per i minori stranieri sottoposti a provvedimenti coercitivi - un numero di ragazzi non del tutto irrilevante, a causa anche del loro sfruttamento da parte delle organizzazioni criminali adulte - il Ministero di grazia e giustizia si impegna a:

- sviluppare la presenza di mediatori culturali nelle carceri minorili per consentire ai minori di svolgere attività di studio, apprendimento, formazione professionale;
- individuare famiglie o strutture disposte ad accogliere i giovani coinvolti in procedimenti penali, per assicurare la possibilità di beneficiare di misure alternative al carcere;
- sviluppare strumenti per l'inserimento, dopo la carcerazione, di questi ragazzi nel sistema scolastico, nel lavoro, in famiglie o strutture educative di accoglienza;
- promuovere una specifica formazione e aggiornamento degli operatori, dato che il minore straniero in carcere presenta problematiche peculiari.

d) Contro lo sfruttamento del minore straniero il Governo, anche in applicazione della legge n. 269/98, si impegna a intervenire sia con azioni di polizia, per colpire l'utilizzo del minore nella pedofilia, nella prostituzione e nelle attività criminali sia con azioni di sostegno volte al recupero ed al suo rientro assistito, se possibile, nel Paese di origine o alla sua integrazione sociale. Nell'ambito della legge n. 285/97, particolare attenzione sarà rivolta ai programmi degli enti locali per raggiungere tale finalità. Analoghe iniziative di particolare attenzione e sostegno saranno rivolte alle comunità nomadi per la migliore attuazione delle legge regionali in questo settore. Il Governo si impegna a riunire i responsabili della comunità nomadi a livello nazionale - e a stimolare le Regioni a fare altrettanto a livello locale - per stipulare un patto per avviare a risoluzione i problemi dell'evasione scolastica, della tu-

tela della salute, dell'integrazione sociale, della residenzialità, dell'accantonaggio.

- e) Per la tutela del minore straniero nei conflitti familiari. Il Governo nazionale si impegna all'individuazione di strumenti e risorse indispensabili per garantire i diritti dei bambini figli di genitori appartenenti a nazionalità, etnie, religioni e culture diverse nel caso di rottura dell'unità familiare e di conflitto tra i genitori; sollecitando in tale prospettiva anche gli enti locali.

2. Interventi di sostegno nei confronti dell'infanzia in difficoltà in altri Paesi nel mondo. Il Governo ritiene doveroso, in attuazione dei principi sanciti dalle convenzioni internazionali, esprimere la sua solidarietà internazionale nei confronti dell'infanzia e dell'adolescenza in difficoltà in altri Paesi, attraverso una serie di interventi per promuoverne migliori condizioni di vita e per alleviare situazioni di particolari sofferenze.

- a) Il Governo si impegna a sviluppare la cooperazione internazionale a favore dei minori:

- predisponendo un ricorso più sistematico a programmi multisettoriali integrati che si sviluppino in campo non solo sanitario ma anche educativo, tecnico professionale, sociale, ambientale;
- promuovendo iniziative di sensibilizzazione perché si sviluppino nei Paesi d'origine una cultura a favore dell'infanzia;
- stimolando i Paesi beneficiari a identificare le necessità e le priorità nella trattazione delle problematiche minorili;
- riservando, nell'ambito degli stanziamenti per la realizzazione di vari programmi nei Paesi beneficiari, una quota dei finanziamenti per iniziative a favore dell'infanzia;
- investendo particolari risorse nel settore educativo (educazione di base, formazione tecnico professionale, sostegno alle famiglie e alle madri, servizi sanitari);
- prevedendo, nel contesto di programmi di cooperazione, anche il problema della lotta al lavoro minorile, con strategie di incentivazione a favore dei Paesi in via di sviluppo;
- realizzando un efficace coordinamento tra gli interventi di cooperazione governativa promossi a livello centrale e quelli di cooperazione decentrata, nonché tra gli interventi di cooperazione sviluppati dalle istituzioni pubbliche e quelli promossi dal privato sociale.

- b) Assai rilevante, in un programma di solidarietà verso l'infanzia sofferente nel mondo, è lo sviluppo di quelle forme di sostegno a distanza di singoli minori in difficoltà che la comunità italiana spontaneamente ha fortemente incrementato in questi anni (ben 1.500 miliardi ogni anno sono raccolti e avviati nei Paesi assistiti).

Il Governo opererà con tutti gli organismi e i coordinamenti operanti nel settore. Il sostegno a distanza si dovrà primariamente orientare al miglioramento delle condizioni generali di vita dell'ambiente in cui il bambino è inserito e quindi, innanzi tutto, della famiglia. Si dovrà poi considerare con attenzione la necessità di migliorare gli interventi nelle strutture di accoglienza residenziale oltre che favorire la nascita di una rete di promozione e protezione locale dei diritti dei bambini.

Occorrerà, inoltre, prendere in considerazione non solo le difficoltà dei bambini nella prima infanzia ma anche quelle della fascia dell'adolescenza, e assicurare continuità alle iniziative di sostegno anche attraverso un intervento sussidiario della cooperazione governativa, che sia assicurata la massima trasparenza nella gestione dei fondi e dei progetti. All'uopo potranno essere stipulati protocolli di intesa, stimolati e facilitati dal Governo.

- c) L'affidamento *in loco*, come ulteriore declinazione del sostegno a distanza di un minore, rappresenta un terreno ancora poco praticato che il Governo si impegna a sviluppare per sensibilizzare la consapevolezza di quelle famiglie che possono sostenere l'accoglimento di un minore localmente, unitamente alla formazione degli operatori, delle autorità di giustizia e amministrative impegnate nel settore minorile.
- d) Si sono sviluppate in questi anni anche forme di sostegno a ragazzi stranieri attraverso l'ospitalità temporanea nel nostro Paese. Il Comitato per i minori stranieri, che già istituzionalmente ha una competenza in questa materia dovendo autorizzare l'ingresso, deve essere impegnato in un'adeguata selezione delle famiglie e delle strutture di accoglienza dei minori stranieri e nella segnalazione, ai servizi sociali locali, delle situazioni di temporanea ospitalità per un adeguato sostegno alle famiglie e ai minori. Inoltre, il Comitato dovrà curare la definizione dei livelli di responsabilità dei diversi organismi che intervengono nella realizzazione dei programmi di accoglienza, dovrà realizzare un controllo sulle associazioni che predispongono tali programmi, anche per assicurare trasparenza alla loro azione ed evitare, per quanto possibile, l'eccessiva reiterazione dei soggiorni in Italia degli stessi bambini, anche per assicurare a un maggior numero di essi l'opportunità di esperienze stimolanti.
- e) In materia di adozione internazionale, a seguito della ratifica con legge della Convenzione dell'Aja, il Governo è impegnato a dare seguito agli adempimenti previsti dalle norme di adeguamento e dalle disposizioni della convenzione, anche in considerazione di quanto stabilito nella Risoluzione del Parlamento europeo A4-0392/96 del 12 dicembre 1996 per il *Miglioramento del diritto e della cooperazione tra gli Stati membri in materia di adozione dei minori*. Nello spirito della legge di ratifica, il Governo si impegna a diffondere informazioni e conoscenze sui principi riconosciuti dalla Convenzione. In particolare, attraverso la Commissione per le adozioni internazionali si svilupperanno forme idonee di sensibilizzazione e promozione

di una più autentica cultura della solidarietà internazionale che considera l'adozione internazionale quale strumento di cooperazione internazionale e quindi profondamente collegata alle altre forme di aiuto.

Il Governo si impegna inoltre a realizzare una rete di intese bilaterali per rendere le procedure adozionali efficaci, snelle e trasparenti.

F. Modalità di finanziamento

In riferimento all'indicazione delle modalità di finanziamento degli interventi previsti dal presente Piano, come richiesto dall'articolo 2 della legge n. 451/1997, 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.

Parte terza Programma di azioni mirate per il periodo maggio 2000 – giugno 2001

Nel presentare il piano d'azione pluriennale previsto dalla legge 23 dicembre 1997, n. 451, il Governo ritiene opportuno specificare alcuni degli obiettivi che intende perseguire con particolare incisività nel corso del periodo maggio 2000-giugno 2001.

Si tratta innanzitutto dell'applicazione piena delle leggi approvate dal 1997 ad oggi:

- la legge 23 dicembre 1997, n. 451, che istituisce l'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza;
- la legge 28 agosto 1997, n. 285, che finanzia la realizzazione di progetti per l'infanzia e l'adolescenza;
- la legge 31 dicembre 1998, n. 476, che recepisce la Convenzione dell'Aja sulle adozioni internazionali;
- la legge 3 agosto 1998, n. 269, contro lo sfruttamento sessuale dei minori;
- la legge 6 marzo 1998, n. 40, e il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sulla disciplina dell'immigrazione, nella parte che riguarda i minori stranieri;
- la legge n. 53 del 2000, per il sostegno della maternità e della paternità.

Resta pieno l'impegno del Governo alla concreta ed integrale realizzazione degli interventi indicati dal Piano d'azione pluriennale.

L'Osservatorio nazionale

Grazie alla legge n. 451 del 1997, l'Italia dispone ormai di un vasto ed organico sistema di conoscenze sulle condizioni di vita dei minori, costituito da una rete di osservatori regionali collegati all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e al Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il Governo intende nei prossimi mesi completare l'attivazione di questa rete, anche al fine di predisporre il prossimo rapporto al Parlamento sulla condizione dell'infanzia in Italia.

Sarà inoltre valorizzata la funzione di studio e progettazione dell'Osservatorio nazionale per facilitare l'avvio delle riforme previste dal Piano d'azione.

Il rilancio della legge n. 285 del 1997

In attuazione della legge n. 285 del 1997 sono stati trasferiti 880 miliardi a Regioni e Comuni per la realizzazione di servizi per le famiglie ed i bambini. Dall'applicazione di questa legge, che per la prima volta nel nostro Paese destina consistenti risorse all'infanzia, sono nati più di 3000 progetti e circa 7000 interventi a favore dei cittadini più piccoli: servizi di sostegno alla relazione genitori-figli; di contrasto della povertà e della violenza; misure alternative al ricovero negli istituti assistenziali; sperimentazione di nuovi servizi socioeducativi per la prima infanzia; servizi ricreativi e per il tempo libero, ecc.

Il Governo trasferirà nel corso dei prossimi due mesi la quota del 2000, pari a 320 miliardi per la prosecuzione e il rafforzamento di tutte queste iniziative. Con la 285/97 è in corso una vera e propria ridefinizione dello stato sociale dell'infanzia nelle realtà locali. Il Governo nei prossimi mesi darà vita ad un'intensa attività di rilancio, promozione e monitoraggio della legge affinché lo sforzo progettuale raggiunga tutti i territori, anche quelli che nel primo triennio hanno avuto difficoltà applicative.

Per il nuovo triennio di applicazione della legge n. 285 del 1997 le indicazioni del Parlamento, dell'Osservatorio e del Centro nazionale convergono sulla necessità che i progetti locali tengano conto di alcune priorità:

- Rafforzare la promozione di città sostenibili per i bambini e le bambine, attraverso l'intensificazione delle risorse destinate alla lotta al degrado ambientale e sociale, la creazione di spazi di gioco e di incontro tra le persone, la valorizzazione dei cortili, dei giardini, delle strutture scolastiche, la promozione di percorsi di partecipazione diretta delle nuovissime generazioni alla discussione ed alla decisione su temi di rilevante e diretto interesse per la loro vita di cittadini.
- Estendere la sistematica prevenzione delle forme di violenza e di sfruttamento sui bambini e le bambine, attraverso il potenziamento e la riqualificazione

di tutti i servizi territoriali sociali, educativi e sanitari, che devono essere impegnati in prima linea nel sostegno dei genitori in difficoltà, e valorizzando l'affidamento familiare e l'adozione.

- Avviare la trasformazione degli ospedali affinché siano garantiti adeguati spazi per i piccoli pazienti che tengano conto delle loro esigenze di gioco, di studio, di affetto, di amicizia e di rapporto con i genitori.
- Attivare azioni e servizi rivolti all'adolescenza e alla preadolescenza, in particolare quelli che favoriscano la salute fisica e mentale, la crescita dell'autonomia, della responsabilità, della partecipazione alla vita civile anche attraverso un diverso atteggiamento nei confronti del tempo libero, dei percorsi formativi, di preparazione al lavoro, di confronto con la dimensione europea. Secondo l'Unicef, infatti, il tema dell'adolescenza e della preadolescenza è tra i più importanti nella strategia globale di sviluppo dei diritti umani.
- Sostenere lo sviluppo e la creazione di servizi di mediazione familiare generalizzando le esperienze positive già compiute in alcuni comuni.

La nuova legge sulle adozioni internazionali

Con la nuova disciplina delle adozioni internazionali (legge n. 476 del 1998) le coppie che intenderanno adottare dei bambini vedranno ridursi l'attesa per conseguire l'idoneità da 20 a 9 mesi, godranno di un nuovo sistema di astensione dal lavoro, potranno dedurre nella dichiarazione dei redditi le spese sostenute, e soprattutto avranno la sicurezza di agire davvero nell'interesse dei bambini senza rischiare di alimentare il mercato della disperazione.

La Commissione per le adozioni internazionali ed il Centro nazionale di documentazione saranno impegnati in una campagna capillare di informazione pubblica sulle nuove procedure dell'adozione internazionale.

È necessario inoltre che l'Italia si attivi verso i Paesi dell'Est e, in particolare, verso quelli da cui provengono la maggior parte dei minori adottati nel nostro Paese: Russia, Bielorussia ed Ucraina.

Il Governo italiano, anche in collaborazione con la Commissione per le adozioni internazionali, si impegna ad avviare i contatti necessari al fine di proporre una serie di accordi bilaterali con questi Paesi. Scopo degli accordi sarà quello di definire interventi di cooperazione e di aiuto oltre che le forme della collaborazione tra le rispettive autorità in materia di adozione.

Contro lo sfruttamento e la violenza sessuale

Sarà consegnata al Parlamento la prima Relazione sullo stato di applicazione della legge n. 269 del 1998 contro lo sfruttamento e la violenza sessuale, la pedofilia, la pornografia, la prostituzione minorile e il turismo sessuale. Il Governo è impegnato a garantire - a tutti i livelli istituzionali ed operativi - la massima attività di coordinamento e monitoraggio sull'applicazione della nuova legge.

Inoltre il Governo si impegna a realizzare una campagna di informazione e sensibilizzazione rivolta a tutti i genitori, finalizzata alla valorizzazione della maternità e paternità ed al sostegno della responsabilità genitoriale.

Rifinanziare la legge n. 216 del 1991

Per garantire la possibilità di interventi tempestivi e straordinari di fronte a situazioni particolarmente gravi per la condizione minorile, il Governo intende procedere nella prossima finanziaria al rifinanziamento della legge n. 216 del 1991 destinata alla realizzazione di interventi di prevenzione della criminalità dei minorenni.

Contro il lavoro minorile

Il Governo intende riaprire il dialogo con le parti sociali affinché sia data applicazione alla Carta di impegni contro il lavoro minorile del 1998 e sia intensificata l'attività di controllo degli ispettorati.

Il Ministero della pubblica istruzione, in sintonia con l'applicazione della riforma dei cicli scolastici e d'intesa con il Ministro per la solidarietà sociale, promuoverà una campagna d'informazione diffusa e capillare per la promozione della formazione scolastica da realizzarsi entro i prossimi mesi, così come vanno sostenute tutte le iniziative contro l'evasione e la dispersione scolastica.

A questo riguardo va particolarmente sostenuta l'esperienza dei "maestri di strada", progetto - già finanziato dalla legge n. 285 del 1997 e sperimentato in alcune città - che ha dimostrato di essere efficace nel recupero dei ragazzi che hanno abbandonato la scuola.

Il progetto obiettivo materno infantile

Il Progetto obiettivo materno infantile è lo strumento operativo, all'interno del Piano sanitario nazionale, per una politica di tutela dell'infanzia, della maternità e della salute della donna più in generale. La sua strategia è quella dell'integra-

zione tra interventi sanitari e interventi sociali, collegando i diversi servizi presenti sul territorio. Ciò riguarda, ad esempio, la prevenzione delle gravidanze a rischio, valutando anche il "rischio sociale" determinato dall'emarginazione e dall'isolamento; la prevenzione del disagio adolescenziale e dei comportamenti devianti, spesso determinati da esperienze di violenza e di sfruttamento sessuale; la cura e la riabilitazione dei bambini con malattie croniche o gravi patologie, favorendo il più possibile la loro permanenza in famiglia. Per la concreta realizzazione di questi importanti obiettivi sono essenziali i consultori familiari e i pediatri di base. È la sensibilità, il dinamismo, la capacità operativa di queste figure la più importante garanzia per la salute dei bambini e delle bambine ed uno dei fattori più significativi di sostegno dei genitori.

Il Comitato minori stranieri

Il Comitato per la tutela dei minori stranieri, previsto dalla legge sull'immigrazione, procederà a realizzare 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. Sarà inoltre attivata un'agenzia nazionale che si farà carico di esaminare, caso per caso, l'opportunità di avviare un processo di integrazione del minore nel nostro Paese o di organizzarne il rientro in famiglia. A tal fine saranno avviate due attività: una in Italia, con l'istituzione di una rete di centri attivi nell'accoglienza; una seconda nei Paesi di origine, per prevenire le partenze illegali e favorire i rientri in famiglia.

Si reputa inoltre opportuno stipulare protocolli operativi specifici, il primo dei quali con il Coni e la Federcalcio, per affrontare il tema dei numerosissimi minori stranieri che ogni anno vengono a contatto con il sistema delle società sportive nella speranza di un ingaggio.

Si intende, infine, avviare d'intesa con le associazioni degli immigrati, in particolare quelle femminili, una campagna di informazione e sensibilizzazione presso le famiglie immigrate contro le mutilazioni genitali delle bambine, perseguite dalle nostre leggi, ma ancora troppo raramente denunciate perché legittimate dalle tradizioni delle comunità di provenienza.

Bambini nel mondo

Sostegno a distanza e cooperazione allo sviluppo sono due pilastri dell'intervento umanitario italiano nel mondo. In questi ultimi anni si sono moltiplicate le situazioni di crisi con un impatto diretto e devastante sulla popolazione minorile: guerre, catastrofi naturali, povertà e sottosviluppo.

Sono temi al centro della riflessione mondiale che si svolgerà nel 2001 nel corso del Summit dei Capi di Stato e di Governo sul futuro della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo.

L'Italia ha sempre avuto un ruolo di primo piano in tutte le circostanze grazie alla generosità ed intraprendenza dei suoi cittadini e delle famiglie.

Il Governo si impegna a dar vita ad un coordinamento "pro infanzia" unitario e permanente per la gestione dell'intervento umanitario in caso di emergenze, cui saranno invitate a partecipare tutte le organizzazioni attive nel settore degli aiuti umanitari, del sostegno a distanza e della cooperazione.

Il Governo si impegna inoltre con la prossima legge finanziaria ad aumentare i fondi per la cooperazione allo sviluppo finalizzata ad interventi a favore di migliori condizioni di vita e di sviluppo per l'infanzia in difficoltà.

Bambini e TV

Sulla scorta delle indicazioni dell'Osservatorio nazionale, il Governo auspica con decisione che il servizio pubblico radiotelevisivo voglia dedicare sforzi ed impegno al fine di garantire un'offerta televisiva di grande qualità e spessore educativo, soprattutto promuovendo una produzione autonoma di programmi misurati sulle esigenze dei bambini che vivono in Italia e differenziando l'offerta a seconda del *target*: bambini e bambine, preadolescenti e adolescenti. Un'offerta che sia sempre più in linea con le indicazioni contenute nella Convenzione di New York, che vedono i mezzi di comunicazione non come realtà da cui difendersi, ma come strumenti che possono svolgere un ruolo cruciale nello sviluppo delle nuove generazioni.

Un piano d'azione europeo

Il Governo italiano infine si impegna a proporre all'Unione una strategia europea a favore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In primo luogo avviando una modifica del trattato istitutivo, volta a riconoscere anche formalmente il tema delle nuove generazioni e dei loro diritti, e iniziando a mettere in cantiere un vero e proprio piano d'azione europeo per l'infanzia e l'adolescenza.

Sono molti infatti i problemi che possono trovare una soluzione adeguata solo attraverso un governo europeo: la tratta di minorenni, gli stranieri non accompagnati, le politiche di sviluppo e di sostegno per i Paesi dell'Est, le strategie di contrasto delle nuove criminalità informatiche, i problemi legati al consumo di alcool e di nuove droghe, l'affiorare del fenomeno del nomadismo di minorenni. Ma non ci sono solo questi gravi problemi a legittimare un piano d'azione: c'è

la profonda necessità che si attivino politiche comuni rivolte alle nuove generazioni, nuove politiche di *welfare* ed azioni concrete con l'obiettivo di far crescere una cittadinanza europea reale e non solo virtuale, attraverso il protagonismo e la partecipazione dei più giovani tra gli europei.

Il pubblico tutore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

Pur nella consapevolezza dell'oggettiva difficoltà, in questo scorcio di legislatura, di realizzare nuovi interventi normativi, il Governo intende onorare un impegno europeo con l'istituzione della figura del pubblico tutore dei bambini e delle bambine. In coerenza con un disegno politico federalista, si individueranno in capo a questa figura compiti attualmente esercitati dallo Stato, all'interno di una collocazione territoriale più vicina alle persone.

I compiti principali saranno quelli dell'ascolto dei problemi delle persone in formazione, della difesa dei loro interessi, della promozione delle azioni positive per l'infanzia e l'adolescenza, del potenziamento della tutela dei relativi diritti. È un'innovazione istituzionale che vuole anche inaugurare una fase nuova e più incisiva d'azione per il rispetto e la valorizzazione dei diritti sanciti dalla Convenzione di New York. Sarà di fondamentale importanza a questo riguardo la collaborazione e l'impegno delle Regioni.

L'ascolto dei cittadini più piccoli

Sono necessarie ed urgenti delle norme di adeguamento del nostro ordinamento affinché siano concretamente realizzabili le disposizioni di principio contenute nella Convenzione europea sull'ascolto dei minori, ratificata dal nostro Paese lo scorso anno. Il Governo si impegna a presentare al Parlamento il testo di un disegno di legge che consentirà l'ascolto dei minori non solo nei procedimenti giudiziari ma anche in quelli amministrativi.

Unione europea

Parlamento europeo

Decisione n. 293/2/CE, Programma d'azione comunitaria sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2000-2003) (programma Daphne)¹

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 Commissione², visto il parere del Comitato economico e sociale³, visto il parere del Comitato delle regioni⁴, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato⁵, 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 alla salute fisica e psichica delle vittime; gli effetti di tale violenza sono così diffusi nella Comunità da rappresentare un grande flagello sanitario.

(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) L'Organizzazione mondiale della sanità definisce la salute come uno stato di benessere fisico, mentale e sociale completo, che non consiste soltanto nell'assenza di malattie o infermità; a norma dell'articolo 3, lettera p), del trattato, l'azione della Comunità deve comportare un contributo alla realizzazione di un livello elevato di protezione della salute.

(4) Questi principi sono riconosciuti nella convenzione delle Nazioni Unite del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, nella convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo, nella dichiarazione

¹ Pubblicata in GUCE L 34 del 9 febbraio 2000.

² GU C 259 del 18.8.1998, pag. 2, GU C 89 del 30.3.1999, pag. 42 e GU C 162 del 9.6.1999, pag. 11.

³ GU C 169 del 16.6.1999, pag. 35.

⁴ GU C 89 del 30.3.1999, pag. 42.

⁵ Parere del Parlamento europeo del 16 aprile 1999 (GU C 219 del 30.7.1999, pag. 497), posizione comune del Consiglio del 13 settembre 1999 (GU C 317 del 4.11.1999, pag. 1). Decisione del Parlamento europeo del 17 novembre 1999 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale). Decisione del Consiglio del 13 dicembre 1999.

di Vienna del 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne, nella dichiarazione e nella piattaforma d'azione adottate nel 1995 dalla IV Conferenza mondiale sulle donne a Pechino, nella dichiarazione e nel piano d'azione contro il commercio sessuale e lo sfruttamento dei minori, adottati nel 1996 dalla conferenza di Stoccolma, e nella dichiarazione di Lisbona del 1998 sulle politiche e i programmi per i giovani emanata dalla Conferenza mondiale dei Ministri della gioventù.

(5) L'Unione europea ha agito nell'ambito della giustizia e degli affari interni, in particolare mediante l'azione comune del 24 febbraio 1997 per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini⁶; i risvolti penalistici della violenza sono di competenza degli Stati membri.

(6) Nelle risoluzioni del 18 gennaio 1996 sulla tratta degli esseri umani⁷, del 19 settembre 1996 sui minorenni vittime di violenze⁸, del 12 dicembre 1996 su misure per la protezione dei minori nell'Unione europea⁹, del 16 settembre 1997 sulla necessità di organizzare una campagna a livello dell'UE per la totale intransigenza nei confronti della violenza contro le donne¹⁰ e del 16 dicembre 1997 sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale¹¹ il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a preparare e ad applicare programmi d'azione per combattere tale violenza.

(7) Nella comunicazione del 24 novembre 1993 su un quadro d'azione nel campo della sanità pubblica la Commissione ha individuato, fra l'altro, la prevenzione delle lesioni personali come importante area d'azione nel campo della sanità pubblica; in questo ambito, l'8 febbraio 1999 è stata

adottata la decisione n. 372/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un programma d'azione comunitaria sulla prevenzione delle lesioni personali¹².

(8) Favorendo l'acquisizione di conoscenze più approfondite e una più ampia diffusione delle informazioni sulla violenza contro i bambini, i giovani e le donne e sviluppando iniziative complementari ai programmi e azioni già esistenti a livello comunitario, pur evitando duplicati superflui, il programma contribuirà in modo incisivo a ridurre lo sfruttamento e ad assicurare un alto livello di tutela della salute umana, nei suoi aspetti fisici, psichici e sociali, e un'elevata qualità della vita.

(9) Un'azione diretta contro la violenza sui bambini, sui giovani e sulle donne è essenzialmente parte dell'attività degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale.

(10) 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 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.

(11) Questo programma può recare un valore aggiunto individuando e promuovendo le buone pratiche, incoraggiando l'innovazione e favorendo lo scambio delle pertinenti esperienze maturate nelle diverse azioni intraprese negli Stati membri, ivi compreso lo scambio d'informazioni sulle diverse normative e sui risultati conseguiti.

(12) Conformemente ai principi di sussi-

⁶ GUL 63 del 4.3.1997, pag. 2.

⁷ GU C 32 del 5.2.1996, pag. 88.

⁸ GU C 320 del 28.10.1996, pag. 190.

⁹ GU C 20 del 20.1.1997, pag. 170.

¹⁰ GU C 304 del 6.10.1997, pag. 55.

¹¹ GU C 14 del 19.1.1998, pag. 39.

¹² GUL 46 del 20.2.1999, pag. 1.

diarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato, gli obiettivi delle misure proposte possono essere realizzati meglio a livello comunitario; la presente decisione non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tali obiettivi.

(13) In questo campo è necessario promuovere una collaborazione attiva fra la Commissione, gli Stati membri e le organizzazioni non governative (ONG), in particolare quelle che si occupano del benessere e della qualità della vita dei bambini, dei giovani e delle donne, come vanno incoraggiate le sinergie fra tutte le politiche e le misure pertinenti promuovendo la cooperazione fra ONG, altre organizzazioni e autorità nazionali, regionali e locali.

(14) Allo scopo di raggiungere gli obiettivi del programma e sfruttare le risorse disponibili nel modo più efficiente, i settori in cui intervenire devono essere scelti attentamente selezionando i progetti che offrono un maggiore valore aggiunto comunitario e mostrano come sperimentare e divulgare idee innovative ai fini della prevenzione della violenza nell'ambito di un approccio pluridisciplinare.

(15) Dovrebbe essere promossa la cooperazione con le organizzazioni internazionali competenti nei settori contemplati al presente programma, nonché con tutte le parti interessate a impedire la violenza.

(16) Dovrebbero essere adottate disposizioni per consentire la partecipazione al programma dei paesi candidati nella fase di preadesione, secondo le condizioni stabilite nei relativi accordi, in particolare gli accordi di associazione e i relativi protocolli aggiuntivi.

(17) Per aumentare il valore e l'impatto del programma, occorrerebbe effettuare una valutazione costante delle azioni intraprese, con particolare riguardo alla loro efficacia e al raggiungimento degli obiettivi stabiliti nonché al fine di introdurre gli adeguamenti eventualmente necessari.

(18) Questo programma dovrebbe avere durata quadriennale affinché le azioni da realizzare dispongano di un tempo sufficiente per raggiungere gli obiettivi stabiliti.

(19) Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione dovrebbero essere adottate in base alla decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione¹³.

(20) La presente decisione stabilisce, per tutta la durata del programma, una dotazione finanziaria di massima che costituisce il riferimento principale, a norma del punto 33 dell'accordo interistituzionale fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, del 6 maggio 1999, sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio¹⁴.

Decidono:

Articolo 1

Istituzione del programma

1. È adottato un programma d'azione comunitaria contro la violenza sui bambini, sui giovani e sulle donne per il periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2003.

2. L'obiettivo del presente programma è contribuire a garantire un elevato livello di tutela della salute fisica e psichica proteggendo i bambini, i giovani e le donne dalla violenza (anche sotto forma di sfruttamento e abusi sessuali), attraverso la prevenzione della violenza e il sostegno a coloro che ne sono vittime, in particolare al fine di prevenire in futuro la loro esposizione alla violenza. Esso mira anche ad aiutare e a incoraggiare le organizzazioni non governative (ONG) e le altre organizzazioni attive in questo settore. Il programma contribuisce così al benessere sociale.

3. Le azioni da realizzare nel quadro del programma allegato intendono promuovere:

a) azioni transnazionali finalizzate alla creazione di reti pluridisciplinari, allo

¹³ GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

¹⁴ GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1.

- scambio d'informazioni e di migliori pratiche e alla cooperazione a livello comunitario;
- b) azioni transnazionali volte ad accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica;
- c) azioni complementari.

Articolo 2

Attuazione

1. La Commissione assicura, in stretta cooperazione con gli Stati membri, l'attuazione delle azioni di cui all'articolo 1, paragrafo 3, a norma dell'articolo 5.
2. La Commissione, previa consultazione degli Stati membri, coopera con le istituzioni e le organizzazioni operanti nel settore della prevenzione e della protezione contro la violenza sui bambini, sui giovani e sulle donne e nel sostegno alle vittime. Essa incoraggia, in particolare, la cooperazione transnazionale fra le ONG e le autorità nazionali, regionali e locali.
3. La Commissione tiene conto delle attività svolte in questo campo a livello nazionale, regionale e locale. Essa assicura parimenti un approccio equilibrato fra i diversi gruppi obiettivo.
4. Le azioni intraprese coinvolgono un numero consistente di Stati membri.

Articolo 3

Dotazione finanziaria

1. La dotazione finanziaria per l'attuazione del programma quadriennale (2000-2003) è pari a EU 20 milioni.
2. Gli stanziamenti annuali sono autorizzati dall'autorità di bilancio entro i limiti delle prospettive finanziarie.
3. Il contributo comunitario varia secondo la natura dell'azione. Esso non può superare l'80 % del costo totale dell'azione.

Articolo 4

Coerenza e complementarità

La Commissione assicura la coerenza e la complementarità fra le azioni comunitarie ad attuare nel quadro del programma e

quelle realizzate nell'ambito di altri programmi e misure comunitari, compresi gli sviluppi futuri nel campo della sanità.

Articolo 5

Misure di attuazione

1. Le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione concernenti i punti citati in seguito sono adottate secondo la procedura di gestione di cui all'articolo 6, paragrafo 2:
 - a) il programma annuale di lavoro per l'attuazione delle misure contemplate nel programma, comprese le implicazioni finanziarie e i criteri di selezione,
 - b) l'equilibrio generale fra le varie componenti del programma,
 - c) la procedura di coordinamento con i programmi e le azioni direttamente rilevanti per il conseguimento dell'obiettivo del presente programma,
 - d) le disposizioni cui improntare la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali di cui all'articolo 8,
 - e) le procedure di controllo e valutazione del programma.
2. 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 6, paragrafo 3.

Articolo 6

Comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 4 e 7 della decisione 1999/468/CE, in osservanza dell'articolo 8 della stessa. Il periodo di cui all'articolo 4, paragrafo 3 della decisione 1999/468/CE è fissato a due mesi.
3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 3 e 7 della decisione 1999/468/CE, in osservanza dell'articolo 8 della stessa.
4. Il comitato adotta il proprio regolamento interno.

Articolo 7

Partecipazione dei paesi EFTA-SEE, dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, di Cipro, di Malta e della Turchia

Il programma è aperto alla partecipazione:

- dei paesi EFTA-SEE, secondo le condizioni stabilite nell'accordo SEE;
- dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, secondo le condizioni stabilite negli accordi europei, nei loro protocolli aggiuntivi e nelle decisioni dei rispettivi consigli d'associazione;
- di Cipro, finanziata mediante stanziamenti supplementari secondo procedure a convenire con detto paese;
- di Malta e della Turchia, finanziate mediante stanziamenti supplementari, ai sensi delle disposizioni del trattato.

Articolo 8

Cooperazione internazionale

Fatto salvo l'articolo 300 del trattato, durante l'attuazione del presente programma, è incoraggiata la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti nei settori contemplati al programma, nonché con tutte quelle che si occupano di prevenzione e protezione contro ogni forma di violenza.

Articolo 9

Monitoraggio e valutazione

1. In sede di attuazione della presente decisione, la Commissione adotta le misure necessarie a garantire il monitoraggio e la valutazione continua del programma, tenendo conto degli obiettivi generali e specifici di cui all'articolo 1 e all'allegato.
2. Nel secondo anno del programma la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione.
3. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione finale sulla conclusione del programma.
4. La Commissione include nelle relazioni di cui ai paragrafi 2 e 3 le informazioni relative al finanziamento comunitario nei va-

ri campi di azione e alla complementarità con le altre azioni di cui all'articolo 4, nonché i risultati delle valutazioni. Le relazioni sono inoltre presentate al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.

Articolo 10

Entrata in vigore

La presente decisione entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Fatto a Bruxelles, addì 24 gennaio 2000.

Omissis

Allegato

Obiettivi e azioni specifiche

I. Azioni transnazionali finalizzate alla creazione di reti pluridisciplinari, allo scambio di informazioni e di migliori pratiche e alla cooperazione a livello comunitario

Obiettivo: *Assistere e incoraggiare la collaborazione tra le organizzazioni non governative (ONG) e le altre organizzazioni, comprese le autorità pubbliche, impegnate contro la violenza*

1. Sostegno alla creazione e al potenziamento di reti pluridisciplinari e promozione e sostegno della cooperazione fra le ONG e le varie organizzazioni e organismi pubblici a livello nazionale, regionale e locale, allo scopo di migliorare, per ambo le parti, il livello di conoscenza e la comprensione dei rispettivi ruoli e di facilitare lo scambio delle informazioni pertinenti.

2. Promozione e scambio di migliori pratiche compresi progetti pilota a livello comunitario, sulla prevenzione della violenza e sul sostegno e la protezione dei bambini, dei giovani e delle donne.

Le reti svolgono in particolare attività dirette a affrontare i problemi connessi alla violenza, le quali:

- 1) creino un quadro comune per l'analisi della violenza, comprese la definizione dei vari tipi di violenza, le sue cause e tutte le sue conseguenze;

- 2) quantifichino l'impatto effettivo che i vari tipi di violenza hanno in Europa sulle vittime e sulla società al fine di definire una risposta adeguata;
- 3) valutino tipo ed efficacia delle misure e delle pratiche per prevenire e individuare la violenza, anche sotto forma di sfruttamento e abuso sessuale, e a offrire sostegno alle vittime della violenza, in particolare al fine di prevenire in futuro la loro esposizione alla violenza.

II. Azioni transnazionali volte ad accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica

Obiettivo: *Favorire una maggiore consapevolezza dell'opinione pubblica riguardo alla violenza e alla prevenzione della violenza contro i bambini, i giovani e le donne, comprese le vittime della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento sessuale, lo sfruttamento sessuale a scopo commerciale e altri abusi sessuali*

1. Sostegno a campagne di informazione in cooperazione con gli Stati membri e i progetti pilota a valore aggiunto europeo, nonché di attività dirette ad accrescere la consapevolezza della popolazione, in particolare, dei bambini e dei giovani, degli educatori e delle altre categorie di persone interessate, nonché dei mezzi di informazione sui potenziali rischi della violenza e sui mezzi per scongiurarli, compresa la conoscenza della legislazione, l'educazione sanitaria e la formazione nell'ambito della lotta alla violenza.
2. Sviluppo di una fonte di informazioni a livello comunitario in grado di assistere e informare le ONG e gli enti pubblici con i

dati divulgabili raccolti da fonti governative, non governative e accademiche, relativi al settore della violenza, della sua prevenzione, del sostegno alle vittime e degli strumenti per prevenirla, nonché divulgazione delle informazioni su tutte le misure ed i programmi in materia sviluppati sotto gli auspici della Comunità. Ciò dovrebbe rendere possibile l'integrazione dei dati in tutti i sistemi d'informazione attinenti.

3. Studi nel campo della violenza e degli abusi sessuali e sugli strumenti per prevenirli con lo scopo, fra l'altro, di individuare le procedure e le politiche più efficaci per prevenire la violenza e dare sostegno a chi ne è stato vittima, in particolare al fine di prevenire in futuro l'esposizione alla violenza, e con lo scopo di studiarne i costi sociali ed economici al fine di definire adeguate risposte al fenomeno.

4. Miglioramento della consapevolezza, della denuncia e degli atteggiamenti legati alle conseguenze della violenza.

III. Azioni complementari

Nell'esecuzione del programma, la Commissione può, ai sensi degli articoli 2 e 5 della decisione, far ricorso a organismi di assistenza tecnica il cui finanziamento è compreso all'interno della dotazione di bilancio globale del programma. Essa può servirsi di esperti alle stesse condizioni. Inoltre, la Commissione potrà organizzare seminari, convegni o altri incontri di esperti, in grado di facilitare l'esecuzione del programma, e migliorare le attività d'informazione, di pubblicazione e di diffusione.

Consiglio d'Europa

Assemblea parlamentare

*Raccomandazione 1459/2000, Piano d'azione per i bambini del Kosovo¹
(traduzione non ufficiale)*

1. L'Assemblea parlamentare fa riferimento alle proprie Raccomandazioni 1376 (1998), 1397 (1999), 1400 (1999) e 1403 (1999) sulla crisi in Kosovo e sulla situazione nella Repubblica Federale di Jugoslavia, e alle proprie raccomandazioni 1385 e 1404 (1999) sulla situazione del Kosovo.

2. L'Assemblea afferma che il dramma dei bambini in guerra o nei conflitti armati è una questione prioritaria la quale necessita di un'azione di emergenza da parte di tutti gli Stati membri, in cooperazione con il Consiglio d'Europa e altre importanti organizzazioni internazionali, quali l'Unicef, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e altri.

3. L'Assemblea ammonisce che pronte ed efficienti misure sono necessarie al fine di evitare l'esclusione sociale dei bambini di guerra, non ultimo perché, di regola, i bambini socialmente esclusi divengono adulti socialmente esclusi.

4. L'Assemblea ribadisce che tutti i bambini della regione hanno un uguale bisogno di protezione ed assistenza, a prescindere dalla loro nazionalità o etnia.

5. La complicata situazione etnica in Kosovo e in Montenegro è fonte di serie tensioni etniche, particolarmente preoccupanti in Kosovo. Esse producono un effetto più sfavorevole sui bambini. Le vite dei

bambini serbi e rom nel Kosovo sono a rischio, ciò rappresenta una questione di massima preoccupazione.

6. L'Assemblea nota con preoccupazione che l'assistenza umanitaria è stata fornita in modo discontinuo ed iniquo rispetto ai bisogni dei differenti gruppi etnici.

7. Pur appoggiando le pressioni sulle Autorità Jugoslave a conformarsi agli standard del Consiglio d'Europa, l'Assemblea crede che le modalità con cui viene fornita l'assistenza umanitaria dovrebbero essere riconsiderate e riorganizzate tenuto conto delle attuali condizioni.

8. L'Assemblea raccomanda che il Comitato dei ministri:

i. spinga gli Stati membri del Consiglio d'Europa:

a. a rivedere il sistema delle sanzioni economiche contro la Repubblica Federale Jugoslava e l'assistenza umanitaria al fine di assicurare il benessere fisico dei bambini;

b. ad avere un approccio imparziale nel garantire aiuti umanitari, ed a prevedere anche speciali programmi di aiuto per bambini;

c. a contribuire a programmi per la salute e l'istruzione a tutti i livelli;

ii. spinga l'Unicef, la Missione in Kosovo delle Nazioni Unite (Unmik), l'ACNUR e il CICR:

¹ Dibattito dell'Assemblea del 7 aprile 2000 (16° seduta) (vedi Doc. 8675, rapporto del Comitato per gli Affari Sociali, Sanitari e della Famiglia, relatore: Poptodorova; e Doc. 8703, parere del Comitato per la Migrazione, Rifugiati e Demografia, relatore: Vermut-Mangold).

- a. ad assicurarsi che siano prese tutte le misure di sicurezza atte a proteggere le vite dei bambini nelle aree minate o contro ogni atto di rappresaglia e ad adottare speciali misure di protezione per i bambini rom e serbi della regione;
 - b. ad assicurare che i bambini abbiano alloggi dignitosi e riscaldamento;
 - c. a garantire pieno ed uguale accesso ai servizi sanitari per tutti i bambini appartenenti a tutti i gruppi etnici, ed in particolare ad assicurare cure mediche e psicologiche dei bambini vittime di guerra; a portare avanti ed a monitorare la vaccinazione su ampia scala dei bambini;
 - d. ad accelerare la ricostruzione di strutture scolastiche distrutte o danneggiate;
 - e. a garantire l'accesso a programmi e servizi educativi e ricreativi attuando programmi di doposcuola e sviluppando una rete di programmi prescuola;
 - f. ad introdurre programmi per bambini che si focalizzino sulle attività ricreative ed in particolare sullo sport quale strumento di integrazione;
 - g. a fornire il servizio di trasporto per la scuola al fine di facilitarne l'accesso e stimolare l'istruzione;
 - h. a procurare l'informazione circa la salute e la sicurezza ed i servizi sanitari, i quali dovrebbero includere:
 - controlli sanitari di base per i bambini adeguati ai bisogni;
 - programmi sanitari di promozione sull'igiene, la sicurezza e la nutrizione;
 - seminari di educazione sanitaria per i genitori sulla salute dei bambini e sull'accessibilità dei servizi sanitari per bambini;
 - i. ad organizzare meglio la prescuola e l'istruzione elementare; a fornire materiale didattico ed a formare gli insegnanti che dovranno educare gli studenti alla tolleranza etnica, e ai valori della pace e della democrazia.
9. In fine, l'Assemblea raccomanda che il Comitato dei ministri trasmetta la presente raccomandazione a tutte le organizzazioni coinvolte.

Raccomandazione 1460/2000, Istituzione di un Ombudsman europeo per i bambini¹
(traduzione non ufficiale)

1. Il Consiglio d'Europa ha recentemente celebrato 50 anni di esistenza e di lavoro il quale si è sostanziato in modo particolare nella fissazione di *standard*. Molte delle sue convenzioni, risoluzioni e raccomandazioni, sia del Comitato dei ministri che dell'Assemblea, hanno riguardato esclusivamente od in parte i bambini ed i loro diritti. Vi è anche la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti del Bambino che ha compiuto dieci anni. A quale stadio è la sua applicazione?

2. Per l'Assemblea è chiaro che esiste ancora un abisso fra i principi dichiarati e la realtà. In Europa per molti bambini la vita di

ogni giorno significa prostituzione, lavoro e povertà, mentre altri sono rinchiusi - denutriti e privati di istruzione - in campi per rifugiati o resi disabili per tutta la vita dalle mine.

3. Questa è una situazione per la quale dobbiamo provare a fare qualcosa. Nuovi mezzi devono essere trovati per trasformare l'impegno dei paesi in realtà nazionale. I bambini hanno dei diritti e devono avere la possibilità di far sentire la loro voce se tali diritti vengono loro negati, ciò implica una legislazione, inizialmente ad un livello nazionale, che effettivamente protegga i bambini.

4. Alcuni Stati - ancora troppo pochi - hanno conformemente istituito l'ufficio

¹ Dibattito dell'Assemblea del 7 aprile 2000 (16^a seduta) (vedi doc. 8552, rapporto del Comitato per gli Affari Sociali, Sanitari e della Famiglia, relatore: On.le Pozza Tasca).

dell'ombudsman per i bambini e stanno chiaramente compiendo progressi rispetto alla protezione dei minori. La raccomandazione 1286 (1996) dell'Assemblea Parlamentare su una strategia europea per i bambini sollecitava con vigore la creazione di tali uffici a livello nazionale, con garanzie di indipendenza e professionalità, caratteristiche necessarie ad un reale miglioramento delle condizioni dei bambini.

5. Il compito di coloro che lavorano per i bambini è reso complicato dalla globalizzazione, dalla complessità delle relazioni fra gli Stati e dall'uso che viene fatto delle nuove tecnologie. Una rete europea che collega il ristretto numero di mediatori già istituiti sta tentando di rispondere alla sfida attraverso uno scambio di informazioni e cooperazione.

6. Nel 1996, in seguito al caso Dutroux (vedi risoluzione 1099 (1996) sullo sfruttamento sessuale dei bambini), l'Assemblea concentrò la propria attenzione sull'evidente bisogno in quel periodo di un coordinamento a livello europeo e, facendo eco al Parlamento europeo, difese la creazione dell'ufficio dell'Ombudsman euro-

peo dei bambini. Il Consiglio d'Europa, la cui missione è proteggere i diritti umani, è l'organizzazione più appropriata ad ospitare tale istituzione la quale deve essere indipendente ed avere potere d'iniziativa.

7. I compiti dell'ufficio dell'Ombudsman dovrebbero consistere nella promozione della conoscenza e dell'applicazione delle varie convenzioni sui diritti dei bambini, nel consigliare e supportare tutti coloro coinvolti nelle politiche per i bambini, nell'accertare l'impatto sui bambini delle differenti opzioni politiche e nell'escogitare strategie specifiche, in modo particolare per la promozione dell'educazione alla pace ed alla non violenza.

8. L'Assemblea quindi raccomanda che il Comitato dei ministri:

- i. chieda a quegli Stati membri che ancora non l'abbiano fatto, di istituire un Ombudsman nazionale per i bambini;
- ii. crei all'interno del Consiglio d'Europa, previ accordi da specificare, la carica di Ombudsman europeo per bambini, che dovrà essere ricoperta da personalità europea il cui compito dovrebbe essere di difendere la causa dei bambini.

Comitato dei ministri

Raccomandazione R (2000) 4 del Comitato dei ministri agli Stati membri sull'educazione dei bambini zingari in Europa¹
(traduzione non ufficiale)

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'Articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è il raggiungimento di una maggiore unità fra i suoi membri e che questo scopo può essere perseguito, in particola-

re, attraverso un'azione comune nel campo dell'educazione;

Riconoscendo che c'è un urgente bisogno di costruire nuove fondamenta per future strategie educative nei confronti del popolo zingaro in Europa, particolarmente alla luce degli alti tassi di analfabetismo o semia-

¹ Adottata dal Comitato dei ministri il 3 febbraio 2000 al 696° incontro dei Vice-ministri.

nalfabetismo al loro interno, l'alto tasso di abbandono scolastico, la bassa percentuale di studenti che completano la scuola dell'obbligo e la persistenza di caratteristiche quali la bassa frequenza scolastica;

Notando che i problemi affrontati dagli zingari in campo scolastico sono in gran parte il risultato di perduranti politiche educative del passato, che portarono all'assimilazione o alla segregazione dei bambini zingari a scuola con la motivazione che essi erano "socialmente e culturalmente handicappati";

Considerando che l'educazione dei bambini zingari dovrebbe essere una priorità nelle politiche nazionali a favore degli zingari;

Tenendo conto che le politiche volte ad affrontare i problemi incontrati dagli zingari nel campo dell'educazione dovrebbero essere complete, basate sul riconoscimento che la questione dell'istruzione per i bambini zingari è legata ad un'ampia gamma di altri fattori e pre-condizioni, precisamente gli aspetti economici, sociali e culturali, e alla lotta contro il razzismo e la discriminazione;

Tenendo conto che delle politiche educative in favore degli zingari dovrebbero essere sostenute da un'attiva politica di educazione degli adulti e di educazione professionale;

Considerando che, poiché c'è un testo che riguarda l'educazione dei bambini zingari per gli Stati membri dell'Unione Europea (Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio sulla scolarizzazione dei figli degli zingari e dei girovaghi del 22 maggio 1989; 89/C153/02), è urgentemente necessario avere un testo che copra tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa;

Tenendo presente la Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie,

Tenendo presente le Raccomandazioni no 563 (1969) e 1203 (1993) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in cui si fa menzione dei bisogni educativi dei bambini zingari in Europa;

Tenendo presente le Risoluzioni 125 (1981), 16 (1995), e 249 (1993) e la Raccomandazione 11 (1995) del Congresso degli enti locali e regionali d'Europa sulla situazione dei bambini zingari in Europa;

Tenendo presente la Raccomandazione di politica generale no 3 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza sulla "Lotta contro il razzismo e la discriminazione nei confronti dei bambini zingari in Europa"

Tenendo presente il lavoro realizzato dal Consiglio per la cooperazione culturale (CDCC) in risposta alla Risoluzione 125 (1981) e in particolare la pubblicazione del Rapporto "Zingari e viaggianti" (1985) aggiornato nel 1994 ("Rom, Zingari e Viaggianti", pubblicazioni del Consiglio d'Europa);

Avendo ricevuto con apprezzamento il memorandum preparato dal Gruppo specialista sugli zingari intitolato "Documento politico sull'educazione dei bambini Rom: elementi strategici di politica educativa per i bambini Rom in Europa" (MGS-ROM (97) 11),

Raccomanda che nell'attuare le loro politiche educative i governi degli Stati membri:

- siano guidati dai principi esposti nell'appendice a questa Raccomandazione;
- portino questa Raccomandazione all'attenzione dei rilevanti organi pubblici nei loro rispettivi paesi attraverso i canali nazionali appropriati.

**Appendice alla Raccomandazione
N° R (2000) 4**

*Principi guida di una politica educativa
per i bambini zingari in Europa*

1. Strutture

1. Le politiche educative per i bambini zingari dovrebbero essere accompagnate da risorse adeguate e dalle strutture flessibili necessarie a venire incontro alla diversità delle popolazioni zingare in Europa e che tengano conto dell'esistenza di gruppi zingari che conducono uno stile di vita nomade o semi-nomade. A questo proposito, si potrebbe prevedere di ricorrere all'educazione a distanza, basata su nuove tecnologie comunicative.

2. Si dovrebbe dare rilevanza alla necessità di coordinare meglio i livelli internazionale, nazionale, regionale e locale per evitare dispersione di sforzi e promuovere sinergie.

3. Per questo gli Stati membri dovrebbero sensibilizzare i Ministri dell'educazione al problema dell'educazione dei bambini zingari.

4. Al fine di assicurare l'accesso all'istruzione per i bambini zingari, si dovrebbero sviluppare ampiamente programmi di educazione prescolare e li si dovrebbe rendere accessibili anche a loro.

5. Si dovrebbe anche porre un'attenzione particolare alla necessità di assicurare una migliore comunicazione coi genitori, se necessario anche utilizzando mediatori della comunità zingara che potrebbe poi portare a specifiche opportunità professionali. Si dovrebbero fornire ai genitori informazione e consigli speciali sulla necessità dell'educazione e sui meccanismi di sostegno che i comuni possono offrire alle famiglie. Deve esserci una comprensione reciproca tra i genitori e la scuola. L'esclusione dei genitori e la mancanza di conoscenze e di educazione (perfino analfabetismo) impediscono anche ai bambini di beneficiare del sistema educativo.

6. Bisognerebbe organizzare delle strutture di sostegno appropriate per permettere ai bambini zingari di fruire, particolarmente

te attraverso azioni positive, di uguali opportunità a scuola.

7. Gli Stati membri sono invitati a fornire i mezzi necessari ad attuare le politiche e le soluzioni summenzionate per restringere il divario tra allievi zingari e allievi delle popolazioni maggioritarie.

2. Curricolo e materiale didattico

8. Le politiche educative a favore dei bambini zingari dovrebbero essere attuate nel quadro di più ampie politiche interculturali, tenendo presente le particolari caratteristiche della cultura zingara e la posizione svantaggiata di molti zingari negli Stati membri.

9. Il curricolo, nel suo complesso e il materiale didattico dovrebbe dunque essere progettato tenendo conto dell'identità culturale dei bambini zingari. La storia e la cultura zingara dovrebbero essere introdotte nel materiale di insegnamento in modo da riflettere l'identità culturale dei bambini zingari. Dovrebbe essere incoraggiata la partecipazione dei rappresentanti della comunità zingara nello sviluppo di materiale didattico, sulla storia, cultura o lingua degli zingari.

10. Allo stesso tempo, gli Stati membri dovrebbero assicurare che questo non porti allo stabilimento di un curricolo separato, che potrebbe portare alla creazione di classi separate.

11. Gli Stati membri dovrebbero anche incoraggiare lo sviluppo di materiale didattico basato su buone pratiche per assistere gli insegnanti nel loro lavoro quotidiano con gli allievi zingari.

12. Nei paesi in cui si parla la lingua Rom, si dovrebbero offrire ai bambini zingari opportunità di apprendere nella loro lingua madre, a scuola.

3. Assunzione e formazione degli insegnanti

13. E' importante che i futuri insegnanti ricevano conoscenze specifiche e formazione per aiutarli a capire meglio i loro allievi zingari. L'educazione dei bambini zingari

dovrebbe comunque restare parte integrante del sistema educativo generale.

14. La comunità zingara dovrebbe essere coinvolta nella progettazione dei curricula e dovrebbe essere direttamente coinvolta nel fornire informazione ai futuri insegnanti.

15. Bisognerebbe anche sostenere la formazione e il reclutamento di insegnanti dalla stessa comunità zingara.

4. Informazione, ricerca e valutazione

16. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare ricerca innovativa e azioni di piccola scala per trovare soluzioni locali a bisogni locali. I risultati di questi progetti andrebbero diffusi.

17. I risultati delle politiche educative per i bambini zingari andrebbero accuratamente verificati. Tutti i partecipanti coinvolti nell'educazione dei bambini zingari (autorità scolastiche, insegnanti, genitori, organismi non governativi) andrebbero invitati a far parte del processo di verifica.

18. La valutazione dei risultati delle politiche educative verso i bambini zingari dovrebbe considerare molti criteri, inclusi lo sviluppo personale e sociale, e non limi-

tarsi a stime di frequenza scolastica e tassi di abbandono.

5. Consultazione e coordinamento

19. Il coinvolgimento di tutte le parti interessate (Ministero dell'educazione, autorità scolastiche, famiglie ed organizzazioni dei Rom) nella progettazione, realizzazione e verifica delle politiche educative per gli zingari dovrebbe essere promosso dallo Stato.

20. Bisognerebbe anche fare uso di mediatori della comunità zingara, in particolare per facilitare i contatti tra gli zingari, la popolazione maggioritaria e le scuole e per evitare conflitti a scuola; questo dovrebbe verificarsi a tutti i livelli di istruzione.

21. I Ministeri dell'educazione, nel quadro delle azioni di sensibilizzazione menzionate al punto 1, paragrafo 3, dovrebbero facilitare il coordinamento degli sforzi di tutte le parti coinvolte e permettere la canalizzazione dell'informazione tra i diversi livelli di autorità scolastiche.

22. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare ulteriormente e sostenere lo scambio di esperienze e di buone pratiche.

Parlamento italiano

Legge 10 febbraio 2000, n. 30, Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione¹

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica

Promulga
la seguente legge:

Art. 1

(Sistema educativo di istruzione e di formazione)

1. Il sistema educativo di istruzione e di formazione è finalizzato alla crescita e alla valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con le disposizioni in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

La Repubblica assicura a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le conoscenze, le capacità e le competenze, generali e di settore, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro anche con riguardo alle specifiche realtà territoriali.

2. Il sistema educativo di istruzione si articola nella scuola dell'infanzia, nel ciclo primario, che assume la denominazione di scuola di base, e nel ciclo secondario,

che assume la denominazione di scuola secondaria. Il sistema educativo di formazione si realizza secondo le modalità previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144.

3. L'obbligo scolastico inizia al sesto anno e termina al quindicesimo anno di età.

4. L'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età si realizza secondo le disposizioni di cui all'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n.144.

5. Nel sistema educativo di istruzione e di formazione si realizza l'integrazione delle persone in situazione di handicap a norma della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni.

6. Le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Valle d'Aosta, nel rispetto delle norme statutarie, disciplinano l'attuazione dell'elevamento dell'obbligo scolastico anche mediante percorsi integrati di istruzione e formazione, ferma restando la responsabilità delle istituzioni scolastiche.

Art. 2

(Scuola dell'infanzia)

1. La scuola dell'infanzia, di durata triennale, concorre alla educazione e allo sviluppo affettivo, cognitivo e sociale dei bambini e delle bambine di età compresa tra i tre e i sei anni, promuovendone le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento e operando per assicurare una ef-

¹ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 23 febbraio 2000, n. 44.

fettiva eguaglianza delle opportunità educative; nel rispetto dell'orientamento educativo dei genitori, concorre alla formazione integrale dei bambini e delle bambine.

2. La Repubblica assicura la generalizzazione dell'offerta formativa di cui al comma 1 e garantisce a tutti i bambini e le bambine, in età compresa tra i tre e i sei anni, la possibilità di frequentare la scuola dell'infanzia.

3. La scuola dell'infanzia, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza i necessari collegamenti da un lato con il complesso dei servizi all'infanzia, dall'altro con la scuola di base.

Art. 3

(Scuola di base)

1. La scuola di base ha la durata di sette anni ed è caratterizzata da un percorso educativo unitario e articolato in rapporto alle esigenze di sviluppo degli alunni; si raccorda da un lato alla scuola dell'infanzia e dall'altro alla scuola secondaria.

2. La scuola di base, attraverso un progressivo sviluppo del curriculum mediante il graduale passaggio dagli ambiti disciplinari alle singole discipline, persegue le seguenti finalità:

- a) acquisizione e sviluppo delle conoscenze e delle abilità di base;
- b) apprendimento di nuovi mezzi espressivi;
- c) potenziamento delle capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo;
- d) educazione ai principi fondamentali della convivenza civile;
- e) consolidamento dei saperi di base, anche in relazione alla evoluzione sociale, culturale e scientifica della realtà contemporanea;
- f) sviluppo delle competenze e delle capacità di scelta individuali atte a consentire scelte fondate sulla pari dignità delle opzioni culturali successive.

3. Le articolazioni interne della scuola di base sono definite a norma del regolamento emanato con decreto del Presiden-

te della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275.

4. La scuola di base si conclude con un esame di Stato dal quale deve emergere anche una indicazione orientativa non vincolante per la successiva scelta dell'area e dell'indirizzo.

Art. 4

(Scuola secondaria)

1. La scuola secondaria ha la durata di cinque anni e si articola nelle aree classico-umanistica, scientifica, tecnica e tecnologica, artistica e musicale. Essa ha la finalità di consolidare, riorganizzare ed accrescere le capacità e le competenze acquisite nel ciclo primario, di sostenere e incoraggiare le attitudini e le vocazioni degli studenti, arricchire la formazione culturale, umana e civile degli studenti, sostenendoli nella progressiva assunzione di responsabilità, e di offrire loro conoscenze e capacità adeguate all'accesso all'istruzione superiore universitaria e non universitaria ovvero all'inserimento nel mondo del lavoro. Ciascuna area è ripartita in indirizzi, anche mediante riordino e riduzione del numero di quelli esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La scuola secondaria si realizza negli attuali istituti di istruzione secondaria di secondo grado che assumono la denominazione di licei.

3. Nei primi due anni, fatti salvi la caratterizzazione specifica dell'indirizzo e l'obbligo di un rigoroso svolgimento del relativo curriculum, è garantita la possibilità di passare da un modulo all'altro anche di aree e di indirizzi diversi, mediante l'attivazione di apposite iniziative didattiche finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta.

4. Nel corso del secondo anno, se richiesto dai genitori e previsto nei piani dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, sono realizzate attività complementari e iniziative formative per collegare gli apprendimenti curricolari con le diverse realtà sociali, culturali, produttive e professionali. Tali attività e iniziative si attuano

anche in convenzione con altri istituti, enti e centri di formazione professionale accreditati dalle regioni, sulla base di un accordo quadro tra il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

5. A conclusione del periodo dell'obbligo scolastico di cui al comma 3 dell'articolo 1, è rilasciata una certificazione attestante il percorso didattico svolto e le competenze acquisite.

6. Negli ultimi tre anni, ferme restando le discipline obbligatorie, esercitazioni pratiche, esperienze formative e stage possono essere realizzati in Italia o all'estero anche con brevi periodi di inserimento nelle realtà culturali, produttive, professionali e dei servizi. Verranno inoltre promossi tutti gli opportuni collegamenti con il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e con l'università.

7. La frequenza positiva di qualsiasi segmento della scuola secondaria, annuale o modulare, comporta l'acquisizione di un credito formativo che può essere fatto valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nel passaggio da un'area o da un indirizzo di studi all'altro o nel passaggio alla formazione professionale. Analogamente, la frequenza positiva di segmenti della formazione professionale comporta l'acquisizione di crediti che possono essere fatti valere per l'accesso al sistema dell'istruzione.

8. Al termine della scuola secondaria, gli studenti sostengono l'esame di Stato di cui alla legge 10 dicembre 1997, n. 425, che assume la denominazione dell'area e dell'indirizzo.

Art. 5

(Istruzione e formazione tecnica superiore, educazione degli adulti e formazione continua)

1. L'istruzione e formazione tecnica superiore è disciplinata a norma dell'articolo

69 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

2. Le iniziative di educazione degli adulti si realizzano nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

3. La formazione continua si realizza nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge 24 giugno 1997, n. 196.

Art. 6

(Attuazione progressiva dei nuovi cicli)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo presenta al Parlamento un programma quinquennale di progressiva attuazione della riforma. Le Camere adottano, entro quarantacinque giorni dalla trasmissione, una deliberazione che contiene indirizzi specificamente riferiti alle singole parti del programma. Il programma è corredato da una relazione che ne dimostra la fattibilità nonché la congruità dei mezzi individuati rispetto agli obiettivi, compresa la valutazione degli eventuali maggiori oneri finanziari o delle eventuali riduzioni di spesa ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2. Il programma comprende, tra l'altro, un progetto generale di riqualificazione del personale docente, finalizzato anche alla valorizzazione delle specifiche professionalità maturate, nonché alla sua eventuale riconversione; i criteri generali per la formazione degli organici di istituto con modalità tali da consentire l'attuazione dei piani di offerta formativa da parte delle singole istituzioni scolastiche; i criteri generali per la riorganizzazione dei curricula della scuola di base e della scuola secondaria, ivi compresi quelli per la valorizzazione dello studio delle lingue e per l'impiego delle tecnologie didattiche; un piano per l'adeguamento delle infrastrutture.

2. Il programma di cui al comma 1 indica tempi e modalità di attuazione della presente legge. L'operatività di tale programma, ove questo rilevi oneri aggiuntivi, è subordinata all'approvazione dello specifico provvedimento legislativo recante l'indicazione dei mezzi finanziari occorrenti per la relativa copertura.

3. Le somme che si dovessero rendere disponibili per effetto della riforma sono riutilizzate con modalità e criteri indicati nel programma di cui al comma 1, anche ai fini della istituzione di periodi sabbatici volti alla qualificazione degli insegnanti in servizio. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

4. Disposizioni correttive di quelle contenute nel programma di cui al comma 1 possono essere emanate durante la progressiva attuazione del programma stesso.

5. L'effettiva attuazione della presente legge è verificata dal Parlamento al termine di ogni triennio successivo alla data della sua entrata in vigore, sulla base di una apposita relazione presentata dal Ministro della pubblica istruzione.

6. All'attuazione della presente legge si provvede, sulla base delle norme generali da essa recate, mediante regolamenti da adottare a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, in conformità agli indirizzi definiti dalle Camere in ordine al programma di cui al comma 1, nell'ambito delle disposizioni di legge.

Sugli schemi di regolamento è acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si pronunciano sulla loro conformità agli indirizzi deliberati dalle Camere e alle norme di legge. Decorsi quarantacinque giorni dalla richiesta di parere alle Commissioni, i regolamenti possono comunque essere emanati. Ciascun regolamento reca una ricognizione delle norme abrogate e disposizioni transitorie per il passaggio dal vecchio al nuovo ordi-

namento. Per gli ambiti di cui all'articolo 8 del regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, concernente la definizione dei curricula, si provvede con le modalità di cui all'articolo 205 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297.

7. Il personale docente in servizio, alla data di entrata in vigore delle disposizioni regolamentari che disciplinano l'organizzazione dei settori di appartenenza, ha diritto al mantenimento della sede fino alla sua definitiva assegnazione, che si realizza tenendo conto in via prioritaria delle richieste, degli interessi, dei titoli e delle professionalità di ciascuno.

8. I titoli universitari ed i curricula richiesti per il reclutamento degli insegnanti della scuola di base sono individuati, anche in deroga a quanto disposto dall'articolo 3, comma 2, della legge 19 novembre 1990, n. 341, con regolamento del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, adottato sulla base degli indirizzi generali definiti dalle Camere in sede di deliberazione di cui al comma 1.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 10 febbraio 2000

Omissis

Legge 8 marzo 2000, n. 53, Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città¹

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica

Promulga
la seguente legge:

**Capo I
Principi generali**

**Art. 1
(Finalità)**

1. La presente legge promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, mediante:

- a) l'istituzione dei congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di handicap;
- b) l'istituzione del congedo per la formazione continua e l'estensione dei congedi per la formazione;
- c) il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale.

Art. 2

(Campagne informative).

1. Al fine di diffondere la conoscenza delle disposizioni della presente legge, il Ministro per la solidarietà sociale è autorizzato a predisporre, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, apposite campagne informative, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio destinati allo scopo.

**Capo II
Congedi parentali, familiari e formativi**

Art. 3

(Congedi dei genitori).

1. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, dopo il terzo comma è inserito il seguente: "Il diritto di astenersi dal lavoro di cui all'articolo 7, ed il relativo trattamento economico, sono riconosciuti anche se l'altro genitore non ne ha diritto. Le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7 e al comma 2 dell'articolo 15 sono estese alle lavoratrici di cui alla legge 29 dicembre 1987, n. 546, madri di bambini nati a decorrere dal 1° gennaio 2000. Alle predette lavoratrici i diritti previsti dal comma 1 dell'articolo 7 e dal comma 2 dell'articolo 15 spettano limitatamente ad un periodo di tre mesi, entro il primo anno di vita del bambino".

2. L'articolo 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, è sostituito dal seguente:

Art. 7. - 1. Nei primi otto anni di vita del bambino ciascun genitore ha diritto di astenersi dal lavoro secondo le modalità stabilite dal presente articolo. Le astensioni dal lavoro dei genitori non possono complessivamente eccedere il limite di dieci mesi, fatto salvo il disposto del comma 2 del presente articolo. Nell'ambito del predetto limite, il diritto di astenersi dal lavoro compete:

- a) alla madre lavoratrice, trascorso il periodo di astensione obbligatoria di cui all'articolo 4, primo comma, lettera c), della presente legge, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi;

¹ Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 13 marzo 2000, n. 60.

b) al padre lavoratore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi;

c) qualora vi sia un solo genitore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a dieci mesi.

2. Qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo non inferiore a tre mesi, il limite di cui alla lettera b) del comma 1 è elevato a sette mesi e il limite complessivo delle astensioni dal lavoro dei genitori di cui al medesimo comma è conseguentemente elevato a undici mesi.

3. Ai fini dell'esercizio del diritto di cui al comma 1, il genitore è tenuto, salvo casi di oggettiva impossibilità, a preavvisare il datore di lavoro secondo le modalità e i criteri definiti dai contratti collettivi, e comunque con un periodo di preavviso non inferiore a quindici giorni.

4. Entrambi i genitori, alternativamente, hanno diritto, altresì, di astenersi dal lavoro durante le malattie del bambino di età inferiore a otto anni ovvero di età compresa fra tre e otto anni, in quest'ultimo caso nel limite di cinque giorni lavorativi all'anno per ciascun genitore, dietro presentazione di certificato rilasciato da un medico specialista del Servizio sanitario nazionale o con esso convenzionato. La malattia del bambino che dia luogo a ricovero ospedaliero interrompe il decorso del periodo di ferie in godimento da parte del genitore.

5. I periodi di astensione dal lavoro di cui ai commi 1 e 4 sono computati nell'anzianità di servizio, esclusi gli effetti relativi alle ferie e alla tredicesima mensilità o alla gratifica natalizia. Ai fini della fruizione del congedo di cui al comma 4, la lavoratrice ed il lavoratore sono tenuti a presentare una dichiarazione rilasciata ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'altro genitore non sia in astensione dal lavoro negli stessi giorni per il medesimo motivo".

3. All'articolo 10 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: "Ai periodi di riposo di cui

al presente articolo si applicano le disposizioni in materia di contribuzione figurativa, nonché di riscatto ovvero di versamento dei relativi contributi previsti dal comma 2, lettera b), dell'articolo 15. In caso di parto plurimo, i periodi di riposo sono raddoppiati e le ore aggiuntive rispetto a quelle previste dal primo comma del presente articolo possono essere utilizzate anche dal padre".

4. L'articolo 15 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, è sostituito dal seguente:

"Art. 15. - 1. Le lavoratrici hanno diritto ad un'indennità giornaliera pari all'80 per cento della retribuzione per tutto il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro stabilita dagli articoli 4 e 5 della presente legge. Tale indennità è comprensiva di ogni altra indennità spettante per malattia. 2. Per i periodi di astensione facoltativa di cui all'articolo 7, comma 1, ai lavoratori e alle lavoratrici è dovuta:

a) fino al terzo anno di vita del bambino, un'indennità pari al 30 per cento della retribuzione, per un periodo massimo complessivo tra i genitori di sei mesi; il relativo periodo, entro il limite predetto, è coperto da contribuzione figurativa;

b) fuori dei casi di cui alla lettera a), fino al compimento dell'ottavo anno di vita del bambino, e comunque per il restante periodo di astensione facoltativa, un'indennità pari al 30 per cento della retribuzione, nell'ipotesi in cui il reddito individuale dell'interessato sia inferiore a 2,5 volte l'importo del trattamento minimo di pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria; il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa, attribuendo come valore retributivo per tale periodo il 200 per cento del valore massimo dell'assegno sociale, proporzionato ai periodi di riferimento, salva la facoltà di integrazione da parte dell'interessato, con riscatto ai sensi dell'articolo 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, ovvero con versamento dei relativi contributi secondo i criteri e le modalità della prosecuzione volontaria.

3. Per i periodi di astensione per malattia del bambino di cui all'articolo 7, comma 4, è dovuta:

- a) fino al compimento del terzo anno di vita del bambino, la contribuzione figurativa;
- b) successivamente al terzo anno di vita del bambino e fino al compimento dell'ottavo anno, la copertura contributiva calcolata con le modalità previste dal comma 2, lettera b).

4. Il reddito individuale di cui al comma 2, lettera b), è determinato secondo i criteri previsti in materia di limiti reddituali per l'integrazione al minimo.

5. Le indennità di cui al presente articolo sono corrisposte con gli stessi criteri previsti per l'erogazione delle prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie dall'ente assicuratore della malattia presso il quale la lavoratrice o il lavoratore è assicurato e non sono subordinate a particolari requisiti contributivi o di anzianità assicurativa".

5. Le disposizioni del presente articolo trovano applicazione anche nei confronti dei genitori adottivi o affidatari. Qualora, all'atto dell'adozione o dell'affidamento, il minore abbia un'età compresa fra sei e dodici anni, il diritto di astenersi dal lavoro, ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo, può essere esercitato nei primi tre anni dall'ingresso del minore nel nucleo familiare. Nei confronti delle lavoratrici a domicilio e delle addette ai servizi domestici e familiari, le disposizioni dell'articolo 15 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, come sostituito dal comma 4 del presente articolo, si applicano limitatamente al comma 1.

Art. 4

(Congedi per eventi e cause particolari).

1. La lavoratrice e il lavoratore hanno diritto ad un permesso retribuito di tre giorni lavorativi all'anno in caso di decesso o di documentata grave infermità del coniuge o di un parente entro il secondo grado o del convivente, purché la stabile convivenza con il lavoratore o la lavoratrice risulti da

certificazione anagrafica. In alternativa, nei casi di documentata grave infermità, il lavoratore e la lavoratrice possono concordare con il datore di lavoro diverse modalità di espletamento dell'attività lavorativa.

2. I dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati possono richiedere, per gravi e documentati motivi familiari, fra i quali le patologie individuate ai sensi del comma 4, un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni. Durante tale periodo il dipendente conserva il posto di lavoro, non ha diritto alla retribuzione e non può svolgere alcun tipo di attività lavorativa. Il congedo non è computato nell'anzianità di servizio né ai fini previdenziali; il lavoratore può procedere al riscatto, ovvero al versamento dei relativi contributi, calcolati secondo i criteri della prosecuzione volontaria.

3. I contratti collettivi disciplinano le modalità di partecipazione agli eventuali corsi di formazione del personale che riprende l'attività lavorativa dopo la sospensione di cui al comma 2.

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro per la solidarietà sociale, con proprio decreto, di concerto con i Ministri della sanità, del lavoro e della previdenza sociale e per le pari opportunità, provvede alla definizione dei criteri per la fruizione dei congedi di cui al presente articolo, all'individuazione delle patologie specifiche ai sensi del comma 2, nonché alla individuazione dei criteri per la verifica periodica relativa alla sussistenza delle condizioni di grave infermità dei soggetti di cui al comma 1.

Art. 5

(Congedi per la formazione).

1. Ferme restando le vigenti disposizioni relative al diritto allo studio di cui all'articolo 10 della legge 20 maggio 1970, n. 300, i dipendenti di datori di lavoro pubblici o privati, che abbiano almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda o amministrazione, possono richiedere una sospensione del rapporto di

lavoro per congedi per la formazione per un periodo non superiore ad undici mesi, continuativo o frazionato, nell'arco dell'intera vita lavorativa.

2. Per "congedo per la formazione" si intende quello finalizzato al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro.

3. Durante il periodo di congedo per la formazione il dipendente conserva il posto di lavoro e non ha diritto alla retribuzione. Tale periodo non è computabile nell'anzianità di servizio e non è cumulabile con le ferie, con la malattia e con altri congedi. Una grave e documentata infermità, individuata sulla base dei criteri stabiliti dal medesimo decreto di cui all'articolo 4, comma 4, intervenuta durante il periodo di congedo, di cui sia data comunicazione scritta al datore di lavoro, dà luogo ad interruzione del congedo medesimo.

4. Il datore di lavoro può non accogliere la richiesta di congedo per la formazione ovvero può differirne l'accoglimento nel caso di comprovate esigenze organizzative. I contratti collettivi prevedono le modalità di fruizione del congedo stesso, individuano le percentuali massime dei lavoratori che possono avvalersene, disciplinano le ipotesi di differimento o di diniego all'esercizio di tale facoltà e fissano i termini del preavviso, che comunque non può essere inferiore a trenta giorni.

5. Il lavoratore può procedere al riscatto del periodo di cui al presente articolo, ovvero al versamento dei relativi contributi, calcolati secondo i criteri della prosecuzione volontaria.

Art. 6

(Congedi per la formazione continua).

1. I lavoratori, occupati e non occupati, hanno diritto di proseguire i percorsi di formazione per tutto l'arco della vita, per accrescere conoscenze e competenze profes-

sionali. Lo Stato, le regioni e gli enti locali assicurano un'offerta formativa articolata sul territorio e, ove necessario, integrata, accreditata secondo le disposizioni dell'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e successive modificazioni, e del relativo regolamento di attuazione. L'offerta formativa deve consentire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi in ambito nazionale ed europeo. La formazione può corrispondere ad autonomia scelta del lavoratore ovvero essere predisposta dall'azienda, attraverso i piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali in coerenza con quanto previsto dal citato articolo 17 della legge n. 196 del 1997, e successive modificazioni.

2. La contrattazione collettiva di categoria, nazionale e decentrata, definisce il monte ore da destinare ai congedi di cui al presente articolo, i criteri per l'individuazione dei lavoratori e le modalità di orario e retribuzione connesse alla partecipazione ai percorsi di formazione.

3. Gli interventi formativi che rientrano nei piani aziendali o territoriali di cui al comma 1 possono essere finanziati attraverso il fondo interprofessionale per la formazione continua, di cui al regolamento di attuazione del citato articolo 17 della legge n. 196 del 1997.

4. Le regioni possono finanziare progetti di formazione dei lavoratori che, sulla base di accordi contrattuali, prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro, nonché progetti di formazione presentati direttamente dai lavoratori. Per le finalità del presente comma è riservata una quota, pari a lire 30 miliardi annue, del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, provvede annualmente, con proprio decreto, a ripartire fra le regioni la predetta quota, sentita la Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 7

(Anticipazione del trattamento di fine rapporto).

1. Oltre che nelle ipotesi di cui all'articolo 2120, ottavo comma, del codice civile, il trattamento di fine rapporto può essere anticipato ai fini delle spese da sostenere durante i periodi di fruizione dei congedi di cui all'articolo 7, comma 1, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, come sostituito dall'articolo 3, comma 2, della presente legge, e di cui agli articoli 5 e 6 della presente legge. L'anticipazione è corrisposta unitamente alla retribuzione relativa al mese che precede la data di inizio del congedo. Le medesime disposizioni si applicano anche alle domande di anticipazioni per indennità equipollenti al trattamento di fine rapporto, comunque denominate, spettanti a lavoratori dipendenti di datori di lavoro pubblici e privati.

2. Gli statuti delle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni, possono prevedere la possibilità di conseguire, ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del citato decreto legislativo n. 124 del 1993, un'anticipazione delle prestazioni per le spese da sostenere durante i periodi di fruizione dei congedi di cui agli articoli 5 e 6 della presente legge.

3. Con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale e per la solidarietà sociale, sono definite le modalità applicative delle disposizioni del comma 1 in riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Art. 8

(Prolungamento dell'età pensionabile).

1. I soggetti che usufruiscono dei congedi previsti dall'articolo 5, comma 1, possono, a richiesta, prolungare il rapporto di lavoro di un periodo corrispondente, anche in

deroga alle disposizioni concernenti l'età di pensionamento obbligatoria. La richiesta deve essere comunicata al datore di lavoro con un preavviso non inferiore a sei mesi rispetto alla data prevista per il pensionamento.

Capo III

Flessibilità di orario

Art. 9

(Misure a sostegno della flessibilità di orario).

1. Al fine di promuovere e incentivare forme di articolazione della prestazione lavorativa volte a conciliare tempo di vita e di lavoro, nell'ambito del Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, è destinata una quota fino a lire 40 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000, al fine di erogare contributi, di cui almeno il 50 per cento destinato ad imprese fino a cinquanta dipendenti, in favore di aziende che applichino accordi contrattuali che prevedono azioni positive per la flessibilità, ed in particolare:

- a) progetti articolati per consentire alla lavoratrice madre o al lavoratore padre, anche quando uno dei due sia lavoratore autonomo, ovvero quando abbiano in affidamento o in adozione un minore, di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, tra cui part time reversibile, telelavoro e lavoro a domicilio, orario flessibile in entrata o in uscita, banca delle ore, flessibilità sui turni, orario concentrato, con priorità per i genitori che abbiano bambini fino ad otto anni di età o fino a dodici anni, in caso di affidamento o di adozione;
- b) programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo;
- c) progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore

autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo. 2. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e per le pari opportunità, sono definiti i criteri e le modalità per la concessione dei contributi di cui al comma 1.

Capo IV **Ulteriori disposizioni a sostegno della maternità e della paternità**

Art. 10

(Sostituzione di lavoratori in astensione).

1. L'assunzione di lavoratori a tempo determinato in sostituzione di lavoratori in astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro ai sensi della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, come modificata dalla presente legge, può avvenire anche con anticipo fino ad un mese rispetto al periodo di inizio dell'astensione, salvo periodi superiori previsti dalla contrattazione collettiva.

2. Nelle aziende con meno di venti dipendenti, per i contributi a carico del datore di lavoro che assume lavoratori con contratto a tempo determinato in sostituzione di lavoratori in astensione ai sensi degli articoli 4, 5 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, come modificati dalla presente legge, è concesso uno sgravio contributivo del 50 per cento. Le disposizioni del presente comma trovano applicazione fino al compimento di un anno di età del figlio della lavoratrice o del lavoratore in astensione e per un anno dall'accoglienza del minore adottato o in affidamento.

3. Nelle aziende in cui operano lavoratrici autonome di cui alla legge 29 dicembre 1987, n. 546, è possibile procedere, in caso di maternità delle suddette lavoratrici, e comunque entro il primo anno di età del bambino o nel primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento, all'assunzione di un lavoratore a tempo de-

terminato, per un periodo massimo di dodici mesi, con le medesime agevolazioni di cui al comma 2.

Art. 11

(Parti prematuri).

1. All'articolo 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

“Qualora il parto avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta, i giorni non goduti di astensione obbligatoria prima del parto vengono aggiunti al periodo di astensione obbligatoria dopo il parto. La lavoratrice è tenuta a presentare, entro trenta giorni, il certificato attestante la data del parto”.

Art. 12

(Flessibilità dell'astensione obbligatoria).

1. Dopo l'articolo 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, è inserito il seguente:

“Art. 4-bis. - 1. Ferma restando la durata complessiva dell'astensione dal lavoro, le lavoratrici hanno la facoltà di astenersi dal lavoro a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto, a condizione che il medico specialista del Servizio sanitario nazionale o con esso convenzionato e il medico competente ai fini della prevenzione e tutela della salute nei luoghi di lavoro attestino che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro”.

2. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della sanità e per la solidarietà sociale, sentite le parti sociali, definisce, con proprio decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'elenco dei lavori ai quali non si applicano le disposizioni dell'articolo 4-bis della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, introdotto dal comma 1 del presente articolo.

3. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della sanità e per la solidarietà sociale, provvede, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad aggiornare l'e-

lenco dei lavori pericolosi, faticosi ed insalubri di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1976, n. 1026.

Art. 13

(Astensione dal lavoro del padre lavoratore).

1. Dopo l'articolo 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, sono inseriti i seguenti:

“Art. 6-bis. - 1. Il padre lavoratore ha diritto di astenersi dal lavoro nei primi tre mesi dalla nascita del figlio, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonchè in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre.

2. Il padre lavoratore che intenda avvalersi del diritto di cui al comma 1 presenta al datore di lavoro la certificazione relativa alle condizioni ivi previste. In caso di abbandono, il padre lavoratore ne rende dichiarazione ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

3. Si applicano al padre lavoratore le disposizioni di cui agli articoli 6 e 15, commi 1 e 5, della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e successive modificazioni.

4. Al padre lavoratore si applicano altresì le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e successive modificazioni, per il periodo di astensione dal lavoro di cui al comma 1 del presente articolo e fino al compimento di un anno di età del bambino.

Art. 6-ter. - 1. I periodi di riposo di cui all'articolo 10 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e successive modificazioni, e i relativi trattamenti economici sono riconosciuti al padre lavoratore:

- a) nel caso in cui i figli siano affidati al solo padre;
- b) in alternativa alla madre lavoratrice dipendente che non se ne avvalga;
- c) nel caso in cui la madre non sia lavoratrice dipendente”.

Art. 14

(Estensione di norme a specifiche categorie di lavoratrici madri).

1. I benefici previsti dal primo periodo del comma 1 dell'articolo 13 della legge 7 agosto 1990, n. 232, sono estesi, dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche alle lavoratrici madri appartenenti ai corpi di polizia municipale.

Art. 15

(Testo unico).

1. Al fine di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad emanare un decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) puntuale individuazione del testo vigente delle norme;
- b) esplicita indicazione delle norme abrogate, anche implicitamente, da successive disposizioni;
- c) coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo;
- d) esplicita indicazione delle disposizioni, non inserite nel testo unico, che restano comunque in vigore;
- e) esplicita abrogazione di tutte le rimanenti disposizioni, non richiamate, con espressa indicazione delle stesse in apposito allegato al testo unico;
- f) esplicita abrogazione delle norme secondarie incompatibili con le disposizioni legislative raccolte nel testo unico.

2. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1 è deliberato dal Consiglio dei ministri ed è trasmesso, con apposita relazione cui è allegato il parere del Consiglio di Stato, alle competenti Commissioni parlamentari permanenti, che esprimono

il parere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1 possono essere emanate, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma 1 e con le modalità di cui al comma 2, disposizioni correttive del testo unico.

Art. 16

(Statistiche ufficiali sui tempi di vita).

1. L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) assicura un flusso informativo quinquennale sull'organizzazione dei tempi di vita della popolazione attraverso la rilevazione sull'uso del tempo, disaggregando le informazioni per sesso e per età.

Art. 17

(Disposizioni diverse).

1. Nei casi di astensione dal lavoro disciplinati dalla presente legge, la lavoratrice e il lavoratore hanno diritto alla conservazione del posto di lavoro e, salvo che espressamente vi rinuncino, al rientro nella stessa unità produttiva ove erano occupati al momento della richiesta di astensione o di congedo o in altra ubicata nel medesimo comune; hanno altresì diritto di essere adibiti alle mansioni da ultimo svolte o a mansioni equivalenti.

2. All'articolo 2 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

“Al termine del periodo di interdizione dal lavoro previsto dall'articolo 4 della presente legge le lavoratrici hanno diritto, salvo che espressamente vi rinuncino, di rientrare nella stessa unità produttiva ove erano occupate all'inizio del periodo di gestazione o in altra ubicata nel medesimo comune, e di permanervi fino al compimento di un anno di età del bambino; hanno altresì diritto di essere adibite alle mansioni da ultimo svolte o a mansioni equivalenti”.

3. I contratti collettivi di lavoro possono prevedere condizioni di maggior favore rispetto a quelle previste dalla presente legge.

4. Sono abrogate le disposizioni legislative

incompatibili con la presente legge ed in particolare l'articolo 7 della legge 9 dicembre 1977, n. 903.

Art. 18

(Disposizioni in materia di recesso).

1. Il licenziamento causato dalla domanda o dalla fruizione del congedo di cui agli articoli 3, 4, 5, 6 e 13 della presente legge è nullo.

2. La richiesta di dimissioni presentata dalla lavoratrice o dal lavoratore durante il primo anno di vita del bambino o nel primo anno di accoglienza del minore adottato o in affidamento deve essere convalidata dal Servizio ispezione della direzione provinciale del lavoro.

Capo V

Modifiche alla legge

5 febbraio 1992, n. 104

Art. 19

(Permessi per l'assistenza a portatori di handicap).

1. All'articolo 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, dopo le parole: “permesso mensile” sono inserite le seguenti: “coperti da contribuzione figurativa”;

b) al comma 5, le parole: “, con lui convivente,” sono soppresse;

c) al comma 6, dopo le parole: “può usufruire” è inserita la seguente: “alternativamente”.

Art. 20

(Estensione delle agevolazioni per l'assistenza a portatori di handicap).

1. Le disposizioni dell'articolo 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, come modificato dall'articolo 19 della presente legge, si applicano anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto nonché ai genitori ed ai familiari lavoratori, con rapporto di lavoro pubblico o privato, che assistono con continuità e in via esclusiva un parente o

un affine entro il terzo grado portatore di handicap, ancorché non convivente.

**Capo VI
Norme finanziarie**

Art. 21

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione delle disposizioni degli articoli da 3 a 20, esclusi gli articoli 6 e 9, della presente legge, valutato in lire 298 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000, si provvede, quanto a lire 273 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3 del decreto-legge 20 gennaio 1998, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 1998, n. 52, concernente il Fondo per l'occupazione; quanto a lire 25 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della legge 28 agosto 1997, n. 285.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**Capo VII
Tempi delle città**

Art. 22

(Compiti delle regioni).

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni definiscono, con proprie leggi, ai sensi dell'articolo 36, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, qualora non vi abbiano già provveduto, norme per il coordinamento da parte dei comuni degli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, nonché per la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale, secondo i principi del presente capo.

2. Le regioni prevedono incentivi finanziari per i comuni, anche attraverso l'utilizzo delle risorse del Fondo di cui all'articolo 28, ai fini della predisposizione e dell'attuazione dei piani territoriali degli orari di cui all'articolo 24 e della costituzione delle banche dei tempi di cui all'articolo 27.

3. Le regioni possono istituire comitati tecnici, composti da esperti in materia di progettazione urbana, di analisi sociale, di comunicazione sociale e di gestione organizzativa, con compiti consultivi in ordine al coordinamento degli orari delle città e per la valutazione degli effetti sulle comunità locali dei piani territoriali degli orari.

4. Nell'ambito delle proprie competenze in materia di formazione professionale, le regioni promuovono corsi di qualificazione e riqualificazione del personale impiegato nella progettazione dei piani territoriali degli orari e nei progetti di riorganizzazione dei servizi.

5. Le leggi regionali di cui al comma 1 indicano:

- a) criteri generali di amministrazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei trasporti;
 - b) i criteri per l'adozione dei piani territoriali degli orari;
 - c) criteri e modalità per la concessione ai comuni di finanziamenti per l'adozione dei piani territoriali degli orari e per la costituzione di banche dei tempi, con priorità per le iniziative congiunte dei comuni con popolazione non superiore a 30.000 abitanti.
6. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono secondo le rispettive competenze.

Art. 23

(Compiti dei comuni).

1. I comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti attuano, singolarmente o in forma associata, le disposizioni dell'arti-

colo 36, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, secondo le modalità stabilite dal presente capo, nei tempi indicati dalle leggi regionali di cui all'articolo 22, comma 1, e comunque non oltre un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. In caso di inadempimento dell'obbligo di cui al comma 1, il presidente della giunta regionale nomina un commissario *ad acta*.

3. I comuni con popolazione non superiore a 30.000 abitanti possono attuare le disposizioni del presente capo in forma associata.

Art. 24

(Piano territoriale degli orari).

1. Il piano territoriale degli orari, di seguito denominato "piano", realizza le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), ed è strumento unitario per finalità ed indirizzi, articolato in progetti, anche sperimentali, relativi al funzionamento dei diversi sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento.

2. I comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti sono tenuti ad individuare un responsabile cui è assegnata la competenza in materia di tempi ed orari e che partecipa alla conferenza dei dirigenti, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni.

3. I comuni con popolazione non superiore a 30.000 abitanti possono istituire l'ufficio di cui al comma 2 in forma associata.

4. Il sindaco elabora le linee guida del piano. A tale fine attua forme di consultazione con le amministrazioni pubbliche, le parti sociali, nonché le associazioni previste dall'articolo 6 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, e le associazioni delle famiglie.

5. Nell'elaborazione del piano si tiene conto degli effetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina degli orari di lavoro pubblici e privati, degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, delle attività commerciali, ferme restando le disposi-

zioni degli articoli da 11 a 13 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché delle istituzioni formative, culturali e del tempo libero.

6. Il piano è approvato dal consiglio comunale su proposta del sindaco ed è vincolante per l'amministrazione comunale, che deve adeguare l'azione dei singoli assessorati alle scelte in esso contenute. Il piano è attuato con ordinanze del sindaco.

Art. 25

(Tavolo di concertazione).

1. Per l'attuazione e la verifica dei progetti contenuti nel piano di cui all'articolo 24, il sindaco istituisce un tavolo di concertazione, cui partecipano:

- a) il sindaco stesso o, per suo incarico, il responsabile di cui all'articolo 24, comma 2;
- b) il prefetto o un suo rappresentante;
- c) il presidente della provincia o un suo rappresentante;
- d) i presidenti delle comunità montane o loro rappresentanti;
- e) un dirigente per ciascuna delle pubbliche amministrazioni non statali coinvolte nel piano;
- f) rappresentanti sindacali degli imprenditori della grande, media e piccola impresa, del commercio, dei servizi, dell'artigianato e dell'agricoltura;
- g) rappresentanti sindacali dei lavoratori;
- h) il provveditore agli studi ed i rappresentanti delle università presenti nel territorio;
- i) i presidenti delle aziende dei trasporti urbani ed extraurbani, nonché i rappresentanti delle aziende ferroviarie.

2. Per l'attuazione del piano di cui all'articolo 24, il sindaco promuove accordi con i soggetti pubblici e privati di cui al comma 1.

3. In caso di emergenze o di straordinarie necessità dell'utenza o di gravi problemi connessi al traffico e all'inquinamento, il sindaco può emettere ordinanze che prevedano modificazioni degli orari.

4. Le amministrazioni pubbliche, anche territoriali, sono tenute ad adeguare gli

orari di funzionamento degli uffici alle ordinanze di cui al comma 3.

5. I comuni capoluogo di provincia sono tenuti a concertare con i comuni limitrofi, attraverso la conferenza dei sindaci, la riorganizzazione territoriale degli orari. Alla conferenza partecipa un rappresentante del presidente della provincia.

Art. 26

(Orari della pubblica amministrazione).

1. Le articolazioni e le scansioni degli orari di apertura al pubblico dei servizi della pubblica amministrazione devono tenere conto delle esigenze dei cittadini che risiedono, lavorano ed utilizzano il territorio di riferimento.

2. Il piano di cui all'articolo 24, ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, può prevedere modalità ed articolazioni differenziate degli orari di apertura al pubblico dei servizi della pubblica amministrazione.

3. Le pubbliche amministrazioni, attraverso l'informatizzazione dei relativi servizi, possono garantire prestazioni di informazione anche durante gli orari di chiusura dei servizi medesimi e, attraverso la semplificazione delle procedure, possono consentire agli utenti tempi di attesa più brevi e percorsi più semplici per l'accesso ai servizi.

Art. 27

(Banche dei tempi).

1. Per favorire lo scambio di servizi di vicinato, per facilitare l'utilizzo dei servizi della città e il rapporto con le pubbliche amministrazioni, per favorire l'estensione della solidarietà nelle comunità locali e per incentivare le iniziative di singoli e gruppi di cittadini, associazioni, organizzazioni ed enti che intendano scambiare parte del proprio tempo per impieghi di reciproca solidarietà e interesse, gli enti locali possono sostenere e promuovere la costituzione di associazioni denominate "banche dei tempi".

2. Gli enti locali, per favorire e sostenere le banche dei tempi, possono disporre a loro favore l'utilizzo di locali e di servizi e orga-

nizzare attività di promozione, formazione e informazione. Possono altresì aderire alle banche dei tempi e stipulare con esse accordi che prevedano scambi di tempo da destinare a prestazioni di mutuo aiuto a favore di singoli cittadini o della comunità locale. Tali prestazioni devono essere compatibili con gli scopi statutari delle banche dei tempi e non devono costituire modalità di esercizio delle attività istituzionali degli enti locali.

Art. 28

(Fondo per l'armonizzazione dei tempi delle città).

1. Nell'elaborare le linee guida del piano di cui all'articolo 24, il sindaco prevede misure per l'armonizzazione degli orari che contribuiscano, in linea con le politiche e le misure nazionali, alla riduzione delle emissioni di gas inquinanti nel settore dei trasporti. Dopo l'approvazione da parte del consiglio comunale, i piani sono comunicati alle regioni, che li trasmettono al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) indicandone, ai soli fini del presente articolo, l'ordine di priorità.

2. Per le finalità del presente articolo è istituito un Fondo per l'armonizzazione dei tempi delle città, nel limite massimo di lire 15 miliardi annue a decorrere dall'anno 2001. Alla ripartizione delle predette risorse provvede il CIPE, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Le regioni iscrivono le somme loro attribuite in un apposito capitolo di bilancio, nel quale confluiscono altresì eventuali risorse proprie, da utilizzare per spese destinate ad agevolare l'attuazione dei progetti inclusi nel piano di cui all'articolo 24 e degli interventi di cui all'articolo 27.

4. I contributi di cui al comma 3 sono concessi prioritariamente per:

- a) associazioni di comuni;
- b) progetti presentati da comuni che abbiano attivato forme di coordinamento e cooperazione con altri enti locali per

l'attuazione di specifici piani di armonizzazione degli orari dei servizi con vasti bacini di utenza;

c) interventi attuativi degli accordi di cui all'articolo 25, comma 2.

5. La Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è convocata ogni anno, entro il mese di febbraio, per l'esame dei risultati conseguiti attraverso l'impiego delle risorse del Fondo di cui al comma 2 e per la definizione delle linee di intervento futuro. Alle relative riunioni sono invitati i Ministri del lavoro e della previdenza sociale, per la solidarietà sociale, per la funzione pubblica, dei trasporti e della navigazione e dell'ambiente, il presidente della società Ferrovie dello Stato spa, nonché i rappresentanti delle associazioni ambientaliste e del volontariato, delle organizzazioni sindacali e di categoria.

6. Il Governo, entro il mese di luglio di ogni anno e sulla base dei lavori della Conferen-

za di cui al comma 5, presenta al Parlamento una relazione sui progetti di riorganizzazione dei tempi e degli orari delle città.

7. All'onere derivante dall'istituzione del Fondo di cui al comma 2 si provvede mediante utilizzazione delle risorse di cui all'articolo 8, comma 10, lettera f), della legge 23 dicembre 1998, n. 448. La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

La presente legge munita del Sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 8 marzo 2000

Omissis

Legge 10 marzo 2000, n. 62, Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione¹

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

Il Presidente della Repubblica

Promulga
la seguente legge:

Art. 1

1. Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. La Repubblica individua come obiettivo prioritario l'espansione dell'offerta formativa e

la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita.

2. Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6.

3. Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orien-

¹ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 21 marzo 2000 n. 67.

tamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico. Tenuto conto del progetto educativo della scuola, l'insegnamento è improntato ai principi di libertà stabiliti dalla Costituzione. Le scuole paritarie, svolgendo un servizio pubblico, accolgono chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi, compresi gli alunni e gli studenti con handicap. Il progetto educativo indica l'eventuale ispirazione di carattere culturale o religioso. Non sono comunque obbligatorie per gli alunni le attività extra-curricolari che presuppongono o esigono l'adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa.

4. La parità è riconosciuta alle scuole non statali che ne fanno richiesta e che, in possesso dei seguenti requisiti, si impegnano espressamente a dare attuazione a quanto previsto dai commi 2 e 3:

- a) un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione; un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti; attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci;
- b) la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti; c) l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica;
- d) l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare;
- e) l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con handicap o in condizioni di svantaggio;
- f) l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe;
- g) personale docente fornito del titolo di abilitazione;
- h) contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino

i contratti collettivi nazionali di settore.

5. Le istituzioni di cui ai commi 2 e 3 sono soggette alla valutazione dei processi e degli esiti da parte del sistema nazionale di valutazione secondo gli standard stabiliti dagli ordinamenti vigenti. Tali istituzioni, in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente purché fornito di relativi titoli scientifici e professionali ovvero ricorrere anche a contratti di prestazione d'opera di personale fornito dei necessari requisiti.

6. Il Ministero della pubblica istruzione accerta l'originario possesso e la permanenza dei requisiti per il riconoscimento della parità.

7. Alle scuole non statali che non intendano chiedere il riconoscimento della parità, seguitano ad applicarsi le disposizioni di cui alla parte II, titolo VIII del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297. Allo scadere del terzo anno scolastico successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della pubblica istruzione presenta al Parlamento una relazione sul suo stato di attuazione e, con un proprio decreto, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, propone il definitivo superamento delle citate disposizioni del predetto testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, anche al fine di ricondurre tutte le scuole non statali nelle due tipologie delle scuole paritarie e delle scuole non paritarie.

8. Alle scuole paritarie, senza fini di lucro, che abbiano i requisiti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, è riconosciuto il trattamento fiscale previsto dallo stesso decreto legislativo n. 460 del 1997, e successive modificazioni.

9. Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie nell'adempimento dell'obbligo scolastico e nella suc-

cessiva frequenza della scuola secondaria e nell'ambito dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 12, lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato su proposta del Ministro della pubblica istruzione entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per la ripartizione di tali somme tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e per l'individuazione dei beneficiari, in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie da determinare ai sensi dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nonché le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo.

10. I soggetti aventi i requisiti individuati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 9 possono fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le modalità con le quali sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvede al corrispondente versamento delle somme occorrenti all'entrata del bilancio dello Stato a carico dell'ammontare complessivo delle somme stanziati ai sensi del comma 12.

11. Tali interventi sono realizzati prioritariamente a favore delle famiglie in condizioni svantaggiate. Restano fermi gli interventi di competenza di ciascuna regione e delle province autonome di Trento e di

Bolzano in materia di diritto allo studio.

12. Per le finalità di cui ai commi 9, 10 e 11 è autorizzata la spesa di lire 250 miliardi per l'anno 2000 e di lire 300 miliardi annue a decorrere dall'anno 2001.

13. A decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, gli stanziamenti iscritti alle unità previsionali di base 3.1.2.1 e 10.1.2.1 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sono incrementati, rispettivamente, della somma di lire 60 miliardi per contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate e della somma di lire 280 miliardi per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato.

14. è autorizzata, a decorrere dall'anno 2000, la spesa di lire 7 miliardi per assicurare gli interventi di sostegno previsti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104, e successive modificazioni, nelle istituzioni scolastiche che accolgono alunni con handicap.

15. All'onere complessivo di lire 347 miliardi derivante dai commi 13 e 14 si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli anni 2000 e 2001 dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo parzialmente utilizzando quanto a lire 327 miliardi l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione e quanto a lire 20 miliardi l'accantonamento relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione.

16. All'onere derivante dall'attuazione dei commi 9, 10, 11 e 12, pari a lire 250 miliardi per l'anno 2000 e lire 300 miliardi per l'anno 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per gli stessi anni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente "Fondo speciale" dello stato

di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo parzialmente utilizzando quanto a lire 100 miliardi per l'anno 2000 e lire 70 miliardi per l'anno 2001 l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, quanto a lire 100 miliardi per l'anno 2001 l'accantonamento relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione, quanto a lire 150 miliardi per il 2000 e 130 miliardi per il 2001 l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione. A decorrere dall'anno 2002 si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

17. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 10 marzo 2000

Omissis

Commissione parlamentare per l'infanzia

Risoluzione sulle forme di violenza di gruppo da parte dei minori (baby-gang)¹

La Commissione parlamentare per l'infanzia,

- considerata la serie di audizioni e gli approfondimenti che ha svolto nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo in materia di forme di violenza di gruppo da parte dei minori;
- preso atto che il fenomeno può considerarsi riferibile a ragazzi appartenenti a tutti i ceti sociali, sia pure con alcune differenze tra le varie realtà geografiche del territorio;
- considerato tuttavia che il fenomeno non è ancora così diffuso in Italia come in alcune grandi metropoli americane o del nord Europa, né organizzato ad esempio "per etnie" o come una vera e propria struttura criminale, con una progettualità specifica e predefinita, né il più delle volte sembra esservi la consapevolezza di delinquere;
- nella convinzione che il fenomeno non debba essere enfatizzato, ma nemmeno sottovalutato, visto che allo stato attuale molto può essere ancora realizzato in termini di prevenzione e quindi di recupero delle devianze, ma al tempo stesso è necessario fornire risposte concrete alle infrazioni commesse dai ragazzi, che non possono considerarsi semplicemente "bravate";
- considerato che allo stato attuale il fenomeno appare riconducibile, a grandi linee, ad una sorta di disimpegno morale che esiste nella società, negli adulti in particolare e di conseguenza nei minori, che non hanno più forti riferimenti edu-

cativi e culturali soprattutto a causa della frammentazione delle esperienze educative, mentre una logica di possesso di oggetti viene ad essere prioritaria rispetto al "possesso di valori";

- considerato altresì che i riferimenti di base per il fanciullo e per l'adolescente sono costituiti dalla famiglia e dalla scuola

impegna il Governo:

- a promuovere e valorizzare, nell'ambito del programma quinquennale di progressiva attuazione della riforma sui cicli scolastici, e nel rispetto delle norme sull'autonomia scolastica, di regola il tempo pieno per quanto concerne la scuola di base;
- a favorire nelle scuole, anche mediante specifici finanziamenti, attività espressive, di socializzazione e di aggregazione e, ove possibile, attività sportive;
- a sostenere la creazione di centri di ascolto nelle scuole, già previsti nei progetti di educazione alla salute;
- a prevedere, nell'ambito della prossima legge finanziaria il rifinanziamento della legge 19 luglio 1991, n. 216, recante "Primi interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose" con possibilità di prevedere interventi su tutto il territorio nazionale. Una quota dei finanziamenti previsti dalla citata legge dovrebbe in particolare essere destinata a progetti riguardanti i territori maggiormente esposti ai rischi di devianza minorile e di coinvolgimento in attività criminose. Nell'ottica poi di una progressiva chiusura

¹ Risoluzione 7-00879 a firma del deputato Mariella Cavanna Scirea, approvata all'unanimità nella seduta di Commissione del 15 marzo 2000.

degli istituti penitenziari minorili, si dovrebbe sin d'ora pensare a misure alternative a quelle tradizionali di natura repressiva, volte a creare luoghi di educazione al lavoro e al vivere civile;

- a prevedere la creazione, con particolare riferimento alle aree più esposte ai problemi di devianza e di criminalità, di osservatori sulle problematiche dell'infanzia articolati anche a livello provinciale, che costituiscano una rete integrata tra gli operatori sociali (prefettura, ASL, provveditorato agli studi, tribunale dei minori, servizi sociali ecc.) che intervengono sui problemi dell'infanzia, ai fini di un migliore e più efficace coordinamento tra i vari soggetti istituzionali;
- a prevedere, anche in attuazione dell'ordine del giorno n. 9/4236/158 approva-

to al Senato in sede di discussione della legge finanziaria per il 2000, l'assunzione dei vincitori del concorso per assistenti sociali, da impegnare nei settori della giustizia minorile e dei servizi sociali sul territorio, che potrebbe rappresentare un primo segnale rispetto ad una maggiore e più attenta presenza sul territorio di strutture a favore dell'infanzia;

- a prevedere un'organizzazione urbanistica delle città idonea a favorire la realizzazione di spazi liberi dedicati alla socializzazione e all'aggregazione dei giovani;

a prevedere la presenza di uno psicologo nelle scuole che, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della figura dell'insegnante, possa tuttavia essere di ausilio e di sussidio in situazioni di particolare disagio.

Risoluzione sulle mutilazioni genitali femminili¹

La Commissione bicamerale per l'infanzia, premesso che:

- le mutilazioni genitali femminili, ovvero la rimozione parziale o totale dei genitali esterni femminili, praticate in più di quaranta Paesi del mondo, lungi dall'essere abbandonate come pratiche disumane, avrebbero negli ultimi anni subito un incremento;
- alle mutilazioni vengono sottoposte adolescenti, bambine e neonate;
- si stima che più di 130 milioni di donne nel mondo siano state sottoposte a qualche forma di mutilazione genitale e che almeno due milioni di bambine ogni anno siano a rischio;
- in base alla Convenzione sull'eliminazione di ogni discriminazione contro le donne, approvata dall'Assemblea generale dell'Onu nel 1979, "gli Stati devono prendere tutte le misure idonee, in-

clusa l'adozione di una nuova legislazione, per modificare o abolire le leggi esistenti, i regolamenti, i costumi e le pratiche che costituiscono una discriminazione contro le donne" (articolo 2) e "ogni misura appropriata per modificare gli schemi di comportamento sociale e culturale degli uomini e delle donne, al fine di eliminare i pregiudizi e le pratiche consuetudinarie che sono basate sull'idea dell'inferiorità o superiorità di uno dei due sessi e sui ruoli stereotipati di uomini e donne";

- la Dichiarazione di Vienna, approvata a conclusione della II Conferenza dell'Onu sui Diritti umani, al paragrafo 9, parte II, afferma che i "diritti umani delle donne e delle bambine sono una parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali";
- nel programma di azione approvato alla Quarta Conferenza dell'Onu sulle don-

¹ Risoluzione n. 7-00842 a firma dei deputati Elisa Pozza Tasca e Tiziana Valpiana, approvata all'unanimità nella seduta di Commissione del 22 marzo 2000.

ne a Pechino nel settembre del 1995 tra gli obiettivi strategici, al punto C.2, "Rafforzare i programmi di prevenzione che migliorano la salute delle donne" si sancisce che tra le iniziative da assumere c'è quella di "rafforzare le leggi, riformare le istituzioni e promuovere norme e pratiche che eliminano la discriminazione contro le donne ed incoraggino le donne o gli uomini ad assumersi la responsabilità del loro comportamento sessuale e nella procreazione; assicurare il pieno rispetto per l'integrità fisica del corpo umano";

- sempre sul piano d'azione di Pechino, al punto L.5 "Eliminare la discriminazione nei confronti delle bambine nei settori della salute e della nutrizione", tra le iniziative da assumere da parte dei Governi, Organizzazioni internazionali ed Ong, si dice che bisogna "prendere tutte le misure appropriate allo scopo di abolire le pratiche tradizionali pregiudiziali alle salute dei bambini";
- la Convenzione dell'Onu sui diritti del fanciullo di New York, ratificata con legge italiana il 2 novembre 1989, protegge anzitutto i diritti della bambina all'uguaglianza di genere (articolo 2) stabilisce che "gli Stati parti adottano ogni misura efficace atta ad abolire le pratiche tradizionali pregiudizievoli per la salute dei minori" (articolo 24.3);
- nella Carta Africana dei diritti e del benessere dei bambini, l'articolo 21 (1) afferma che "i Paesi che ratificano la Carta dovranno prendere tutte le misure appropriate per abolire le pratiche consuetudinarie dannose per il benessere, la crescita normale e lo sviluppo del/della bambino/a ed in particolare:
 - a) i costumi e le pratiche pregiudizievoli per la salute e la vita del bambino/a;
 - b) i costumi e le pratiche discriminatorie per il bambino/a sulla base del sesso o di altro *status*";
- nella dichiarazione finale della Conferenza su Popolazione e sviluppo del Cairo, settembre 1994, si richiede ai

Governi di abolire le mutilazioni genitali femminili dove esistano e di dare sostegno alle Ong ed alle istituzioni religiose che lottano per eliminare queste pratiche;

- in una dichiarazione congiunta Oms/Unicef/Unfpa le mutilazioni genitali femminili sono state condannate come "violazione di diritti umani fondamentali quali il diritto ad ottenere il più alto livello possibile di salute fisica e mentale ed il diritto alla sicurezza della persona";
- l'8 marzo 1997, nel corso della "Giornata internazionale della donna nel mondo", il Comitato Inter-Africano sulle pratiche tradizionali che incidono sulla salute delle donne e delle bambine, fondato nel 1994 ed operante in 23 Paesi, ha lanciato un appello affinché "vengano interrotte le pratiche, che violando i diritti alla salute ed all'integrità fisica, deformano il corpo femminile e lo rendono permanentemente mutilato" e perché "non vengano utilizzate giustificazioni religiose per perpetuare queste mutilazioni";
- tali mutilazioni vengono praticate da svariati gruppi etnici, dalla Costa ovest a quella est dell'Africa, nel sud della Penisola Araba, lungo il Golfo Persico e fra alcuni emigranti in Europa, Australia e Nord America provenienti da queste aree;
- in Italia vivono 38 mila donne infibulate o escisse e 20 mila bambine appartenenti a culture che prevedono tradizionalmente una o entrambe le mutilazioni;
- la nostra Costituzione, all'articolo 32, "tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo" e sancisce il rispetto dell'integrità fisica della persona;
- il codice penale, articolo 582, nel libro dedicato ai delitti contro la persona, punisce con la reclusione, chiunque cagiona ad alcuno una lesione personale alla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente;
- il 25 novembre scorso la quarta sezione del tribunale di Milano ha condannato

per lesioni gravissime un padre egiziano per aver fatto praticare sul corpo della figlia di 9 anni l'escissione;

impegna il Governo:

- a) a predisporre una indagine conoscitiva sulle mutilazioni genitali, avvalendosi dell'apporto dei *leader* delle associazioni di immigrati, al fine di monitorare la dimensione del fenomeno nel nostro Paese e di identificare le aree geografiche dove sono maggiormente concentrate le bambine a rischio di mutilazione;
- b) a promuovere una campagna di informazione, prevenzione e sensibilizzazione, anche attraverso l'istituzione di un numero verde, nei confronti dei cittadini extracomunitari sulle norme e sulle sanzioni previste per chi provoca danni all'integrità fisica del fanciullo evidenziando i danni futuri sul benessere psico-fisico che tali pratiche comportano, sempre nel più assoluto rispetto delle integrazioni etnico-culturali;
- c) a garantire assistenza psicologica e tutela giuridica alle bambine che sono state o che potrebbero essere oggetto di tali pratiche;
- d) a sostenere le iniziative delle Ong che si adoperano in Africa ed in Europa per lo sradicamento delle mutilazioni.

Governo italiano

Consiglio dei ministri

Decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 345, Attuazione della direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro¹

Il Presidente della Repubblica

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;
Vista la direttiva 94/33/CE del Consiglio, del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro;

Vista la legge 24 aprile 1998, n. 128, recante “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee” (legge comunitaria 1995-1997) ed in particolare l’articolo 50 che fissa i criteri di delega al Governo per il recepimento della direttiva 94/33/CE;

Vista la legge 17 ottobre 1967, n. 977, recante “Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti” e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche ed integrazioni, recante “Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro;

Visto il decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, recante “Recepimento della direttiva 92/85/CEE concernente il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere e in periodo di allattamento”;

Vista la legge 20 gennaio 1999, n. 9, recan-

te “Disposizioni urgenti per l’elevamento dell’obbligo di istruzione”;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 21 maggio 1999;

Sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome;

Acquisiti i pareri delle competenti commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 29 luglio 1999;

Sulla proposta del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri della sanità, della pubblica istruzione, per i beni e le attività culturali, dell’industria, del commercio e dell’artigianato, degli affari esteri, di grazia e giustizia, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per la solidarietà sociale, per la funzione pubblica e per le pari opportunità;

Emana il seguente decreto legislativo:

Art. 1

1. Il presente decreto reca modifiche e integrazioni alla legge 17 ottobre 1967, n. 977, al fine di adeguarla ai principi e alle

¹ Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 8 ottobre 1999, n. 237.

prescrizioni della direttiva 94/33/CE del Consiglio, del 22 giugno 1994.

2. Per quanto non diversamente stabilito dal presente decreto si applicano le disposizioni del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modifiche.

Art. 2

1. Nel titolo e nelle disposizioni recate dalla legge 17 ottobre 1967, n. 977, la parola "fanciullo" è sostituita dalla seguente: "bambino".

2. In tutto il testo della legge n. 977 del 1967 le parole "Ispettorato provinciale del lavoro" sono sostituite dalle seguenti: "Direzione provinciale del lavoro".

Art. 3

1. L'articolo 1 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente: "Art. 1. - 1. La presente legge si applica ai minori dei diciotto anni, di seguito indicati "minori", che hanno un contratto o un rapporto di lavoro, anche speciale, disciplinato dalle norme vigenti.

2. Ai fini della presente legge si intende per:

- a) bambino: il minore che non ha ancora compiuto 15 anni di età o che è ancora soggetto all'obbligo scolastico;
- b) adolescente: il minore di età compresa tra i 15 e i 18 anni di età e che non è più soggetto all'obbligo scolastico;
- c) orario di lavoro: qualsiasi periodo in cui il minore è al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni;
- d) periodo di riposo: qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro."

Art. 4

1. L'articolo 2 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

"Art. 2. - 1. Le norme della presente legge non si applicano agli adolescenti addetti a lavori occasionali o di breve durata concernenti:

- a) servizi domestici prestati in ambito familiare;
- b) prestazioni di lavoro non nocivo, né

pregiudizievole, né pericoloso, nelle imprese a conduzione familiare;

2. Alle lavoratrici minori gestanti, puerpere o in allattamento si applicano le disposizioni del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 645, ove assicurino un trattamento più favorevole di quello previsto dalla presente legge.

3. Per gli adolescenti occupati a bordo delle navi sono fatte salve le specifiche disposizioni legislative o regolamentari in materia di sorveglianza sanitaria, lavoro notturno e riposo settimanale."

Art. 5

1. L'articolo 3 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

"Art. 3. - 1. L'età minima per l'ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo di istruzione obbligatoria e comunque non può essere inferiore ai 15 anni compiuti."

Art. 6

1. L'articolo 4 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

"Art. 4. - 1. È vietato adibire al lavoro i bambini, salvo quanto disposto dal comma 2.

2. La direzione provinciale del lavoro può autorizzare, previo assenso scritto dei titolari della potestà genitoriale, l'impiego dei minori in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo, purché si tratti di attività che non pregiudicano la sicurezza, l'integrità psicofisica e lo sviluppo del minore, la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale.

3. Al rilascio dell'autorizzazione si applicano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 365."

Art. 7

1. L'articolo 6 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

"Art. 6. - 1. È vietato adibire gli adolescenti alle lavorazioni, ai processi e ai lavori indicati nell'allegato I.

2. In deroga al divieto di cui al comma 1, le lavorazioni, i processi e i lavori indicati nell'allegato I possono essere svolti dagli adolescenti per motivi didattici o di formazione professionale e per il tempo necessario alla formazione stessa, purché siano svolti sotto la sorveglianza di formatori competenti anche in materia di prevenzione e di protezione e nel rispetto di tutte le condizioni di sicurezza e di salute previste dalla vigente legislazione.

3. Fatta eccezione per gli istituti di istruzione e di formazione professionale, l'attività di formazione di cui al comma 2 deve essere preventivamente autorizzata dalla direzione provinciale del lavoro.

4. Per i lavori comportanti esposizione a radiazioni ionizzanti si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230.

5. L'allegato I è adeguato al progresso tecnico e all'evoluzione della normativa comunitaria con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità.”.

Art. 8

1. L'articolo 7 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

“Art. 7. - 1. Il datore di lavoro, prima di adibire i minori al lavoro e a ogni modifica rilevante delle condizioni di lavoro, effettua la valutazione dei rischi prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, con particolare riguardo a:

- a) sviluppo non ancora completo, mancanza di esperienza e di consapevolezza nei riguardi dei rischi lavorativi, esistenti o possibili, in relazione all'età;
- b) attrezzature e sistemazione del luogo e del posto di lavoro;
- c) natura, grado e durata di esposizione agli agenti chimici, biologici e fisici;
- d) movimentazione manuale dei carichi;
- e) sistemazione, scelta, utilizzazione e manipolazione delle attrezzature di lavoro, specificatamente di agenti, macchine, apparecchi e strumenti;
- f) pianificazione dei processi di lavoro e

dello svolgimento del lavoro e della loro interazione sull'organizzazione generale del lavoro;

g) situazione della formazione e dell'informazione dei minori.

2. Nei riguardi dei minori, le informazioni di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 626 del 1994 sono fornite anche ai titolari della potestà genitoriale.”.

Art. 9

1. L'articolo 8 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

“Art. 8. - 1. I bambini nei casi di cui all'articolo 4, comma 2, e gli adolescenti, possono essere ammessi al lavoro purché siano riconosciuti idonei all'attività lavorativa cui saranno adibiti a seguito di visita medica.

2. L'idoneità dei minori indicati al comma 1 all'attività lavorativa cui sono addetti deve essere accertata mediante visite periodiche da effettuare ad intervalli non superiori ad un anno.

3. Le visite mediche di cui al presente articolo sono effettuate, a cura e spese del datore di lavoro, presso l'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente.

4. L'esito delle visite mediche di cui ai commi 1 e 2 deve essere comprovato da apposito certificato.

5. Qualora il medico ritenga che un adolescente non sia idoneo a tutti o ad alcuni dei lavori di cui all'articolo 6, comma 2, deve specificare nel certificato i lavori ai quali lo stesso non può essere adibito.

6. Il giudizio sull'idoneità o sull'inidoneità parziale o temporanea o totale del minore al lavoro deve essere comunicato per iscritto al datore di lavoro, al lavoratore e ai titolari della potestà genitoriale. Questi ultimi hanno facoltà di richiedere copia della documentazione sanitaria.

7. I minori che, a seguito di visita medica, risultano non idonei ad un determinato lavoro non possono essere ulteriormente adibiti allo stesso.

8. Agli adolescenti adibiti alle attività lavorative soggette alle norme sulla sorveglianza sanitaria dei lavoratori di cui al titolo I,

capo IV, del decreto legislativo n. 626 del 1994, non si applicano le disposizioni dei commi precedenti”.

Art. 10

1. L'articolo 15 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

“Art. 15. - 1. È vietato adibire i minori al lavoro notturno, salvo quanto disposto dall'articolo 17.

2. Con il termine “notte” si intende un periodo di almeno 12 ore consecutive comprendente l'intervallo tra le ore 22 e le ore 6, o tra le ore 23 e le ore 7. Tali periodi possono essere interrotti nei casi di attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati o di breve durata nella giornata.”.

Art. 11

1. L'articolo 17 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

“Art. 17 - 1. In deroga a quanto stabilito dall'articolo 15, la prestazione lavorativa del minore impiegato nelle attività di cui all'articolo 4, comma 2, può protrarsi non oltre le ore 24. In tale caso il minore deve godere, a prestazione compiuta, di un periodo di riposo di almeno 14 ore consecutive.

2. Gli adolescenti che hanno compiuto 16 anni possono essere, eccezionalmente e per il tempo strettamente necessario, adibiti al lavoro notturno quando si verifica un caso di forza maggiore che ostacola il funzionamento dell'azienda, purché tale lavoro sia temporaneo e non ammetta ritardi, non siano disponibili lavoratori adulti e siano concessi periodi equivalenti di riposo compensativo entro tre settimane. Il datore di lavoro deve dare immediata comunicazione alla direzione provinciale del lavoro indicando i nominativi dei lavoratori, le condizioni costituenti la forza maggiore, le ore di lavoro.”.

Art. 12

1. All'articolo 19, primo e secondo comma, della legge 17 ottobre 1967, n. 977, le parole “I fanciulli e” sono soppresse.

Art. 13

1. All'articolo 22 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, il secondo e il terzo comma sono sostituiti dai seguenti:

“Ai minori deve essere assicurato un periodo di riposo settimanale di almeno due giorni, se possibile consecutivi, e comprendente la domenica. Per comprovate ragioni di ordine tecnico e organizzativo, il periodo minimo di riposo può essere ridotto, ma non può comunque essere inferiore a 36 ore consecutive. Tali periodi possono essere interrotti nei casi di attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati o di breve durata nella giornata.

Ai minori impiegati in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario o nel settore dello spettacolo, nonché, con esclusivo riferimento agli adolescenti, nei settori turistico, alberghiero o della ristorazione, il riposo settimanale può essere concesso anche in un giorno diverso dalla domenica.”.

Art. 14

1. L'articolo 26 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, è sostituito dal seguente:

“Art. 26. - 1. L'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli 4, comma 1; 6, comma 1; 8, comma 7, è punita con l'arresto fino a sei mesi.

2. L'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli 3; 6, comma 2; 7, comma 2; 8, commi 1, 2, 4, 5; 15, comma 1; 17, comma 1; 18; 21; 22 è punita con l'arresto non superiore a sei mesi o con l'ammenda fino a lire dieci milioni.

3. L'inosservanza delle disposizioni contenute negli articoli 8, comma 6; 17, comma 2; 19; 20, primo e secondo comma è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire cinque milioni.

4. Chiunque adibisce al lavoro i minori nei casi previsti dall'articolo 4, comma 2, senza l'autorizzazione della direzione provinciale del lavoro, è punito con la sanzione amministrativa fino a lire cinque milioni.

5. Chiunque adibisce al lavoro gli adolescenti nei casi previsti dall'articolo 6, comma 3,

senza l'autorizzazione della direzione provinciale del lavoro, è punito con la sanzione amministrativa fino a lire cinque milioni.

6. Le sanzioni previste per l'inosservanza delle disposizioni di cui agli articoli 3; 4, comma 1; 6, comma 1, si applicano in misura non inferiore alla metà del massimo a chi, rivestito di autorità o incaricato della vigilanza sopra un minore, ne consente l'avvio al lavoro in violazione delle disposizioni contenute nei medesimi articoli.

7. L'autorità competente a ricevere il rapporto con le violazioni amministrative previste dal presente articolo e ad emettere l'ordinanza-ingiunzione è la direzione provinciale del lavoro.

8. Alle contravvenzioni di cui al comma 2 si applicano le disposizioni del capo II del decreto legislativo 19 dicembre 1994, n. 758.”

Art. 15

1. Alla legge 17 ottobre 1967, n. 977, è aggiunto il seguente allegato:

“Allegato I

I. Lavorazioni che espongono ai seguenti agenti:

1. Agenti fisici:

- a) atmosfera a pressione superiore a quella naturale, ad esempio in contenitori sotto pressione, immersione sottomarina, fermo restando le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1956, n. 321;
- b) rumori con esposizione superiore al valore previsto dall'art. 42, comma 1, del decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277.

2. Agenti biologici:

- a) agenti biologici dei gruppi 3 e 4, ai sensi del titolo VIII del decreto legislativo n. 626 del 1994 e di quelli geneticamente modificati del gruppo II di cui ai decreti legislativi 3 marzo 1993, n. 91 e n. 92.

3. Agenti chimici:

- a) sostanze e preparati classificati tossici (T), molto tossici (T+), corrosivi (C), esplosivi (E) o estremamente infiammabili (F+) ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1997, n. 52, e successive

modificazioni e integrazioni e del decreto legislativo 16 luglio 1998, n. 285;

b) sostanze e preparati classificati nocivi (Xn) ai sensi dei decreti legislativi di cui al punto 3 a) e comportanti uno o più rischi descritti dalle seguenti frasi:

- 1) pericolo di effetti irreversibili molto gravi (R39);
- 2) possibilità di effetti irreversibili (R40);
- 3) può provocare sensibilizzazione mediante inalazione (R42);
- 4) può provocare sensibilizzazione per contatto con la pelle (R43);
- 5) può provocare alterazioni genetiche ereditarie (R46);
- 6) pericolo di gravi danni per la salute in caso di esposizione prolungata (R48);
- 7) può ridurre la fertilità (R60);
- 8) può danneggiare i bambini non ancora nati (R61);

c) sostanze e preparati classificati irritanti (Xi) e comportanti uno o più rischi descritti dalle seguenti frasi:

- 1) può provocare sensibilizzazione mediante inalazione (R42);
- 2) può provocare sensibilizzazione per contatto con la pelle (R43);

d) sostanze e preparati di cui al titolo VII del decreto legislativo n. 626 del 1994;

e) piombo e composti;

f) amianto.

II. Processi e lavori:

- 1) Processi e lavori di cui all'allegato VIII del decreto legislativo n. 626 del 1994.
- 2) Lavori di fabbricazione e di manipolazione di dispositivi, ordigni ed oggetti diversi contenenti esplosivi, fermo restando le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 302.
- 3) Lavori in serragli contenenti animali feroci o velenosi nonché condotta e governo di tori e stalloni.
- 4) Lavori di mattatoio.
- 5) Lavori comportanti la manipolazione di apparecchiature di produzione, di immagazzinamento o di impiego di

- gas compressi, liquidi o in soluzione.
- 6) Lavori su tini, bacini, serbatoi, damigiane o bombole contenenti agenti chimici di cui al punto I.3.
 - 7) Lavori edili di demolizione, allestimento e smontaggio delle armature esterne ed interne delle costruzioni.
 - 8) Lavori comportanti rischi elettrici da alta tensione come definita dall'art. 268 del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547.
 - 9) Lavori il cui ritmo è determinato dalla macchina e che sono pagati a cottimo.
 - 10) Esercizio dei forni a temperatura superiore a 500 C come ad esempio quelli per la produzione di ghisa, ferroleghie, ferro o acciaio; operazioni di demolizione, ricostruzione e riparazione degli stessi; lavoro ai laminatoi.
 - 11) Lavorazioni nelle fonderie.
 - 12) Processi elettrolitici.
 - 13) Produzione di gomma sintetica; lavorazione della gomma naturale e sintetica.
 - 14) Produzione dei metalli ferrosi e non ferrosi e loro leghe.
 - 15) Produzione e lavorazione dello zolfo.
 - 16) Lavorazioni di escavazione, comprese le operazioni di estirpazione del materiale, di collocamento e smontaggio delle armature, di conduzione e manovra dei mezzi meccanici, di taglio dei massi.
 - 17) Lavorazioni in gallerie, cave, miniere, torbiere e industria estrattiva in genere.
 - 18) Lavorazione meccanica dei minerali e delle rocce, limitatamente alle fasi di taglio, frantumazione, polverizzazione, vagliatura a secco dei prodotti polverulenti.
 - 19) Lavorazione dei tabacchi.
 - 20) Lavori di costruzione, trasformazione, riparazione, manutenzione e demolizione delle navi, esclusi i lavori di officina eseguiti nei reparti a terra.
 - 21) Produzione di calce ventilata.
 - 22) Lavorazioni che espongono a rischio silicotigeno.
 - 23) Manovra degli apparecchi di sollevamento a trazione meccanica, ad eccezione di ascensori e montacarichi.
 - 24) Lavori in pozzi, cisterne ed ambienti assimilabili.
 - 25) Lavori nei magazzini frigoriferi.
 - 26) Lavorazione, produzione e manipolazione comportanti esposizione a prodotti farmaceutici.
 - 27) Condotte dei veicoli di trasporto e di macchine operatrici semoventi con propulsione meccanica nonché lavori di pulizia e di servizio dei motori e degli organi di trasmissione che sono in moto.
 - 28) Operazioni di metallizzazione a spruzzo.
 - 29) Legaggio ed abbattimento degli alberi.
 - 30) Pulizia di camini e focolai negli impianti di combustione.
 - 31) Apertura, battitura, cardatura e pulitura delle fibre tessili, del crine vegetale ed animale, delle piume e dei peli.
 - 32) Produzione e lavorazione di fibre minerali e artificiali.
 - 33) Cernita e trituramento degli stracci e della carta usata.
 - 34) Lavori con impieghi di martelli pneumatici, mole ad albero flessibile e altri strumenti vibranti; uso di pistole fissachiodi.
 - 35) Produzione di polveri metalliche.
 - 36) Saldatura e taglio dei metalli con arco elettrico o con fiamma ossidrica o ossiacetilenica.
 - 37) Lavori nelle macellerie che comportano l'uso di utensili taglienti, seghe e macchine per tritare.

Art. 16

1. Sono abrogati:
 - a) gli articoli 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14 e 16, della legge 17 ottobre 1967, n. 977;
 - b) il decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1971, n. 36;
 - c) il decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1976, n. 432.
- Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 4 agosto 1999

Omissis

Presidenza del consiglio dei ministri

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535, Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286¹

Il Presidente del consiglio dei ministri

Visto il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dal decreto legislativo 19 ottobre 1998, n. 380, e dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113; Visto, in particolare, l'articolo 33, commi 2 e 2-bis, del citato decreto legislativo n. 286 del 1998, concernente l'istituzione e i compiti del Comitato per i minori stranieri; Vista la risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997, sui minori non accompagnati, cittadini di Paesi terzi; Vista la Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e, in particolare, gli articoli 2, 20, 22; Vista la legge 30 giugno 1975, n. 396, recante ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa al rimpatrio dei minori, firmata all'Aja il 28 maggio 1970; Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400; Sentito il parere del Garante per la protezione dei dati personali; Sentita la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 26 luglio 1999; Vista la nota 20 ottobre 1999, n. 133, della Corte dei conti - Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri degli affari esteri, dell'interno e della giustizia;

Adotta il seguente regolamento:

Art. 1

Oggetto e definizioni

1. Il presente regolamento, ai sensi dell'articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, e senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, disciplina i compiti del Comitato per i minori stranieri e le materie indicate al predetto articolo 33, comma 2, lettere a) e b).
2. Per "minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato", di seguito denominato "minore presente non accompagnato", s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.
3. Per "minore straniero non accompagnato accolto temporaneamente nel territorio dello Stato", di seguito denominato "minore accolto", s'intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di pro-

¹ Pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 25 gennaio 2000, n. 9.

grammi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché il minore stesso o il gruppo di cui fa parte sia seguito da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e di accompagnamento.

4. Per "rimpatrio assistito" si intende l'insieme delle misure adottate allo scopo di garantire al minore interessato l'assistenza necessaria fino al ricongiungimento coi propri familiari o al riaffidamento alle autorità responsabili del Paese d'origine, in conformità alle convenzioni internazionali, alla legge, alle disposizioni dell'autorità giudiziaria ed al presente regolamento. Il rimpatrio assistito deve essere finalizzato a garantire il diritto all'unità familiare del minore e ad adottare le conseguenti misure di protezione.

5. Per "testo unico" si intende il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, come modificato dal decreto legislativo n. 380 del 1998 e dal decreto legislativo n. 113 del 1999.

6. Per "Comitato" si intende il Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del testo unico.

Art. 2

Compiti del Comitato

1. Il Comitato opera al fine prioritario di tutelare i diritti dei minori presenti non accompagnati e dei minori accolti, in conformità alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.

2. Ai fini del comma 1, il Comitato:

- a) vigila sulle modalità di soggiorno dei minori;
- b) coopera e si raccorda con le amministrazioni interessate;
- c) delibera, ai sensi dell'articolo 8, previa adeguata valutazione, secondo criteri predeterminati, in ordine alle richieste provenienti da enti, associazioni o famiglie italiane, per l'ingresso di minori accolti nell'ambito di programmi solidari-

stici di accoglienza temporanea, nonché per l'affidamento temporaneo e per il rimpatrio dei medesimi;

- d) provvede alla istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti nell'ambito delle iniziative di cui alla lettera c);
- e) accerta lo status del minore non accompagnato ai sensi dell'articolo 1, comma 2, sulla base delle informazioni di cui all'articolo 5;
- f) svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali ed internazionali, e può proporre al Dipartimento per gli affari sociali di stipulare apposite convenzioni con gli organismi predetti;
- g) in base alle informazioni ottenute, può adottare, ai fini di protezione e di garanzia del diritto all'unità familiare di cui all'articolo 1, comma 4, il provvedimento di cui all'articolo 7, di rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati;
- h) definisce criteri predeterminati di valutazione delle richieste per l'ingresso di minori accolti di cui al comma 2, lettera c);
- i) provvede al censimento dei minori presenti non accompagnati, secondo le modalità previste dall'articolo 5.

3. Il Comitato può effettuare il trattamento dei dati sensibili, di cui al comma 1 dell'articolo 22 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, che ad esso pervengono o che sono acquisiti ai sensi del presente regolamento, in particolare per quanto attiene all'origine razziale ed etnica del minore, della famiglia di origine e degli adulti legalmente responsabili o con funzioni di sostegno, di guida e di accompagnamento, alle loro convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, allo stato di salute. Dei dati sensibili possono essere effettuate, in relazione alle competenze istituzionali del Comitato, di cui all'articolo 33 del testo unico e al presente regolamento, le operazioni di raccolta, regi-

strazione, organizzazione, conservazione, elaborazione, estrazione, raffronto, utilizzo, interconnessione, blocco, comunicazione, cancellazione e distruzione; la diffusione può essere effettuata in forma anonima e per finalità statistiche, di studio, di informazione e ricerca.

Art. 3

Costituzione ed organizzazione del Comitato

1. Il Comitato è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto da nove rappresentanti:

- uno del Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- uno del Ministero degli affari esteri;
- uno del Ministero dell'interno;
- uno del Ministero della giustizia;
- due dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);
- uno dell'Unione province italiane (UPI);
- due delle organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia e dei minori non accompagnati.

2. Per ogni membro effettivo è nominato un supplente. I membri rappresentanti delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 devono rivestire una qualifica dirigenziale o equiparata, ove prescelti tra i dipendenti delle medesime amministrazioni.

3. Il Comitato è presieduto dal rappresentante designato dal Dipartimento per gli affari sociali e si riunisce, su convocazione del presidente, che redige l'ordine del giorno della riunione, in relazione a singole necessità e almeno una volta ogni trimestre.

4. I compiti di segreteria e di supporto al Comitato sono svolti da personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali.

5. In caso di urgenza, per situazioni in relazione alle quali sia improcrastinabile l'intervento a tutela della salute psicofisica del minore, i poteri del Comitato sono esercitabili dal presidente o da un componente da lui delegato, salva la ratifica da parte del

Comitato nella prima riunione successiva all'esercizio dei poteri medesimi. I provvedimenti non ratificati perdono efficacia dal momento in cui sono stati adottati.

6. In caso di necessità, il Comitato comunica la situazione del minore al giudice tutelare competente, per l'eventuale nomina di un tutore provvisorio.

Art. 4

Strumenti operativi

1. Il Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri può finanziare programmi finalizzati all'accoglienza ed al rimpatrio assistito dei minori presenti non accompagnati, proposti dal Comitato, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45 del testo unico e dell'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

2. È autorizzata, nel rispetto delle leggi sulla tutela della riservatezza, e nei limiti delle risorse di cui al comma 1, l'istituzione e la gestione di una banca dati, contenente gli elementi necessari per l'attuazione e la garanzia dei diritti inerenti alla popolazione di minori stranieri ed ogni altra notizia o informazione utili per il raggiungimento degli scopi istituzionali del Comitato.

3. Nella banca dati possono essere contenuti dati comuni e, secondo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 3, dati sensibili. L'accesso ai dati è consentito, per l'esercizio delle competenze istituzionali del Comitato, a ciascuno dei suoi componenti e, su autorizzazione del presidente, al personale di segreteria e di supporto di cui all'articolo 3, comma 4. Il Capo del Dipartimento per gli affari sociali, sentito il presidente del Comitato, può autorizzare l'accesso ai dati agli organismi e agli uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ad altri enti ed organismi pubblici, per finalità statistiche, di studio, di informazione e di ricerca, nonché ad organismi pubblici o privati operanti nel campo della tutela dei diritti dei minori immigrati, quando ciò si renda necessario per il migliore perseguimento

mento dell'interesse del minore per il quale sono in corso, da parte dei medesimi enti ed organismi, iniziative di protezione, di assistenza o di rimpatrio assistito.

L'accesso ai dati è altresì consentito all'autorità giudiziaria e agli organi di polizia.

4. I soggetti esterni che, ai sensi del comma 3, acquisiscono i dati sono tenuti a conservarli in strutture di sicurezza; quando sono acquisiti in formato elettronico, il trasferimento e l'accesso devono essere adeguatamente protetti.

Art. 5

Censimento

1. I pubblici ufficiali, gli incaricati di pubblico servizio e gli enti, in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza, i quali vengano comunque a conoscenza dell'ingresso o della presenza sul territorio dello Stato di un minore straniero non accompagnato, sono tenuti a darne immediata notizia al Comitato, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza. La notizia deve essere corredata di tutte le informazioni disponibili relative, in particolare, alle generalità, alla nazionalità, alle condizioni fisiche, ai mezzi attuali di sostentamento ed al luogo di provvisoria dimora del minore, con indicazione delle misure eventualmente adottate per far fronte alle sue esigenze.

2. La segnalazione di cui al comma 1 non esime dall'analogo obbligo nei confronti di altri uffici o enti, eventualmente disposto dalla legge ad altri fini. Il Comitato è tuttavia tenuto ad effettuare la segnalazione ad altri uffici o enti, quando non risulti in modo certo che essa sia stata già effettuata.

3. L'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, ove necessario attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore.

Art. 6

Accoglienza

1. Al minore non accompagnato sono garantiti i diritti relativi al soggiorno temporaneo, alle cure sanitarie, all'avviamento

scolastico e alle altre provvidenze disposte dalla legislazione vigente.

2. Al fine di garantire l'adeguata accoglienza del minore il Comitato può proporre al Dipartimento per gli affari sociali di stipulare convenzioni con amministrazioni pubbliche e organismi nazionali e internazionali che svolgono attività inerenti i minori non accompagnati in conformità ai principi e agli obiettivi che garantiscono il superiore interesse del minore, la protezione contro ogni forma di discriminazione, il diritto del minore di essere ascoltato.

Art. 7

Rimpatrio assistito

1. Il rimpatrio deve svolgersi in condizioni tali da assicurare costantemente il rispetto dei diritti garantiti al minore dalle convenzioni internazionali, dalla legge e dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria, e tali da assicurare il rispetto e l'integrità delle condizioni psicologiche del minore, fino al ri-affidamento alla famiglia o alle autorità responsabili.

Dell'avvenuto riaffidamento è rilasciata apposita attestazione da trasmettere al Comitato.

2. Salva l'applicazione delle misure previste dall'articolo 6, il Comitato dispone del rimpatrio assistito del minore presente non accompagnato, assicurando che questi sia stato previamente sentito, anche dagli enti interessati all'accoglienza, nel corso della procedura.

3. Le amministrazioni locali competenti e i soggetti presso i quali il minore soggiorna cooperano con le amministrazioni statali cui è affidato il rimpatrio assistito.

Art. 8

Ingresso

1. I proponenti pubblici e privati, che intendono ottenere il nulla-osta del Comitato per la realizzazione di iniziative di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), presentano domanda al Comitato medesimo. La domanda, formulata sulla base di una modulistica predisposta dal Comitato, corredata dei da-

ti relativi all'attività già svolta dal proponente e alla sua natura giuridica, deve comunicare il numero dei minori da ospitare, il numero degli accompagnatori con relativa qualifica, il Paese di provenienza e gli e alle autorità competenti, alle quali sono trasmessi gli elenchi nominativi dei minori e degli accompagnatori per i successivi riscontri in occasione dell'ingresso nel territorio nazionale e dell'uscita da esso e per i successivi controlli nel corso del soggiorno.

3. La valutazione favorevole dell'iniziativa è subordinata alle informazioni sulla affidabilità del proponente. Il Comitato può richiedere informazioni al sindaco del luogo in cui il proponente opera, ovvero alla prefettura, in ordine alle iniziative di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), localmente già realizzate dal proponente. Le informazioni concernenti il referente estero dell'iniziativa sono richieste tramite la rappresentanza diplomatico-consolare competente.

4. Il Comitato può considerare come valide le informazioni assunte in occasione di iniziative precedenti, riguardo al proponente o alle famiglie o alle strutture ospitanti. In tal senso può confermare la valutazione, positiva o negativa, sulla loro affidabilità.

5. Il Comitato delibera entro quarantacinque giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, previa verifica della completezza delle dichiarazioni e della documentazione. Il termine è di quindici giorni per le provenienze da Paesi non soggetti a visto.

6. I proponenti devono comunicare per iscritto al Comitato, entro cinque giorni, l'avvenuto ingresso dei minori nel territo-

rio dello Stato, specificando il loro numero e quello degli accompagnatori effettivamente entrati, il posto di frontiera e la data. Analoga comunicazione dovrà essere effettuata successivamente all'uscita dei minori e degli accompagnatori dal territorio dello Stato. Le comunicazioni di cui al presente comma sono effettuate previa apposizione del timbro di controllo sulla documentazione di viaggio da parte dell'organo di polizia di frontiera.

Art. 9

Soggiorno

1. La durata totale del soggiorno di ciascun minore non può superare i novanta giorni, continui o frutto della somma di più periodi, riferiti alle permanenze effettive nell'anno solare. Il Comitato può proporre alle autorità competenti l'eventuale estensione della durata del soggiorno fino ad un massimo di centocinquanta giorni, con riferimento a progetti che comprendano periodi di attività scolastica o in relazione a casi di forza maggiore. L'eventuale estensione della durata della permanenza è comunicata alla questura competente ai fini dell'eventuale rinnovo o della proroga del permesso di soggiorno per gli accompagnatori e per i minori ultraquattordicenni. Il presente regolamento, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Roma, 9 dicembre 1999

Omissis

Decreto del Presidente del consiglio dei ministri del 15 febbraio 2000, Nomina dei componenti del Comitato per i minori stranieri

Il Presidente del Consiglio dei Ministri

decreta

- vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;
- visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;
- visto il decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1999 con il quale l'on. Livia Turco è nominata Ministro senza portafoglio;
- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 1999, con il quale al Ministro senza portafoglio on. Livia Turco è stato conferito l'incarico per la solidarietà sociale;
- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2000, concernente delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di solidarietà sociale al Ministro on. Livia Turco;
- visto l'articolo 33 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» che istituisce il Comitato per i minori stranieri;
- visto l'articolo 5 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113, con il quale sono state apportate modificazioni all'articolo 33 del suddetto testo unico;
- visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 dicembre 1999, n. 535 recante «Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'articolo 33, commi 2 e 2 bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»;
- ritenuto di dover individuare nell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e nella fondazione "Aiutiamoli a Vivere" due delle organizzazioni maggiormente rappresentative operanti nel settore dei problemi della famiglia e dei minori non accompagnati;
- viste le designazioni degli enti rappresentati nel Comitato per i minori stranieri;

Il Comitato per i minori stranieri di cui in premessa è così costituito:

Presidente:

Dott. Paolo Vercellone - Magistrato a riposo, già presidente della Corte di Appello di Venezia, in rappresentanza del Dipartimento per gli affari sociali;

Componenti:

Dott. Giuseppe Magno, Direttore dell'Ufficio per la giustizia minorile, in rappresentanza del Ministero della Giustizia;

Dott. Emanuele Punzos, Consigliere d'ambasciata, in rappresentanza del Ministero degli Affari esteri;

Dott. Cesare Castelli, vice prefetto, in rappresentanza del Ministero dell'Interno;

Dott. Stefano De Guidi e Dott. Graziano Prantoni, in rappresentanza dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);

Dott. Roberto Borgiani, in rappresentanza dell'Unione province italiane (UPI);

Dott.ssa Rossella Pagliuchi-Lor, in rappresentanza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR);

Dott. Alberto Bonifazi, in rappresentanza della Fondazione Aiutiamoli a vivere.

Con successivo decreto saranno nominati i componenti supplenti.

Per la partecipazione alle attività del Comitato, ai componenti estranei alla Pubblica Amministrazione spetta il rimborso delle spese di viaggio e soggiorno stabilito per i dirigenti generali dello Stato di livello C.

Il presente decreto sarà sottoposto ai controlli previsti della normativa vigente.

Roma, 15 febbraio 2000

Per il Presidente del Consiglio dei Ministri
Il Ministro per la solidarietà sociale
(On. Livia Turco)

Regioni

Regione Emilia-Romagna

Deliberazione del Consiglio regionale del 24 novembre 1999, n. 1294, Linee d'indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori¹

Il Consiglio della Regione Emilia-Romagna

omissis

delibera:

di approvare le "Linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori" contenute nell'allegato parte integrante della presente deliberazione.

Linee di indirizzo in materia di abuso sessuale sui minori

1. I riferimenti normativi e il ruolo delle istituzioni

Nel quadro degli interventi di protezione dell'infanzia il tema della violenza sessuale richiede una particolare attenzione.

Il riferimento normativo è alla recente Legge 15/2/1996, n. 66 "Norme contro la violenza sessuale" che ha sostanzialmente modificato sia il Codice penale (di seguito C.p.) che il Codice di procedura penale (di seguito C.p.p.). In particolare l'art. 609 bis C.p. (inserito dall'art. 3 della Legge 66/96) disciplina il caso di chi "con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere o subire atti sessuali", ovvero il caso di "chi induce taluno a compiere o subire atti sessuali: 1) abusando delle condizioni di inferiorità fisica o

psichica della persona offesa al momento del fatto; 2) traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona". Se gli atti sessuali sono nei confronti di persona minorenni l'art. 609 ter C.p. (inserito dall'art. 4 della Legge 66/96) prevede (distinguendo infraquattordicenni ed infrasedicenni) un aggravamento della pena e l'art. 609 quater C.p. (inserito dall'art. 5 della Legge 66/96) prevede che soggiace alla pena chi, pur senza violenza o minaccia, compia atti sessuali con persona che al momento del fatto non aveva compiuto gli anni quattordici, ovvero non abbia compiuto gli anni sedici se il colpevole sia "l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore, ovvero altra persona cui, per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia, il minore è affidato o che abbia, con quest'ultima, una relazione di convivenza".

È importante che nell'affrontare il problema del maltrattamento e della violenza all'infanzia, e soprattutto della violenza sessuale, si confermi una metodologia di lavoro interdisciplinare che favorisca una migliore tutela dei minori attraverso una più stretta collaborazione dei Servizi competenti ed una costruzione, condivisa, tra le istituzioni a vario titolo coinvolte, di percorsi operativi.

Il preminente interesse del minore è infat-

¹ Pubblicata in BUR del 12 gennaio 2000, n. 3.

ti efficacemente perseguito se sistema giudiziario e sistema dei servizi riescono a trovare un modus operandi comune.

L'interdisciplinarietà è, infatti, uno dei principali veicoli di protezione dell'età evolutiva (così come indicato nella legge 176/91 di ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20/11/1989).

In materia di abuso, inoltre, essendo necessario un doppio intervento della Magistratura, sia di quella ordinaria che di quella minorile, tale metodologia operativa risulta ancora più indispensabile.

Con la consapevolezza che ognuno degli attori coinvolti (Servizi territoriali, Magistratura minorile ed ordinaria) svolge un ruolo necessario per combattere il fenomeno, risulta indispensabile, soprattutto negli abusi infrafamiliari, che si riescano ad equilibrare le esigenze di indagine e il principio di obbligatorietà dell'azione penale con quelle di protezione dei minori per evitare che l'accertamento della verità ed il ripristino dell'ordine violato non avvengano ledendo ulteriormente i diritti e le esigenze della persona offesa.

In questo contesto è più che mai utile raggiungere intese che salvaguardino le esigenze di tutela del minore con le esigenze istruttorie, avendo presente che, in materia di violenza sessuale, i Servizi sono chiamati ad operare a sostegno del minore anche dopo e al di là l'intervento penale.

Una maggiore sintonia e sincronia istituzionale possono aiutare a raccordare l'accertamento della *notitia criminis*, di cui si occupa la giustizia penale con la ricerca della protezione, compito dei Servizi e della giustizia minorile.

2. Le competenze

Fa parte di questa dialettica la differenza di obiettivi: la Magistratura ordinaria, grazie anche al fondamentale principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, ha l'obiettivo, se è stato commesso un reato, di individuare il colpevole e sottoporlo a punizione; la Magistratura mino-

rile, che costituisce il fulcro di protezione giudiziaria dell'infanzia, deve valutare se la potestà dei genitori può ancora essere esercitata o dev'essere limitata, rimossa o soppressa; i Servizi sociali hanno il compito di rimuovere una situazione di disagio personale, sostenendo in particolar modo l'aspetto relazionale e cercando di costruire percorsi di superamento dell'evento.

Gli Enti locali, tramite i loro Servizi, hanno compiti di vigilanza, tutela e, nei casi di conflitto di interesse, di rappresentanza del minore (art. 23, DPR 616/77, Legge 689/75, art. 338 C.p.p., L.R. 27/89, Conferenza Stato-Regioni).

I Servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia hanno compiti di vigilanza, tutela e assistenza nei confronti del minore autore del reato di abuso.

3. La collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali

Da quanto sopra evidenziato nasce la necessità di attivare forme di collaborazione con l'autorità giudiziaria ordinaria: per garantire un'effettiva tutela del minore è indispensabile, infatti, che tutte le istituzioni competenti adempiano al loro ruolo e che tutte le condotte abusanti siano disvelate, esattamente qualificate e adeguatamente sanzionate, con la consapevolezza che, quale che sia il percorso avviato con l'azione penale, esso influenzerà inevitabilmente il complessivo progetto di protezione e di sostegno e recupero del minore.

Lavorare in forma coordinata e collaborativa è indispensabile quindi per conseguire finalità specifiche in ciascuna dei settori interessati e per raggiungere un'efficace tutela del minore, nonché per attivare meccanismi di prevenzione che consentano l'emersione di fenomeni criminosi di violenza ai danni dei minori con il conseguente avanzamento della soglia di tutela di questi ultimi: a questo fine anche i Servizi devono, per la loro parte, adempiere in modo sempre più qualificato alla funzione di "controllo sociale" insita nella loro stessa ragione istituzionale.

E pertanto da facilitare sempre più un raccordo tra Servizi sia dell'Amministrazione della giustizia che dell'Ente locale e ufficio del Pubblico Ministero per creare prassi operative comuni e procedere in modo coordinato, pur nel rispetto delle reciproche competenze; per questo è importante la collaborazione dei Servizi nel corso dei procedimenti. Tale collaborazione deve manifestarsi anche attraverso la presenza di professionalità adeguate e la creazione di un linguaggio comune.

È necessario creare una prassi comune da attivare immediatamente dopo la segnalazione del fatto per evitare che negli abusi infrafamiliari l'indagato continui a vivere con il minore vittima e per impedire negli interventi protettivi quelle modalità che possano inquinare le prove ed interferire negativamente con le indagini del Pubblico Ministero ordinario.

In questa materia, propria per l'intreccio di competenze ed esigenze, il compito di mantenere una visione il più possibile unitaria dei vari provvedimenti ed interventi attuati a protezione del minore spetta al Procuratore per i minorenni.

La maggiore attenzione e sensibilità a questo fenomeno può facilitare forme di collegamento e collaborazione della Magistratura con i Servizi sociali di protezione dell'infanzia.

4. Provvedimenti urgenti a tutela del minore, art. 403 Codice civile

Tali provvedimenti sono disciplinati dall'art. 403 Codice civile (di seguito C.c.): quando il minore si trova in una condizione di grave pericolo per la propria integrità fisica e psichica "la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione".

Natura del provvedimento: non è un atto di giurisdizione, neanche volontaria, è un atto di amministrazione, sia per l'oggetto, essendo un atto di volontà, sia per la qualità dei soggetti da cui promana.

Avendo una natura essenzialmente operativa e di protezione, non richiede l'esplicitazione dettagliata dei motivi, deve tuttavia essere indicata la presenza di una situazione attuale di sofferenza e pregiudizio del minore. È però necessario, quando si contrappone alla volontà dei genitori, che questi siano in ogni caso tempestivamente informati che il minore è sotto la protezione della pubblica autorità e che l'intervento è stato segnalato all'autorità giudiziaria minorile competente per la risoluzione del conflitto. Non è necessario che venga indicato il luogo in cui il minore si trova se ciò serve a proteggerlo.

Soggetti: ad operare è la "pubblica autorità". In tale nozione rientrano sicuramente gli organi di polizia e quelli deputati all'assistenza dei minori e alla protezione dell'infanzia. I primi devono comunque sempre avvalersi dei secondi ("a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia"). Non è invece vero il contrario. Pertanto, se l'iniziativa di protezione proviene dai Servizi sociali, essi dovranno farsi carico della collocazione "in luogo sicuro" e potranno richiedere l'intervento della forza pubblica soltanto se ciò è strettamente necessario per vincere la resistenza dei genitori. Il legislatore infatti considera i Servizi sociali quali referenti privilegiati del minore.

Presupposti: occorre che vi sia un grave pericolo per l'integrità fisica e psichica del minore. Infatti solo l'urgenza e la necessità di porre riparo ad una situazione di grave rischio dello stesso lo giustifica.

Efficacia: la situazione di necessità che vi è sottesa, oltre a costituirne il presupposto imprescindibile, ne chiarisce i limiti. La collocazione in ambiente protetto può essere mantenuta, se tale intervento collide con il contrario volere dei genitori, soltanto per tempi brevissimi, il tempo cioè strettamente necessario per devolvere la risoluzione del conflitto all'autorità minorile. Ove questa non condivida la scelta operativa, e non "provveda" la scelta stessa cessa di avere effetto. L'intervento di collocazione in ambiente protetto, se non collide con

il volere dei genitori o di altri aventi titolo educativo, resta sul piano assistenziale.

Che cosa devono fare i Servizi sociali territoriali: devono effettuare l'intervento di collocazione del minore in ambiente protetto, ex art. 403 C.c., attuarlo immediatamente e segnalarlo con urgenza al Pubblico Ministero per i minorenni per la decisione da parte del Tribunale per i Minorenni.

Per quanto riguarda l'art. 403 C.c. in caso di abuso intrafamiliare, la cui emersione sia progressiva, l'intervento di protezione deve essere il più possibile limitato a quelle situazioni di effettivo pericolo per l'integrità fisico-psichica del minore, tipiche dello stato di necessità. La collocazione in ambiente protetto, d'iniziativa del Servizio, quindi non appare consentita, a meno che non si siano verificati eventi ulteriori che abbiano evidenziato l'effettività del pericolo diversamente, si attribuirebbe al Servizio un potere di "decidere in via d'urgenza" che non gli appartiene.

Pertanto, in presenza di siffatte situazioni, a parte il dovere d'informativa che spetta al Servizio, ai fini dell'indagine penale, è obbligo degli operatori sociali riferire immediatamente l'abuso per consentire al giudice minorile di dirimere il conflitto con i genitori. Il contatto immediato con l'autorità giudiziaria consente inoltre una maggiore progettualità e l'avvio di interventi coordinati tra le diverse autorità coinvolte a sostegno del minore abusato.

5. Altri atti a tutela del minore

Poiché al minore parte lesa va assicurata, in ogni stato e grado di procedimento, l'assistenza affettiva e psicologica tramite la presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minore stesso, e l'assistenza dei Servizi istituiti dagli Enti locali, i Servizi stessi devono, ex artt. 609 decies C.p. (introdotto dall'art. 11 della Legge 66/96), 498, comma 4, C.p.p., 398, 5 bis, C.p.p.

- dare sostegno al minore nelle diverse fasi del procedimento;
- provvedere, ove ciò risponda alle esigenze affettive e psicologiche del mino-

re, al suo accompagnamento negli uffici giudiziari;

- fare mediazione nei contatti con il magistrato e/o i suoi organi delegati per quanto riguarda i tempi ed i modi dell'approccio al minore (appuntamenti, convocazioni);
- dare assistenza nel corso dell'esame del minore durante le indagini, dinanzi al GIP in sede di incidente probatorio e dinanzi al giudice del dibattimento.

Il Servizio inoltre:

- elabora il progetto terapeutico-assistenziale inerente il minore;
- valuta le risorse di cambiamento e le potenzialità protettivo-educative dei componenti la famiglia.

6. Il consulente tecnico

L'accertamento psicodiagnostico per reati in danno di minore è fondamentale per capire la personalità della persona lesa, per valutare l'entità delle conseguenze patite e il riscontro obiettivo alla veridicità di un racconto.

Proprio per questo risulta sempre più necessario, su un piano extraprocessuale, coordinare le indagini psicodiagnostiche e sanitarie che vengono effettuate dai Servizi ai fini dell'intervento socio-assistenziale con le indagini che vengono attivate da parte del giudice penale con la nomina del consulente tecnico, se non c'è una forma di collegamento si possono determinare situazioni dannose, che possono creare per il minore un'ulteriore violenza in aggiunta a quella già subita come, ad esempio, essere sottoposto ad esame da una pluralità di soggetti legittimati ad occuparsi del caso.

Importante è quindi la collaborazione tra consulente tecnico e Servizi: dopo l'emersione del fenomeno il compito dell'operatore deve limitarsi ad offrire la fotografia della situazione, del nucleo in cui è avvenuta l'emersione del fenomeno, del fatto di reato.

Che cosa devono fare i Servizi: dare collaborazioni ed informazioni al consulente tecnico che dovrà di conseguenza contattarli prima di procedere all'esame del minore.

7. La denuncia della *notitia criminis*

Notizia di reato: qualsiasi fatto di violenza sessuale perseguibile di ufficio di cui si ha conoscenza sia direttamente dalla vittima sia da terzi sia attraverso documenti o altre fonti di prova. La narrazione nel corso di dichiarazioni o la rappresentazione in un documento di un fatto che costituisce reato o la deduzione da elementi diretti (tracce su cose o persone oggetti, ecc.) che un reato è stato commesso. La narrazione può essere diretta ma anche indiretta.

La notizia di reato è comunque per sua natura specifica, o sufficientemente specifica: non può avere come oggetto in modo del tutto vago una serie indeterminata di persone o fatti.

Tempestività della denuncia: la "notitia criminis" in campo minorile è molto complessa poiché la capacità di valutare segni o sintomi dipende dalla sensibilità e dalla preparazione dell'operatore che li rileva.

È difficile identificare quando ci si trovi davanti ad indizi di reato o a situazioni di semplice disagio ambientale, sociale, economico o a problematiche di ordine psicologico e psichiatrico. È ovvio che la tempestività è condizione imprescindibile perché il processo penale possa tutelare adeguatamente la parte lesa (attuando prioritariamente le misure di protezione del minore) e quindi condurre ad un effettivo accertamento della verità. Bisogna evitare un ritardo per lo svolgimento delle indagini: lo scopo della denuncia è quello di far "scattare" l'indagine nel tempo più breve e con gli strumenti più adeguati.

Si propone, a tal proposito, per sviluppare contatti rapidi e informali, per dirimere dubbi su casi non chiari, per avere pareri e fornire tempestivamente informazioni che possono risultare importanti di utilizzare appieno della possibilità di accedere al magistrato di turno (o al magistrato specializzato nelle procure che lo prevedono), in modo da consentire l'adozione di interventi tempestivi e coordinati (quali, ad esempio, l'allontanamento del minore). L'uso

di questi strumenti di coordinamento può essere utile anche al giudice penale che può così usufruire anche di notizie e di informazioni immediatamente disponibili fornite da Servizi competenti che spesso già operano con interventi sociali sulla situazione.

8. Il contenuto della denuncia

L'art. 331, comma 2, C.p.p. pone l'obbligo di denuncia "senza ritardo", esso recita infatti: "La denuncia è presentata o trasmessa senza ritardo al Pubblico Ministero o a un ufficiale di Polizia giudiziaria".

L'operatore del Servizio può e deve avere il tempo ed il modo di mettere insieme un minimo di elementi a corredo di quello che eventualmente è un semplice sospetto, allo scopo di non mandare al Pubblico Ministero una qualunque "voce di condominio" ma qualcosa che abbia un minimo di credibilità, fermo restando che "senza ritardo" significa che si deve provvedere alla denuncia nei primi giorni successivi all'emersione della notizia di reato.

È importante definire quali atti può compiere il Servizio per accertare un minimo di attendibilità della notizia: è importante pertanto dirimere ciò che esso deve e non deve fare per valutare se è in presenza o meno di una notizia di reato.

Il Servizio non deve effettuare preliminarmente alcuna serie di indagini e di accertamenti valutativi perché essi assumono fisionomia di veri e propri processi atipici, inquinanti la prova stessa del reato (audizione di persone coinvolte, accertamento ginecologico di iniziativa del Servizio la cui competenza appartiene in via esclusiva all'autorità penale). Bisogna evitare i rischi di inquinamento della prova. Anche i ritardi possono essere estremamente pregiudizievoli per lo svolgimento delle indagini.

Il Servizio non si deve porre il problema di valutare l'attendibilità del minore al fine di decidere se inoltrare o no la denuncia.

Obblighi: la segretezza. Il Servizio non deve svolgere indagini per riscontri. I servizi devono permettere qualsivoglia valutazio-

ne sull'attendibilità del fatto, non è inoltre di competenza dei Servizi la valutazione del fatto stesso in rapporto ad eventuali circostanze che possono escludere la responsabilità o la punibilità del soggetto (ad esempio valutare non sussistente il reato). Cosa devono fare i Servizi: sintetica esposizione del fatto, raccogliere notizie sociali sulla famiglia, dare descrizioni delle personalità del minore e dei familiari, dare indicazione dell'intervento socio-assistenziale attuato o da attuare a protezione del minore. Gli accertamenti dei Servizi devono essere finalizzati alla verifica della mera ipotetica credibilità della notizia e all'approntamento degli interventi a protezione del minore.

9. A chi fare denuncia?

Spesso il problema si pone rispetto a tre ipotesi: denuncia al Pubblico Ministero o al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni o a Pubblico Ministero e al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni.

Alcuni sostengono che se la notizia di reato è strettamente collegata alla protezione del minore gli operatori adempiono al proprio obbligo riferendo al giudice minorile, essendo pure questi tenuto all'obbligo di denuncia. Infatti la denuncia al Pubblico Ministero minorile garantirebbe gli immediati provvedimenti a tutela del minore, una preliminare delibazione della notizia criminis, un accertamento dell'esistenza dei presupposti, per un'eventuale trasmissione - a sua cura - della denuncia al Pubblico Ministero ordinario.

Altri sostengono che la denuncia di reato andrebbe fatta in via esclusiva al Pubblico Ministero ordinario.

La soluzione che consente di superare queste due impostazioni, cogliendo anche l'esigenza, da parte dei Servizi, di sapere che risultati abbia avuto la propria comunicazione alla Procura presso il T.M., è quella di provvedere con due comunicazioni, di cui una alla Procura minorile e l'altra alla Procura ordinaria.

L'esigenza di porre in essere interventi di

sostegno e di tutela nei confronti della vittima del reato fa propendere per una doppia segnalazione con contenuto diverso:

- una al Pubblico Ministero per l'apertura della fase di indagini preliminari e l'eventuale adozione delle misure cautelari; la denuncia in questo caso deve contenere il fatto nella sua stringatezza. L'atto con cui si rende nota la notizia di reato è, infatti, quello che si chiama in senso proprio della denuncia e va indirizzato alla Procura del Tribunale;
- l'altra al giudice minorile per l'adozione degli interventi indispensabili a tutela della vittima; in questo caso la segnalazione deve contenere soprattutto gli aspetti più strettamente legati al contesto familiare.

10. Il curatore speciale

La norma che disciplina questa possibilità è l'art. 338 C.p.p. (art. 338, II, e II C.p.p.) che prevede che: "Alla nomina provvede, con decreto motivato, il giudice per le indagini preliminari del luogo in cui si trova la persona offesa, su richiesta del Pubblico Ministero. La nomina può essere promossa anche dagli enti che hanno per scopo la cura, l'educazione, la custodia o l'assistenza dei minorenni".

Per assicurare un'adeguata rappresentanza processuale sin dall'inizio delle indagini preliminari (art. 90 C.p.p.), è utile avere, anche nel corso delle indagini, un "referente giuridico" che rappresenti il minore, in modo da tenere in considerazione anche le esigenze del minore che spesso non rientrano nella logica processuale.

Soprattutto se gli abusanti (anche per omessa tutela da parte del coniuge succube) sono i genitori, il conflitto di interessi che si crea impone la nomina di un curatore speciale.

L'essere organo di vigilanza e di tutela (competenza prevista dalla Legge 698/75 e dal DPR 616/77) consente agli enti, titolari di tale funzione, ed ai Servizi che la esercitano, di poter richiedere di essere nominati curatori speciali del minore vittima di abuso o

sospetto abuso, ex art. 338 C.p.p.; ciò permetterebbe loro di individuare tempestivamente un difensore al minore parte lesa.

Ovviamente è precisa responsabilità del Servizio, nominato curatore speciale del minore, individuare la persona più qualificata ed idonea ad esercitare, nel solo e precipuo interesse del minore, le attività connesse.

Poiché la Convenzione ONU afferma come sia dovere delle istituzioni garantire che Servizi ed operatori che si occupano di minori abbiano una specifica competenza e preparazione, si propone di aprire un tavolo di consultazione con l'Ordine degli avvocati per individuare requisiti, criteri e modalità per arrivare a predisporre una lista di legali particolarmente preparati, competenti e sensibili in materia, cui possano rivolgersi sia la Magistratura, nella sua autonomia di nomina dei curatori, che i Servizi eventualmente incaricati della curatela, con la certezza che la funzione verrà esercitata nel modo più attento ai diritti ed agli interessi del singolo minore.

Che cosa devono fare i Servizi: sin dall'inizio delle indagini preliminari il Servizio ex art. 338 C.p.p. ed art. 121 C.p. può chiedere, in relazione alle specifiche esigenze di cura degli interessi del minore, alla Procura ordinaria, che procede, di essere nominato curatore speciale del minore - parte lesa onde fornirgli da subito una difesa legale. La costituzione di parte civile da parte del Servizio curatore speciale può avvenire anche per l'eventuale rinvio a giudizio (art. 338, comma 4, C.p.p.).

11. La formazione degli operatori

È indispensabile che la Regione Emilia-Romagna sviluppi un'azione di sensibilizzazione generale al rispetto dei diritti del minore ed in particolare un'azione di prevenzione della violenza all'infanzia, assumendo tra i propri obiettivi prioritari la realizzazione di un progetto regionale di formazione, in materia di abuso sessuale, rivolto a tutti gli operatori del territorio.

Per affrontare con adeguati strumenti (anche preventivi) questo fenomeno è infatti fondamentale promuovere, sulla base anche delle linee teoriche ed operative emerse dai lavori del seminario di studio regionale tenutosi nel periodo febbraio-maggio 1999, un'adeguata formazione del personale, attraverso la quale consentire a tutti gli operatori l'acquisizione di conoscenze di base e permettere un confronto tra le istituzioni ed i soggetti interessati che, con competenze e riferimenti culturali diversi, agiscono in ambito minorile: operatori sociali, psicologi, neuropsichiatri infantili, pediatri, ginecologi, assistenti sanitari, insegnanti, operatori giuridici, in modo che le diverse professionalità che possono trovarsi ad affrontare il fenomeno dell'abuso sessuale divengano consapevoli del comune obiettivo di protezione e tutela del minore per poter mettere in atto, intenzionalmente, tutti gli strumenti atti a perseguirlo.

Enti e associazioni

Associazione internazionale dei magistrati per i minorenni e per la famiglia

Il dovere della famiglia, della società e degli Stati di proteggere i bambini

I partecipanti al Congresso internazionale dell'Associazione internazionale dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, che si è svolto a Buenos Aires nel novembre 1998, hanno approvato al termine dei lavori il 6 novembre 1998 un'importante mozione che presenta i compiti della famiglia, della società e degli Stati nella protezione della gioventù. La presentiamo nella traduzione italiana di Melita Cavallo.

Il quindicesimo Congresso internazionale dell'Associazione internazionale dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, svoltosi in Argentina, a Buenos Aires, dal 2 al 6 novembre dell'anno 1998, con la partecipazione di 1.031 soci provenienti dai seguenti Paesi: Germania, Angola, Inghilterra, Argentina, Australia, Austria, Belgio, Benin, Bolivia, Brasile, Camerun, Canada, Colombia, Corea, Costa d'Avorio, Cile, Cina, Scozia, Spagna, Stati Uniti d'America, Francia, Irlanda del Nord, Italia, Giappone, Messico, Nuova Zelanda, Paraguay, Perù, Polonia, Portogallo, Svezia, Svizzera, Ciad, Tunisia, Uruguay e Venezuela, avendo apprezzate le relazioni dei conferenzieri dr. Pedro David (Argentina), signora Josine Junger Tass (Olanda), dr. Rafael Sajon (Argentina) e John Graham (Regno Unito), i contributi degli animatori dei gruppi, le relazioni esposte e discusse dalle tre commissioni, i diversi gruppi linguistici che hanno lavorato nel Centro Garrigòs del Consiglio nazionale argentino per il minore e per la famiglia, nonché le conclusioni delle diciassette riunioni preparatorie realizzate nel corso dell'anno 1998, così conclude e raccomanda

La fine del secolo e l'inizio del nuovo millennio è un momento favorevole per un'analisi approfondita - a 360 gradi sul mondo - della situazione attuale delle famiglie e specialmente dell'infanzia e della gioventù e per una nuova definizione delle prospettive culturali di protezione delle nuove ge-

nerazioni che assicurino un futuro di pace, di giustizia e di solidarietà a tutti gli uomini.

Le famiglie, la società nel suo insieme e lo Stato, in tutte le sue forme, hanno il dovere di proteggere i bambini nella loro condizione minorile, in base all'art. 24 del Trattato internazionale sui diritti civili e politici e alle altre convenzioni in vigore.

Questo dovere della famiglia, della società e dello Stato ha trovato concreta espressione nella Convenzione universale dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, che ha sostenuto che «il bambino per la sua mancanza di maturità fisica e mentale ha bisogno di protezione e di cure particolari, con la protezione legale dovuta sia prima che dopo la nascita», come recita il preambolo della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989.

La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, i trattati dei diritti umani e le regole e le norme dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per la loro applicazione costituiscono, per la loro specificità, per la universale condivisione e per la generalizzata ratifica da parte di quasi tutti i Paesi del mondo, il quadro giuridico di riferimento per tutte le attività di protezione globale dell'infanzia.

La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo stabilisce all'art. 3 l'interesse superiore del bambino come principio generale di diritto e standard giuridico di base

che regola le relazioni dei bambini col mondo adulto, nella condizione di soggetto di diritto privilegiato, nonché i compiti di protezione e di tutela da parte della famiglia, della società e dello Stato, e l'ordine stesso dei valori degli interessi e dei diritti del bambino.

La protezione dei bambini e dei giovani deve essere attualmente interpretata nel quadro di rapidi e imponenti cambiamenti culturali, sociali, tecnologici, politici ed economici che talora favoriscono la situazione delle famiglie, ma che sono anche causa di problemi o di condizioni negative per il loro sviluppo.

I poteri pubblici, e fra essi la magistratura specializzata in materia familiare e minorile, devono distinguere gli effetti positivi da quelli negativi nel quadro generale del cambiamento, in particolare quelli derivanti dalle crisi socio-economiche e culturali, in modo da sostenere i primi e ridurre l'impatto dei secondi, considerando sempre, nella situazione specifica, l'influenza di questi ultimi sulla condotta dei bambini e dei loro genitori.

Per la sua vicinanza ai problemi sociali, la giustizia minorile e familiare è un autentico osservatorio sulla realtà, le cui valutazioni, i cui segnali, i cui bisogni devono essere presi in considerazione da coloro che disegnano le politiche sociali.

Per rispettare il carattere globale della protezione dovuta al bambino, le autorità giudiziarie e tutti coloro che danno risposta alle situazioni familiari, all'infanzia e alla gioventù devono agire in un'ottica interdisciplinare, senza perdere di vista l'obiettivo specifico, perché è questa l'unica strategia per offrire soluzioni reali ai problemi delle persone.

La lotta contro la povertà, attraverso lo sviluppo dei popoli, la distribuzione equa della ricchezza e l'eliminazione delle ineguaglianze contrarie alla dignità umana, è il vero obiettivo di tutte le politiche sociali, per il benessere globale dei bambini.

Lo sforzo per ottenere l'accesso di ogni bambino sia alla giustizia, sia a un più alto livello d'istruzione, costituisce una delle principali sfide del secolo, e le priorità politiche e sociali vi devono essere consacrate.

Il rispetto per i diritti fondamentali della persona, la pace, la tolleranza e il rifiuto di ogni discriminazione e ingiustizia sono i valori prioritari ai quali devono essere formati i bambini e i giovani, e la giustizia e tutte le organizzazioni giudiziarie devono collaborare alla loro realizzazione.

Tutta l'umanità deve comprendere che il rispetto dell'ambiente è l'eredità fondamentale che bisogna garantire alle giovani generazioni.

La famiglia è l'elemento naturale e fondamentale della società. Questa affermazione è contenuta nell'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti umani, nell'art. 10 del Trattato internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, e nell'art. 23 del Trattato internazionale sui diritti civili e politici, ed è il quadro appropriato e necessario per lo sviluppo completo dei bambini.

È particolarmente importante sostenere i genitori, affinché possano svolgere adeguatamente le loro funzioni educative nei confronti dei figli, soprattutto se presentano problemi di condotta o commettono reati, se soffrono di malattie o di inabilità, o se sono vittime di reati, di abusi o di altre offese.

L'allontanamento del bambino dalla sua famiglia è una misura estremamente grave e a carattere assolutamente eccezionale. Essa può essere presa soltanto attraverso le garanzie di un giusto processo e quando circostanze estreme la giustificano, nell'interesse superiore del bambino e in assenza di valide alternative.

Il diritto dei bambini all'identità, garantito dall'art. 8 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, comprende il rispetto per il loro nome, la loro nazionalità,

le relazioni familiari, il riconoscimento della loro origine etnica, religiosa, culturale e linguistica, nonché il perseguimento della loro istruzione, anche nei casi in cui essi dovessero essere separati dalle loro famiglie secondo l'articolo punto 20 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo.

L'intervento della magistratura specializzata deve rendersi necessario solo nei casi in cui né la stessa famiglia, né le altre risposte della comunità, sociali o sanitarie, consentono una soluzione ai problemi dei giovani.

La partecipazione dello stesso bambino alle procedure giudiziarie e amministrative che lo riguardano è una garanzia fondamentale dal punto di vista della presa in carico del suo interesse, secondo l'art. 12 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo.

Il pubblico ministero, secondo l'organizzazione di ogni Paese, deve rappresentare in maniera efficiente ed efficace l'interesse della società a che i diritti umani dei bambini siano rispettati e protetti.

I giudici, i funzionari e il personale della giustizia specializzata, del pubblico ministero e degli organi tecnici di protezione dell'infanzia devono avere una formazione specifica, aggiornata e permanente in materia.

La formazione e la qualificazione di personale specializzato nell'ambito degli uffici giudiziari minorili e della famiglia devono essere accompagnate da un impegno profondo, personale e professionale, e da un corretto esercizio delle loro funzioni, con coinvolgimento e rispetto di rigorose regole deontologiche.

Le iniziative di cooperazione internazionale in materia di formazione e qualificazione di risorse umane della giustizia specializzata negli affari minorili e familiari, ivi compresi scambi culturali, seminari, corsi di aggiornamento e ogni altro strumento di riflessione e preparazione per rispondere

adeguatamente alle nuove sfide dell'inizio del millennio, devono essere moltiplicate.

Lo sviluppo di un diritto Internazionale sulle problematiche minorili è un segno positivo della coscienza etica e giuridica dell'umanità, che deve essere incoraggiato e approfondito attraverso coinvolgimenti forti a livello mondiale, regionale e bilaterale.

Devono essere specialmente approfonditi gli sforzi internazionali diretti a combattere l'utilizzazione di bambini nei conflitti armati, il traffico di minori e tutte le forme di semi-schiavitù che affliggono i bambini e le loro famiglie.

Devono essere intensificati gli interventi diplomatici, in modo che tutti i Paesi possano integrare i sistemi adeguati diretti a prevenire la sottrazione internazionale di bambini dai loro genitori o da terzi, e ad ottenere la rapida restituzione dei bambini, attraverso una migliore cooperazione internazionale a livello giudiziario, amministrativo e di polizia.

Tutti i Paesi devono impegnarsi con misure efficaci contro lo sfruttamento sessuale di minori, come la pedofilia, la pornografia e la prostituzione infantile o il turismo sessuale, lottando contro questa vergognosa realtà che alligna e si sviluppa in questa fine del ventesimo secolo.

Le procedure penali devono garantire una reale protezione speciale ai bambini vittime di delitti sessuali o altre aggressioni personali, per evitare che atti della procedura stessa aggravino le conseguenze negative del reato.

Una speciale attenzione va posta non solo alla sopravvivenza di forme antiche di sfruttamento infantile nel lavoro, nell'accattonaggio, nella prostituzione e nel delitto, ma anche alle nuove forme legate agli interessi economici, come l'utilizzazione di bambini nel campo dello sport, nelle attività artistiche o nelle sfilate di moda.

I casi di bambini vittime di maltrattamenti da parte dei genitori richiedono una speciale attenzione sociale, terapeutica e giuridica, sia dal punto di vista della rilevazione del problema che del trattamento e delle misure adeguate per la ulteriore presa in carico delle vittime.

La comunità, e specialmente i mezzi di comunicazione e i responsabili politici e sociali, devono comprendere che i bambini sono per la maggior parte vittime di delitti gravi contro la vita e l'integrità fisica e psichica, e solo in piccola parte sono autori di fatti antisociali, generalmente contro la proprietà.

L'aumento della violenza che connota i reati giovanili è causato dalla convergente facilità d'accesso sia alle droghe che alle armi; queste due realtà hanno origine nel mondo adulto, e devono essere controllate e represses con misure riferite agli spacciatori, piuttosto che con sanzioni nei riguardi dei minori coinvolti.

La prevenzione e il trattamento di tutte le dipendenze sono le strategie più efficaci che le società possono perseguire per evitare condotte asociali e danni ai giovani.

I Paesi devono specialmente tenere conto che i problemi legati alla violenza giovanile hanno cause molteplici di origine culturale e socio-economica, e che solo agendo su queste, senza fare esclusivamente affidamento sulla repressione penale, è possibile ottenere la desiderata sicurezza per tutti i cittadini, compresi i minori stessi.

Vanno richiamate le raccomandazioni dell'art. 4 delle Regole di Pechino contenute nel Preambolo della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, nella quale le Nazioni Unite consigliano che «in tutti i sistemi giuridici che riconoscono il principio della imputabilità penale del minore, il limite d'età non deve essere fissato a un livello troppo basso, tenuto conto delle circostanze che definiscono la maturità emotiva, mentale e intellettuale», in quanto regola d'interpretazione dell'art. 40 par. 3, a) della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo.

Quanto ai problemi dei giovani che delinquono, si considera fondamentale e urgente che in tutti i Paesi siano rispettate le garanzie contenute nella Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, individuate nelle Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (Decisione 40/33, Regole di Pechino), nelle Direttive delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza giovanile (Decisione 45/112, Direttive di Riyad) e nelle Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà (Decisione 45/113).

Un giusto processo per i giovani delinquenti richiede il rispetto di tutte le garanzie riconosciute all'adulto, e in più di quelle specifiche legate alla condizione minorile e imposte dall'obbiettivo sociale di protezione del minore e di trasformazione in positivo della sua condotta.

In particolare, in tutti gli interventi giudiziari riguardanti le persone minori d'età devono essere osservati i principi di rapidità e prossimità, di economia processuale e di rispetto della *privacy*.

Vanno preferite le procedure e le misure educative che consentono al giovane delinquente di sviluppare il proprio senso di responsabilità (la mediazione, la conciliazione, la riparazione del danno, la libertà assistita e sorvegliata, e altre forme), piuttosto che la privazione della libertà, contraria all'interesse pubblico all'integrazione e al cambiamento sociale.

È necessario ricordare, ancora una volta, che il dovere di protezione della società e dello Stato verso l'infanzia impone di evitare che i mezzi di comunicazione influenzino negativamente i giovani in tema di violenza o di altre condotte proposte, direttamente o indirettamente, come modelli, laddove sono o riprovaie socialmente o punite quando i giovani, introitando quei messaggi, le pongono in essere.

Buenos Aires, 6 novembre 1998.

Coalizione italiana Stop all'uso dei bambini soldato!

Stop all'uso dei bambini soldato! è una campagna internazionale per fermare l'uso dei bambini soldato promossa in Italia da una coalizione di organizzazioni. Nasce ufficialmente a Roma, il 19 aprile 1999, lanciata con un conferenza stampa in Senato.

Fondatori della Coalizione italiana sono: Amnesty International - sezione italiana, Bice - Italia, Jesuit Refugee Service, Cocis - Italia, Società degli Amici (Quaccheri), Telefono Azzurro, Terres des Hommes - Italia, Unicef - comitato italiano, Volontari nel mondo - Focsiv.

La Coalizione Stop all'uso dei bambini soldato! ha consegnato il 21 marzo 2000 al Presidente della Repubblica italiana le oltre 300.000 firme raccolte in tutta Italia a sostegno dell'appello per bloccare lo sfruttamento dei minori nei conflitti armati.

L'appello invita Governo e istituzioni italiane ad abrogare la norma (legge 191/75) che permette di partecipare alle operazioni militari a soli 17 anni e ad appoggiare, in sede Onu, l'adozione del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo che fissa a 18 anni l'età minima per l'arruolamento e la partecipazione ai conflitti.

Al Presidente della Repubblica italiana

Come cittadino italiano particolarmente interessato ai diritti dei minori, essendo venuto a conoscenza della nascita della coalizione italiana, in stretto coordinamento con la coalizione internazionale, con lo scopo di far cessare l'arruolamento e la partecipazione ai conflitti armati dei minori di 18 anni in tutto il mondo, aderisco alla campagna "Stop all'uso dei bambini soldato!"

In particolare:

Chiedo al Parlamento di modificare l'art. 3 della legge 191 del 1975 in modo che in Italia venga fissata nei 18 anni di età la soglia minima per ogni tipo di arruolamento e partecipazione ai conflitti;

Chiedo al Governo di appoggiare in sede ONU l'adozione del Protocollo Opzionale alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia che innalzi l'età minima per l'arruolamento o la partecipazione ai conflitti dai 15 ai 18 anni, e di farsi portavoce di questa posizione in tutte le sedi nazionali e internazionali;

Chiedo a Lei, Presidente della Repubblica di rappresentare me e tutti i cittadini italiani che hanno preso parte a questa campagna, deponendo, in occasione dell'omaggio al Milite Ignoto il prossimo 4 Novembre, una corona di fiori in ricordo di tutti i minori morti combattendo.

CONTESTI E ATTIVITÀ

Bambini e adolescenti nel mondo

Bambini fra guerra e pace, il caso di Eritrea ed Etiopia¹

Gli effetti dei conflitti armati e delle terribili crisi che periodicamente hanno caratterizzato i rapporti tra Eritrea ed Etiopia, hanno inevitabilmente segnato le categorie più vulnerabili della popolazione: donne e bambini. Oltre alle conseguenze dirette dei combattimenti e del coinvolgimento di bambini-soldato nelle attività belliche, vanno ricordati gli altri, molteplici, problemi causati dalla guerra che si ripercuotono in modo esponenziale su bambini e ragazzi: utilizzo diffuso di mine antiuomo, difficoltà di approvvigionamento di cibo e acqua, distruzione delle infrastrutture sanitarie, violenze su profughi e rifugiati, sanzioni economiche, perdita della cultura di appartenenza. Tutto questo rappresenta un sistematico attacco al benessere fisico, sociale e psicologico dei bambini, impedendo un loro sviluppo sereno ed equilibrato.

La situazione dei bambini in Eritrea è attualmente molto delicata, nonostante i bambini siano sempre stati una priorità nelle politiche sociali delle autorità eritree. L'Eritrea, infatti, conta un numero non indifferente di bambini che hanno bisogno di protezione: bambini di strada, disabili, orfani e abbandonati, rifugiati e con problemi di salute e di alimentazione.

Il fenomeno dei bambini di strada, anche se meno preoccupante che in altri Paesi africani, rimane tuttavia un problema reale e consistente in alcune città eritree. Le ultime stime elaborate dall'Unicef individuano 5 mila bambini di strada nel 1995, il 71% dei quali fra i 7 e i 17 anni. La causa principale di questo fenomeno è la povertà e la mancanza d'attenzione da parte delle loro famiglie. Alcuni, il 34,7%, fanno i custodi di macchine, i lavaauto e i lustrascarpe, molti, il 79%, sono stati coinvolti in piccoli furti e una percentuale ridotta, il 3,6% è stata costretta a prostituirsi o a mendicare, con il conseguente rischio di contrarre malattie trasmissibili sessualmente. Infatti, nel 1997 il 5% dei casi di Aids, secondo i dati del Ministero della sanità eritreo, riguarda minorenni. Un dato significativo rilevato da un'inchiesta condotta dall'Authority of social affairs evidenzia che la maggior parte di questi bambini non vuole vivere nelle strade: il 47%, infatti, vorrebbe frequentare la scuola, il 35% trovare un lavoro e il 17% vivere con la loro famiglia.

¹ Sintesi dei capitoli relativi alla condizione dell'infanzia tratti da Beneduce R., *Bambini fra guerra e pace, il caso di Eritrea ed Etiopia. Uno studio sui bambini che hanno bisogno di particolari misure di protezione*, [Firenze, Unicef, ICDC, 1999].

La lunga guerra di liberazione dall'Etiopia ha inciso fortemente sul numero dei disabili, accrescendo le vittime dei combattimenti sia fra i soldati sia fra i civili. Le stime dell'Authority of social affairs contavano 59 mila disabili nel 1995, di cui circa 6900 erano bambini e adolescenti al di sotto dei 15 anni. Nonostante la volontà espressa in diverse occasioni dal Governo eritreo di inserire i disabili nelle scuole e nella società, il problema principale di questi bambini è il loro accesso al sistema educativo. Poche sono le strutture che si occupano dei disabili e il loro personale non è specificamente formato. Gli handicap più frequenti sono la cecità, la sordità, le amputazioni, la paralisi e le disabilità psicologiche; queste ultime rappresentano un problema diffuso (il 14% dei bambini disabili sotto i 14 anni è affetto da gravi disturbi psichici) e notevolmente aggravato dalla mancanza di personale specializzato e di specifici programmi di cura. Un ruolo molto positivo potrebbe essere svolto dalle Ong potrebbero svolgere nel campo degli interventi in favore dei disabili sarebbe, purtroppo però dalla fine del 1997 quasi tutti gli uffici degli organismi internazionali non governativi sono stati chiusi.

Il problema rappresentato dai bambini orfani, soli e abbandonati è gravissimo. Gli orfani, infatti, sono circa il 3% della popolazione, 100 mila secondo le stime effettuate fra il 1992 e il 1993. Nel 1996 gli orfanotrofi ospitavano ancora 1.500 bambini, numero che è progressivamente diminuito grazie alla politica sociale del governo eritreo a favore della deistituzionalizzazione degli orfani. In effetti, l'Eritrea ha sempre avuto un'attenzione particolare nei confronti dei bambini orfani e nel 1993 ha varato il *War orphan reunification project*, un vasto programma di riunificazione degli orfani a nuclei familiari con qualche legame di parentela. Questo programma ha messo in evidenza alcune problematiche fondamentali da prendere in considerazione, come l'importanza di un supporto psicologico e socio-economico ai fini dell'inserimento nelle famiglie e la necessità di un costante monitoraggio dei processi di integrazione da parte delle comunità locali. I risultati di questo programma sono stati incoraggianti e hanno ottenuto un grande successo: 12.677 orfani sono stati ricongiunti a nuclei familiari e 6483 famiglie sono state assistite.

Il problema dei rifugiati è altrettanto grave: un quarto della popolazione eritrea, la maggioranza composta da donne e bambini, è stata costretta alla fuga e all'esilio nei lunghi anni della guerra. Un numero così elevato di rifugiati comporta seri problemi di integrazione sociale e un lungo periodo di transizione da una fase di assistenza e di dipendenza dagli aiuti governativi a una fase di autonomia e autosufficienza. Per affrontare il problema dei profughi e dei rifugiati, risulta fondamentale instaurare programmi capaci di assicurare la loro autonomia economica e la loro integrazione sociale.

Infine, la situazione sanitaria e alimentare certo non risolve il panorama generale che è stato finora descritto. Infatti, le principali cause di mortalità e di malattia infantile sono la malnutrizione, la povertà, la diarrea, l'inadeguata assistenza medica, la difficoltà di accedere all'acqua potabile e la mancanza d'igiene. Nelle città il 46% della popolazione ha accesso all'assistenza medica, mentre nelle zone rurali è disponibile solo per il 3% degli abitanti. Un altro fattore di preoccupazione è l'impiego della medicina tradizionale eritrea le cui pratiche non

sempre hanno effetti positivi. Molto scoraggianti sono le stime sulla diffusione dell'Aids: 50/60 mila eritrei sono sieropositivi e il numero di malati di Aids sta raddoppiando ogni tredici mesi.

In Etiopia la situazione dei bambini è ancora più delicata e precaria. Il Governo, infatti, a causa della situazione così disastrosa dell'intero Paese, non riesce ad accordare priorità alle politiche per l'infanzia, sebbene qualche tentativo lo abbia già fatto con la ratifica della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e la messa a punto del Piano nazionale d'azione per i bambini e le donne.

I bambini che hanno bisogno di particolari misure di protezione sono, anche in questo Paese, i bambini di strada, i disabili, i bambini orfani e abbandonati e i rifugiati.

Si stima che circa 4 milioni di bambini etiopi siano in condizioni estremamente difficili e che 500 mila corrano un alto rischio di essere coinvolti nella vita di strada. L'Unicef ritiene che il numero dei bambini di strada aumenti ogni anno di 5 mila unità. I bambini di strada sono effettivamente tra i soggetti più vulnerabili in Etiopia: soffrono in particolare di malnutrizione, di lavoro eccessivo e di sfruttamento sessuale. Purtroppo, però, i programmi e i progetti in loro favore hanno riscontrato diversi problemi nella loro implementazione, a causa dei costi molto elevati degli interventi di riabilitazione e dell'esistenza di tanti altri problemi considerati prioritari. Le cause che spingono i minori a vivere nelle strade sono molto diverse e cambiano da città a città. In alcuni centri abitati le cause del fenomeno sono l'estrema povertà e la migrazione di molte famiglie dalle zone rurali a quelle urbane, in altre sono invece l'abbandono dei bambini da parte delle loro famiglie, e in altre ancora sono conseguenza dei comportamenti tradizionali di alcune etnie. Cause diverse richiedono, evidentemente, soluzioni diverse: se nel caso dei bambini orfani la soluzione migliore sono i programmi di riunificazione con i parenti, nei casi dei bambini abbandonati dalle loro famiglie la soluzione deve essere individuata caso per caso. La maggioranza dei bambini di strada vive di elemosina, altri sono piccoli delinquenti ma il caso più drammatico è quello dei bambini coinvolti nella prostituzione. La diffusa ignoranza dei metodi contraccettivi fra le ragazze di strada dedite alla prostituzione, rende altissimi i rischi non solo di gravidanze precoci ma anche di infezioni, in particolare quelle da Aids oramai dilaganti.

I dati sul numero dei bambini disabili in Etiopia sono inattendibili. Infatti, le stime presentate dalle diverse istituzioni, l'Institute of educational research e il Ministero dell'educazione, sono contrastanti. Il problema dei bambini disabili non è considerato prioritario dalla politica sociale del Governo e purtroppo il loro destino è di essere inseriti in istituzioni. Da un'interessante indagine condotta dall'Institute of educational research, si rileva quanto sia difficile nella società etiopica accettare i disabili: l'83,9% considera i disabili un peso per la famiglia e la società, il 79,9% non sposerebbe mai una persona handicappata e il 51,8% considera l'handicap una maledizione. Fortunatamente la stessa indagine presenta anche qualche dato positivo: il 71% pensa che l'handicappato debba avere le stesse possibilità di partecipazione nel lavoro e nell'istruzione, e il 74,6% pensa che non sia una malattia contagiosa.

Anche i dati su bambini orfani, soli e abbandonati sono inaffidabili. Non è nemmeno certo il numero degli orfanotrofi ancora in funzione, anche se vi è stato sicuramente impegno per ridurre almeno il numero dei ragazzi di più di 18 anni che ancora vi vivono. La maggioranza di questi bambini sono orfani di guerra o bambini abbandonati durante gli esodi degli anni Ottanta, altri invece sono figli illegittimi. Un fattore importante da valutare è che i tempi di permanenza nelle strutture dei neonati e dei bambini più piccoli sono solitamente piuttosto brevi poiché vengono frequentemente presi in carico dalle agenzie operanti nel campo delle adozioni.

Il livello di povertà nelle aree urbane è devastante, oltre un milione di bambini vive al di sotto del livello di povertà assoluta. Povertà e lavoro minorile sono fenomeni strettamente collegati anche se ci sono altri fattori, di tipo culturale e sociale, da tenere presenti. Si stima che i guadagni dei bambini di strada rappresentino il 40% del reddito familiare complessivo. Nelle aree rurali tutti i bambini sono coinvolti, dopo la scuola, nelle attività di lavoro delle famiglie. I bambini che lavorano nel settore produttivo formale sono esposti ad un orario eccessivo di lavoro e ad altri rischi e pericoli. I lavori più frequenti svolti dai bambini nel settore informale sono: il parcheggiatore, il lustrascarpe, il cameriere, l'apprendista, alcuni dei quali svolti anche da bambini molto piccoli. Per eliminare il lavoro minorile a poco servono le misure abolizionistiche, è invece necessaria una strategia a livello nazionale che preveda la riduzione della povertà e la sensibilizzazione delle famiglie. Nel frattempo sarebbe importante riuscire, quantomeno, a tutelare la loro attività lavorativa.

Nel campo della salute la situazione è molto precaria: solo il 20% della popolazione ha accesso all'acqua potabile, meno del 7% usa latrine e solo il 55% della popolazione ha accesso ai servizi sanitari. Il tasso della mortalità infantile è alto: 110 bambini morti entro il primo anno di vita, ogni mille nati vivi, e 190 bambini ogni mille morti entro i 5 anni. Il matrimonio dei bambini al di sotto dei 10-12 anni, le gravidanze precoci e gli aborti illegali sono fattori che contribuiscono significativamente alla mortalità delle adolescenti. Purtroppo l'uso dei metodi contraccettivi e l'innalzamento ufficiale dell'età del matrimonio hanno, per il momento, scarsa incidenza nei comportamenti sessuali dei giovani nelle aree rurali. Allarmanti e gravissimi sono anche i casi di Aids: si stima che 2,5 milioni di persone nel 1998 siano state contagiate e che il 18% delle donne incinte in Addis Abeba abbiano contratto la malattia. I giovani non hanno accesso alle informazioni riguardanti la sessualità e i metodi di trasmissione e contagio delle malattie, e di conseguenza sono le vittime più frequenti dell'Aids. Altre malattie come la malaria e la tubercolosi sono responsabili di un terzo di tutti i decessi prematuri. La parte di popolazione sottoposta a vaccinazioni varia, a seconda delle stime, fra il 28 e il 44%.

Nel settore dell'alimentazione, i dati sono drammatici: l'Etiopia è il Paese dell'Africa orientale e meridionale con la più alta percentuale di bambini affetti da malnutrizione (69%). Alcune consuetudini e pratiche tradizionali relative al trattamento di alcune malattie e alla dieta accrescono i rischi di un'alimentazione poco equilibrata e diversificata. Fra gli altri problemi nutrizionali, quello della deficienza di vitamina A è tra i più preoccupanti e molto frequenti sono anche i disordini da deficit di iodio, con effetti deleteri sulla gravidanza e sullo sviluppo del feto.

Esperienze in Italia

Bambini in carcere con la madre: l'esperienza di Genova

L'Italia è stato uno dei Paesi europei dove per primi si è prestata attenzione alla condizione dei bambini in carcere insieme alla madre, sulla scorta della consapevolezza che la detenzione del minore insieme alla madre pone il bambino di per sé in una situazione oggettiva di rischio, riguardo allo sviluppo psicoaffettivo e relazionale.

A questo problema ha prestato attenzione il Comune di Genova con il progetto *Servizi educativi e carcere*, finanziato con i fondi della legge 285/97, che ha offerto ai bambini ospitati fino a tre anni con la madre, nel carcere femminile di Ponte Decimo, la possibilità di utilizzare il nido di zona.

Il servizio ha preso a funzionare nell'aprile 1999, dopo un periodo di "gestazione" dedicato alla realizzazione dei necessari raccordi tra l'amministrazione carceraria e i servizi sociali ed educativi del comune coinvolti per consentire l'avvio del servizio.

L'esperienza, finora, ha mostrato risultati molto positivi, trovando sempre il consenso delle madri a questo tipo di intervento.

I bambini che usufruiscono del nido vengono accompagnati da un educatore che si reca a prenderli in carcere la mattina e li riaccompagna poi nel primo pomeriggio, dopo il pranzo. Il suo ruolo non è solo quello di far transitare i bambini da un luogo ad un altro, ma anche quello di accompagnare questa transizione, ponendosi come figura adulta significativa di riferimento sia per i bambini che per le madri stesse, alle quali, al momento del rientro, viene restituita l'esperienza dei figli attraverso il racconto di quello che i bambini hanno fatto e vissuto durante la giornata. I contatti con le madri sono garantiti anche dagli incontri con le educatrici del nido che periodicamente si recano a trovarle raccontando loro dell'esperienza dei figli.

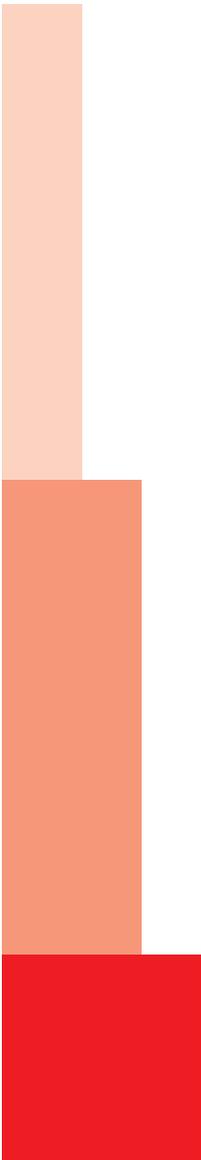
Per consentire la regolare frequenza al nido e per rispettare gli orari di ingresso e uscita dal carcere, è stata stipulata un convenzione fra il Comune e il servizio pubblico di taxi, che consente di usufruire di tariffe agevolate e di avere un servizio di trasporto con tempi più rapidi.

Il progetto ha previsto anche interventi di formazione sia degli operatori che si recano in carcere a prendere i bambini che delle educatrici dell'asilo nido che li accoglie.

Finora il servizio ha accolto in media 3-4 bambini al mese. Elevato, infatti, è il *turn over* delle madri in carcere che si trattengono per brevi periodi di tempo.

L'intervento del progetto prevede, infine, anche il miglioramento degli ambienti di vita dei bambini all'interno del carcere. Sono stati infatti acquistati arredi e giochi per rendere maggiormente idonei gli ambienti di vita dei bambini nelle ore di permanenza necessaria all'interno del carcere. L'inaugurazione di questi nuovi ambienti è prevista per il prossimo settembre.

In questa direzione si è mosso anche il progetto *Ci sto dentro*, del Comune di Oggiono in provincia di Lecco che, nell'ambito di un intervento più generale teso alla promozione e allo sviluppo del protagonismo e dell'impegno civile degli adolescenti, ha favorito la conoscenza da parte del locale gruppo del centro giovanile ParlAscolta, delle condizioni di vita della sezione femminile del carcere di Oggiono. I ragazzi hanno visitato più volte il carcere parlando con le donne ed incontrando i bambini dell'asilo nido interno, realizzando poi un *murales* per abbellirne il giardino. Obiettivo del progetto era anche quello di costruire un percorso educativo, tutelato e protetto sulla consapevolezza delle condizioni di vita in carcere. Per questo, anziché prevedere visite da parte di altri gruppi all'interno del carcere, si è preferito che i ragazzi andassero all'esterno a raccontare la loro esperienza, con foto e documenti, ad altri gruppi giovanili di altri centri e alle scuole.



Convegni e seminari (gennaio – aprile 2000)

Si segnalano di seguito i convegni e i seminari dei quali è stata data comunicazione al Centro nazionale nel periodo indicato.

Roma, 18 gennaio 2000

Promossi in lavoro: i percorsi formativi e lavorativi degli adolescenti

Organizzato da: CISL Fondazione Italiana per il Volontariato GiOC
CNEL, via D. Lubin, Roma

Perugia, 24-25 gennaio 2000

Il servizio di mediazione familiare – Organizzazione e integrazioni operative

Organizzato da: Provincia di Perugia – Assessorato ai Servizi sociali in collaborazione con Comune di Perugia

Sotto l'alto patronato di: Presidente della Repubblica

Con il patrocinio di: Ministero della Solidarietà sociale e della Regione Umbria

Segreteria organizzativa: ConsulTravel – Divisione Congressi, Via Mentana 56, 06129 Perugia, Tel 075 5002008/5003434 Fax 075 5001290 e-mail consult@tin.it

Livorno, 27-29 gennaio 2000

“Ragazzi in... laboratorio” – mostra dei materiali prodotti dai ragazzi nei laboratori di ceramica e di fotografia

Organizzato da: Comune di Livorno, Direzione Didattica P. Thouar, Scuola elementare Modigliani, via Agnoletti 3, Tel 0586 404148

Mestre, 11 febbraio 2000

Patate bollenti – Parole e fatti a confronto su come sta cambiando la realtà giovanile

Organizzato da: Comune di Venezia – Assessorato Politiche sociali, REDS – Rete educatori di strada

Informazioni: Comune di Venezia, Assessorato alle Politiche Sociali, Servizio RedS, Via Pio X, 4 Mestre, Fax 041 5319842 Tel 041 2749556

Livorno, dal 15 febbraio al 30 maggio 2000

Corso di formazione per docenti

Organizzato da: Comune di Livorno – Progetto P.I.A., Scuola media statale Colombo/Fermi/Pistelli, IPSIA, Istituto professionale statale L. Orlando

Segreteria organizzativa: Ufficio Progetti socioeducativi, Via delle Acciughe 5, Tel 0586 820617-618

Bergamo, giovedì 24 febbraio 2000

Le città sostenibili delle bambine e dei bambini

Con il patrocinio di: Ministro per la Solidarietà Sociale, Ministero dell'Ambiente, Regione Lombardia, Anci Regione

Organizzazione: Servizi sociali della Provincia di Bergamo, Via Torquato Tasso 8, Bergamo, Tel 035 387651/387652 Fax 035 387695

Livorno, dal 15 marzo al 31 maggio 2000

Sbagliando si impara... genitori si diventa?

Laboratori di riflessione per genitori e di gioco per bambini

Organizzato da: Comune di Livorno - Progetto integrato di area, Direzione didattica Micheli

Sede dei laboratori: Scuola elementare Micheli, Piazza XI Maggio, Livorno

Pisa, 16 marzo 2000

Radio bambina

Invito alla presentazione della produzione radiofonica 1999 realizzata nelle scuole della Provincia di Pisa

Organizzato da: Amministrazione provinciale di Pisa, Comune di Pisa, Comune di Pontedera

Livorno, 16 marzo 2000

Minori a rischio: il ruolo degli insegnanti, il ruolo degli psicologi

Organizzato da: Comune di Livorno

Padova, 23 marzo 2000

Gli spazi dell'adolescenza

Organizzato da: Comune di Padova - Settore Servizi Sociali e Azienda U.L.S.S. 16, Direzione Servizi Sociali

Per informazioni: Dott. Emanuele Manzato, Tel 049.8214048

Direzione dei Servizi Sociali - U.L.S.S. 16 - Tel 049.8214104 Fax 049.8214126

e-mail: pdsersoc@libero.it

24 marzo 2000

Primo convegno del volontariato per le politiche familiari

Organizzato da: Provincia di Roma - Assessorato ai Servizi sociali e politiche per la comunità familiare

Guidonia Montecelio (Roma), 28 marzo 2000

Lavori in corso Work in progress

Networks sociali e cooperazione nel lavoro con l'infanzia e l'adolescenza (Social networks and cooperation working with children and adolescents)

Organizzato da: Antares 2000 cooperativa sociale a r.l.

In collaborazione con: Assessorato per la Qualità della vita - Regione Lazio

Informazioni: Antares 2000 cooperativa sociale a r.l. - Via Sant'Anna, 3/a 00024 Castel Madama (Roma)

Tel 0774 448180/449539 Fax 0774/448180 e-mail: antares2000@mclink.it

Firenze, 31 marzo 2000**Giornata di studio Self Help. Benessere e qualità nella vita e nel lavoro**

Organizzata da: Centro studi e documentazione del C.N.C.M.

Per informazioni: Centro studi e documentazione del C.N.C.M., c/o Istituto degli Innocenti, p.zza SS. Annunziata 12, 50122 Firenze Tel e Fax 055 2347041, lunedì-mercoledì-venerdì dalle ore 9 alle ore 13, martedì-giovedì dalle ore 14 alle ore 17

Ferrara, dal 1 aprile 2000**Informare e documentare nel sociale. Un corso di formazione tra Internet. E... streghe**

Organizzato con la collaborazione dell'Associazione CDH di Bologna e prevede interventi di esperti del settore e giornalisti.

Informazioni e iscrizioni: Centro Servizi Volontariato - Ferrara

P.le Kennedy 2, 44100 Ferrara, Tel 0532 765728 e-mail: csv@comune.fe.it

Milano, 6 aprile 2000**Il Progetto affidi della Provincia di Milano: lavori in corso**

Organizzato da: Provincia di Milano - Progetto affido

Informazioni: Sistema imprese sociali, via Bordighera 6, Milano, Tel 02 89530085

Ascoli Piceno, 8 aprile 2000**Mass media e minori. Tra diritto all'informazione, bisogni culturali e strategie di marketing**

Organizzato da: The International association of Lions Club

Con il patrocinio di: Comune di Ascoli Piceno

Segreteria organizzativa: Adele D'Ottavi Mannozi (Lion), addetta alle manifestazioni distrettuali, via Macerata 6, Ascoli Piceno, Tel 0736 42865 Fax 0861 761279

Pesaro, 14 aprile 2000**Le paure degli adulti. Le paure dei ragazzi**

18 aprile 2000

Una paura da leggere

Organizzati da: Comune di Pesaro - Biblioteca Centrale Ragazzi

In collaborazione con: Scuola media statale G. Galilei

Firenze, 19 aprile 2000**Le bambine nella storia dell'educazione**

Organizzato da: Università degli studi di Firenze - Dipartimento di Scienze dell'educazione, Istituto degli Innocenti

Segreteria organizzativa: Dipartimento di Scienze dell'educazione, Fax 055 280320

Attività del Centro nazionale (novembre 1999 – aprile 2000)

Attività istituzionali

Nel corso della riunione del 24 novembre 1999, il **Comitato di presidenza del Centro nazionale** ha verificato le esigenze commesse alla stesura definitiva del Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza, valutando, in particolare la necessità di raccordo con gli altri ministeri che abbiano assunto impegni rilevanti per l'ambito trattato dal Piano d'azione.

Il presidente Alfredo Carlo Moro riferisce sul seminario sulle adozioni internazionali, organizzato a Firenze il 5 e 6 novembre, dal quale è scaturita la proposta di preparare un opuscolo informativo sul nuovo percorso previsto per le coppie che aspirano all'adozione internazionale. Si propone, inoltre, di predisporre itinerari formativi a livello regionale per chi opererà in quest'ambito. La buona riuscita del seminario in oggetto conferma l'utilità di questi incontri che, svolgendosi in "campo neutro", facilitano la comunicazione tra i diversi soggetti coinvolti, e che, quindi, potrebbero essere uno strumento opportuno per approfondire altre tematiche rilevanti.

È concordemente riconosciuta la necessità di un momento di riflessione ed analisi sulle attività svolte in relazione alla legge 285/97, propedeutico a una nuova fase di promozione e rilancio della legge.

Sono, poi, definite le indicazioni generali necessarie per la redazione della relazione al Parlamento sull'attuazione della legge 269/98, che il Ministro ha affidato al Centro.

In relazione alle pubblicazioni del Centro è annunciata la prossima uscita del quaderno n. 9, relativo alla ricerca sulla deistituzionalizzazione, e la creazione, a fianco dell'attuale collana di quaderni monografici, di una rivista di documentazione corredata con articoli d'attualità. Il Presidente ritiene, inoltre, importante procedere alla creazione di una raccolta non commentata di tutte le leggi nazionali relative ai minori.

La riunione del **Comitato di presidenza del Centro nazionale** del 21 dicembre 1999 si apre con la discussione relativa alle pubblicazioni e all'opportunità di prevedere una loro commercializzazione. Il Comitato procede, poi, alla valutazione di possibili attività che agevolino l'attuazione della legge 476/98 sulle adozioni internazionali, pur riconoscendo la necessità di raccordarsi, per questo, con l'apposita commissione. Infine, viene relazionato sullo stato delle attività relative al flusso informativo tra Regioni e Centro, previste dalla legge 451/97, focalizzando le difficoltà incontrate nella loro realizzazione.

Venerdì 28 gennaio 2000 si è riunito il **Comitato di presidenza del Centro nazionale** per discutere il piano d'attività previsto per il 2000. Le principali novità per l'attuazione della legge 451/97 riguardano: una nuova rivista trimestrale di contributi e documentazione; una nuova rivista bibliografica trimestrale in collaborazione con il Centro regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana; una nuova sezione di documentazione filmografica; la progettazione di un Museo nazionale sull'infanzia; la pubblicazione di un Codice delle leggi nazionali; la bozza di Relazione biennale al Parlamento; un'indagine sui preadolescenti con meno di 14 anni che commettono reati; la realizzazione di una versione del secondo Rapporto all'Onu rivolta agli adolescenti; la realizzazione di un depliant informativo sul Piano d'azione del Governo; l'ampliamento del sito web al tema del lavoro educativo di strada.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge 285/97, le nuove attività per il 2000 riguardano: un opuscolo promozionale della legge; interventi di promozione della legge, in collaborazione con le Regioni, negli ambiti territoriali in cui la legge è stata attuata in forma ridotta; un nuovo manuale di progettazione degli interventi dedicato agli aspetti di metodo; un Cd-Rom sulla banca dati delle esperienze; ricerche ed indagini riguardanti i servizi socioeducativi rivolti alla prima infanzia ed ai servizi rivolti all'adolescenza.

Martedì 8 febbraio 2000 il ministro per la Solidarietà sociale Livia Turco ha presentato alla stampa il **Piano nazionale d'azione per l'infanzia e l'adolescenza 2000/2001** redatto dal Centro nazionale e dall'Osservatorio nazionale. L'illustrazione delle azioni previste nel Piano è stata effettuata dai responsabili delle diverse commissioni istituite all'interno dell'Osservatorio. All'evento era presente l'onorevole Mariella Scirea, presidente delle Commissioni bicamerale per l'infanzia.

Il 15 febbraio l'Istituto degli Innocenti ha firmato un accordo con l'Unicef Innocenti Research Centre per la costituzione di una **biblioteca internazionale specializzata sui diritti dei bambini**. La Biblioteca Innocenti riunirà il fondo documentario dell'Istituto degli Innocenti, che gestisce le attività del Centro nazionale di documentazione, e quello dell'Unicef. La biblioteca metterà a disposizione dei ricercatori e di ogni cittadino più di 10 mila volumi e 300 testate di riviste specializzate, oltre a materiale di letteratura grigia e di tipo multimediale. Accanto alle sale di lettura, il progetto prevede la realizzazione di una sala di consultazione di periodici ed uno spazio per la visione del materiale audiovisivo. La biblioteca sarà fruibile entro la fine del 2000, dopo un'adeguata ristrutturazione dei locali, e l'accesso ai documenti e all'informazione sarà possibile anche tramite consultazione *on line* dei cataloghi e delle banche dati. Il progetto Biblioteca Innocenti s'inserisce all'interno di un accordo di cooperazione più ampio, sottoscritto dai due enti in base alla legge 19 luglio 1988, n. 312.

Nel pomeriggio del 1 marzo si è riunito, presso la sede della Regione Lombardia a Roma, il **Gruppo di progettazione per le attività formative relative alla L. 285/97 per il 2000**. All'incontro erano presenti i rappresentanti delle Regioni Ca-

labria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Lombardia, oltre a Giorgio Macario in qualità di responsabile formazione del Centro nazionale. Al primo incontro, orientato all'impostazione delle future attività formative, hanno partecipato: Paolo Onelli del Ministero per la solidarietà sociale, Anna Maria Palaia del Dipartimento per gli affari sociali, Marisa Malagoli Togliatti del Comitato di presidenza del Centro nazionale. Fra le tematiche da sviluppare nel 2000 è emersa con forza l'area dell'adolescenza, che risulta centrale nel nuovo piano nazionale d'azione e sulla quale si concentra l'interesse di gran parte delle Regioni.

I giorni 6 e 7 marzo a Fiesole, con un seminario su *Le collaborazioni pubblico-privato nei servizi sociali alla luce della L. n. 285/97* si sono concluse le **attività formative nazionali interregionali** del secondo semestre 1999, che sono state avviate il 15 novembre scorso a Montecatini e che hanno portato alla puntuale realizzazione delle attività seminariali previste in fase di progettazione.

Gruppo tecnico politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile

Il 10 gennaio si è tenuto a Roma l'incontro del Gruppo tecnico politiche minori - aspetti sociali dell'assistenza materno infantile coordinato per la prima volta dal nuovo capo servizio della regione Lombardia, dottoressa Giuseppina Coppo.

Tra i temi affrontati:

- una comunicazione relativa all'*iter* d'approvazione del regolamento sulle adozioni internazionali (individuazione dell'unità centrale, ripartizione dei fondi, proposta di un percorso comune all'interno del Gruppo anche per la legge 476);
- nodi della legge 285/97 e nuova programmazione per gli anni 2000-2002, con riferimento: alle azioni del Dipartimento per gli affari sociali per ripartire la triennialità; alla richiesta alle regioni sulla eventuale ridefinizione degli ambiti territoriali; alla questione delle scadenze per l'impegno dei fondi 1999 e, soprattutto, sulla durata dei progetti; ricognizione sullo stato di attuazione della legge 285/97 nell'anno 2000; prosecuzione della raccolta dei materiali per continuare la realizzazione della banca dati sui progetti ex legge 285/97;
- stato di attuazione e prospettive della legge 451/97, rispetto sia alle questioni amministrative e finanziarie collegate alla erogazione dei contributi della legge, sia all'accoglimento del documento approvato dal Gruppo tecnico della Conferenza Stato-Regioni nel giugno scorso e alla compilazione delle schede allegate.

L'11 febbraio si è tenuto a Roma l'incontro del Gruppo tecnico; oltre ai rappresentanti di tutte le Regioni erano presenti, per il Dipartimento per gli affari sociali la dottoressa Mirella Boncompagni, la dottoressa Annamaria Palaia e la dottoressa Mariarita Ierani. Il Centro nazionale era rappresentato da Valerio Belotti, Giorgio Macario e Stefano Ricci. Nell'incontro sono stati chiariti e definiti al-

cuni passaggi relativi alla rendicontazione, alla riprogrammazione della L. 285/97 e all'applicazione della L. 451/97; nel confermare la collaborazione tra Dipartimento per gli affari sociali e Regioni sono state registrate positive convergenze per le scadenze prossime.

Rispetto al punto all'ordine del giorno relativo alla formazione interregionale per la L. 285/97, Giorgio Macario ha presentato i primi dati provvisori sullo svolgimento delle attività formative del secondo semestre 1999, che presentano un bilancio molto positivo sia in termini di raggiungimento degli obiettivi, sia per quanto riguarda la soddisfazione dei partecipanti.

Valerio Belotti, sull'area tematica in questione, ha preannunciato la preparazione di un nuovo Manuale di progettazione per la L. 285/97, centrato sugli aspetti metodologici, che potrebbe essere presentato prima dell'estate in un incontro-evento specificamente preparato, ed ha avanzato la proposta di realizzare seminari nazionali di riflessione su alcune aree d'intervento quali i minori stranieri, l'assistenza domiciliare e l'affido.

Nel pomeriggio, Stefano Ricci ha avuto un incontro con i rappresentanti di un gruppo di Regioni per predisporre la nuova versione delle schede periodiche di ricognizione sullo stato d'attuazione della L. 285/97.

Partecipazione a convegni e seminari

Venerdì 19 novembre, Valerio Belotti ha partecipato come relatore alla **Conferenza regionale sui minori della Regione Veneto**. Il suo intervento ha illustrato i principali temi affrontati nel Paese in applicazione della legge 285/97 e ha prefigurato gli sviluppi futuri dell'applicazione della legge in occasione del suo rifinanziamento triennale. Sono, poi, state illustrate da parte della Regione Veneto i programmi di formazione e di valutazione sui progetti finanziati in Veneto dalla legge 285/97.

Il giorno 9 dicembre, nell'ambito della **formazione interregionale L. 285/97** organizzata dalle regioni Toscana, Lazio, Umbria, Marche e Abruzzo, per il Centro nazionale, Stefano Ricci ha tenuto una lezione a Fermo (AP) sul tema della progettualità nazionale dei Centri ricreativi nell'ambito della L. 285/97.

Venerdì 14 gennaio la Provincia e la Regione Toscana, in collaborazione con il Centro nazionale per il volontariato ha organizzato un convegno a Fiesole su **Territorio, sviluppo locale e organizzazioni non profit: verso nuovi modelli di welfare**. Al convegno ha partecipato Valerio Belotti con una relazione su *welfare* e minori, che ha messo in evidenza il ruolo della legge 285/97 nel modellare nuovi modelli di programmazione e di attuazione a livello locale delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Venerdì 21 gennaio Riccardo Poli, in rappresentanza del Centro nazionale, ha illustrato l'attività di documentazione ed il contenuto della banca dati sulla leg-

ge 285/97, intervenendo a Milano nell'ambito di un incontro seminariale organizzato dall'associazione Pensare con le mani, sul tema **Costruire una memoria dei percorsi educativi**. Il seminario faceva parte delle attività previste dal progetto *La scuola come laboratorio permanente*, finanziato con la legge 285/97 e facente parte del piano territoriale d'intervento della città di Milano.

Mercoledì 2 febbraio Stefano Ricci, per il Centro nazionale, ha partecipato a Roma, presso la sede dell'Istat, alla riunione del Circolo di Qualità su **Famiglie e aspetti sociali vari**. Il Circolo ha affrontato tematiche relative alle ricerche di propria competenza da inserire nel Programma statistico nazionale 2000-2002.

Il 30 marzo si è svolto a Roma il seminario pubblico **Politiche attive del lavoro nella lotta all'esclusione sociale: un sistema integrato di risposte** organizzato dal Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza. Per il Centro nazionale era presente Milena Rosso, con una relazione dal titolo *La partnership sociale: strumenti e metodologie per il lavoro di rete*.

Il 4 aprile all'Università degli studi di Padova presso il Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, diretto dal professor Antonio Papisca, nell'ambito del corso di perfezionamento su **I diritti dei bambini nel X anniversario della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia**, Milena Rosso del Centro nazionale ha tenuto una lezione dal titolo *La tutela dei diritti dei minori in Italia*.

Il 6 aprile ha avuto inizio a Grosseto il corso nazionale d'aggiornamento rivolto ad insegnanti di scuola materna, organizzato dall'Università Cattolica del Sacro cuore, dal titolo **Dove va il bambino... Nuove linee di azione educativa per l'infanzia**. Il corso, della durata di tre giornate, ha toccato temi quali la condizione dell'infanzia in Italia, l'analisi e lo sviluppo delle competenze del bambino, gli aspetti organizzativi e professionali connessi. Per il Centro nazionale era presente Milena Rosso che ha presentato una relazione dal titolo *L'infanzia oggi: un'analisi multidimensionale della condizione del bambino*.

Venerdì 14 aprile Riccardo Poli ha partecipato, per il Centro nazionale, all'incontro organizzato dall'Osservatorio regionale del Veneto per l'infanzia e l'adolescenza e la Fondazione Cuoia ad Altavilla Vicentina, sulla presentazione del programma di **monitoraggio e valutazione dei piani territoriali e dei progetti finanziati con la legge 285/97**. Durante il seminario sono state illustrate le attività del Centro in programma per l'anno 2000 e il funzionamento della banca dati sulla legge 285/97.

Visite al Centro

Il 10 e 11 febbraio Claudia Bontorin, documentalista dell'**Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Veneto**, ha fatto visita al Centro per conoscere le metodologie e le tecniche di trattamento della documentazione utiliz-

zate. Antonella Schena, insieme al settore della documentazione bibliografica e della banca dati sulla legge 285/97, ha illustrato le attività di documentazione, i servizi messi in atto, le norme ed i criteri utilizzati. Sono stati, inoltre, approfonditi gli aspetti che riguardano la possibilità di instaurare rapporti di collaborazione tra le attività svolte al Centro a livello nazionale e quelle realizzate dall'Osservatorio regionale.

Il giorno 21 febbraio Antonella Schena ha incontrato Pietro Boffi e la documentalista del **Centro internazionale di studi sulla famiglia** (CISF) dell'Associazione don Giuseppe Zilli di Milano. Il Centro è dotato di un'ampia raccolta di materiale bibliografico delle diverse discipline relativo all'argomento famiglia, cura la pubblicazione di un rapporto sulla famiglia in Italia con cadenza biennale e collabora alla pubblicazione della rivista *Famiglia oggi*. L'incontro ha avuto lo scopo di far conoscere le attività di documentazione del Centro, le metodologie e le tecniche utilizzate.

Venerdì 17 marzo si è recata in visita al Centro una rappresentanza dell'**associazione Il Melograno** che opera da 20 anni nel campo dell'informazione e dell'assistenza alla gravidanza, al puerperio e alla prima infanzia. Lo scopo della visita era quello di approfondire la conoscenza delle rispettive attività d'intervento e avviare uno scambio di informazioni e documentazione. L'associazione ha sedi a Verona, Roma, Gallarate e Ancona..

Lunedì 27 marzo Antonella Schena ha incontrato il **Centro Maderna** di Verbania Pallanza, che si occupa dal 1988 di documentazione, formazione e ricerche sulla condizione degli anziani. La visita ha avuto lo scopo di conoscere le attività del Centro per approfondire le metodologie utilizzate sia per l'analisi che il trattamento della documentazione, le quali potrebbero trovare applicazione anche in un contesto diverso da quello che riguarda l'infanzia e l'adolescenza.

Mercoledì 29 marzo Milena Rosso, Paola Sanchez-Moreno e Antonella Schena hanno ricevuto il professor David Crimmens curatore della rivista **Social Work in Europe** e docente alla University of Lincolnshire and Humberside, Faculty of Social and Life Sciences. Il professor Crimmens, accompagnato dal dottor Maurizio Rizzini dell'Università di Verona, ha visitato il Centro per conoscerne le attività, soprattutto in relazione all'applicazione dei diritti dei bambini in Italia. Particolare interesse è stato rivolto alla bozza di Rapporto sulla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, predisposta dal Centro.

Mercoledì 19 aprile Antonella Schena insieme a Milena Rosso ha incontrato Tullio Monini, coordinatore del **Centro per le famiglie del Comune di Ferrara** e le pedagogiste Ivana Cambi e Simonetta Andreoli che collaborano a GIFT (Genitorialità e infanzia tra famiglie e territorio), unità di documentazione dei Centri per le famiglie del Comune di Ferrara. La visita ha consentito una maggiore conoscenza reciproca delle attività svolte, nell'auspicio di future forme di collaborazione e di scambio di informazioni.

Statistiche interne

Le attività svolte dal Centro nazionale di documentazione trovano ampia visibilità attraverso le pubblicazioni e il sito web www.minori.it. Collegandosi al sito è possibile: ottenere informazioni aggiornate su eventi, convegni, seminari e corsi di formazione; consultare tutte le pubblicazioni prodotte dal Centro; accedere ad un sistema informativo, suddiviso per ambiti, che permette di compiere ricerche bibliografiche sulla documentazione acquisita; consultare la produzione normativa a livello nazionale ed europeo, i dati statistici elaborati dal Centro e la banca dati relativa alla documentazione delle attività realizzate in ambito territoriale ex legge 285/97.

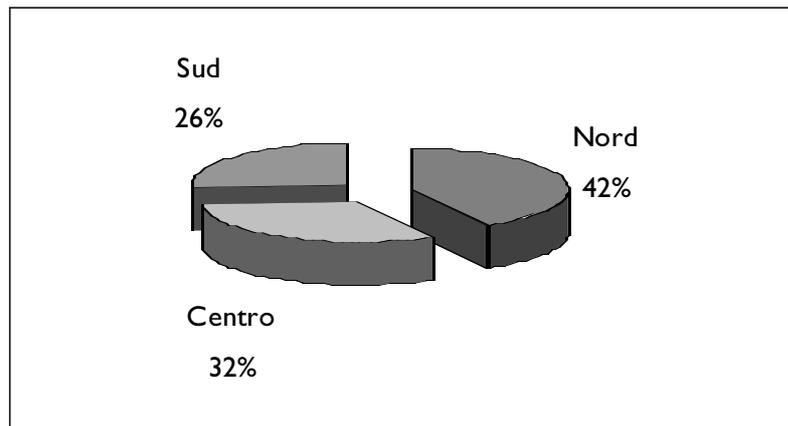
Ogni nuova pubblicazione prodotta viene distribuita in modo capillare ad istituzioni, enti locali, servizi ed operatori del terzo settore. Dal novembre 1998 le pubblicazioni vengono raccolte periodicamente anche su Cd-Rom: il materiale cartaceo ed elettronico viene inviato, su richiesta, fino ad esaurimento della disponibilità.

Per valutare il grado d'interesse e l'utilità delle proposte del Centro, è stato introdotto da tempo un sistema di monitoraggio che consente di verificare le richieste più frequenti e gli accessi al sito Internet. Di seguito si riportano schematicamente alcuni dei "numeri" relativi sia agli invii di documentazione sia alle consultazioni del sito web.

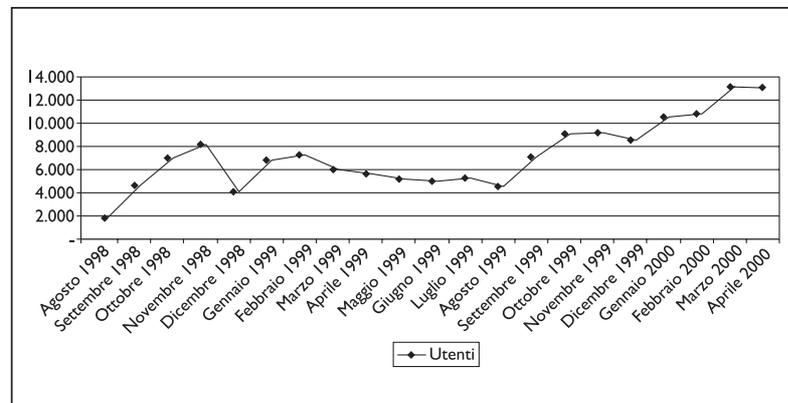
Publicazioni inviate su richiesta (dicembre 1999 – aprile 2000)

Publicazioni	n.
Cd-Rom (seconda edizione)	3.236
Atti della Conferenza nazionale 1999	2.427
Quaderno n. 12	1.320
Quaderno n. 11	1.288
Relazione sullo stato di attuazione della L. 285/97	945
Quaderno n. 9	938
I diritti attuati. Secondo rapporto italiano all'Onu	738
Quaderno n. 10	634
Innocenti Digest sull'adozione internazionale	267
Quaderno n. 13	266
Bollettino bibliografico n. 1/1999	257
Bollettino bibliografico n. 2/1999	188
Quaderno n. 8	108
Quaderno n. 7	1
Quaderno n. 2	1
Quaderno n. 4	1
Un volto o una maschera. Rapporto 1997	1
Totale complessivo	12.616

**Provenienza territoriale delle richieste di pubblicazioni
(dicembre 1999 - aprile 2000)**



Flusso mensile del numero di utenti del sito web (agosto 1998 - aprile 2000)



Numero di utenti del sito web, delle sessioni di lavoro e del tempo di permanenza di ogni singolo utente (agosto 1998 – aprile 2000)

Mese	Utenti	Contatti	Visite alle pagine	Utenti giornalieri	Tempo
Agosto 1998	1.800	19.500	8.900	59	13.30
Settembre 1998	4.600	65.281	22.421	153	10.36
Ottobre 1998	7.015	145.794	49.497	226	11.44
Novembre 1998	8.200	196.900	67.500	270	11.22
Dicembre 1998	4.100	75.400	24.375	125	11.51
Gennaio 1999	6.838	117.235	41.315	220	11.15
Febbraio 1999	7.304	134.700	44.736	249	11.19
Marzo 1999	6.013	300.000	114.700	200	10.34
Aprile 1999	5.676	245.921	91.363	189	10.14
Maggio 1999	5.170	237.212	86.804	177	9.53
Giugno 1999	5.011	227.440	78.499	164	9.26
Luglio 1999	5.235	209.738	71.602	169	9.35
Agosto 1999	4.517	177.648	60.532	145	10.45
Settembre 1999	7.114	281.630	94.089	237	9.26
Ottobre 1999	9.067	350.922	121.700	292	11.30
Novembre 1999	9.163	378.993	124.666	305	11.04
Dicembre 1999	8.548	350.781	113.327	275	14.03
Gennaio 2000	10.572	428.030	134.409	341	11.17
Febbraio 2000	10.773	501.374	158.319	371	10.50
Marzo 2000	13.181	572.600	177.617	425	11.21
Aprile 2000	13.122	547.779	172.642	437	11.38

Le altre pubblicazioni del Centro nazionale



Quaderni

- n. 1 *Violenze sessuali sulle bambine e sui bambini*, marzo 1998
- n. 2 *Dossier di documentazione*, maggio 1998
- n. 3 *Infanzia e adolescenza: rassegna delle leggi regionali aggiornata al 31 dicembre 1997*, giugno 1998
- n. 4 *Figli di famiglie separate e ricostituite*, luglio 1998
- n. 5 *I "numeri" dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, edizione 1998*, settembre 1998
- n. 6 *Dossier di documentazione*, dicembre 1998
- n. 7 *Minori e lavoro in Italia: questioni aperte*, febbraio 1999
- n. 8 *Dossier di documentazione*, aprile 1999
- n. 9 *I bambini e gli adolescenti "fuori dalla famiglia"*, ottobre 1999
- n. 10 *Infanzia e adolescenza: aggiornamento annuale della raccolta delle leggi regionali*, settembre 1999
- n. 11 *Dossier di documentazione*, novembre 1999
- n. 12 *In strada con bambini e ragazzi*, dicembre 1999
- n. 13 *Indicatori europei dell'infanzia e dell'adolescenza*, gennaio 2000
- n. 14 *Quindici città "in gioco" con la legge 285/97*, febbraio 2000
- n. 15 *Trasformazioni: legge 285/97 e percorsi formativi*, marzo 2000
- n. 16 *Adozioni internazionali*, maggio 2000



Rassegna bibliografica infanzia e adolescenza

n. 1/2000 (gennaio - marzo)

Trimestrale di segnalazioni bibliografiche (monografie, articoli, documentazione internazionale) realizzata dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana e l'Istituto degli Innocenti.



biblio7

Settimanale bibliografico della documentazione acquisita dall'Istituto degli Innocenti, promosso dal Centro nazionale in collaborazione con il Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Toscana, è consultabile anche sul sito Internet www.minori.it

*Finito di stampare nel mese di giugno 2000
presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Roma*