

# LINEE PER UN PIANO NAZIONALE D'AZIONE E DI INTERVENTI PER LA TUTELA DEI DIRITTI E LO SVILUPPO DEI SOGGETTI IN ETA' EVOLUTIVA 2002-2003

## I TEMI E LE PROPOSTE

Durante l'incontro del 23 aprile scorso l'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza ha approvato le priorità tematiche da affrontare per la stesura delle linee guida per il Governo finalizzate alla predisposizione del futuro Piano d'azione per l'Infanzia e si è suddiviso in sei gruppi di lavoro.

I temi sui quali dalla discussione è emersa la necessità di un approfondimento per la ricerca di azioni e strumenti idonei sono:

1. la promozione del benessere del ragazzo che cresce
2. i servizi per gli adolescenti
3. il soggetto in età evolutiva e i media
4. il lavoro minorile
5. la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà
6. lo sviluppo delle politiche per l'infanzia a livello regionale e internazionale.

Ciascuno di questi temi è stato il campo di indagine di un gruppo che ha prodotto un documento d'area (in allegato), nel quale, oltre all'approfondita analisi della gran parte degli aspetti che interessano il "pianeta infanzia", i membri dell'Osservatorio prospettano suggerimenti e proposte concrete per far fronte agli impellenti impegni di attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 e del recente documento approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, e sottoscritto dall'Italia, durante la sessione speciale per l'infanzia nel maggio scorso.

Queste proposte sono state raccolte in uno schema di sintesi articolato in tre parti:

- A. i principi fondamentali.
- B. il Piano straordinario per la chiusura degli istituti assistenziali.
- C. priorità, azioni e strumenti specifici.

## I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL NUOVO PIANO D'AZIONE

Il futuro di una società è legato alla sua capacità di rinnovarsi continuamente per rispondere ai nuovi bisogni emergenti e per realizzare il costante progresso dell'umanità. Questo rinnovamento non può che essere il compito delle nuove generazioni; ma un giovane può progettare, costruire, rinnovare solo se è una personalità libera e critica. Compito precipuo dell'educazione è appunto quello di garantirne le condizioni.

Le Istituzioni che hanno competenza sulla tutela dei diritti dei minori, in collaborazione con la società civile, devono assicurare che:

- ogni bambino possa crescere in una famiglia, nel rapporto positivo con adulti e con il coinvolgimento di altri ambienti educativi e ricreativi a lui adeguati;
- ogni adolescente possa sviluppare ed esprimere la sua personalità ed ottimizzare tutte le proprie risorse e capacità, essendo posto dalla sua famiglia e dalla società tutta in condizioni per poterlo fare.

- o E' per questi motivi che la valorizzazione della **famiglia come comunità educante** è emersa come condiviso principio fondamentale.

L'aiuto alla famiglia per poter assolvere al proprio compito educativo nei confronti dei figli deve tendere a renderla soggetto pienamente consapevole del suo ruolo e protagonista della crescita umana di tutti i suoi componenti, superando sia la logica assistenzialistica, che concepisce la famiglia come un referente assistenziale e non un vero e proprio interlocutore attivo, sia la tradizionale elargizione di servizi precostruiti e preconfezionati, nei confronti dei quali l'unico compito della famiglia sembra essere quello di iscrivere i propri figli.

Si propone pertanto di dare consistenza con progetti e azioni affinché siano perseguiti i seguenti obiettivi:

1. Incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte;
2. Sostenere la genitorialità attiva;
3. Sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e al cambiamento dei bisogni dei figli, attraverso
  - il sostegno alla maternità e paternità
  - l'accompagnamento alla cura e all'accudimento dei figli nei primi anni di vita
  - l'aiuto al compito educativo dei genitori nel percorso di socializzazione:
    - nel rapporto con la scuola
    - nel rapporto con le altre agenzie educative
    - l'accompagnamento ai genitori e alla famiglia nei momenti critici;
4. Favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni attuando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel "sociale";
5. Favorire la famiglia come soggetto-risorsa per le situazioni di difficoltà.

- o L'altro principio condiviso è la ricerca di strumenti di rafforzamento della protezione dei minori da ogni forma di violenza: protezione da intendersi nella sua triplice accezione della **prevenzione**, della **tutela** e del **recupero del soggetto in età evolutiva in difficoltà**.

I principali messaggi del Primo Rapporto Mondiale su Violenza e Salute dell'OMS attestano che la violenza è il principale problema di salute pubblica del mondo intero:

in aggiunta alla morte e alla disabilità, la violenza contribuisce a una varietà di altre conseguenze sulla salute (alcool, droga, fumo, disturbi alimentari e del sonno, HIV e malattie sessualmente trasmesse);

la violenza è prevenibile, non è un problema sociale intrattabile o una parte inevitabile della condizione umana;

la violenza è il risultato dell'interazione di fattori individuali, familiari, comunitari, e strutturali e sociali;

un approccio di programmi di salute pubblica basati sulla prevenzione può contribuire a ridurre la violenza.

Oltre al tema della violenza, gli accordi sottoscritti dall'Italia centrano l'attenzione sulla condizione di povertà vissuta da tanti minori.

Emerge così prepotentemente l'esigenza di rigorosi **piani di studio** del fenomeno al fine di favorire la capacità di raccogliere dati sulla violenza, di definire priorità e supportare la ricerca sulle cause, conseguenze, costi e misure preventive della violenza, aumentare la collaborazione e l'interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza e promuovere e monitorare l'aderenza a trattati internazionali, leggi e altri meccanismi di protezione dei diritti umani.

E' opportuno sottolineare la trasversalità del tema del **monitoraggio costante dei fenomeni** e della **ricerca**.

Infatti da più parti sono emerse proposte per l'avviamento di un completo **sistema informativo** sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza che tenga conto di una molteplicità di aspetti eterogenei.

Si propone, a tal fine, di:

- Istituire in ogni Regione un'anagrafe di tutti i minori fuori dalla famiglia che possa essere uno strumento di analisi costante e di follow up per una verifica delle politiche attuate, con particolare riferimento alla banca dati dei minori dichiarati adottabili;
- Promuovere in ogni regione un registro dei Presidi residenziali socio-assistenziali, che preveda un aggiornamento annuale dei dati allo scopo di seguire la loro evoluzione nel tempo e soprattutto lo stato di attuazione della legge L. 184/1983;
- Completare il sistema informativo sul lavoro minorile Istat – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- Realizzare un'adeguata stima del fenomeno dell'abuso e del maltrattamento attraverso la messa a punto di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con adeguata individuazione di sub-categorie e degli elementi caratterizzanti;
- Affidare ad agenzie competenti un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale (analisi della prevalenza);
- Attivare tempestivamente forme di raccolta dati che definiscano con precisione i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare e che ne dia una quantificazione.
- Realizzare in ogni regione un'adeguata conoscenza della devianza e della criminalità minorile, del suo sfruttamento da parte della criminalità adulta e della costante evoluzione di tali fenomeni.

- L'ultimo principio fondamentale trasversale a tutti i temi specifici trattati è la necessità di procedere con urgenza al **riordino delle fonti e della quantità delle risorse** dedicate alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

La comparazione della spesa sociale per famiglie e minori in Italia con la media europea porta l'Osservatorio a proporre, compatibilmente con le dinamiche del bilancio statale, di **incentivare un riequilibrio della spesa sociale a favore di famiglie e bambini**, per riportare il livello dell'indicatore nazionale a quello delle medie europee. Questo è motivato dal dato rilevato dall'ultimo studio sulla povertà in Italia (ISTAT dati al 2001), dal quale emerge che la povertà relativa coinvolge soprattutto le famiglie numerose, in particolare quelle con tre o più figli, aggravata nel caso di nuclei monoparentali con figli a carico.

E' necessario:

- **Conoscere l'entità delle risorse assegnate agli interventi per i giovani**, sperimentando un sistema informativo per la raccolta dei dati anche sulle risorse parametrare ai livelli essenziali di assistenza;
- **Conoscere i livelli essenziali degli interventi socio-assistenziali** e il rapporto tra risorse statali e popolazione minorile e risorse regionali, priorità e popolazione minorile;
- **Conoscere i criteri di riparto delle risorse destinate ai minori: Stato/Regioni, Regioni/ambiti territoriali;**
- **Definire le risorse finanziarie specifiche destinate alla prevenzione e alla cura della violenza all'infanzia** sia a livello regionale che nazionale nell'ambito delle risorse destinate al sociale;
- **Stilare una scheda di indicatori** sulla base dei quali le Regioni possano rilevare: l'equilibrio a livello nazionale, l'attivazione della prevenzione, la qualità dei servizi, la fascia debole della popolazione (Risorse/popolazione minorile; Minori/minori denunciati; Operatori/aggiornamento operatori, sottoscrizione o rinnovo protocolli di presa in carico; Minori/abbandono scolastico; Giovani/disoccupati; etc.).

Nel caso di **esternalizzazione della produzione dei servizi** devono essere assicurate:

- Qualità ed economicità, attraverso la valutazione e il confronto dei costi;
- Distribuzione delle attività negli ambiti territoriali mediante la verifica della presenza almeno delle attività essenziali per i minori;
- Mappatura della rete dei servizi attraverso la conoscenza della rete dei servizi;
- Verifica della quantità e della rispondenza ai bisogni da parte dei servizi rivolti ai minori;
- Quantificazione dell'utenza attraverso lo studio del rapporto domanda/offerta;
- Verifica della qualità mediante l'esame dei protocolli che definiscono i livelli di qualità e rilevazione della customer satisfaction;
- Adozione di buoni e voucher in quantità proporzionale al bisogno delle famiglie presenti sul territorio.

## IL PIANO STRAORDINARIO PER LA CHIUSURA DEGLI ISTITUTI ASSISTENZIALI ENTRO IL 2006

Attivare, di concerto con le Regioni, un Piano straordinario di interventi per la chiusura degli istituti entro il 2006 è l'altra emergente priorità trasversale a più di un aspetto legato all'infanzia. A tal fine si è proposta la costituzione all'interno dell'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza di un **gruppo permanente di monitoraggio che supporti anche le Regioni**.

Obiettivi del gruppo permanente di monitoraggio sono: guidare la chiusura degli istituti, monitorare costantemente il decremento del numero di provvedimenti di collocazione in istituto (che deve tendere ad avvicinarsi al 31/12/2003 alla percentuale del 50% di bambini in meno rispetto al dato rilevato all'1/1/2002) e monitorare le iniziative e le azioni svolte dalle Regioni per avviare programmi alternativi all'istituzionalizzazione. Tali programmi svilupperanno esperienze innovative di accoglienza nelle quali sia prevista la presenza di famiglie e il Gruppo permanente di monitoraggio realizzerà la circolazione delle informazioni.

Per attuare in tempi brevi e senza pericolo di vuoto "istituzionale" la previsione dell'articolo 2 della legge n. 149 del 2001 è necessario prestare particolare attenzione alle **risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea**:

○

**l'affidamento**

- Promuovere l'affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/01;
- Stimolare le Regioni ad assumere a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore – compresi handicappati e malati – a crescere in una famiglia e gli stessi Enti gestori degli interventi (comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, definendo le modalità operative riguardanti:
  - la sensibilizzazione e il reperimento di persone disponibili all'affidamento;
  - la preparazione e valutazione aspiranti affidatari;
  - il sostegno al minore e alla sua famiglia di origine;
  - i rimborsi spese agli affidatari in relazione alle condizioni degli affidati;
  - la copertura assicurativa dell'affidato e degli affidatari;
  - la modulistica relativa al consenso degli affidanti e degli affidatari al progetto specifico di affidamento;
  - le modalità di rapporto con le autorità giudiziarie minorili, ecc. nonché i relativi finanziamenti e gli operatori addetti.
- Promuovere una fattiva collaborazione nel rispetto dei ruoli reciproci tra Associazioni, e Enti gestori degli interventi assistenziali. In particolare, vi sia una particolare attenzione ad organizzare sul territorio le iniziative di prevenzione dell'abbandono e di sostegno dell'affido familiare, coordinando e monitorando il funzionamento di appositi "Centri servizi alla famiglia" dislocati sul territorio che saranno, in applicazione del principio di sussidiarietà, gestiti ed organizzati dalle associazioni del privato sociale impegnate sul campo della difesa del diritto del minore alla famiglia. In tale contesto dovrebbero essere attivati o incrementati anche i Servizi Affidi;
- Incentivare il ruolo delle Associazioni nell'attuazione dell'affido ex articolo 5 comma 2 e la possibilità dell'affido alle Associazioni;
- Devono inoltre essere approvate dai Comuni singoli o associati delibere sui cosiddetti "affidamenti diurni", che non sono disciplinati dalla legge n. 149/2001 ma che, in base alle esperienze finora realizzate, rappresentano un importante intervento di sostegno del minore e della sua famiglia;

## b) **L'adozione**

- Promuovere una corretta rilettura critica della normativa ed in particolare dell'art. 39bis, lett. A), della L. 184/1983 in modo da intendere la relativa disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere "a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge" come riferita all'intera legge 184/1983, riformata sia nella disciplina dell'adozione internazionale che in quella dell'adozione nazionale;
- Emanare il regolamento di cui all'art. 40, terzo comma della legge n. 149/2001 (finora non ancora emanato): in cui venga prevista per ogni minore dichiarato adottabile, per cui il Tribunale per i minorenni competente non dispone l'affidamento preadottivo entro 1-2 mesi dalla dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità e che non sia già inserito in una famiglia affidataria, una scheda conoscitiva che possa essere trasmessa agli altri Tribunali per i minorenni e a tutte le altre istituzioni competenti. Riteniamo necessario inoltre che, nel pieno rispetto dell'anonimato, queste situazioni devono essere segnalate a gruppi e associazioni, che danno la loro disponibilità in tal senso e che intendono svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità di questi minori;
- Stanziare, in attuazione a quanto previsto dall'art. 6, ottavo comma, della legge n. 149/2001, un fondo speciale per assicurare un adeguato sostegno economico ai genitori adottivi di minori di età superiore ai dodici anni o con handicap grave accertato. La nostra proposta è

che questo contributo sia erogato fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato e sia di entità congrua alle sue necessità;

- Applicare in maniera piena il principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale, affermato sia dalla Convenzione dell'Aja che dalla nostra legge. Pertanto si ritiene indispensabile che siano attivate risorse economiche adeguate e significative per realizzare un tale intervento;
- Diffondere lo strumento dell'adozione "mite" previsto dalla quarta ipotesi dell'art. 44 della legge 184/83. La giurisprudenza dei tribunali è concorde nel ritenere che la quarta ipotesi dell'art. 44 si applichi in due casi: a) quando vi sia un rifiuto generale a prendere in affidamento preadottivo un minore abbandonato, che presenti difficoltà d'inserimento per la sua età (di preadolescente o adolescente), o per le deprivazioni subite o per gli handicap di cui è portatore. Essa va ora estendendosi ai casi di affidamento familiare nei quali risulti impossibile il rientro del minore nella famiglia di origine;
- Promuovere un attento studio in ambito internazionale sulle possibili applicazioni dell'adozione mite alla kafalà araba;
- Evitare in ogni forma di adozione interventi discriminatori per i minori sia in ambito giudiziario sia sociale.

### c) **le comunità**

- Definire in modo più puntuale i requisiti delle strutture assistenziali per minori e concordare con le Regioni una maggiore precisazione dei criteri per l'accreditamento delle strutture residenziali, in particolare
  - definizione delle possibili tipologie
  - riconoscimento di particolari requisiti per le realtà comunitarie preposte all'accoglimento di bambini vittime di esperienze traumatiche familiari, prevedendo, in particolare, la qualificazione del personale, la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza;
  - incentivazione delle comunità in cui è prevista la presenza di famiglie come responsabili educativi;
  - sostegno della sperimentazione di forme innovative di accoglienza attraverso le quali si esprima la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie, di un' Associazione di famiglie o di una Rete integrata di servizi, in attuazione di quanto previsto dall'art.11 comma 4 della legge 328/00.
- Occorre inoltre rendere immediatamente effettivo il divieto di collocare minori sotto i 6 anni negli istituti.

## PRIORITA', AZIONI E STRUMENTI SPECIFICI

Gli interventi e gli strumenti sono stati raccolti in un quadro di sintesi che qui si allega.

	<p><b>6. Favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivare l'orientamento scolastico e professionale come una reale possibilità per tutti gli adolescenti e le loro famiglie di essere messi in grado di riconoscere il percorso educativo e formativo più utile allo sviluppo delle proprie potenzialità.</li> <li>• Sollecitare le realtà scolastiche ad attivare percorsi formativi personalizzati anche attraverso il coinvolgimento di soggetti educativi extrascolastici.</li> <li>• Promuovere azioni educative extrascolastiche di sostegno per contrastare l'abbandono scolastico e formativo degli adolescenti in difficoltà attraverso l'incontro con operatori ed educatori extrascolastici.</li> <li>• Sostenere le esperienze dei "maestri di strada" e attività formative mirate e personalizzate per minori in difficoltà (scuola/bottega, atelier, laboratori, etc.) per contrastare l'abbandono dal sistema formativo e l'inserimento precario nel lavoro.</li> <li>• Sostenere ed incentivare la partecipazione scolastica dei minori disabili, nei vari indirizzi di studio.</li> <li>• Sollecitare le scuole e gli altri servizi educativi a favorire la frequenza e l'inserimento scolastico da parte dei minori stranieri, accompagnati o non accompagnati, al fine di consentire loro un'esperienza di apprendimento positiva.</li> <li>• Riqualificare i diversi interventi professionali nel mondo della scuola.</li> <li>• Favorire l'utilizzo degli spazi scolastici per la realizzazione di attività rivolte ai bambini e ai ragazzi, ovvero gestite dagli stessi.</li> <li>• Promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, migliorare la padronanza delle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilizzare (campagna informativa,...) le famiglie dei minori stranieri o nomadi riguardo l'assolvimento dell'obbligo scolastico.</li> <li>• Promuovere e realizzare iniziative di formazione congiunta per insegnanti e operatori sociali (pubblici o privati).</li> <li>• Monitorare costantemente l'efficacia delle azioni formative attraverso la rilevazione e il raffronto dei dati sul numero delle proposte di formazione, il numero degli accordi tra scuola e mondo del lavoro, il numero dei giovani che "parlano" le lingue europee, il numero dei giovani che utilizzano la rete informatica, il numero dei gemellaggi Internet con scuole partner di altre località.</li> </ul>
--	--	--	---

		<p>competenze di base, allargare l'apprendimento delle lingue europee, sviluppare l'alfabetizzazione digitale e la conoscenza di Internet, favorire gemellaggio Internet con scuole partner di altre località.</p>	
	<p><b>7. Valorizzare il tempo libero come opportunità educativa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitare la creazione di un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte culturali, ricreative e sportive in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, possa sperimentare relazioni educative con adulti che diventano significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.</li> <li>• Realizzare una politica di reale valorizzazione dei tentativi (sostegno allo start-up). E' necessario sostenere e valorizzare la pluralità delle risposte che nascono dall'incontro dei bisogni (nuove imprese sociali, associazioni, nuove progettualità, etc..). Il fine è quello di dare a tutti i soggetti che vogliono operare a favore dei minori gli strumenti necessari (contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati, etc..) per attivare servizi e nuove iniziative.</li> <li>• Potenziare i servizi nel campo educativo-animativo e informativo-culturale favorendo libere aggregazioni di adolescenti e giovani o potenziando centri spontanei di aggregazione, in modo che le ragazze e i ragazzi diventino protagonisti del loro tentativo comunitario e non semplicemente fruitori di un servizio preconstituito, con la presenza di figure tutoriali accolte e non sopportate, non solo adulte ma anche di giovani di età superiore.</li> <li>• Progettare azioni che valorizzino la "strada" e la "piazza" come luoghi progettuali, di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per le libere aggregazioni e sviluppi di interessi.</li> <li>• Privilegiare interventi che</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivare iniziative finalizzate a promuovere e far conoscere le opportunità educative esistenti. Infatti, non solo è necessario sostenere la nascita di nuove forme di risposta ai bisogni ma, successivamente, occorre promuovere progetti finalizzati alla circolazione informativa volti a favorire l'incontro e agevolare la famiglia e i minori nella scelta dei servizi.</li> <li>• Sostenere con adeguati finanziamenti l'associazionismo educativo.</li> <li>• Prevedere per gli under 15 un programma analogo a quello europeo "Gioventù".</li> <li>• Monitorare l'aumento dei centri di aggregazione giovanile e la creazione di spazi di socializzazione "protetti"</li> </ul>

		<p>valorizzino la creatività dei soggetti giovanili e la loro partecipazione attiva nel costruirli.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiedere che la formazione degli operatori del tempo dell'infanzia e dell'adolescenza contempli un allargamento alla comunità della proposta formativa, al fine di far diventare quartieri, strade, città e paesi come comunità che educano, togliendo la "riduttività" degli interventi degli specialisti.</li> <li>• Potenziare, nel tempo estivo, le opportunità relative a campi solari, centri ricreativi estivi, proposte per adolescenti, con taglio educativo che vada nella direzione dell'art.31 della convenzione Onu dei diritti dell'infanzia.</li> </ul>	
	<b>8. Rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostenere e diffondere le progettazioni relative alle città amiche delle bambine e dei bambini.</li> <li>• Dare indicazioni rispetto alla progettazione relativa al fondo della L.285/97 affinché si presti attenzione allo sviluppo delle linee individuate all'art.7, il quale prevede esplicitamente l'incentivazione di iniziative capaci di sviluppare servizi e interventi che facilitino l'uso del tempo e degli spazi urbani e naturali e che favoriscano la mobilità e l'accesso ai servizi ambientali, culturali sociali e sportivi.</li> <li>• Sostenere la diffusione tra i Comuni di buone pratiche realizzate in quest'area dalle Amministrazioni Comunali, attraverso la realizzazione di seminari monotematici.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emanazione di una direttiva al fine di favorire la possibilità di utilizzo degli spazi pubblici da parte dei giovani, soprattutto nella direzione dell'autogestione, attraverso la sperimentazione di patti civici tra generazioni.</li> <li>• Monitorare le politiche di fruizione dell'ambiente comparando i dati sul numero di aree prive di barriere dedicate ai giovani con adeguato arredo urbano, sul numero di bambini che si recano a scuola da soli utilizzando percorsi urbani sicuri, sulla diminuzione dei consumi di acqua, carta ed energia elettrica a scuola.</li> </ul>
	<b>9. rafforzare le azioni di politica sociale rivolte alla fascia adolescenziale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sollecitare le Regioni a pianificare iniziative di formazione rivolte ai "tutor" e agli altri operatori impegnati in attività con gli adolescenti che prevedano anche momenti formativi congiunti con le famiglie;</li> <li>• sostenere i genitori ad assumere un ruolo ed una responsabilità primaria nel garantire il benessere dei figli adolescenti;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definire una procedura per garantire la continuità degli interventi già avviati dagli Enti Locali, mediante un decreto che individui la sede per il coordinamento delle attività di programmazione, di monitoraggio, di verifica e di valutazione dei progetti e che preveda sanzioni per gli Enti che non documentino nei tempi previsti il modo di utilizzo dei fondi assegnati;</li> <li>• Dare indicazioni rispetto alla progettazione relativa al fondo</li> </ul>

			<p>della L.285/97 affinché si presti attenzione alla fascia adolescenziale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizzare un sistema di incentivi con sgravi fiscali alle Aziende produttrici di beni e servizi per adolescenti che fanno uso di messaggi, immagini e contenuti idonei a sensibilizzare e/o a promuovere il coinvolgimento dei ragazzi e delle ragazze in attività socialmente utili.</li> <li>• Verifica costante della qualità del lavoro, che tenda a favorire la creatività dei giovani, a migliorare la mobilità professionale, a promuovere la mobilità geografica, a sviluppare canali di informazione delle opportunità di formazione e di occupazione in Europa, attraverso il confronto dei dati Istat.</li> </ul>
	<p><b>10. Sostenere il protagonismo degli adolescenti e la loro partecipazione alla vita sociale come processi di formazione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sollecitare gli Enti Locali ad offrire agli adolescenti l'opportunità di rappresentare le proprie istanze ed i propri bisogni ed a promuovere situazioni di consultazioni su determinati argomenti;</li> <li>• sollecitare gli Enti Locali a promuovere esperienze di coinvolgimento degli adolescenti in situazioni di gestione diretta di servizi a loro rivolti ed esperienze di corresponsabilità con gli adulti;</li> <li>• sollecitare gli Enti Locali a sostenere interventi a favore degli adolescenti svantaggiati e disabili che vivono situazioni di disagio familiare, sociale ed economico per garantire loro pari opportunità di protagonismo e partecipazione attiva;</li> <li>• promuovere e sostenere a livello normativo nazionale e locale l'associazionismo dei ragazzi.</li> <li>• favorire il sorgere di legami tra scuola ed extra scuola;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• istituire la conferenza nazionale degli adolescenti, quale struttura di rappresentanza dei ragazzi e delle ragazze delle varie regioni italiane con un ruolo consultivo e propositivo per il Governo in materia di politiche per le adolescenze.</li> <li>• Campagne di sensibilizzazione a livello regionale finalizzate alla riduzione di un punto percentuale del tasso di incidenti mortali tra i giovani ed al rispetto degli spazi e degli arredi pubblici.</li> </ul>
	<p><b>11. Definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti per adolescenti</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promuovere una Conferenza Stato-Regioni per la definizione dei criteri per il riordino, lo sviluppo, la qualificazione, la gestione e la realizzazione di un sistema integrato di servizi educativi territoriali per la preadolescenza e</li> </ul>	

		l'adolescenza e per le loro famiglie, in applicazione della legge 328/00.	
--	--	---	--

<b>AREA</b>	<b>PRIORITA'</b>	<b>AZIONI</b>	<b>STRUMENTI</b>
-------------	------------------	---------------	------------------

<b>Il soggetto in età evolutiva e i media</b>	<b>1. un programmazione televisiva “ a misura di bambino”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• attivare un sistema di monitoraggio sull'applicazione della normativa vigente dei codici di autoregolamentazione delle carte e delle delibere dell'Autorità garante e conseguente applicazione delle norme sanzionatorie</li> <li>• attivare il controllo della programmazione;</li> <li>• ripensare la programmazione per l'infanzia e l'adolescenza articolandola in base ai livelli d'età, ai livelli cognitivi e ai bisogni specifici. L'obbligo di programmazione per l'infanzia potrebbe costituire una clausola fondamentale dell'erogazione di concessioni</li> <li>• omogeneizzare i codici segnaletici</li> <li>• eliminare le inserzioni pubblicitarie dai programmi per bambini e individuare le fasce orarie pomeridiane prive di inserzioni pubblicitarie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• creazione di una commissione che valuti le opere realizzate per la televisione e trasmesse in orari in cui i bambini possono presumibilmente guardare la Tv;</li> <li>• creazione di un codice segnaletico riferito all'infanzia valido per tutte le televisioni. L'obiettivo ultimo è quello di creare un marchio di qualità destinato ai programmi per i più giovani.</li> </ul>
	<b>2. una produzione cinematografica “a misura di bambino”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• definire una quota perché la produzione cinematografica destinata ai ragazzi possa avere una migliore distribuzione in sala e sul piccolo schermo, data la mancanza di un circuito di distribuzione dedicato all'infanzia e all'adolescenza</li> </ul>	
	<b>3. incentivare la media education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• realizzare una campagna che diffonda l'educazione informatica presso gli adulti e in particolare presso i genitori e gli insegnanti, al fine di diffondere la conoscenza delle potenzialità di Internet.</li> <li>• attivare un raccordo fra le competenze del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, del Ministero delle Comunicazioni, dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di Rai Educational, al fine di individuare strategie, pratiche, progetti che tendano a predisporre nei giovani utenti un atteggiamento critico e una fruizione consapevole dei mezzi di comunicazione di massa.</li> </ul>	

	<b>4. promuovere campagne di sensibilizzazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• studiare campagne di sensibilizzazione concernenti l'infanzia e l'adolescenza che vengano trasmesse dalle reti pubbliche e private a titolo gratuito.</li> </ul>	
--	--	---	--

AREA	PRIORITA'	AZIONI	STRUMENTI
Azioni di contrasto allo sfruttamento del lavoro dei minori	<b>1. il rilanciare la Carta degli Impegni;</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• riconvocare il Tavolo Permanente sul Lavoro minorile</li> </ul>
	<b>2. promuovere la conoscenza del fenomeno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promuovere lo studio dei contesti e delle condizioni internazionali che favoriscono il fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile;</li> <li>• promuovere lo studio delle buone pratiche sul territorio nazionale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• completare il sistema informativo sul lavoro minorile Istat – Ministero de Lavoro e delle Politiche Sociali;</li> <li>• mettere in rete i dati dei servizi ispettivi e dell'INAIL;</li> <li>• confrontare costantemente i dati Istat con i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.</li> </ul>
	<b>3. rafforzamento delle politiche internazionali di contrasto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sviluppare le politiche di cooperazione allo sviluppo al fine di limitare i flussi migratori e la tratta degli esseri umani, in particolare dei minori;</li> <li>• promuovere la ratifica della Convenzione 182 dell'ILO e le azioni di contrasto a livello internazionale delle peggiori forme</li> </ul>	
	<b>4. rafforzamento delle politiche nazionali di contrasto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• coordinare le attività di vigilanza</li> <li>• intensificare l'attività ispettiva e di controllo degli Ispettorati del Lavoro</li> <li>• mettere a disposizione delle Amministrazioni coinvolte nella lotta la fenomeno i dati, sulle tematiche in oggetto, raccolti e analizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di favorire le azioni delle Amministrazioni stesse</li> <li>• promuovere campagne informative e di sensibilizzazione tese a diffondere la conoscenza della normativa in tema di lavoro, di obbligo scolastico e formazione professionale</li> <li>• promuovere <i>la formazione dei formatori</i>.</li> <li>• promuovere forme flessibili per il rientro a scuola dei minori e una formazione mirata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promuovere la stipula di un Protocollo interministeriale tra tutte la PPAA coinvolte.</li> <li>• procedere in via prioritaria, attraverso gli Ispettorati del Lavoro, a controllare l'eventuale impiego lavorativo di minori nelle zone in cui l'Autorità scolastica segnali casi di dispersione scolastica. In tal modo sarà possibile risalire dal fenomeno dell'evasione all'individuazione di "zone a rischio di sfruttamento lavorativo dei minori"</li> <li>• dare comunicazione, attraverso gli Ispettorati del Lavoro, in caso di riscontrato impiego in attività lavorative di minori di anni 15 o di adolescenti inadempienti all'obbligo scolastico, alle seguenti Autorità: questura territorialmente competente, istituzioni scolastiche, comune territorialmente competente, Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori competente per territorio nel caso</li> </ul>

			<p>in cui vi sia fondato motivo di ritenere l'evasione scolastica indice di impiego di minori in attività illecite</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dare indicazioni per la promozione di progetti specifici gestiti a livello decentrato, finanziati dalla legge n. 285/97, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche</li> <li>• promuovere, in collaborazione con le parti sociali ed il terzo settore, progetti specifici ai fini dell'inserimento lavorativo e formativo degli adolescenti in difficoltà, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche</li> <li>• diffondere l'esperienza del progetto di "Formazione degli operatori di strada" finanziato con fondi comunitari</li> <li>• promuovere ricerche sulla figura del "mentore", volontario che stabilisce una relazione uno a uno con il minore per sostenerne la crescita e lo sviluppo, al fine di inserire questa figura negli interventi pubblici di prevenzione/recupero del disagio sociale e lavorativo nelle azioni finalizzate a combattere la dispersione scolastica</li> <li>• realizzare, in collaborazione con l'ILO e il Ministero dell'Istruzione, il progetto SCREAM, con particolare riferimento alla formazione dei formatori;</li> <li>• promuovere, presso gli Enti locali ed i soggetti privati, la realizzazione di progetti per l'istruzione, la formazione e l'avviamento al lavoro destinati ai minori stranieri non accompagnati in attesa della conclusione dell'indagine familiare da parte del Comitato minori stranieri o in attesa di rimpatrio, nonché ai casi di minori non accompagnati per i quali sia stato emanato un provvedimento per il rimpatrio, ma non sia possibile darvi esecuzione. Tali progetti, , finanziabili con il Fondo nazionale per le politiche migratorie- art. 45 d.lgs. n. 286/98 ed art. 6, c. 2 DPCM n. 535/99 -, o con il Fondo</li> </ul>
--	--	--	---

			<p>Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - legge n. 285/97 – dovranno preferibilmente mirare all'acquisizione di una professionalità che favorisca il reinserimento del minore nel contesto sociale d'origine</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• proporre alle Regioni ed ai Comuni riservarsi ai sensi della legge 285/97, l'istituzione di corsi di formazione, in collaborazione con il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, per gli assistenti sociali mirati alla progettazione di programmi personalizzati di sostegno alla famiglie nelle quali vi siano minori degli anni 15 avviati al lavoro. Tali progetti hanno come finalità quello di inserire i componenti della famiglia in progetti operativi sul territorio, oltre che di poter sfruttare i sussidi previsti da normative di settore, per far uscire la famiglia da una situazione di difficoltà che penalizza anche il minore (progetti per l'infanzia e l'adolescenza finanziati dalla L. 285/97; assegno per il nucleo familiare; l'assegno di maternità; legge sui congedi parentali; reddito minimo di inserimento laddove è presente la sperimentazione; politiche per l'handicap; servizio civile volontario maschile e femminile; programmi comunitari Gioventù, Leonardo, Socrates; progetti per il reinserimento dei detenuti; politiche di accoglienza, integrazione inserimento formativo e professionale degli immigrati; progetti e programmi a favore degli anziani, assistenza domiciliare integrata).</li> </ul>
--	--	--	--

AREA	PRIORITA'	AZIONI	STRUMENTI
<p>La tutela ed la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà</p>	<p>1. Interventi legislativi per il riconoscimento ed il rafforzamento dei diritti per i minori</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratifica e attuazione della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori sottoscritta dall'Italia</li> <li>• Completamento dell'adeguamento della legislazione italiana venga adeguata ai principi della Convenzione ONU , con la modificazione di quelle disposizioni, che non risultano del tutto coerenti ad essi.</li> <li>• Varo della riforma ordinamento penitenziario minorile, che la Corte Costituzionale ha sollecitato con sue sentenze.</li> <li>• Predisposizione del testo unico dei diritti dei minori.</li> <li>• Riformare la giustizia familiare e minorile, trasfondendo nell'ordinamento i principi affermati da convenzioni internazionali, a cui l'Italia ha aderito, tra cui in particolare la sostituzione del concetto di responsabilità genitoriale a quello di potestà e l'affermazione del diritto del minore di essere ascoltato (in forma protetta, se necessario) in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo</li> </ul>

			<p>concerna.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Istituire l'Ufficio di pubblica tutela del minore (o difensore civico del minore).</li> <li>• disciplinare il ruolo delle associazioni nella tutela e rappresentanza degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia.</li> <li>• integrare la disposizione dell'art. 609 decies c.p.p. (al pari delle altre simili), con una sanzione, diretta ad ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima. E' altresì necessario che si faccia chiarezza nell'attribuzione delle competenze attraverso la valorizzazione dei servizi degli enti territoriali preposti alla tutela socio-sanitaria dei minori.</li> <li>• rivedere le norme degli articoli 392 comma 1 bis c.c.p. e 498 comma 4 ter c.c.p. stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga obbligatoriamente e a pena di nullità nella forma dell'audizione protetta e cioè con il sistema del vetro specchio con impianto citofonico per evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce. Inoltre in relazione all'art. 498, comma 4 ter c.c.p., è necessario disporre il divieto di esame testimoniale del minore vittima in sede di dibattimento (anche con il sistema del vetro specchio e con impianto citofonico) quando tale audizione – secondo l'attestazione dei servizi minorili o degli Enti locali – potrebbe produrre grave trauma alla vittima, minorenni all'epoca del fatto, in considerazione del lungo tempo trascorso dall'epoca dei fatti o dalla diversa attuale condizione di vita del soggetto.</li> </ul>
	<b>2. piena attuazione delle disposizioni vigenti per la tutela dei diritti per i minori</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rinforzare le azioni per la riduzione della violenza contro donne e bambini.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitorare le azioni per la riduzione della violenza contro donne e bambini attraverso il confronto dei dati ISTAT.</li> </ul>
	<b>3. la cura del bambino in situazioni di pregiudizio:strumenti giudiziari di prevenzione e tutela e strumenti terapeutici di prevenzione e protezione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dettare orientamenti minimi omogenei sul territorio nazionale per chi opera per la tutela della salute bambini maltrattati e abusati, non solo dal punto di vista delle competenze professionali ma anche della forma organizzativa, su cui esiste ancora una amplissima discrezionalità e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predisporre, sulla base dell'analisi di ciò che già esiste in Italia nel campo dei servizi specialistici contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, <i>linee di indirizzo nazionali</i> circa i requisiti minimi organizzativi e professionali, per estendere a tutto il territorio nazionale con la maggiore omogeneità</li> </ul>

		<p>diversificazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Previsione di una incisiva tutela, anche legale, degli operatori, in considerazione del notevole grado di esposizione connessa all'occuparsi di una materia così delicata.</li> <li>• porre specifica attenzione al problema delle vittime di abusi che chiedono aiuto alla soglia della maggiore età (area a rischio di incontrare un "vuoto" di risposte), garantendo sia l'estensione fino al 21° anno d'età degli interventi di protezione, diagnosi e cura riservati ai minorenni sia la ricerca di risposte appropriate per questa particolare fascia d'età.</li> <li>• Promuovere uno studio di approfondimento della continuità tra abuso intrafamiliare e immissione nel mercato della pedofilia.</li> </ul>	<p>possibile modelli di funzionamento di tali servizi e per definire di quali risorse sanitarie e socio-sanitarie debbano essere l'articolazione specialistica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promuovere e coordinare l'attività delle Regioni affinché nel proprio ambito territoriale provvedano a predisporre <i>linee-guida</i> per i propri dipendenti e collaboratori sulla materia dell'abuso all'infanzia, arrivando a definire: le modalità di integrazione tra i servizi (sociale, sanitario, educativo) e tra questi e le istituzioni giudiziarie (civile minorile e penale ordinario); l'articolazione anche temporale degli interventi e gli strumenti tecnici da applicare in ogni fase dell'intervento; l'organizzazione prescelta sul territorio regionale per dare esecuzione alle linee di indirizzo di cui sopra.</li> <li>• ancorare il <i>finanziamento dei progetti e delle iniziative formative</i> dei servizi e dei professionisti alla esecuzione delle direttive sopra richiamate, in modo da ottenere la massima efficacia nell'acquisizione di competenze non solo scientificamente adeguate ma adatte alla traduzione operativa.</li> </ul>
	<p><b>4. Prevenire la devianza e il disagio in preadolescenza e adolescenza</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rivedere la prospettiva degli interventi da svolgere, tenendo conto dell'accentuarsi della crisi della famiglia e del fatto che il fenomeno della devianza si sta estendendo, tanto da non essere più solo "minorile", ma ampliandosi all'intera famiglia e divenendo perciò "devianza familiare", come confermano i recenti gravi fatti di sangue endofamiliari, gli abusi sessuali ed i maltrattamenti in famiglia, le protratte istituzionalizzazioni.</li> <li>• Rivedere il diritto penale familiare superando la sua separatezza dalla tematica complessiva del diritto familiare e minorile e realizzando anche in questa materia l'indispensabile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperare l'attenzione alla competenza amministrativa dei Tribunali per i Minorenni quale risposta ai problemi della devianza priva di rilevanza penale.</li> </ul>

		<p>specializzazione. Occorre anche che gli interventi da svolgere non siano mirati solo ai minorenni, ma si estendano anche ai genitori, responsabilizzandoli sul modello di quanto avviene in tema di messa alla prova.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sostenere la ricerca di strumenti alternativi a quello giudiziario per la risoluzione dei conflitti (dalle camere arbitrali al processo del lavoro, dalle camere di conciliazione alle ADR, alla composizione bonaria dei conflitti da parte della Polizia, alle udienze non contenziose davanti al giudice di pace, al tentativo di conciliazione nella separazione coniugale e di fatto, alle esperienze dei tribunali di sorveglianza) un ruolo significativo sta acquistando sempre più la mediazione nelle sue più diverse modalità di realizzazione (familiare, scolastica, sociale, ecc.) ed in particolare – per quel che ci riguarda in questa sede – la mediazione penale accompagnata dalla riparazione.</li> </ul>	
	<b>5. La protezione dei minori in ospedale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• garantire, nei casi più gravi, sostegni scolastici a domicilio o in ospedale o direttamente o mediante il ricorso alle nuove tecnologie informatiche e telematiche, e la formazione del minore in ospedale, ed al sostegno formativo diretto ad assicurare all'adolescente il diritto all'inserimento nel mondo del lavoro.</li> <li>• Verificare l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri di minori al fine di eliminare i ricoveri impropri.</li> </ul>	
	<b>6. La protezione dei minori stranieri</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzare le politiche di cooperazione allo sviluppo destinate ai minori, realizzando un efficace coordinamento operativo tra le istituzioni, un aumento delle risorse destinate ai minori ad iniziative di cooperazione nei Paesi in via</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitorare rigorosamente la presenza di minori stranieri ed in particolare il soggiorno di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno e vivono per il resto del tempo per lo più in istituti assistenziali.</li> </ul>

		<p>di sviluppo e nei Paesi ad economia di transizione, iniziative di Educazione allo sviluppo e di cooperazione decentrata in Italia, un'indagine conoscitiva e una mappatura degli interventi, una valutazione di impatto delle attività rivolte ai minori, un aggiornamento delle linee guida della cooperazione italiana sulle tematiche minorili.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rivedere i criteri con cui si realizzano i soggiorni di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno, e verificare la possibilità di realizzare progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni complessive di vita ed il superamento della loro istituzionalizzazione. In ogni caso, è indispensabile effettuare un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, poiché accanto a famiglie capaci vi possono essere persone inadeguate, che tuttavia non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali che da altri. Inoltre spesso tali soggiorni sono utilizzati per aggirare l'attuale normativa in tema di adozione internazionale, sia per "scegliere" il bambino gradito (rispedendo eventualmente al mittente dopo un primo periodo di accoglienza quello accolto prima e risultato non gradito) sia per preconstituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri.</li> <li>• Studiare, anche attraverso la modifica degli indirizzi del CIPE, l'allargamento delle aree di intervento da parte della Cooperazione allo sviluppo in quei paesi da dove provengono in massima parte i bambini e gli</li> </ul>	
--	--	---	--

		adolescenti a rischio di traffico internazionale	
--	--	---	--

**DOCUMENTI D'AREA DEI LAVORI DI GRUPPO DELL'OSSERVATORIO  
NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA**

<b>AREA: LA PROMOZIONE DEL BENESSERE DEL RAGAZZO CHE CRESCHE</b>
--

Premessa

Definire le linee attraverso cui provvedere alla *promozione del benessere di ogni ragazzo che cresce* nel nostro Paese, significa riconoscere la necessità di ritrovare nell'Educazione la prima fonte di garanzia del "vivere bene", anzi dello star bene nella propria vita.

Le riflessioni e le proposte che la nostra area ha affrontato, facendo propria tale necessità, si sono articolate in tre fasi di analisi:

- a. identificazione, attraverso i dati forniti dal Centro Nazionale di Documentazione, degli indicatori di benessere/malessere nelle risposte del contesto educante ai ragazzi che oggi crescono nel nostro Paese,
- b. individuazione dei principali problemi aperti,
- c. riflessioni e proposte per ciascun aspetto critico rilevato.

In particolare analizzando i dati descritti dal Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza del 2000, la nostra area ha accolto la raccomandazione secondo cui l'attenzione al "minore" e ai suoi bisogni non può prescindere dall'attenzione al contesto in cui il minore cresce: prima di tutto la famiglia, le sue reti primarie e poi l'ambiente sociale, inteso come l'insieme delle "sedi formali e informali che concorrono alla formazione globale dell'individuo e alla sua crescita".

Il futuro di una società è legato alla capacità che essa ha di rinnovare continuamente la realtà; questo rinnovamento non può che essere il compito delle nuove generazioni. Ma un giovane può progettare, costruire, rinnovare solo se è una personalità libera e critica; compito precipuo dell'educazione è garantirne le condizioni.

E' dovere supremo delle Istituzioni che hanno competenza sulla tutela dei diritti dei minori assicurare che:

- ogni bambino possa crescere in una famiglia e nel rapporto positivo con adulti e pari nel coinvolgimento con gli altri ambienti educativi e ricreativi a lui adeguati ;
- ogni adolescente possa costruire la sua personalità e ottimizzare tutte le proprie risorse e capacità, essendo posto dalla sua famiglia e dalla società tutta in condizioni per poterlo fare.

L'aiuto alla famiglia per poter assolvere al proprio compito educativo nei confronti dei figli deve superare .

- a) la logica assistenzialistica che concepisce la famiglia come un referente assistenziale e non un vero e proprio interlocutore attivo;
- b) la tradizionale elargizione di servizi precostruiti e preconfezionati nei confronti dei quali l'unico compito della famiglia sembra essere quello di iscrivere i propri figli.

Occorre pertanto che il sistema di interventi e servizi volti a sostenere le responsabilità familiari nel campo educativo sia costruito su un modello che vede la famiglia non come oggetto di attenzione di progetti ed iniziative condotte da altri ( progetti costruiti perchè la famiglia ha bisogno di aiuto o di sostegno), ma come soggetto al quale viene riconosciuta una libertà di scelta, di progettazione, di gestione e di valutazione dei servizi educativi dei quali si riconosce il bisogno: la

famiglia , perciò come titolare dei diritti e doveri che lo Stato riconosce non attraverso agevolazioni e benefici assistenziali, ma attraverso l'attribuzione di risorse che permettano l'adempimento di tali diritti-doveri.

A tal fine i diversi gruppi di lavoro in cui ci siamo organizzati hanno individuato gli aspetti critici che richiedono una più consistente ed incisiva risposta sociale nei prossimi anni ed hanno proposto linee di intervento ad essi relativi.

In particolare quattro sono le linee di intervento individuate.

1. Interventi e strumenti per sostenere la genitorialità.  
Obiettivo è quello di incrementare il benessere del minore riconoscendo la famiglia come soggetto protagonista di scelte educanti.
2. La famiglia, risorsa per le situazioni di difficoltà.  
Obiettivo è quello di prevedere interventi capaci di evitare che difficoltà contestuali si trasformino in malessere strutturale e rischio di devianza.
3. Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia.  
Obiettivo è quello di recuperare potenzialità e strumenti dell'intero contesto sociale come contesto educante.
4. Servizi per gli adolescenti.  
L'obiettivo è duplice, prevede infatti sia di qualificare i servizi esistenti, sia di predisporre nuove modalità di risposta sociale nell'ottica del "protagonismo" come chiave di crescita.

Area di lavoro  
**La promozione del benessere del soggetto che cresce**

Gruppo di Lavoro

**INTERVENTI E STRUMENTI  
PER SOSTENERE LA GENITORIALITA'**

## Premessa

Ipotizzare oggi strategie ed interventi inerenti la promozione del “ben-essere” dei minori richiede prima di tutto l'utilizzo di una chiave di lettura che permetta di tenere in considerazione i diversi fattori in gioco nella realtà, primo fra tutti il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (legge n. 149/01 art. 1).

Pensare al benessere del minore e porre attenzione alla famiglia significa, infatti, riconoscere che il diritto del bambino a vivere nel “miglior modo possibile” è prevalentemente un diritto relazionale, poiché, pur essendo un diritto soggettivo, esso si realizza all'interno di un ambito in cui sono rilevanti non tanto le persone fisiche quanto le relazioni di interdipendenza che le uniscono<sup>1</sup>.

Ciò implica l'opportunità di considerare il minore non più come soggetto isolato, portatore di bisogni e risorse di tipo esclusivamente individuale, ma come soggetto in relazione con altri soggetti significativi ed assumendo che il suo benessere dipenda dalla qualità delle relazioni che egli vive.

La famiglia è così il primo e più importante nodo di quella rete sociale, costituita da legami di parentela, di amicizia, di vicinato e di scuola o lavoro, che si genera a partire dal legame familiare, si estende nell'ambiente sociale fino a costituire un tessuto di relazioni di appartenenza, essenziale per il definirsi dell'identità personale del singolo ed indispensabile alla protezione sociale della persona.

Famiglia e reti sociali, quindi, costituiscono, insieme all'educazione, alla salute, all'habitat, al reddito, il *capitale personale*<sup>2</sup> di cui il minore, come ciascun soggetto, dispone per fronteggiare i compiti e le sfide della vita quotidiana e per raggiungere gli obiettivi che si prefigge.

Ci preme, comunque, sottolineare che la famiglia rappresenta per il minore la prima risorsa proprio in forza del *suo essere famiglia*, luogo dell'accoglienza delle differenze, dell'unità e della capacità generativa.

Per questo è importante, dal punto di vista conoscitivo, porre l'attenzione non tanto sui problemi presenti o sui singoli soggetti in gioco quanto sulle relazioni esistenti e sul significato ad esse attribuito e, dal punto di vista operativo, individuare strategie di azione che, oltre ad affrontare le difficoltà esistenti, aiutino a rafforzare nello stesso tempo le competenze specifiche dei diversi soggetti o attori sociali (minore, famiglia, reti primarie, reti informali, terzo settore, servizi pubblici e privati).

Al momento riteniamo che le principali strategie di azione possano essere essenzialmente quattro:

---

<sup>1</sup> P. De Nicola, *La famiglia come protagonista del sostegno alla genitorialità*, in Quaderni del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, n. 20, 2001.

<sup>2</sup> C. Moser, *Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC USA, 1996.

- incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte;
- sostenere la genitorialità attiva;
- sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e del cambiamento dei bisogni dei figli;
- favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni operando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel "sociale".

1. Incrementare il ben-essere dei minori riconoscendo la famiglia come soggetto attivo e protagonista di scelte.

Il Rapporto sulla condizione dell'infanzia e della adolescenza nel 2000 ha sottolineato l'importanza di guardare l'infanzia e l'adolescenza nel nostro paese "a partire dalla famiglia". Per quanto sopra esplicitato riteniamo che il passo da fare sia quello di passare "dall'attenzione alla famiglia" alla consapevolezza che è possibile incrementare il benessere dei minori riconoscendo il più possibile la famiglia come soggetto attivo delle politiche sociali e protagonista di scelte.

Sembra, infatti, ragionevole ipotizzare che gli interventi di politica sociale che vogliono favorire la condizione dei minori si debbano collocare in una prospettiva di sostegno alla famiglia nella sua duplice veste di istituzione e nucleo vitale di socialità per la semplice considerazione che essa costituisce il luogo primario della formazione dell'identità e della crescita del bambino. Favorire la famiglia significa di per sé favorire l'infanzia, prevenire quindi possibili disagi e ottimizzare risorse economiche e sociali che altrimenti inevitabilmente si rischia di disperdere. Ciò non può essere pensato se non all'interno di una complessiva ridefinizione del ruolo sociale e politico della famiglia che dalla politica fiscale alla libertà di educazione diventi soggetto e attore di una vita sociale in cui l'infanzia abbia piena cittadinanza<sup>3</sup>.

In questo senso diventa prioritaria la promozione di politiche sociali esplicitamente dirette al sostegno della famiglia in quanto tale secondo un'ottica non più assistenziale, riparatoria e sostitutiva (aiuti a famiglie povere, "assenti" o inadeguate), ma promozionale e preventiva, tesa a rendere compatibile la scelta del fare famiglia con le più generali strategie di realizzazione degli obiettivi di vita dei singoli individui.

Attualmente, infatti, sono solo sette le Regioni dotate di una legge specifica sulla famiglia (Friuli Venezia Giulia, Liguria, Abruzzo, Valle d'Aosta, Marche, Lazio e Lombardia) e per lo più prendono in considerazione la famiglia prevalentemente come destinataria di interventi sociali<sup>4</sup>.

Indicazioni operative:

- ❑ Sollecitare le Regioni ad emanare leggi inerenti le politiche sociali per la famiglia, che ne promuovano i diritti e i doveri a partire dai loro bisogni di essere e di fare famiglia, dando aiuti concreti per lo sviluppo e l'incremento dei compiti genitoriali;
- ❑ Sollecitare gli Enti Locali ad elaborare Piani di Zona (Legge n. 328/00) che conferiscano piena soggettività sociale alle famiglie, facendo in modo che le famiglie, singole o associate, possano organizzarsi per progettare, decidere, implementare, verificare giudicare la qualità

<sup>3</sup> P. Donati, *Famiglia e società del benessere*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo (MI), 1999.

<sup>4</sup> G. Rossi, *Le politiche regionali per la famiglia a confronto e la legge 23/99 della Regione Lombardia*, in "Politiche sociali e servizi", n. 2, luglio-dicembre 2000.

dei servizi che servono a far fronte alle necessità quotidiane. Tutto questo tenendo conto che le famiglie stesse sono unità di servizi primari, a cui le istituzioni pubbliche e private possono fornire tutti gli aiuti necessari, ma in un quadro di primaria libertà e responsabilità delle famiglie stesse.

## **2. Sostenere la genitorialità attiva.**

L'esperienza della genitorialità è un'esperienza complessa, che chiama in causa soprattutto la capacità degli adulti di educare, cioè di introdurre il bambino nella realtà comprendendone il significato e che si esplicita in un senso di appartenenza reciproca, nella cura, nel sostegno e nella promozione del figlio.

La genitorialità, di conseguenza, implica l'assunzione di una forte responsabilità che va riconosciuta e sostenuta sia culturalmente che socialmente.

Indicazioni operative:

- ❑ Favorire e sostenere forme di auto-mutuo aiuto e di auto organizzazione di famiglie.
- ❑ Incentivare le sinergie tra famiglie e terzo settore favorendo lo sviluppo di forme di associazionismo familiare, da sostenere e potenziare a livello locale anche attraverso la creazione di “reti di associazioni familiari”, con funzioni non solamente consultive, ma anche di *authority* in sede municipale.
- ❑ Prevedere il coinvolgimento delle associazioni familiari in tutte le iniziative di promozione e sostegno della genitorialità secondo *il principio e le modalità della partnership e della sostenibilità*, che rendono operativo il principio di sussidiarietà, come criterio generale per incrementare *la qualità* dell'aiuto offerto.
- ❑ Supportare (direttamente e/o in cogestione) la formazione e la “vita quotidiana” della famiglia attraverso strumenti formativi, centri di sostegno alle responsabilità genitoriali (centri per/con famiglie, strumenti di accompagnamento, ecc.).
- ❑ Offrire ai genitori sussidi in termini di formazione, servizi e competenze professionali.
- ❑ Aiutare i genitori ad avere un ruolo propositivo, di “cliente” nei confronti delle istituzioni in generale (scuola, servizi sociali e sanitari, servizi educativi, ecc.).

## ***3. Sostenere l'esercizio della genitorialità in modo mirato rispetto alle differenti fasi del ciclo di vita familiare e al cambiamento dei bisogni dei figli.***

La genitorialità, come abbiamo detto, richiede un elevato grado di responsabilità in quanto particolare perché la sua esplicitazione è un processo dinamico, che implica il cambiamento della funzione genitoriale rispetto al variare dei bisogni del figlio.

Per questo è importante adottare una strategia di azione che si articoli in azioni e interventi, i quali, riferendosi alla normalità, accompagnino i genitori, nello svolgimento dei loro compiti, diversi nelle differenti fasi del ciclo di vita familiare.

Indicazioni operative:

### 3.1 *Sostegno alla maternità e paternità*

- ❑ Individuare modalità per facilitare il rapporto maternità-occupazione lavorativa: maggiore flessibilità; tutela della maternità nei nuovi contratti di lavoro, come per esempio nelle collaborazioni coordinate continuative; incentivazione attraverso meccanismi fiscali premianti del reinserimento lavorativo delle donne attraverso il part-time; ecc.
- ❑ Promuovere l'emanazione di una normativa che integri l'attuale disciplina a sostegno della maternità e paternità, anche in riferimento alla famiglia adottiva e affidataria.
- ❑ Offrire servizi nell'immediato *post-partum* in ospedale e/o a casa (*home visiting*) da parte dei servizi ospedalieri e domiciliari dell'Ente Locale.
- ❑ Favorire la fruizione di prestiti sull'onore concessi dai Comuni per agevolare l'autonomia di nuclei monoparentali, di coppie giovani con figli, di gestanti in difficoltà.

### 3.2 *Accompagnamento alla cura e all'accudimento dei figli nei primi anni di vita*

Come molte ricerche dimostrano, le famiglie con figli nell'età 0-3 anni fronteggiano i bisogni di accudimento e di cura adottando di norma tre strategie principali. La più diffusa è quella dell'*autoaddossamento* dei bisogni e quindi del sovraccarico familiare, la seconda è relativa al *ricorso*, oltre che ai membri del nucleo, *alle reti parentali e comunitarie*, la terza, infine, è relativa al *ricorso ad un mix fra reti informali e servizi pubblici e privati*.

In questo campo, quindi, riteniamo importante:

- ❑ Promuovere interventi flessibili ed integrati per l'infanzia rientranti anche nella logica di mutuo aiuto tra le famiglie e di sussidiarietà tra enti pubblici e terzo settore.
- ❑ Incentivare la solidarietà tra famiglie per la gestione della quotidianità affinché siano le famiglie stesse, associandosi, a trovare le risposte idonee ai propri bisogni.
- ❑ Individuare forme di sostegno economico in caso di ricorso, liberamente scelto, da parte dei genitori all'aiuto offerto dalla rete parentale.
- ❑ Favorire la costituzione di strutture domestiche per la cura dei bimbi più piccoli (nidi familiari, condominiali, ecc.) e di servizi integrativi per la prima infanzia e il doposcuola, gestiti dai genitori stessi, che si organizzino in forma cooperativa.
- ❑ Assicurare una più ampia flessibilità degli orari giornalieri degli asili nido.

- ❑ Sollecitare i Comuni ad organizzare e rendere compatibili i tempi sociali (lavoro, servizi di pubblica utilità) con i tempi della famiglia (cfr. seconda parte della legge n. 53/2000).
- ❑ Prevedere possibilità di sostegno finanziario non per singoli bisogni, ma a prescindere dal reddito e in relazione ai bisogni familiari.

### 3.3 Aiuto al compito educativo dei genitori nel percorso di socializzazione.

#### 3.3.1 nel rapporto con la scuola

Famiglia e scuola appaiono oggi come due mondi chiusi e autoreferenziali, che non sono più in grado di stipulare “un patto” per l’educazione dei minori. In realtà, famiglia e scuola non possono configurarsi come poli contrapposti, ma come ambiti specifici, complementari, che devono diventare l’uno permeabile all’altro.

Sostenere la genitorialità in questo caso significa non vedere la famiglia come ambito da controllare, neutralizzare e contenere, ma come ambito con il quale e a partire dal quale creare un “sapere discorsivo” su come crescere le nuove generazioni.

In questa direzione si possono ipotizzare i seguenti interventi tesi ad *accrescere la permeabilità* tra i due ambiti:

- ❑ Verificare con il Ministero dell’Istruzione che nella prossima riforma scolastica sia prevista l’esistenza di una rappresentanza formale della famiglia all’interno della scuola.
- ❑ Sollecitare le singole realtà scolastiche a promuovere un “patto” tra famiglia e scuola per l’educazione dei ragazzi.
- ❑ Incentivare la presenza delle famiglie nelle attività di doposcuola, anche attraverso la collaborazione delle associazioni familiari.
- ❑ Favorire la creazione di collegamenti formali tra la scuola ed altre agenzie educative presenti sul territorio per la presa in carico congiunta dei ragazzi che presentano maggiori difficoltà.
- ❑ Utilizzare lo *strumento* del “Piano del diritto allo studio”, attualmente poco valorizzato sia dagli operatori sociali e scolastici che dagli amministratori locali, come importante momento di concertazione tra famiglia, scuola ed Ente Locale.

#### 3.3.2 nel rapporto con le altre agenzie educative.

- ❑ Incentivare progetti di iniziative innovative messi a punto e gestiti dalle realtà familiari, che aiutino i genitori a vivere il “tempo del distacco”. Aiuto alla genitorialità che diventa aiuto all’adolescente a vivere una responsabilità diversa.
- ❑ Potenziare una rete di servizi educativi a cui la famiglia possa rivolgersi per coinvolgere i propri figli in attività educative che tutelino e favoriscano un’esperienza positiva del minore nel tempo fuori dalla famiglia.

- ❑ Promuovere progetti di informazione capillare sulle opportunità esistenti volti a favorire l'incontro e ad agevolare la famiglia e i minori nella scelta dei servizi.
- ❑ Prevedere per i minori il finanziamento di percorsi educativo-ricreativi o educativo-formativi personalizzati assegnando alle famiglie che ne fanno richiesta un "buono" spendibile nelle agenzie educative accreditate, commisurato all'effettiva situazione economica della famiglia e al tipo di servizio richiesto.

### 3.4 *Accompagnamento ai genitori e alla famiglia nei momenti critici*

- ❑ Rilanciare i Consultori Familiari come servizi di sostegno alla famiglia, potenziando la funzione consultoriale non sanitarizzata e prevedendo per alcuni interventi la presenza di soggetti associativi.
- ❑ Promuovere l'affidamento familiare in base alle innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/01, sollecitando anche la revisione dei regolamenti sull'affido adottati dalle diverse Amministrazioni comunali.
- ❑ Incentivare a livello locale la realizzazione di strategie di rete per l'affronto delle situazioni di difficoltà dei minori e delle loro famiglie, coordinando e monitorando le relazioni tra famiglie, associazioni, realtà no profit, servizi pubblici e privati.

## **4. Favorire e potenziare le sinergie tra famiglia, comunità e istituzioni attuando investimenti per la mobilitazione delle risorse professionali operanti nel "sociale" .**

Le professioni sociali rappresentano il fattore critico di successo nei servizi alla famiglia e alla persona e ad esse va dedicata prioritaria attenzione perché rappresentano il capitale più rilevante del sistema socio-assistenziale.

La valorizzazione dei ruoli deve coinvolgere tutte le professionalità sociali tenendo conto anche dell'accresciuta responsabilità assunta dagli operatori in seguito all'emanazione delle leggi n. 285/97, n. 328/00 e n. 149/01.

Essi, infatti, si trovano attualmente ad operare in un contesto caratterizzato da una notevole incertezza organizzativa e con un mandato istituzionale che richiede l'acquisizione di nuove competenze e di nuove capacità operative.

Indicazioni operative:

- ❑ Incentivare lo sviluppo e la sistematizzazione di nuove metodologie di azione avviando progetti sperimentali che coinvolgano le famiglie, la comunità, i servizi, le sedi formative e/o universitarie.
- ❑ Promuovere l'istituzione di un "*Osservatorio Nazionale delle Professioni Sociali*", quale sede permanente di studio, monitoraggio, sperimentazione e confronto mirato ad incentivare nuove metodologie operative e nuove forme di partnership tra operatori e famiglie.

## **Area: La promozione del benessere del ragazzo che cresce**

### **Gruppo di lavoro: La famiglia, risorsa per le situazioni di difficoltà**

#### Premessa

**I**n Italia sono 1.558 i Presidi residenziali socio-assistenziali che accolgono minori. Di questi, 710 pari al 45,6% del totale sono comunità educative per minori e 475 pari al 30,5% del totale sono Istituti per minori.

Al momento, tranne alcuni sporadici casi, non esistono registri regionali delle comunità per minori. Esistono degli indirizzari regionali per i quali però non esiste un aggiornamento sistematico dei dati.

**D**alla ricerca effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, emerge che, nell'anno 1999 ci sono stati 10.200 affidamenti familiari, dei quali 4.668 affidamenti etero-familiari. Il 70% circa sono avvenuti nelle regioni del centro nord. Ciò mette in evidenza l'importanza di investire in termini economici, formativi e informativi sulla pratica dell'affidamento. Le azioni dovranno essere indirizzate soprattutto verso alcune zone d'Italia, come ad esempio il mezzogiorno, dove le pratiche dell'affidamento e le pratiche dell'adozione sono molto al di sotto delle medie nazionali.

**I** presupposti di fondo da cui si parte per formulare progetti e proposte per rispondere al bisogno di minori coinvolti in situazione di disagio familiare sono i seguenti.

1. Trattare il bambino a partire dal suo desiderio, prima ancora che dal suo diritto, di appartenere a qualcuno: bambino come figlio.  
E' fondamentale che il bambino "si senta" figlio di qualcuno.
2. Considerare la famiglia non solo come oggetto di bisogno ma come soggetto attivo, come risorsa.  
E' fondamentale che la famiglia diventi soggetto attivo, titolare di diritti e doveri, anche nelle politiche di sostegno alla famiglia e alle responsabilità familiari.
3. Costituire una rete di servizi e una rete di solidarietà anche per le famiglie accoglienti.  
Affinché la famiglia possa "educarsi" ad essere, e vivere come, una risorsa capace di incrementare solidarietà e dunque servizi a sostegno di altre famiglie, è necessario che sia sostenuta da una rete di servizi e da una rete di solidarietà.  
Entrambe sono essenziali: il sussistere dell'una e dell'altra permette di scegliere e allo stesso tempo promuove una partecipazione attiva.

**N**el caso, in particolare, in cui sia effettivamente necessario allontanare il minore dalla famiglia o dal contesto familiare di origine, è opportuno privilegiare per l'accoglienza ambiti educativi caratterizzati da significativi rapporti di reciprocità che solo una famiglia o una piccola comunità può garantire.

**T**ali opportunità, previste dalla Legge 149, possono rispondere a situazioni di disagio molto diversificate e ciò necessita di alcune importanti specifiche.

Nel caso di minori coinvolti in situazioni di difficoltà familiari per cui è necessario l'allontanamento anche temporaneo dalla famiglia di origine, è importante mettere al centro la relazione affettiva ed educativa di cui una famiglia è portatrice, con l'attenzione di non richiedere la presenza di competenze professionalmente specializzanti laddove non siano strettamente necessarie per la presenza di situazioni gravi di deficit psico-fisico o disturbi psichiatrici.

**R**ispetto a quanto definito, si individuano al momento le seguenti priorità:

- a) potenziare forme di associazionismo familiare e di mutuo aiuto
- b) potenziare l'affidamento familiare
- c) incentivare le comunità con la presenza di famiglie
- d) individuare nuove forme di accoglienza e accompagnamento.

## **1. Potenziare forme di aiuto tra famiglie**

**N**umerose indagini nazionali hanno rilevato l'esistenza di reti familiari tra parenti non conviventi, vicini di casa, etc. che costituiscono un primo aiuto reale alla famiglia.

La famiglia svolge una presenza insostituibile nel costruire il benessere e la salute dei suoi componenti, affronta una molteplicità di eventi, è capace di produrre autonomamente risorse di cura, di aiuti, di sostegno e si rivolge al mondo dei servizi quando i problemi della vita quotidiana assumono una dimensione patologica che eccede le capacità normali della famiglia stessa nell'affrontarli e risolverli.

**C'**è, infatti, un mal-essere in molte famiglie con minori che non è necessariamente disagio latente o inesploso, ma un momento di difficoltà che rientra dentro il quotidiano vivere del rapporto genitori-figli (difficoltà a gestire gli ambiti di autonomia, il percorso scolastico, l'insuccesso scolastico, l'incuria educativa dovuta a situazioni problematiche di malattia, precarietà lavorativa, etc).

Se tale malessere però trova la famiglia sola e impotente, esso può sì degenerare in situazioni conflittuali gravi ed esasperate.

A tale malessere non si può rispondere prevalentemente e unicamente con modalità di tipo clinico o psico-sociale, medicalizzando cioè esigenze legate alla vita quotidiana della famiglia, ma sollecitando risposte all'interno dell'ambito di mondo vitale a cui la famiglia appartiene.

La strada privilegiata perciò per raggiungere e aiutare tali situazioni sembra essere quella di favorire *forme naturali di aiuto* offerte da reti familiari di mutuo aiuto, da associazioni di famiglie o realtà che praticano l'assistenza domiciliare di tipo educativo e relazionale. Dentro tale contesto sono da prevedere forme di aiuto tra famiglie che contemplino anche il dispositivo dell'affido temporaneo diurno o semiresidenziale dentro un *clima parentale* in cui la famiglia di origine rimane soggetto di diritti-doveri nei confronti del figlio.

**T**ali progettualità, favorendo e incentivando forme di aiuto alla famiglia, che rientrano nella *quotidianità*, hanno *forte carattere educativo e preventivo* e anche se sembrano non rispondere ad una emergenza sociale, rappresentano invece un investimento importante per la qualità del rapporto educativo tra genitori e minori.

Rappresentano inoltre una esemplificazione significativa di cosa significa creare solidarietà sociale intesa come capacità autonoma di brani di società di diventare rete di sicurezza sociale, in cui cresce progressivamente la possibilità di affrontare e risolvere insieme i problemi educativi e relazionali rafforzando la famiglia prima che essa sia coinvolta in modo più problematico in situazioni di disagio e malessere con i propri figli.

**T**utto ciò, inoltre, va a rafforzare la *piena attuazione della legge 28 marzo 2001, n. 149* che prevede che, innanzitutto, siano predisposte forme di aiuto per tutelare la permanenza positiva del minore nel nucleo familiare di origine (data la necessità di ogni bambino di sentirsi figlio) valorizzando in tal senso anche la rete parentale adeguatamente sostenuta, anche attraverso quei mezzi economici che un Ente Locale spenderebbe per l'eventuale inserimento del minore in comunità.

## **Indicazioni operative**

- Attivare un Piano Nazionale, d'intesa con Regioni e Enti Locali, che preveda:
  - a) il sostegno ad una genitorialità responsabile
  - b) l'aiuto economico alle famiglie in difficoltà per favorire la loro emancipazione
  - c) l'attivazione di progetti in cui famiglie fungono da "antenne sociali" rispetto alla rilevazione, alla segnalazione del bisogno, nonché progetti di sviluppo sociale territoriale con protagoniste le famiglie nella logica della reciprocità e della collaborazione sia per il contrasto delle situazioni di disagio familiare e di rischio di esclusione sociale che per la promozione del benessere personale e collettivo
  - d) sostegno all'associazionismo familiare orientato al mutuo-aiuto, alla solidarietà sociale e all'accoglienzae quanto altro risulti prioritario da una lettura attenta del bisogno del territorio.

## **2. Potenziare l'affidamento familiare**

Secondo l'indagine realizzata dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza gli Enti titolari di interventi nel settore dell'affidamento familiare che dal 1 gennaio al 30 giugno 1999 hanno avuto in carico almeno un progetto di affidamento familiare - in corso o concluso - risultano in termini assoluti 1.027.

La distribuzione per regione è tutt'altro che omogenea sul territorio: la Puglia è la regione che registra il maggior numero di unità (ovvero 163), cui seguono la Lombardia (con 120 servizi) e la Sicilia (con 112 servizi); sull'altro versante invece si distingue soprattutto il Molise con solamente 3 servizi.

L'attivazione di un centro specifico appositamente istituito per seguire gli affidamenti familiari all'interno degli Enti si è determinata solo nel 21,4% dei casi. La maggioranza di centri specifici si è costituita soprattutto negli anni 1997-1999.

Le figure professionali predominanti coinvolte dall'ente gestore nel processo di affidamento sono l'assistente sociale e lo psicologo.

Nell'insieme la presenza di un'équipe permanente finalizzata alla gestione del fenomeno risulta ampiamente limitata: interessa soltanto il 37,3% dei casi.

Nella stragrande maggioranza dei casi l'attività del servizio si esplica:

- nella valutazione dell'idoneità genitoriale del nucleo di origine (nel 91,3%);
- nella analisi del rischio evolutivo del minore interessato (nell'89,6%);
- nella valutazione della idoneità della famiglia affidataria (nell'88,9% dei casi).

Le attività di preparazione dei protagonisti coinvolti nel progetto si realizzano per:

- la famiglia di origine nell'82,5% dei casi;
- il minore nell'80,6%;
- la famiglia affidataria nel 69,8%.

Nell'insieme l'attività più sacrificata risulta la promozione dell'esperienza di affidamento familiare.

**Il coordinamento e la gestione in rete del progetto impegna il 71,3% dei servizi; la verifica dell'andamento dell'affidamento ha luogo quasi nel 96,4% e la sua regolamentazione in quasi l'85%.**

**O**ccorre ricentrare l'esperienza educativa e di positività di legami affettivi nell'intervento di affido. Poiché è una famiglia che lo realizza, il compito principale della famiglia è quello educativo e di essere portatore di un'esperienza affettiva.

*La* legge 149, infatti, è ancora in gran parte sconosciuta e non sono ancora chiari e/o riconosciuti alcuni ruoli delle famiglie affidatarie introdotti dalla nuova legge. Sarebbe necessario ripartire dalla Conferenza Nazionale di Reggio Calabria.

**Le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo attivo nella ricerca di nuove disponibilità all'accoglienza dei minori in difficoltà familiare e nella prevenzione dell'abbandono. Presso ciascuna Regione è necessario che venga predisposto uno specifico progetto incentrato sulla promozione dell'affidamento e sul sostegno alla famiglia d'origine, sulla base dello stanziamento di un fondo speciale a copertura delle attività previste.**

*M*olti Enti locali non hanno attivato un servizio affido specifico. Il turn-over degli operatori sociali determina una continuo alternanza di figure che seguono gli affidi, creando notevoli problemi nell'attuazione del progetto.

All'interno del gruppo degli operatori che farebbero parte di questi servizi affidi, alcuni membri del gruppo propongono anche il "Consulente per l'affido": è una figura nuova che raccoglie ed indirizza il bisogno di vivere in un ambiente familiare per chi si trova in stato di bisogno. Non si tratta necessariamente di una professione a se stante, ma di una competenza specifica.

Diventerebbe, infatti, lo "specialista" dell'affido, che verifica la fattibilità dell'intervento e lo segue in tutte le fasi di svolgimento del progetto (preparazione, pubblicizzazione, sostegno, verifica ecc.) in collaborazione con gli altri operatori.

Ad esso potrebbe essere dato il compito di seguire un numero definite di famiglie affidatarie.

Essa potrebbe essere anche una figura esterna del privato sociale.

*E'* necessaria un'opera di sensibilizzazione tale da rendere l'accoglienza temporanea di un bambino privo di un ambiente familiare idoneo o in stato di abbandono e/o disagio sociale, la "normalità" per un numero sempre maggiore di famiglie.

Per far questo è necessario che Regioni ed Enti Locali siano messi in grado di prevedere:

- a) la promozione e la sensibilizzazione sui temi dell'affidamento e dell'accoglienza
- b) la ricerca sul territorio di nuove famiglie disponibili all'affidamento familiare nonché alla gestione di comunità di tipo familiare
- c) la preparazione di tali famiglie, attraverso appositi percorsi formativi
- d) il sostegno, anche economico, e la consulenza psico-pedagogica alle famiglie che hanno dichiarato la loro disponibilità all'accoglienza
- e) la promozione e l'attivazione sul territorio di reti di mutuo aiuto, attraverso cui le famiglie possano trovare reciproco sostegno nell'affrontare i quotidiani problemi che il minore affidato propone.

*L*o sviluppo delle forme di accoglienza che coinvolgano famiglie è legato non solo alla auspicabile crescente sensibilizzazione di singoli nuclei familiari, ma anche al potenziamento e alla valorizzazione delle Associazioni di famiglie.

Ciò non solo alla luce di quanto indicato all'art. 5 comma 2 ex legge 149 che dispone che il servizio sociale nell'attuazione del progetto "affido" possa avvalersi dell'opera delle Associazioni familiari indicate dagli affidatari, ma anche prevedendo la possibilità di disporre l'affidamento da parte dei servizi sociali, alle Associazioni, le quali siano garanti dell'inserimento presso famiglie loro associate, in accordo con i servizi sociali inviati e con la conoscenza delle famiglie individuate da parte dei medesimi.

Va ricordato infine che la Legge 149 stabilisce che nessun bambino sotto i 6 anni possa essere più collocato in un istituto e si dovrà pertanto favorire il collocamento dei piccoli nelle famiglie affidatarie e nelle Comunità di tipo familiare.

E' necessario rendere perciò obbligatorio il divieto di collocare il minore sotto i 6 anni in Istituto o Comunità che non siano di tipo familiare.

### ***Indicazioni operative***

- ❑ Rilanciare su tutto il territorio Nazionale un' azione di sensibilizzazione e di informazione sull'affido.
- ❑ Prevedere la possibilità di un unico ufficio regionale per i servizi alla famiglia che, anche in vista della chiusura degli istituti, si assuma la responsabilità di organizzare sul territorio le iniziative di prevenzione dell'abbandono e di sostegno dell'affido familiare, coordinando e monitorando il funzionamento di appositi "Centri servizi alla famiglia" dislocati sul territorio che saranno, in applicazione del principio di sussidiarietà, gestiti ed organizzati dalle associazioni del privato sociale impegnate sul campo della difesa del diritto del minore alla famiglia. In tale contesto dovrebbero essere attivati o incrementati anche i Servizi Affidi.
- ❑ Prevedere un fondo nazionale che incentivi esperienze innovative in tema di associazionismo familiare.

### **3. Incentivare le comunità con la presenza di famiglie**

Nel contesto delle comunità per minori, particolare significato e valenza educativa hanno le comunità la cui coppia residente è effettivamente una famiglia che si assume la guida, la responsabilità educativa e la conduzione di una comunità (in molte Regioni sono denominate come "casa-famiglia").

Tali esperienze non si devono confondere con un "affido allargato" in quanto prevedono spazi, ritmi di convivenza nonché modalità di concertazione del progetto con i Servizi Sociali che ricadono nella tipologia di servizi di comunità o non di affido.

Si tratta di una forma di accoglienza estremamente significativa perché i minori possono vivere in un ambito comunitario in cui è assicurato il coinvolgimento con un vissuto familiare, pur con regole e modalità che possono essere diverse da quelle tipiche dell'affido.

Sarà un dato di qualità e di pregnanza sociale se nel nostro Paese, nei prossimi anni, aumenteranno il numero di famiglie non solo disponibili all'affido ma anche ad essere soggetto protagonista di un'opera e una struttura di accoglienza diurna e/o residenziale.

Accanto a questa forma standardizzata, usufruendo della possibilità di sperimentazione prevista all'art.11 comma 4 della legge 328, le Regioni potranno valorizzare altre forme innovative attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie o di un' Associazione di famiglie: in questo ambito innovativo si pongono esperienze già esistenti di comunità con più famiglie, villaggi di fraternità, etc.

### ***Indicazioni operative***

- Prevedere un fondo nazionale che incentivi esperienze innovative di accoglienza nelle quali sia prevista la presenza di famiglie (correlato con la proposta di fondo nazionale di cui al punto precedente).

## **4. Individuare nuove forme di accoglienza e accompagnamento**

Nel contesto di una piena valorizzazione della pluralità di risposte che nascono dall'incontro con il bisogno e per soddisfare le quali si attivano nuovi servizi e iniziative, si indicano alcune esemplificazioni.

### ***L'affidamento ad una Rete di servizi***

La crescente complessità delle situazioni problematiche dei minori e delle loro famiglie, specie in età adolescenziale, obbliga a non fare affidamento solo sui servizi precostituiti che, soprattutto laddove hanno un carattere di rigidità, devono spesso accusare l'insuccesso del progetto di accoglienza o di sostegno educativo.

E' positivo perciò che crescano realtà educative che hanno al loro interno (nella stessa città, ad esempio) una molteplicità di opportunità e servizi (affido, sostegno diurno, comunità, assistenza domiciliare, etc.) che permettono una "accoglienza diversificata", cioè una presa in carico del minore potenzialmente più stabile in quanto il servizio-progetto proposto può essere modulato e reso flessibile secondo l'evoluzione dell'esperienza, dei bisogni e delle esigenze del minore, evitando la frammentazione dell'intervento e il cambiamento delle figure di riferimento, con un progetto permanentemente condiviso con il Servizio Sociale.

### ***L'affiancamento familiare***

Per affiancamento si potrebbe prevedere la possibilità di riconoscere ad alcune famiglie, opportunamente preparate, di poter entrare all'interno delle famiglie problematiche e svolgere un lavoro educativo nell'offrire alla famiglia di origine, la possibilità di recuperare le proprie capacità genitoriali. Questo intervento dovrebbe essere previsto con disposizione del Giudice e riconosciuto, anche economicamente dal Servizio Sociale. Questa figura lavorerebbe in collaborazione con altre figure, quale l'assistente domiciliare, l'educatore e d'intesa con il Servizio Sociale che ha in carico la famiglia problematica.

### ***L'affido dei neonati***

L'affido dei neonati rende possibile la scelta di evitare l'inserimento dei bambini neonati in strutture di accoglienza, offrendo da subito e per il tempo necessario delle famiglie accoglienti disponibili per il tempo necessario alla definizione della loro situazione familiare e giuridica.

### ***Indicazioni operative***

- Prevedere nei Piani Locali la sperimentazione di forme di accoglienza e di accompagnamento che creano prassi e modalità nuove di incontro e risposta ai bisogni delle famiglie e dei loro figli.

## **5. Anagrafe regionale**

**O**gni programma di possibili interventi ed azioni per l'aiuto alle famiglie di origine, per il rilancio e il sostegno dell'affido familiare e l'incentivazione di realtà di accoglienza di tipo familiare, richiede l'esigenza di avere un quadro aggiornato e costante dei minori che sono collocati in ambiente eterofamiliare.

Si rende pertanto necessario l'istituzione in ogni Regione di una anagrafe di tutti i minori fuori dalla famiglia che possa essere uno strumento di analisi costante e di follow up per una verifica delle politiche attuate.

Si ritiene necessario che l'anagrafe differenzi i diversi collocamenti censendo:

- gli affidamenti diurni
- gli affidamenti residenziali a parenti ed a terzi
- i collocamenti in comunità di tipo familiare e case-famiglia
- i collocamenti in comunità alloggio educative
- i collocamenti in istituti, convitti e strutture educative assistenziali.
- i collocamenti in istituti medico-pedagogici.

**L**e disposizioni previste dall'art. 9 della Legge 149 che assegna alle Procure della Repubblica presso i Tribunale per i Minorenni il compito di ricevere gli elenchi semestrali dei minori collocati negli istituti di assistenza pubblici e privati e nelle comunità, e di verificare eventuali stati di abbandono, renderebbe possibile e necessario un coordinamento con le Regioni, per una valutazione anche qualitativa dei minori collocati presso le strutture di accoglienza.

Si rende inoltre necessario dare attuazione al disposto ex art. 40 legge 149 che dispone l'istituzione di una banca dati dei minori dichiarati adottabili

### ***Indicazioni operative***

- Istituire in ogni Regione di una anagrafe di tutti i minori fuori dalla famiglia che possa essere uno strumento di analisi costante e di follow up per una verifica delle politiche attuate, con particolare riferimento alla banca dati dei minori dichiarati adottabili.

## 6. Piano straordinario per assicurare la chiusura degli istituti entro il 2006

**Con l'approvazione della legge 149/2001 il nostro legislatore ha compiuto una scelta rivoluzionaria e coraggiosa: la chiusura entro il 31 dicembre 2006 di tutti gli istituti per minori in stato di abbandono<sup>5</sup>.**

Una svolta culturale epocale che rischia seriamente di trovare impreparati operatori ed esperti del settore.

Vincere questa scommessa non sarà impresa facile: occorre lavorare nell'ottica di una progettualità chiara e ben definita nei contenuti.

Ma che cosa ha spinto il nostro legislatore, sollecitato dalla società civile, a decidere per la chiusura degli istituti?

In altri termini, qual è la condizione dei minori istituzionalizzati?

**Il miglior clima psicologico per lo sviluppo del bambino è sicuramente la famiglia o le strutture di tipo familiare in quanto le carenze di rapporto con i familiari e l'inserimento in istituti assistenziali pregiudicano l'intero sviluppo della persona con influenze negative sull'autostima e sull'immagine di sé.**

---

<sup>5</sup> Art.1, co. 4 Legge 149/2001

Anche nel caso in cui l'istituto sia ben organizzato e gestito in maniera attenta ai bisogni del bambino, offre un contesto unicamente educativo e socializzante protetto ma mancante di quella dimensione affettiva che risulta essere primaria per l'intero sviluppo, accompagnata, talvolta, da una pretesa di onnipotenza educativa.

Sono noti a riguardo gli studi e le ricerche condotti da Spitz e Bowlby che sottolineano come la carenza di cure materne influisca sull'intero sviluppo personologico producendo conseguenti disturbi sull'attaccamento. Raramente qualcuno prende in braccio questi bambini, perciò non sono abituati a quel contatto fisico che è il primario veicolo di affetto e di amore. Il bisogno primario del bambino di avere una figura di riferimento costante è secondario rispetto alle esigenze organizzative di turnazione del personale.

I loro pianti non sono corrisposti, le loro richieste vengono raramente accolte. Il risultato è che il bambino non chiede più ed evita le relazioni vissute come frustranti. È un meccanismo di difesa inconscio utilizzato per la "sopravvivenza": distanziandosi dall'adulto si evitano le frustrazioni affettive.

Un tratto tipico dei bambini istituzionalizzati è la "ripetizione dei comportamenti" (stereotipie), come ad esempio il dondolio. La carenza di attenzioni e di cure affettive producono sui bambini "ritardo nello sviluppo globale": sono bambini che avranno difficoltà ad esprimersi correttamente e ad usare un linguaggio appropriato; bambini che, a causa delle scorse stimolazioni ricevute, avranno poca dimestichezza con le attività ludiche. Lo sviluppo psicomotorio non è sempre armonioso, la motricità globale e quella fine non sono adeguatamente sviluppate.

**Le particolari condizioni di vita in istituto in generale producono difficoltà di relazione con le persone estranee: questi bambini sono restii ai nuovi legami o, al contrario, strutturano con gli adulti dei rapporti morbosi temendo sempre nuove separazioni o abbandoni.**

Lo stato di sofferenza psichica del bambino è tanto maggiore quanto più protratto è il tempo di permanenza in istituto: lontani dal circuito genitoriale, non essendoci una madre e un padre pronti ad accogliere, interpretare, rispondere ai segnali del bambino, viene a mancare quel contenitore insostituibile per l'instaurarsi di sicurezza e stabilità emotive ed affettive.

Al contrario, il collocamento in famiglia garantisce un immediato miglioramento delle condizioni di vita fisiche e materiali dei bambini: prima un bambino è calato in una sana relazione con l'adulto, prima strutturerà la possibilità di creare legami affettivi ed emotivi stabili e duraturi.

**Una situazione familiare caratterizzata da equilibrio, stabilità e ruoli definiti incoraggia l'individuazione e l'espressione di comportamenti e desideri personali.**

In famiglia i bambini cominciano a sentirsi accolti per quello che sono, sviluppano alcune fasi evolutive essenziali, recuperano in parte alcuni ritardi nello sviluppo psicomotorio, tornano ad essere curiosi ed attenti, desiderosi di esplorare l'ambiente intorno a sé, iniziano a percepire il proprio corpo e i propri bisogni. In una parola *si sentono figli*. Questa è, infatti, l'unica dimensione che permette lo sviluppo armonico del bambino.

La ricchezza emotiva della relazione filiale non può trovare assolutamente accoglimento all'interno dell'istituto.

Un bambino in istituto è infatti da ritenersi abusato in quanto deprivato di quell'unica relazione filiale che gli garantisce lo sviluppo equilibrato della sua personalità.

Se l'abuso è infatti "quell'insieme di atti e carenze che turbano gravemente il bambino attentando alla sua integrità corporea e al suo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale" (definizione del Consiglio d'Europa del 1981), la scelta dell'istituzionalizzazione provoca nel minore una condizione di vero e proprio abuso, in quanto viene al minore stesso sottratta la possibilità di fruire delle uniche cure necessarie al suo sviluppo: quelle familiari.

Nel monitorare l'evoluzione di servizi residenziali per minori che superino la struttura dell'istituto, occorrerà creare le condizioni per il rischio di reintrodurre surrettiziamente e involontariamente forme organizzative prossime agli istituti ristrutturati;

### ***Indicazioni operative***

- ❑ Attivare, di concerto con le Regioni, un Piano straordinario di interventi per la chiusura degli istituti entro il 2006, secondo le linee e le proposte individuate nel presente documento, costituendo dentro l'Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza un gruppo permanente di monitoraggio.
- ❑ Promuovere in ogni regione un registro dei Presidi residenziali socio-assistenziali, che preveda un aggiornamento annuale dei dati allo scopo di seguire la loro evoluzione nel tempo e soprattutto lo stato di attuazione della legge 149.
- ❑ Compatibilmente con le dinamiche del bilancio statale, incentivare un riequilibrio della spesa sociale a favore di famiglie e bambini, per riportare il livello dell'indicatore nazionale a quello delle medie europee. Questo anche perché secondo l'ultimo studio sulla povertà in Italia (ISTAT dati al 2001), la povertà relativa<sup>6</sup> coinvolge soprattutto tra le famiglie numerose, in particolare quelle con tre o più figli, aggravata nel caso di nuclei monoparentali con figli a carico.

---

<sup>6</sup> nel 2001 la spesa media procapite per consumi è risultata pari a 814,55 euro; questo valore costituisce la linea di povertà relativa per una famiglia di due componenti che viene considerata povera in senso relativo se spende mensilmente per consumi un importo inferiore o uguale a tale cifra. per le famiglie di diversa ampiezza il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti

## **Area: La promozione del benessere del ragazzo che cresce**

### **Gruppo di lavoro: Attenzione al minore nel tempo fuori dalla famiglia**

#### Premessa

Il compito di una società adulta in quanto tale è difendere e favorire l'esperienza educativa per i più giovani, senza la quale non vi può essere alcuna fecondità umana, culturale e civile.

La rete di servizi per questa fascia di minori risulta particolarmente importante in quanto

- a) si tratta di una età in cui la famiglia da sola non ha più l'autorevolezza necessaria ad educare;
- b) c'è sempre un "sapere diffuso" che si trasmette intenzionalmente o informalmente attraverso sedi e luoghi di crescita diversa dalla famiglia e dalla scuola ( cfr. Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza 2000);
- c) il tempo vissuto fuori dalla famiglia e dalla scuola è sempre più occasione per frequentare luoghi a valenza socio-educativa e sviluppare interessi (cfr. Rapporto 2000).

Le politiche educative e sociali devono riconoscere e valorizzare le azioni e gli interventi per bambini e adolescenti, in cui essi:

- a) possano fare esperienze relazionali buone nel tempo dedicato alla socialità e allo sviluppo di interessi
- b) abbiano riconosciuto il loro diritto all'educazione, qualunque sia la loro condizione di partenza
- c) abbiano una offerta di percorsi educativi-formativi adeguati alle attitudini e capacità di ciascuno
- d) siano coinvolti in interventi mirati di tipo educativo qualora si manifestino potenziali forme di disagio e rischio di emarginazione sociale.

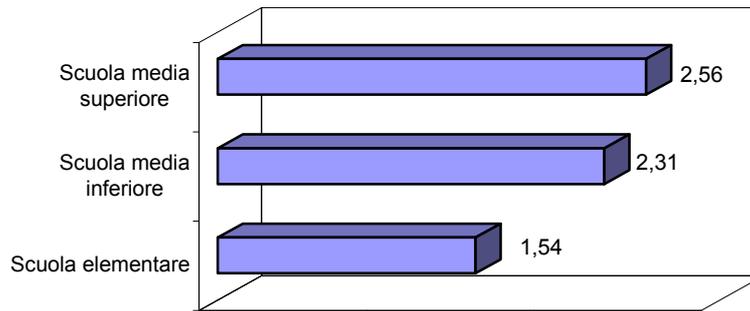
In tale contesto si individuano per il Piano 2003/2004 le seguenti priorità:

- favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti
- valorizzare il tempo libero come opportunità educativa
- rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini.

#### **1. Favorire un'esperienza scolastica di crescita per tutti**

*I* bambini e ragazzi incontrano "obbligatoriamente" la scuola come ambito di socializzazione nel loro itinerario di crescita e per di più proprio a scuola trascorrono gran parte del loro tempo quotidiano.

Figura 1 - Numero medio di ore di studio per tipo di scuola



La scuola rappresenta quindi un importante momento e luogo formativo della persona, non solo sotto il profilo culturale e dell'apprendimento, ma anche per quanto riguarda lo sviluppo complessivo della personalità e delle relazioni sociali. Questo vale non solo per la scuola dell'obbligo, ma anche per l'asilo nido, il quale non può non essere visto come un'occasione educativa e di crescita per i piccoli che lo frequentano.

Questo comporta che ogni discorso, ovvero intervento o progetto riguardante il mondo della scuola, abbia come riferimento di partenza e principale il bambino e ragazzo, i cui limiti ed esigenze devono prevalere e non essere forzati dalle esigenze o desideri del mondo adulto.

L'organizzazione e la proposta formativa scolastica devono essere tali da facilitare il complesso percorso di crescita, offrendo apporti positivi che rispettino e valorizzino lo sviluppo dell'identità del bambino e del ragazzo.

Avendo presente, riduttivamente, anche solo l'obiettivo specifico, quello dell'imparare, si può dire che l'impegno che la scuola deve affrontare implica di considerare non solo i contenuti disciplinari e le didattiche specifiche, ma anche i processi, le relazioni, i significati, le motivazioni da cui dipendono il successo o l'insuccesso scolastico, da cui dipende un apprendimento significativo.

***Il diritto allo studio comporta perciò anche il diritto alla buona qualità della vita scolastica.***

Di conseguenza, è imprescindibile l'arricchimento delle risorse tradizionali della scuola attraverso l'attivazione di relazioni con istituzioni e risorse esterne alla scuola (l'Ente locale, l'associazionismo, le agenzie sportive, musicali, ...), per la promozione di esperienze formative efficaci sia sul piano dell'apprendimento (e della lotta all'insuccesso scolastico) sia sul piano della valorizzazione e capacità personali.

Le numerose e varie occasioni formative fuori dalla scuola (opportunamente riconosciute come tali anche all'interno del percorso scolastico, attraverso il meccanismo dei crediti formativi) non dovrebbero essere viste come utili strumenti per colmare le carenze della scuola o, peggio, come giustificazioni per circoscrivere, riducendola, l'offerta scolastica per tutti; al contrario, quali contributi per la formazione della persona, richiedono il potenziamento delle competenze della scuola per la realizzazione di progetti formativi e, prima ancora, come luogo di crescita.

Ogni ragazzo *ha diritto ad avere un percorso educativo e formativo adeguato alle proprie attitudini e capacità*, tenendo conto altresì che situazioni di difficoltà socio-familiare possono disturbare pesantemente l'inserimento positivo in tali percorsi.

***Tra i minori la categoria di ragazzi a disagio e a rischio di devianza è una delle categorie più abbandonate dall'attuale welfare. A tutt'oggi, infatti, è una categoria che non viene presa in considerazione da nessuna strada istituzionale: scuola (sono ragazzi che non riescono a terminare l'itinerario formativo nella scuola – spesso non riescono nemmeno a prendere la licenza media);***

formazione professionale (che abbandonano dopo un breve inizio, se non sostenuti); apprendistato (sono ragazzi in seria difficoltà e difficilmente possono trovare datori di lavoro disposti a scommettere su di loro). La legge n. 144 del 17 maggio 99 ha sancito, all'art. 68, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al 18° anno di età con conseguente potenziamento dell'integrazione tra scuola, formazione professionale, apprendistato e tirocini formativi. L'accordo Stato - Regioni per l'attuazione delle disposizioni vigenti in tale materia, mette in evidenza la necessità di "favorire l'integrazione fra percorsi scolastici e di formazione professionale" nonché di "percorsi formativi personalizzati che tengano conto della specificità del soggetto", nonché di "creare condizioni didattiche e logistiche tali da consentire a soggetti svantaggiati e portatori di handicap di fruire a pieno titolo delle opportunità formative". La volontà del legislatore è quindi quella di concepire la formazione fino a 18 anni non tanto in termini di "obbligo" ma in termini di "diritto" e di "opportunità", concependo l'obbligo (vale a dire la partecipazione di tutti i cittadini ai processi educativi e formativi) come un obiettivo che è raggiunto se a tutti viene data un'offerta formativa adeguata e motivata.

E' necessario che quelle realtà che operano con questi ragazzi (dalle scuole/bottega, ai centri diurni, all'inserimento nel mondo del lavoro attraverso altre forme di accompagnamento – rispetto all'apprendistato – che hanno mostrato possedere metodo efficace per l'inserimento e la permanenza di questi ragazzi nel mondo del lavoro) possano essere riconosciute come agenzie che permettono a questi ragazzi l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Nel rispetto delle competenze del sistema formativo, occorre *verificare di quali soggetti educativi non scolastici è necessario l'apporto* per attivare *percorsi formativi personalizzati* che tengano conto delle specificità del soggetto e per creare le condizioni didattiche e logistiche tali da consentire a tutti di fruire a pieno titolo delle opportunità formative.

### ***Indicazioni operative***

- ❑ Elaborare linee di indirizzo e criteri qualitativi sui nidi, che ne evidenzino l'importanza come strumenti per lo sviluppo sociale dei bambini.
- ❑ Incentivare l'orientamento scolastico e professionale come una reale possibilità per tutti gli adolescenti e le loro famiglie di essere messi in grado di riconoscere il percorso educativo e formativo più utile allo sviluppo delle proprie potenzialità.
- ❑ Sollecitare le realtà scolastiche ad attivare percorsi formativi personalizzati anche attraverso il coinvolgimento di soggetti educativi extrascolastici.
- ❑ Promuovere azioni educative extrascolastiche di sostegno per contrastare l'abbandono scolastico e formativo degli adolescenti in difficoltà attraverso l'incontro con operatori ed educatori extrascolastici.
- ❑ Sostenere ed incentivare la partecipazione scolastica dei minori disabili, nei vari indirizzi di studio.
- ❑ Sollecitare le scuole e gli altri servizi educativi a favorire la frequenza e l'inserimento scolastico da parte dei minori stranieri, accompagnati o non accompagnati, al fine di consentire loro un'esperienza di apprendimento positiva.
- ❑ Sensibilizzare (campagna informativa,...) le famiglie dei minori stranieri o nomadi riguardo l'assolvimento dell'obbligo scolastico.
- ❑ Promuovere e realizzare iniziative di formazione congiunta per insegnanti e operatori sociali (pubblici o privati).
- ❑ Riqualficare i diversi interventi professionali nel mondo della scuola.
- ❑ Sostenere le esperienze dei "maestri di strada".

- Favorire l'utilizzo degli spazi scolastici per la realizzazione di attività rivolte ai bambini e ai ragazzi, ovvero gestite dagli stessi.

## 2. Valorizzare il tempo libero come opportunità educativa

**P**uò sembrare un paradosso parlare di tempo fuori dalla famiglia visto che è in corso da anni un fenomeno esteso di programmazione totalizzante da parte delle famiglie di tempi e spazi delle bambine e dei bambini. Questo fenomeno preoccupa perché, se da un lato appare totalizzante, dall'altro può essere letto come la difficoltà o l'assenza di ascolto da parte delle generazioni adulte dei bisogni delle bambine e dei bambini. Oltre al notevole monte ore della scuola, il "tempo libero" appare, fino ai 12-13 anni d'età dei ragazzi, riempito da corsi, da quelli sportivi a quelli musicali piuttosto che di lingua straniera o altre offerte dettate dal mercato, che hanno come obiettivo principale l'acquisizione di competenze, lasciando relegato in un angolo il tema del gioco, della socializzazione, della crescita senza ingerenze dell'adulto nel gruppo dei pari.

### Tavola 1 - Bambini e ragazzi da 6 a 17 anni che hanno seguito corsi organizzati

e non organizzati dalla scuola per classe di età (per 100 bambini  
E ragazzi della stessa classe di età)

Classi di età	Frequenza di almeno un corso	Frequenza di corsi a scuola	Corsi organizzati dalla scuola		
			canto/ musica/ teatro	attività sportive/ danza	lingue/ informatica
6-10	47,1	14,6	4,2	9,3	3,2
11-13	54,3	26,1	8,9	16,2	7,1
14-17	43,0	16,7	3,7	10,2	5,0
<b>Totale</b>	<b>47,3</b>	<b>18,1</b>	<b>5,2</b>	<b>11,3</b>	<b>4,8</b>

Classi di età	corsi privati	Solo corsi a pagamento	Corsi non organizzati dalla scuola		
			canto/ musica/ teatro	attività sportive/ danza	lingue/ informatica
6-10	42,7	36,3	7,9	35,8	2,9
11-13	45,6	35,0	10,5	36,7	3,6
14-17	37,1	25,1	7,8	27,9	3,3
<b>Totale</b>	<b>41,4</b>	<b>32,0</b>	<b>8,5</b>	<b>33,2</b>	<b>3,2</b>

Le aspettative di cui i genitori caricano questi tempi e queste offerte appaiono molto alte: la richiesta è legata spesso ad una performance di livello, competitiva e che risponde a quell'immagine di figlio o figlia ideale che le famiglie coltivano. La logica sottesa a queste forzature appare funzionale a quella di un mondo a dimensione di adulto. Adulto che gioca il proprio tempo sulla produzione richiesta dal mercato, sul successo, sulla propria incapacità di godere della fruizione di tempo libero non alienato, ma scelto, ricco di opportunità e di capacità creative.

L'abbandono e l'insoddisfazione da parte dei ragazzi che frequentano questi corsi, scelta e umore poco compresi dagli adulti che lo vivono come un fallimento del proprio figlio e come una delusione per loro, è fortunatamente frequente e testimonia la crescita da parte dei ragazzi di una consapevolezza legata alla scelta, di una maturità che comincia a costruirsi e che si manifesta attraverso l'opposizione a quanto gli viene imposto senza che questo si confronti seriamente con i loro desideri e bisogni.

**I**n età adolescenziale e giovanile il tempo libero si caratterizza come tempo destrutturato, vissuto al di fuori degli spazi tradizionali di aggregazione ed emerge, da parte degli adulti e degli amministratori, il disagio che nasce dalla difficoltà di interazione con il mondo giovanile.

La disponibilità di risorse economiche, l'allentarsi dei legami familiari, il tempo libero finalizzato al consumo vanno nella direzione di riduzione del protagonismo a vantaggio di comportamenti afinalistici e socialmente amorfi. Emerge allora come risorsa il gruppo dei pari, quello che si ritrova nelle strade, sui muretti, nei parchi e nei bar e all'interno del quale si consuma il tempo libero. Gli interventi rispetto a questa fascia d'età si configurano non più e non tanto nella costruzione di servizi e strutture, quanto nella gestione di percorsi di accompagnamento delle nuove generazioni. Le richieste che vengono fatte alle associazioni educative, da parte dei genitori, sono relative all'impiegare questi ragazzi in attività che riducano il rischio di comportamenti devianti, di esperienze negative. Rispondono molto queste richieste a paure degli adulti, quasi che l'eccesso di tempo libero possa mettere a repentaglio la costruzione di identità della ragazza o del ragazzo. Rispondono più a un desiderio irrazionale di controllo che non a una fiducia nelle giovani generazioni come risorsa, carica di dubbi, della necessità di fare esperienze e anche di sbagliare, così come è accaduto alle generazioni che li hanno preceduti e che, grazie anche agli errori, hanno costruito la propria identità.

**A**ppare allora importante costruire reti di relazioni che pongano al centro i giovani e l'ambiente in cui crescono, attraverso la relazione e la presenza negli spazi informali, come presenza non invasiva ma che è disponibile all'ascolto, alla relazione piuttosto che si traduca in cose da fare.

Il momento dell'ascolto e della relazione è un accompagnamento che non forza i tempi e la privacy dei ragazzi, che consente l'emergere della riflessione e la costruzione di un tempo interno capace di oziare.

L'ozio inteso nell'accezione latina del termine, sia come riposo dagli affari pubblici che come calma, inattività, capacità di stare bene con se stessi, recupero del pensiero contro una logica dell'agito, di tempo libero contro un tempo occupato.

**La relazione educativa si rafforza quando è capace di giocare sui confini del visibile e dell'invisibile, quando comunica che si è all'interno di un processo dove il ragazzo sa che l'adulto c'è se ne ha bisogno, ma è capace di farsi da lato per far emergere le sue potenzialità di ragazza o ragazzo perché sa fidarsi di loro.**

**P**er questo occorre creare un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte culturali, ricreative e sportive in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, possa sperimentare relazioni educative con adulti che diventano significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.

Per quanto riguarda il "tempo libero organizzato" soprattutto per i preadolescenti l'obiettivo è che esso sia vissuto in un contesto ricco di proposte e non povero di sfide.

Per quanto riguarda il "tempo libero non organizzato" occorrerà porre attenzione all'ambiente di vita dei ragazzi affinché tale tempo:

- non sia origine di comportamenti rischiosi nella inevitabile ricerca di stimoli e di nuove esperienze da parte degli adolescenti
- non ristagni dentro l'assenza di creatività e di sviluppo di capacità appropriate.

**N**el progettare azioni in questa area non ci si può dimenticare del fenomeno sempre più diffuso della “strada” e della “piazza” come luogo abituale di incontro spontaneo per gli adolescenti e i giovani.

Occorre affrontare tale fenomeno come “risorsa” e non associarlo meccanicamente a situazioni di rischio, di disagio, di abbandono, di incipiente trasgressione. Occorre pertanto che tali luoghi diventino “luoghi progettuali”, di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per libere aggregazioni e sviluppi di interessi.

**A**ssume particolare importanza, inoltre, il tempo estivo. Vi è da un lato la necessità delle famiglie di tutelare i bambini più piccoli mentre i genitori lavorano, dato che l’allentamento dei legami familiari, la riduzione delle famiglie allargate rendono difficile, soprattutto nelle grandi città, costruire reti di sostegno sociale allargato con il duplice obiettivo di rendere il tempo estivo come tempo dedicato allo svago, al gioco e al gruppo dei pari (promozione) e dall’altro tutelare i bambini. Tanto più che poco è stata utilizzata la legge 8 marzo 2000 relativa ai congedi parentali, dato che la stessa legge non contempla le collaborazioni coordinate e continuative, forme di impiego frequenti nelle coppie più giovani, ed è legge poco nota.

Rispetto agli adolescenti, il tempo dell’estate può configurarsi come tempo di forti esperienze sul piano dell’incontro con l’altro, della corresponsabilità condivisa, dell’impegno. Si sono rivelati negli anni strumenti di forte ristrutturazione cognitiva, di forte impatto emotivo esperienze quali gli scambi all’estero con altre associazioni educative, facilitate anche dai finanziamenti del programma europeo “Gioventù”, fino ad ora rivolto ad una fascia d’età che comprende i giovani dai 15 ai 25 anni. Condividere un’esperienza che rimette in gioco certezze, che obbliga al confronto a partire dalle piccole cose si è rivelato un percorso che ha facilitato la maturazione dei ragazzi e l’abbattimento di frontiere, mentali prima ancora che fisiche.

Così come altrettanto importanti appaiono, al fine dello sviluppo complessivo di bambine e bambini, ragazze e ragazzi, le esperienze di vacanze, di uscite di pochi giorni, di campeggi con gruppi misti per genere, età ed esperienze. Le opportunità che offrono questi momenti sono la scoperta dell’avventura, della capacità di collaborare tra generazioni, della condivisione di gioie e fatiche, dello stacco dal quotidiano per ricominciare il tempo della scuola più ricchi di comportamenti solidali, di amicizia, di maturità.

**E**merge soprattutto in queste occasioni la necessità di *definire e di valorizzare la figura dell’animatore e dell’educatore*.

Se all’interno delle associazioni educative sono le stesse associazioni che danno garanzia di figure adulte o giovanili di accompagnamento e di facilitazione con i gruppi di bambini e di ragazzi, in altri contesti si corre il rischio, frequentemente, di inserire figure adulte che mancano di esperienza e di preparazione in campo educativo.

Valorizzare la figura dell’animatore e dell’educatore significa avere la garanzia, in accompagnamento formativo esperito e con conoscenze specifiche dell’età evolutiva, di giovani e adulti capaci di empatia, di ascolto dei più piccoli e dei giovani, capaci di porre confini, di vivere il proprio essere adulto senza confondere ruoli, generazioni, consapevoli dell’importanza di un ruolo così delicato.

Da questo punto di vista è importante il ruolo delle diverse associazioni nell’organizzazione del tempo libero di bambini e ragazzi in quanto permettono di superare il loro isolamento con precise offerte ed opportunità dando una concreta alternativa a chi crede che la famiglia non possa rispondere a tutti i bisogni sociali ed affettivi di quei bambini o ragazzi che oggi finiscono per chiederle tutto quello che qualche anno fa era distribuito e mediato da rapporti di vicinato.

Spazio e tempo, quindi, sono due concetti non separabili tra di loro. Rispetto ad un tempo organizzato, chiuso in recinti, esiste specularmente uno spazio recintato. Il tempo libero prevede l'apertura di confini, il dilatarsi graduale, in base all'evoluzione dei bambini e dei ragazzi, degli spazi, l'appropriarsi di strade, di piazze, l'avventura della scoperta delle città. Il limite principale delle nostre città è dato dall'essere a misura di adulti, produttivi e quindi con macchine, con tempi frenetici, presentandosi così spazi a forte rischio per l'incolumità dei cittadini più giovani o più deboli. Assume allora particolare significato e senso investire su città dove si possa girare da soli, dove camminare con un passeggino non sia una corsa ad ostacoli, dove si recuperi il gioco in strada. Rispetto agli adolescenti appare ancora molto lontana il soddisfacimento delle loro richieste quando chiedono spazi per ritrovarsi, per suonare musica, per chiacchierare che non contemplino la presenza di adulti. Sono evidenti le difficoltà da parte degli Enti Locali a rispondere, attraverso un patto civico, a queste richieste che vanno nella direzione dell'autogestione, risultando difficile anche per loro sostenere le incomprensioni che si scatenano in questi frangenti da parte degli adulti.

### Indicazioni operative

- ❑ Facilitare la creazione di un tessuto sociale ricco di stimoli e di proposte culturali, ricreative e sportive in cui l'adolescente sia accolto nel suo bisogno di apertura verso la realtà e, anche attraverso lo sviluppo di particolari interessi, possa sperimentare relazioni educative con adulti che diventano significativi nell'avventura della costruzione della propria libera personalità.
- ❑ Realizzare una politica di reale valorizzazione dei tentativi (*sostegno allo start-up*). E' necessario sostenere e valorizzare la pluralità delle risposte che nascono dall'incontro dei bisogni (nuove imprese sociali, associazioni, nuove progettualità, etc..). Il fine è quello di dare a tutti i soggetti che vogliono operare a favore dei minori gli strumenti necessari (contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati, etc..) per attivare servizi e nuove iniziative.
- ❑ Finanziare iniziative finalizzate a promuovere e far conoscere le opportunità educative esistenti. Infatti, non solo è necessario sostenere la nascita di nuove forme di risposta ai bisogni ma, successivamente, occorre promuovere progetti finalizzati alla circolazione informativa volti a favorire l'incontro e agevolare la famiglia e i minori nella scelta dei servizi.
- ❑ Potenziare i servizi nel campo educativo-animativo e informativo-culturale favorendo libere aggregazioni di adolescenti e giovani o potenziando centri spontanei di aggregazione, in modo che le ragazze e i ragazzi diventino protagonisti del loro tentativo comunitario e non semplicemente fruitori di un servizio preconstituito, con la presenza di figure tutoriali accolte e non sopportate, non solo adulte ma anche di giovani di età superiore.
- ❑ Progettare azioni che valorizzino la "strada" e la "piazza" come *luoghi progettuali*, di incontro nelle forme più spontanee possibili e punto di partenza per le libere aggregazioni e sviluppi di interessi.
- ❑ Dare indicazioni alle Regioni affinché rivedano progetti e criteri di qualità più nella direzione delle opportunità realmente offerte alla creatività dei soggetti giovanili e alla loro partecipazione attiva nel costruirli.
- ❑ Richiedere che la formazione degli operatori del tempo dell'infanzia e dell'adolescenza contempli un allargamento alla comunità della proposta formativa, al fine di far diventare quartieri, strade, città e paesi come comunità che educano, togliendo la "riduttività" degli interventi degli specialisti.

- ❑ Potenziare, nel tempo estivo, le opportunità relative a campi solari, centri ricreativi estivi, proposte per adolescenti, con taglio educativo che vada nella direzione dell'art.31 della convenzione Onu dei diritti dell'infanzia.
- ❑ Sostenere con fondi ad hoc l'associazionismo educativo.
- ❑ Prevedere per gli under 15 un programma analogo a quello europeo "Gioventù".

### 3. Rendere fruibili dai minori gli spazi cittadini

*Esaminando i progetti catalogati nella relativa Banca Dati del Centro Nazionale di Documentazione, si può osservare che gli interventi realizzati presentano una ampia varietà tipologica riconducibile a tre diverse macrotipologie.*

- La prima riguarda gli interventi di miglioramento degli spazi per aumentare la sicurezza, renderli adatti al gioco e al tempo libero e favorire la mobilità e l'autonomia di movimento. Rientrano in questa tipologia: le piste ciclabili, le attività di sorveglianza, i percorsi protetti e sicuri dotati di apposita segnaletica nei tragitti casa-scuola-parco, l'abbattimento delle barriere architettoniche, le iniziative per la mobilità pedonale o ciclistica. Accanto a questi bisogna menzionare tutti quei progetti riconducibili al progetto del Ministero dell'Ambiente sulle Città sostenibili delle bambine e dei bambini che hanno dato vita a una molteplicità di iniziative relative all'educazione stradale, laboratori sulla progettazione della città e creazione di guide sulle città a cura dei bambini.
- La seconda si riferisce agli interventi che hanno come asse portante il rafforzamento della cultura del rapporto bambino-spazio urbano che si concretizzano in attività di sensibilizzazione, animazione, divulgazione, studio, formazione, ed educazione permanente. Rientrano in questa tipologia: i seminari, i corsi di formazione e le giornate di studio per operatori degli uffici tecnici, architetti, amministratori degli enti locali oltre che per la cittadinanza. Afferiscono a questa tipologia, inoltre, l'organizzazione di momenti di animazione, feste, azioni informative "sullo stato di salute" della città, azioni di comunità in cui alcuni soggetti si attivano per rendere più sicura e accogliente la città per i più piccoli.
- La terza tipologia raccoglie infine gli interventi di educazione ambientale mediante gli strumenti del centro specializzato, dei laboratori attivi in ambito extrascolastico o attraverso l'elaborazione di percorsi pedagogici e didattici realizzati in orario scolastico. A tutto ciò si associano le attività escursioniste e di sensibilizzazione alla conoscenza e alla tutela dei beni paesaggistici.

I progetti riconducibili a queste tre categorie presenti in Banca dati sono 156 a cui sono collegati 268 interventi. In termini percentuali essi rappresentano il 5,4% del totale dei progetti e il 3,9% del totale degli interventi. Tra i progetti 129 sono stati realizzati negli ambiti territoriali e 27 nelle città riservatarie, mentre tra gli interventi 228 attengono agli ambiti e i restanti 40 alle città riservatarie. Rispetto alle tre tipologie descritte, sia per gli ambiti che per le città riservatarie, il maggior numero di progetti e di interventi si contano nella seconda tipologia, ovvero sulla promozione di una diversa e più avvisata cultura del rapporto bambini-spazio urbano.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale di progetti e interventi realizzati dagli ambiti territoriali i valori più alti si hanno rispettivamente nel Nord-Est e nel Centro. In quest'ultima ripartizione si registra il più consistente numero medio di interventi per progetto pari a 3, ovvero ogni progetto si concretizza mediamente in un numero di 3 interventi.

Tra le città riservatarie spiccano i dati di Milano (8 progetti e 8 interventi) e Torino (3 progetti e 7 interventi) al Nord e di Roma (6 progetti e 12 interventi) al Centro.

**E'** a tutti evidente la utilità di rivendicare con forza il diritto al tempo libero dei bambini e dei ragazzi come elemento fondante della loro crescita anche se riteniamo sia necessaria una attenta riflessione in merito alle forme in cui il tempo libero viene oggi da loro utilizzato. Riflessione che deve necessariamente partire da una analisi dei luoghi che dovrebbero garantire la possibilità di condivisione del tempo libero nel massimo della sicurezza e della autonomia. A questo proposito la prima considerazione è immediata: in molti dei nostri contesti urbani ( dai piccolissimi centri alle grandi città) non sarà possibile offrire una buona qualità del medesimo senza realisticamente prevedere un forte impegno, in particolare delle amministrazioni comunali, per consentire un maggiore e più idoneo utilizzo degli spazi urbani ( dei parchi, dei giardini, dei cortili scolastici, delle piazze....) con la consapevolezza che qualsiasi contesto urbano è innegabilmente di per sé luogo di specifici saperi ed in grado di offrire numerose possibilità, intenzionalmente o casualmente, di divertimento.

**Tavola 2 - Bambini da 3 a 13 anni per luoghi dove giocano nei giorni non festivi e per classe d'età (per 100 bambini della stessa classe d'età)**

Classi d'età	In casa propria	In casa di altri	In cortile	In giardini pubblici	In strade poco trafficate	In parrocchia
3-5	85,7	2,8	4,8	4,0	0,8	-
6-10	79,2	2,9	10,2	2,6	2,3	0,7
11-13	68,1	3,3	13,7	3,2	3,8	3,1
<b>Totale</b>	<b>77,9</b>	<b>3,0</b>	<b>9,7</b>	<b>3,1</b>	<b>2,3</b>	<b>1,2</b>

Sicuramente in modo più forte che in altri Paesi europei, nel nostro, il tempo libero ha finito per coincidere per bambini e ragazzi con tempo di svago organizzato e programmato in tempi e spazi definiti (e spesso non fruibili gratuitamente) nettamente separati e contrapposti al tempo di conoscenza e di esplorazione del proprio contesto di vita. Nonostante si dica ai ragazzi che “la città è di tutti” risulta evidente che nei nostri contesti urbani gli spazi di socializzazione vanno invece “ricostruiti” con politiche che invertano una tendenza che ha teso a creare esclusivamente luoghi separati e circoscritti per lo svago di bambini e ragazzi.

Soltanto negli ultimi anni, un crescente numero di amministrazioni comunali ha iniziato ad impegnarsi per restituire ai ragazzi “frammenti” di autonomia nella fruizione degli spazi cittadini e, anche grazie alla diffusione del Progetto “Città sostenibili delle bambine e dei bambini” del Ministero dell’ambiente e della tutela del Territorio, si stanno finalmente iniziando ad utilizzare nuovi strumenti per garantire, attraverso progetti ed iniziative, una diversa fruibilità della città per i bambini ed i ragazzi.

**I** rendere le nostre città più vivibili per bambini e ragazzi è sicuramente indispensabile per garantire loro una qualità della vita migliore ma è anche un importante investimento sul futuro poiché è ragionevolmente possibile ipotizzare che vivere in modo adeguato nei propri contesti urbani quando si è bambini ed adolescenti aiuti ad essere futuri buoni cittadini.

Coinvolgere in prima persona bambini e ragazzi in progetti ed iniziative che rendano migliore la qualità della vita nelle nostre città vuol dire favorire quel senso di appartenenza

che permette ai ragazzi nel concreto di condividere l'idea della possibilità di trasformazione con i diversi soggetti interessati (amministrazioni locali, scuola famiglia, agenzie educative ed associazioni...) per intervenire concretamente nei diversi contesti ma anche per la diffusione di idee che rendano valori e impegni oggetto di una nuova progettualità condivisa. Tutto ciò ha molto a che vedere con il tempo libero dei ragazzi se si ritiene che sia indispensabile garantire degli spazi per lo svago diversi dai giardini attrezzati o dalle aree gioco negli ipermercati che non sono ovviamente paragonabili alla ricchezza di risorse che la città nel suo complesso potrebbe naturalmente offrire.

Non può esistere una buona qualità del tempo libero di bambini e ragazzi se non viene garantito il diritto allo spazio all'interno di contesti oggi soltanto fruibili dagli adulti, i quali non sono tra l'altro di grande esempio nella tutela degli stessi.

**L'**attenzione alle risorse naturali e al patrimonio artistico ha invece rappresentato una risorsa incredibile per quei ragazzi che sono stati messi in condizione di utilizzarle con eccellenti risultati nella riprogettazione di parchi e di aree verdi, nella riqualificazione di piazze e cortili scolastici, nella ideazione di percorsi "avventurosi", nell'organizzazione diretta di rassegne di arte, di cinema, di teatro, di musica.....

**La** qualità del tempo libero dei bambini e dei ragazzi non può essere scissa dal quotidiano e dai luoghi di vita dei soggetti interessati poiché qualsiasi contesto urbano di grandi o piccole dimensioni ha degli spazi che potrebbero essere messi a disposizione dei cittadini più piccoli per i loro momenti di svago e di incontro. Allo stesso tempo sarebbe auspicabile, nella progettazione di qualsiasi luogo che si vuole di uso collettivo, maggiore capacità di ascolto alle esigenze dei bambini e ragazzi, compresi i disabili ai quali andrebbero garantiti gli stessi diritti allo svago ed al divertimento prevedendo specifici interventi. I ragazzi hanno dimostrato, se messi in condizione di poterlo fare, che vogliono gestire il proprio tempo in modo creativo e fattivo. Per questo persino la conoscenza dei problemi di coloro che sono costretti ad immigrare ha sicuramente molto più a che vedere di quanto si pensi con il tempo libero dei ragazzi se questi riescono ad utilizzare divertendosi, come è accaduto in alcune città italiane, piazze e strade per eventi, feste, gare sportive, mostre, per manifestare, la loro solidarietà e la loro tangibile volontà di accoglienza nel quotidiano.

**Parlare** di tempo libero riferendosi a bambini e ragazzi nelle nostre città vuol dire comunque principalmente, purtroppo, parlare di tempi irragionevolmente lunghi passati tra le mura domestiche e della impossibilità a godere di spazi esterni alla abitazione. La prima cosa da fare è *restituire gli spazi cittadini a bambini e ragazzi* anche se sarebbe tuttavia riduttivo pensare che i ragazzi ed i bambini stiano in casa alla televisione od al computer soltanto perché non ci sono spazi per loro utilizzabili in modo autonomo e sicuro.

Va mutato il concetto di tempo libero da parte dei genitori che va mutato poiché, se anche tali spazi ci fossero, molti continuerebbero a non far uscire i loro figli per raggiungere i coetanei in strade o piazze, in nome di qualcosa di altro, che non sarebbe più la sicurezza, ma, ad esempio, la priorità di altre attività (corsi di lingua, musica, danza, ...) considerate più utili per il loro futuro.

**Il** tempo libero dei bambini e dei ragazzi deve, per essere davvero divertente, essere speso in modo creativo e in cui ci sia spazio alla fantasia ed alla comunicazione. Tentare di restituire questo tipo di tempo ai bambini e ai ragazzi vuol dire uscire dalla logica del controllo della organizzazione di tutto il loro tempo a disposizione ed assumere una nuova ottica che tenga conto dei loro bisogni (e non faccia sempre riferimento al futuro ma al qui ed ora), intesi come presente da riempire di azioni e contenuti che diano al bambino la possibilità di sentirsi parte di un qualcosa di più grande che travalichi le quattro mura in cui abita.

Ciò a cui si deve tendere è la costruzione di nuovi “contesti” in cui siano possibili le relazioni e per rendere questo possibile è indispensabile poterli far crescere e vivere anche in luoghi altri dalle case contrapponendo tra l’altro alla virtualità della televisione e dei computer la loro possibilità di divertirsi facendo esperienze dirette e principalmente “reali”.

**Tavola 3 - Bambini da 3 a 13 anni per numero medio di ore trascorse davanti alla televisione nei giorni non festivi e classe di età del bambino**  
(per 100 bambini della stessa classe di età)

<i>Classi di età</i>	<i>Bambini che guardano la televisione</i>	<i>Numero medio di ore trascorse davanti alla televisione</i>
3-5	91,6	1:43
6-10	97,4	2:09
11-13	96,3	2:32
<b>Totale</b>	<b>95,5</b>	<b>2:08</b>

Le proposte che seguono si inseriscono coerentemente al quadro sopra delineato e si rifanno all’art.3 della Convenzione ONU dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza: l’interesse supremo del fanciullo.

### **Indicazioni operative**

- ❑ Sostenere e diffondere le progettazioni relative alle città amiche delle bambine e dei bambini.
- ❑ Dare indicazioni rispetto alla progettazione relativa al fondo della L.285/97 affinché si presti attenzione allo sviluppo delle linee individuate all’art.7, il quale prevede esplicitamente l’incentivazione di iniziative capaci di sviluppare servizi e interventi che facilitino l’uso del tempo e degli spazi urbani e naturali e che favoriscano la mobilità e l’accesso ai servizi ambientali, culturali sociali e sportivi.
- ❑ Favorire, con direttiva, la possibilità di utilizzo degli spazi pubblici da parte dei giovani, soprattutto nella direzione dell’autogestione, attraverso la sperimentazione di patti civici tra generazioni.
- ❑ Sostenere la diffusione tra i Comuni di buone pratiche realizzate in quest’area dalle Amministrazioni Comunali, attraverso la realizzazione di seminari monotematici.

Area di lavoro  
**La promozione del benessere del soggetto che cresce**

Gruppo di Lavoro  
**PROTAGONISMO DEGLI ADOLESCENTI  
E PARTECIPAZIONE ATTIVA**

**Premessa**

**Allo scopo di elaborare proposte per il nuovo piano d'azione a tutela dei diritti sanciti dalla convenzione dell'ONU in materia di partecipazione attiva e cittadinanza si è ritenuto importante conoscere i risultati prodotti dalla implementazione della L.285/97.**

Dei 1.341 progetti rivolti ad adolescenti, 1176 riguardano l'attivazione di servizi e solo 85 hanno come finalità generale sostenere il protagonismo dei giovani e 80 mirano a promuovere l'istituzione del consiglio comunale dei ragazzi.

Non essendo ancora disponibili i dati relativi ai risultati ottenuti a conclusione degli interventi programmati, l'esame dei documenti esistenti consente di rilevare che la fascia adolescenziale è stata in parte assorbita nella fascia infantile e in parte in quella adulta. In quest'ottica non è possibile orientare adeguatamente gli interventi sui bisogni "reali" per favorire le diverse potenzialità e le molteplici risorse dell'adolescente. L'esame rileva, inoltre, che far partecipare i ragazzi e le ragazze attivamente alla vita sociale è ancora una "debole tendenza" nella logica degli adulti, che difficilmente dialogano con gli adolescenti. La forma di partecipazione alla vita sociale più diffusa risulta essere il consiglio comunale dei ragazzi.

Dalle schede dei progetti si rilevano una varietà di obiettivi. In una prima prospettiva emergono obiettivi pedagogici che definiscono percorsi di apprendimento del significato di cittadinanza attiva e di democrazia, altri che promuovono una maggiore consapevolezza e responsabilità nei ragazzi e nelle ragazze verso le problematiche sociali e altri ancora che perseguono l'acquisizione di conoscenze adeguate sul funzionamento del Comune e delle istituzioni. In una seconda prospettiva si evidenziano obiettivi che promuovono il protagonismo dei ragazzi e delle ragazze nelle strategie di cambiamento del territorio. In una terza prospettiva si rilevano obiettivi di prevenzione per promuovere una migliore qualità della vita individuale e collettiva.

Il livello più concreto di partecipazione è, però, rappresentato dalle *Consulte Provinciali degli Studenti* (DPR 567/96, DPR 249/98 modificati dal DPR 105/01) dove gli studenti eletti su base provinciale si riuniscono con frequenza regolare anche per decidere l'utilizzo dei fondi assegnati.

Per il Piano 2003/2004 si individuano le seguenti priorità:

- rafforzare le azioni di politica sociale rivolte alla fascia adolescenziale
- sostenere il protagonismo degli adolescenti e la loro partecipazione alla vita sociale come processo di formazione.

**1. rafforzare le azioni di politica sociale rivolte alla fascia adolescenziale**

L'adolescenza, periodo di vita che va orientativamente dai 10 ai 18 anni, fino a qualche tempo fa era considerata l'età di transito dalle certezze date dalle dipendenze familiari all'acquisizione di un'autonomia, di un'emancipazione e di una precisa identità, ha subito profonde trasformazioni in rapporto alla situazione sociale attuale, in cui invece assume la connotazione di un insieme di storie molto diverse tra di loro, a volte contraddittorie, a volte uniche e a volte omologate, ma tutte contraddistinte da una negazione del passato come memoria storica di continuità. I rapporti generazionali declinano verso legami inter-azionali, condizionati dalla velocità e dall'insostenibilità temporale della comunicazione, che invece di promuovere forme di associazionismo culturale, sportivo, politico, sfociano nell'isolamento.

Per gli adolescenti riconoscere la propria esistenza, il proprio modo di rapportarsi all'altro in un mondo pregnante di virtualità (dove i messaggi veicolati dai mass-media propongono modelli assai lontani dalla concreta quotidianità), diventa un compito estremamente difficile, soprattutto perché l'adolescente non sa ancora cosa è o cosa dovrà essere di fronte al supermarket delle immagini proposte e tutte potenzialmente suggestive ed attraenti.

Per sostenere ed accompagnare l'adolescente nel suo processo di crescita e di strutturazione della personalità, è necessario vagliare attentamente tutte le sue problematiche, creando, a differenza del passato, un settore specifico di interventi per mettere a disposizione delle famiglie tutti gli strumenti e i servizi necessari.

### **Indicazioni operative:**

- definire una procedura per garantire la continuità degli interventi già avviati dagli Enti Locali, mediante un decreto che individui la sede per il coordinamento delle attività di programmazione, di monitoraggio, di verifica e di valutazione dei progetti e che preveda sanzioni per gli Enti che non documentino nei tempi previsti il modo di utilizzo dei fondi assegnati;
- vincolare almeno il 20% del fondo della legge 285/97 per gli interventi della fascia adolescenziale, specificando anche una destinazione alle istituzioni scolastiche che favoriscono progetti finalizzati a sviluppare interesse negli studenti verso forme di solidarietà sociale e di volontariato;
- incentivare le Regioni a istituire un proprio fondo, oltre a quello già previsto della legge 285/97 e della legge 328/00, indirizzato ad attività produttive e al risanamento degli ambienti sociali degradati e in particolare dove emergono fatti criminosi commessi da adolescenti;
- sollecitare le Regioni a pianificare iniziative di formazione rivolte ai "tutor" e agli altri operatori impegnati in attività con gli adolescenti che prevedano anche momenti formativi congiunti con le famiglie;
- sostenere i genitori ad assumere un ruolo ed una responsabilità primaria nel garantire il benessere dei figli adolescenti;
- realizzare un sistema di incentivi con sgravi fiscali alle Aziende produttrici di beni e servizi per adolescenti che fanno uso di messaggi, immagini e contenuti idonei a sensibilizzare e/o a promuovere il coinvolgimento dei ragazzi e delle ragazze in attività socialmente utili.

## **2. Sostenere il protagonismo degli adolescenti e la loro partecipazione alla vita sociale come processi di formazione**

Sostenere la partecipazione attiva ed il protagonismo degli adolescenti come processo di formazione significa rendere concreti i diritti di cittadinanza sanciti dalla *Convenzione ONU* (artt. 12,13,14,15) e dalle Raccomandazioni della Comunità Europea previsti dalla *Carta Europea della*

*partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale del 1990 e dalla Risoluzione A4-0100/99 su una Politica della gioventù per tutta l'Europa, del 1999.*

In occasione della recente Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia, che si è svolta a New York nel maggio scorso, nella dichiarazione viene ribadita l'importanza di ascoltare i bambini e gli adolescenti, in quanto *“sono una risorsa, sono cittadini in grado di contribuire alla costruzione di un futuro migliore per tutti. Noi dobbiamo rispettare il loro diritto di espressione e di partecipazione su tutte le questioni che li riguardano, in modo consono alla loro età e maturità.”*

Per quanto poi concerne il Piano d'Azione sottoscritto sempre in quella sede, i capi di Stato e di Governo si sono impegnati a: *“(...) sviluppare e attuare programmi volti a promuovere una partecipazione significativa dei bambini e degli adolescenti ai processi decisionali, inclusi quelli relativi all'ambito familiare e scolastico e quelli che hanno carattere locale e nazionale.*

Indicazioni operative:

- sollecitare gli Enti Locali ad offrire agli adolescenti l'opportunità di rappresentare le proprie istanze ed i propri bisogni ed a promuovere situazioni di consultazioni su determinati argomenti;
- sollecitare gli Enti Locali a promuovere esperienze di coinvolgimento degli adolescenti in situazioni di gestione diretta di servizi a loro rivolti ed esperienze di corresponsabilità con gli adulti;
- sollecitare gli Enti Locali a sostenere interventi a favore degli adolescenti svantaggiati e disabili che vivono situazioni di disagio familiare, sociale ed economico per garantire loro pari opportunità di protagonismo e partecipazione attiva;
- promuovere e sostenere a livello normativo nazionale e locale l'associazionismo dei ragazzi
- rafforzare lo scarso legame tra scuola ed extra scuola;
- istituire la conferenza nazionale degli adolescenti, quale struttura di rappresentanza dei ragazzi e delle ragazze delle varie regioni italiane con un ruolo consultivo e propositivo per il Governo in materia di politiche per le adolescenze.

Area di lavoro  
**La promozione del benessere del soggetto che cresce**

Gruppo di Lavoro  
**SERVIZI TERRITORIALI PER ADOLESCENTI**

**Premessa**

In quest'area con il finanziamento della legge 285/97 si sono promossi i seguenti interventi che hanno coinvolto i ragazzi dagli 11 ai 17 anni:

<i>area intervento</i>	<i>Tipologia intervento</i>	<i>n. progetti</i>
Sostegno e disagio	Ascolto e sostegno degli adolescenti	114
	Educazione di strada	109
	Istituzione Centri educativi	89
	Prevenzione della dispersione scolastica	48
	Sostegno agli adolescenti fragili	38
	Istituzione consultori per adolescenti	13
aggregazione	Istituzione centri di aggregazione	519
	Servizi d'informazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza	246
Totale		1176

L'analisi dei progetti fa emergere che, in linea generale, nelle Regioni del Sud sono stati avviati più interventi per contrastare al disagio, mentre in quelle del Nord si riscontra un maggior numero di azioni volti a promuovere l'agio ed il benessere.

Dall'indagine censitoria realizzata dal centro di Documentazione di Firenze nel corso del 2001 emerge un quadro complesso e articolato, che riguarda diversi territori, diversi bisogni, diverse modalità di approccio e diverse normative regionali.

L'indagine ha riguardato i servizi per adolescenti in parte gestiti direttamente da Enti pubblici o in convenzione con Enti privati e, in parte, quelli avviati con i progetti del primo triennio di applicazione della legge 285/97.

Su 4097 servizi censiti più della metà è posizionata al Nord, mentre al Centro e al Sud la presenza dei servizi è pari a un quinto e nella Isole vi è la percentuale scende ancora.

Per quanto riguarda le aree d'intervento l'indagine ha considerato i servizi di tipo socio-assistenziale, animativo-educativo e informativo-culturale ed ha escluso le altre tipologie. Dei servizi censiti il 52% risulta essere di tipo animativo-educativo, il 31% socio-assistenziale e il rimanente 17% informativo-culturale.

I servizi risultano essere rivolti per il 34% a preadolescenti, per il 28% ad adolescenti e per il 38% a preadolescenti e adolescenti insieme.

Altro tipo di servizi da considerare sono i Centri d'Informazione e Consulenza (C.I.C.) istituiti nelle scuole secondare di secondo grado ai sensi del DPR 309/91 e successive direttive del Ministero della P.I.

Il numero dei C.I.C. funzionanti è di 2649, in parte utilizzati come strumento di analisi per accertare il bisogno formativo e rilevare il livello di disagio individuale e collettivo e, in parte, come servizi per promuovere nuovi atteggiamenti e stili di vita di singoli o gruppi di studenti e per realizzare interventi istituzionali su problemi di educazione alla salute. Gli operatori coinvolti in

questi servizi 1176 degli E.L., 1710 dei Ser.T e 900 del volontariato, e i docenti referenti dell'educazione alla salute di ogni scuola.

**In ambito sanitario i servizi per la promozione della salute degli adolescenti sono rappresentati dagli Spazi Giovani, dai Consultori Familiari e dalle strutture per la prevenzione, diagnosi e valutazione dei disagi e devianze adolescenziali.(U.O. di pediatria, di NPI ), così come riportato nel Progetto Obiettivo Materno-Infantile di cui al D.M. 24.04.2000.**

Da una indagine effettuata dal Ministero della Salute, nel 1997, secondo i dati forniti dalle Regioni e dalle Province Autonome, risultavano funzionanti n. 44 Servizi, denominati Spazi Giovani /Adolescenti, su un totale di n. 2.206 Consultori Familiari.

Sulla base dei dati suesposti il gruppo rileva che:

- negli ultimi anni vi è stata una forte evoluzione del sistema di servizi a favore dei cittadini adolescenti a carattere territoriale, ma che evidenzia l'inesistenza di livelli di integrazione e di scambio, la confusione di ruoli e di competenze e la difficoltà di stabilire strategie di comunicazione e di informazione utili al cittadino.
- nei progetti di istituzione di tali servizi, nella maggioranza dei casi, non sono previsti strumenti e procedure di validazione degli interventi.
- molti operatori ed i professionisti che operano nei servizi non sono in possesso della certificazione professionale e la stessa localizzazione è spesso è in strutture inadeguate e non rispondenti a requisiti sulla sicurezza.

Per il Piano 2003/2004 si individua la seguente azione:

- definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti.

## **1. Definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti**

L'analisi di cui in premessa rileva una quantità sufficiente di servizi educativi e sottolinea la necessità di definire i criteri di qualità nei servizi educativi esistenti al pari dei servizi socio-sanitari per garantire il diritto al successo formativo di tutti e di ciascuno attraverso il sistema scolastico ed extrascolastico.

Per assicurare la qualità dei servizi occorre disegnare un sistema di regole e di controlli che sia rispondente alle esigenze locali, che semplifichi al massimo le procedure e che incentivi il miglioramento continuo dei soggetti pubblici e di quelli privati.

### **Definizione dei servizi**

**I servizi educativi territoriali sono luoghi di formazione, di cura, di socializzazione, di aggregazione, di rieducazione.**

Hanno come obiettivi:

- a) Promuovere una pluralità di offerte educative e formative attraverso la realizzazione, anche in rete con altri organismi locali, nazionali e internazionali, di attività ludiche, fisiche, sportive, culturali, ricreative, musicali, di tempo libero, corsi didattici e pre-lavorativi, per rispondere ai bisogni di comunicazione, di esplorazione, di progettazione, di immaginazione, di movimento, propri delle persone in formazione e necessarie per la costruzione di una compiuta identità personale e sociale;
- b) Favorire pari opportunità educative e formative alle persone con disagio, con emarginazione sociale, con difficoltà di apprendimento, con handicap, a rischio di devianza, attraverso lo sviluppo delle loro potenzialità cognitive, affettive, sociali e fisiche e garantendo la permanenza in percorsi educativi o favorendo il rientro in cicli formativi;

- c) Promuovere il coinvolgimento attivo di ragazzi e ragazze volto a favorire l'assunzione di ruoli di protagonismo ed il riconoscimento di competenze e funzioni sociali da parte dei soggetti istituzionali pubblici;
- d) Svolgere attività di orientamento in un'ottica formativa e realizzare percorsi di formazione al lavoro per superare le disuguaglianze e le differenze in educazione;
- e) Svolgere attività di educazione familiare per sostenere le famiglie nella cura e nell'educazione dei figli, anche mediante consulenze domiciliari;
- f) Accogliere in regime affidamento temporaneo o parziale minori privi di ambiente familiare idoneo o che necessitano di accudimento sul piano materiale, educativo ed affettivo;
- g) Promuovere nella comunità locale una cultura per l'infanzia e l'adolescenza.

### *Classificazione*

I servizi educativi territoriali si classificano in:

- a) servizi per la preadolescenza (10-14 anni);
- b) servizi per adolescenti (15-19 anni).

Le tipologie sono:

- a) servizi socio-educativi: centri di aggregazione, servizi socio-educativi, centri di rieducazione, centri di accoglienza, case-famiglia, comunità alloggio, gruppi appartamento, Centri per le Famiglie;
- b) servizi informativo-culturali-orientamento: informagiovani, servizi di orientamento scolastico e lavorativo, centri per la scoperta dell'interculturalità;
- c) servizi animativo-ricreativi: spazi attrezzati, soggiorni vacanza, centri ricreativi, centri d'incontro per l'associazionismo e altri variamente denominati;
- d) educativa territoriale: educazione di strada, servizi domiciliari, ludobus.

Alla istituzione, programmazione, organizzazione e gestione provvedono gli Enti Locali e gli organismi di utilità sociale non lucrative, gli organismi della cooperazione sociale, le associazioni studentesche e delle famiglie, aventi i requisiti previsti dalle leggi regionali attuative del DPCM 308/01.

### **Accesso e modalità organizzative**

**L'accesso ai servizi educativi territoriali pubblici e a finanziamento pubblico è aperto a ragazzi e ragazze e genitori, senza distinzione alcuna.**

**In rapporto alle esigenze locali e in presenza di progetti pedagogici specifici, i servizi possono funzionare a tempo pieno o parziale in relazione al tempo libero dei ragazzi e delle ragazze e con modalità organizzative regolamentate dall'Ente Locale e sulla base ai criteri dettati dalle leggi regionali di riferimento.**

### *Elementi di qualità*

**Sono elementi peculiari e unificanti del sistema integrato dei servizi educativi territoriali:**

- a) la qualità del servizio attestata dall'impiego di metodologie appropriate di programmazione, di gestione, di monitoraggio e di valutazione;
- b) la qualità degli interventi erogati dimostrata dai risultati conseguiti rispetto all'obiettivo prefissato e dal livello di soddisfazione del servizio offerto;
- c) l'integrazione tra le diverse tipologie di servizi e di destinatari;
- d) l'attività di rete in cui è presente a pluralità dei soggetti pubblici, del privato sociale e del volontariato;
- e) la presenza di una equipe pluriprofessionale;
- f) i requisiti culturali e professionali del personale addetto;
- g) le attività di formazione permanente del personale in servizio;

- h) la centralità dei ragazzi e delle ragazze come protagonisti del proprio percorso formativo e delle loro famiglie;
- i) l'adeguato rapporto cittadini-operatori in riferimento alla tipologia del servizio.

### *Requisiti strutturali*

Il funzionamento dei servizi educativi territoriali dev'essere assicurato, secondo i principi della metodologia del lavoro di gruppo e della collegialità, dal seguente personale:

- a) pedagogo
- b) educatore professionale
- c) tecnico esperto del settore
- d) animatore.

I servizi educativi territoriali devono essere gestiti e diretti da un responsabile di struttura in possesso di idonei requisiti culturali (laurea almeno quadriennale in scienze dell'educazione o pedagogia) e adeguate competenze professionali, nonché prevedere la nomina di coordinatori di progetto.

I requisiti culturali e professionali degli addetti ai servizi educativi territoriali sono definiti in sede di contrattazione collettiva decentrata ai sensi della vigente normativa.

Tenuto conto delle dinamiche che possono scaturire dalla relazione tra gli operatori ed i ragazzi, tra gli operatori stessi e tra gli operatori e le famiglie è utile la programmazione di momenti di elaborazione ed analisi delle dinamiche di gruppo con la partecipazione di uno psicologo esterno all'equipe con funzione di analisi delle dinamiche relazionali.

Gli Enti e i soggetti gestori dei servizi educativi territoriali valorizzano il ruolo attivo dei ragazzi, delle ragazze e delle famiglie, garantiscono la massima informazione sulla gestione e la più ampia partecipazione, quale strumento di condivisione delle scelte educative e di verifica delle attività, anche attraverso l'istituzione di appositi organismi.

L'attivazione e la gestione dei servizi educativi territoriali da parte di soggetti privati che accolgono minori a fronte di un compenso economico o in regime di affidamento, sono soggetti ad autorizzazione al funzionamento da parte dell'Ente Locale sul cui territorio sono ubicati.

I soggetti gestori dei servizi autorizzati possono ottenere l'accreditamento alle condizioni stabilite dalle leggi regionali di riferimento.

L'accreditamento, che deve tener conto della qualità del Piano annuale dell'Offerta Formativa e della economicità della spesa, è titolo per l'accesso ai finanziamenti erogati dagli Enti Locali, dallo Stato e dal Fondo Sociale Europeo.

### **Indicazioni operative:**

- adottare un Decreto della Conferenza Stato-Regioni contenente i criteri per il riordino, lo sviluppo, la qualificazione, la gestione e la realizzazione di un sistema integrato di servizi educativi territoriali per la preadolescenza e l'adolescenza e per le loro famiglie, in applicazione della legge 328/00.

GRUPPO DI STUDIO DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

IL LAVORO MINORILE  
Coordinatore: dott.ssa Paola Chiari

In questi ultimi anni il tema del lavoro minorile si è imposto non solo con fatti di cronaca, ma è diventato centrale nel dibattito Parlamentare e nelle politiche sociali, grazie anche ad una campagna di sensibilizzazione che ha investito istituzioni pubbliche e settore privato.

Il dibattito è partito da una denuncia delle situazioni di grave sfruttamento presenti nel Sud del mondo per approdare ad una analisi della condizione dei minori lavoratori anche nei Paesi Occidentali, dove il fenomeno assume connotati diversi, ma in alcune forme desta il medesimo allarme sociale.

Le più recenti indagini ne descrivono diverse sfaccettature e molteplici variabili.

Se nel sud del mondo la variabile che incide è soprattutto quella economica, legata alla sussistenza, nelle società industriali la povertà delle famiglie da sola non giustifica il ricorso al lavoro dei figli.

In entrambi i contesti, in generale, le motivazioni si rifanno ad una concomitanza di fattori economici, culturali, sociali e formativi. Il tema dell'istruzione e della formazione, in particolare, si intreccia con il problema del lavoro minorile sia in ambito internazionale che nazionale. In ambito internazionale ancora legato ai problemi del diritto all'istruzione di base per tutti i bambini, in ambito nazionale soprattutto a quelli di una riforma del sistema formativo in relazione all'attuale sviluppo socioeconomico del nostro Paese e alla lotta alla dispersione scolastica che rimane uno dei problemi del nostro sistema di istruzione.

Il dibattito investe inoltre la stessa definizione di lavoro minorile, un grosso "contenitore" che comprende sia forme estreme di sfruttamento, assimilabili alla schiavitù, sia forme molto più leggere che, per le modalità e i contesti nei quali sono svolte, non possono essere sempre considerate lesive dei diritti del bambino. In ambito internazionale negli ultimi anni si è avvallata la distinzione fra "*child labour*" e "*child work*". Con il primo termine viene indicato il lavoro sfruttato, svolto in condizioni di rischio e con modalità tali da impedire la frequenza scolastica e da compromettere la crescita e lo sviluppo del bambino e con il secondo attività più leggere non lesive dello sviluppo di crescita del bambino e non svolte in antagonismo con la frequenza scolastica. Dalla ratifica della Convenzione Oit n. 182 sulla proibizione delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, l'Italia si è fortemente impegnata sul fronte dell'eliminazione del "child labour".

Letteralmente il termine lavoro minorile comprende sia il lavoro dei bambini e dei preadolescenti, considerato illegale in quasi tutti i Paesi del mondo al di sotto del quattordicesimo anno di età, e in Italia con l'estensione dell'obbligo scolastico al quindicesimo anno, sia il lavoro degli adolescenti, tutelato nel nostro Paese dalla normativa di riferimento, sul quale assimilando spesso l'equazione adolescente = studente mancano appropriate analisi e riflessioni a livello nazionale, che sono state invece sviluppate soprattutto in specifici contesti locali.

La tematica del lavoro degli adolescenti si intreccia attualmente con quanto sancito dalla legge 17 maggio 1999, che prevede che l'obbligo di frequenza ad attività formative fino al diciottesimo anno di età possa essere assolto in forme miste di formazione e lavoro, come per esempio l'apprendistato. A livello nazionale il tema del lavoro minorile è stato affrontato in stretta connessione alle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza.

L'assetto istituzionale italiano a favore dell'infanzia ha subito negli ultimi anni profondi cambiamenti. Si è operato in direzione di una maggiore attenzione alle generazioni più giovani in tutti i campi, promuovendo azioni svolte attraverso la sinergia dei diversi Ministeri e

l'interdipendenza fra rapporti internazionali e politiche nazionali. La lotta contro lo sfruttamento del lavoro minorile è stata connessa alle politiche generali di promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sanciti dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia nel maggio 1991 con la legge n.176.

In particolare nel 1998 dal Tavolo contro lo sfruttamento del lavoro minorile, promosso dal Ministero della Solidarietà Sociale, a cui hanno partecipato tutti i Ministeri, l'OIL, le parti sociali e alcune organizzazioni internazionali e associazioni del terzo settore che si sono da anni occupate del fenomeno, è stata sottoscritta la "Carta degli Impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile". La Carta individua un programma di azioni da svolgersi in sede internazionale e nazionale, alcune già portate a termine, e rimane uno strumento rilevante per individuare la direzione di futuri interventi nel campo.

E' nella stessa "Carta di impegni" che si sancisce la necessità di approfondire la conoscenza del fenomeno nel contesto italiano, a fronte di una carenza di dati e di ricerche, e si propone l'attuazione di una indagine triennale che, promossa dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e condotta dall'Istat, ha dato nel 2001 i primi risultati.

Da questa indagine emerge una stima di 144.285 minori di 14 anni che nell'anno 2000 hanno svolto una attività lavorativa e di 31.500 minori che si sono trovati in condizioni di sfruttamento poichè impegnati in lavori insalubri, pericolosi, stancanti, svolti spesso in antagonismo con la frequenza scolastica e che non lasciano spazio ad una gestione appropriata del tempo libero necessaria per una crescita non pregiudizievole dei ragazzi.

Sempre da questa indagine emerge come le condizioni più gravi siano correlate ad un disagio economico delle famiglie e siano legate a situazioni di svantaggio sociale e culturale.

Negli ultimi anni vi è stato inoltre un incremento dell'attività degli organi di vigilanza del Ministero del lavoro che si è concretizzata con la predisposizione di appositi controlli realizzati nel periodo coincidente con la chiusura scolastica e che ha registrato dal 1999 un aumento delle violazioni sui minori di età, non tanto relative a lavori vietati quanto alla mancanza di visite mediche e al non rispetto di orari di lavoro, periodi di riposo e ferie. Per quanto riguarda l'età minima di assunzione su 2345 aziende ispezionate nel 1999 sono stati individuati 177 casi e su 2525 nel 2000, 351 casi.

Il tema del lavoro minorile è stato più recentemente affrontato anche nel "Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia" del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dove si ricorda che il contrasto dello sfruttamento dei minori nel lavoro costituisce ovvia priorità nel più generale programma di progressiva riduzione dell'economia sommersa, ma anche impegno internazionale.

Ed è proprio nel documento "Un mondo a misura di bambino" recentemente sottoscritto a New York in occasione della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia che viene sottolineata l'importanza di promuovere alleanze nazionali e di rafforzare la cooperazione internazionale per eliminare nel più breve tempo possibile le peggiori forme di lavoro minorile là dove la situazione assume i caratteri più drammatici.

Se quindi il lavoro minorile è collegabile, sia in ambito nazionale sia in ambito internazionale, alla dimensione sociale nel suo complesso: all'istruzione, alla famiglia, al mercato del lavoro, alle carenze di risorse, alla povertà, alle nuove sfide della complessità, alla crescita ed al bisogno di formazione, alla cultura, è su tutti questi campi che il Governo deve impegnarsi: dalla riforma della scuola, alle nuove misure di sostegno per la famiglia, alla riforma del mercato dei "lavori" alle politiche sociali specifiche per bambini ed adolescenti.

L'appello è per il Governo, ma anche per il Parlamento, gli Organismi Internazionali, le Parti Sociali, il Terzo Settore, la società civile tutta.

Per costruire un futuro senza lo sfruttamento del lavoro minorile occorre innanzitutto procedere al monitoraggio dell'esistente al fine di mettere in rete i dati necessari per la conoscenza del fenomeno e per intervenire sullo stesso attraverso i seguenti strumenti:

- La Carta degli impegni che presuppone una riconvocazione dei sottoscrittori della stessa in relazione ad una verifica di quanto finora attuato, ad un suo aggiornamento e alla ripresa di un percorso sinergico di tutte le risorse sul campo;
- il sistema informativo sul lavoro minorile Istat – Ministero de Lavoro e delle Politiche Sociali;
- i dati dei servizi ispettivi e dell’INAIL;
- lo studio dei contesti e delle condizioni internazionali che favoriscono il fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile;
- lo studio delle buone pratiche sul territorio nazionale.

In secondo luogo è necessario dotarsi di uno strumentario efficiente su due livelli:

a. sul piano internazionale per:

- sviluppare le politiche di cooperazione allo sviluppo al fine di limitare i flussi migratori e la tratta degli esseri umani, in particolare dei minori;
- promuovere la ratifica della Convenzione 182 dell’ILO e le azioni di contrasto a livello internazionale delle peggiori forme dello sfruttamento del lavoro minorile;
- monitorare e promuovere la cultura della cooperazione decentrata volta a progetti che abbiano la finalità di agire nel campo del lavoro minorile

b. sul piano nazionale al fine di:

- coordinare le attività di vigilanza
- intensificare l’attività ispettiva e di controllo degli Ispettorati del Lavoro
- procedere in via prioritaria, attraverso gli Ispettorati del Lavoro, a controllare l’eventuale impiego lavorativo di minori nelle zone in cui l’Autorità scolastica segnali casi di dispersione scolastica. In tal modo sarà possibile risalire dal fenomeno dell’evasione all’individuazione di “zone a rischio di sfruttamento lavorativo dei minori”
- dare comunicazione, attraverso gli Ispettorati del Lavoro, in caso di riscontrato impiego in attività lavorative di minori di anni 15 o di adolescenti inadempienti all’obbligo scolastico, alle seguenti Autorità: questura territorialmente competente, istituzioni scolastiche, comune territorialmente competente, Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori competente per territorio nel caso in cui vi sia fondato motivo di ritenere l’evasione scolastica indice di impiego di minori in attività illecite
- mettere a disposizione delle Amministrazioni coinvolte nella lotta al fenomeno i dati, sulle tematiche in oggetto, raccolti e analizzati dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, al fine di favorire le azioni delle Amministrazioni stesse. In particolare si sottolinea la necessità di promuovere una ricerca, commissionabile al Centro Nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza sulle buone pratiche sul lavoro minorile, che sia un valido strumento di sostegno per tutti gli organismi e gli enti che si occupano del problema.
- promuovere campagne informative e di sensibilizzazione tese a diffondere la conoscenza della normativa in tema di lavoro, di obbligo scolastico e formazione professionale
- promuovere progetti specifici gestiti a livello decentrato, finanziati dalla legge n. 285/97, miranti anche al sostegno delle responsabilità genitoriali, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche
- promuovere, in collaborazione con le parti sociali ed il terzo settore, progetti specifici ai fini dell’inserimento lavorativo e formativo degli adolescenti in difficoltà, attraverso la diffusione dei criteri di progettazione ricavati dalle buone pratiche

- promuovere in collaborazione con l’ILO e il Ministero dell’Istruzione il progetto SCREAM, con particolare riferimento alla formazione dei formatori
- promuovere, presso gli Enti locali ed i soggetti privati, la realizzazione di progetti per l’istruzione, la formazione e l’avviamento al lavoro destinati ai minori stranieri non accompagnati in attesa della conclusione dell’indagine familiare da parte del Comitato minori stranieri o in attesa di rimpatrio, nonché ai casi di minori non accompagnati per i quali sia stato emanato un provvedimento per il rimpatrio, ma non sia possibile darvi esecuzione. Tali progetti, , finanziabili con il Fondo nazionale per le politiche migratorie- art. 45 d.lgs. n. 286/98 ed art. 6, c. 2 DPCM n. 535/99 -, o con il Fondo Nazionale per l’infanzia e l’adolescenza - legge n. 285/97 – dovranno preferibilmente mirare all’acquisizione di una professionalità che favorisca il reinserimento del minore nel contesto sociale d’origine
- proporre alle Regioni ed ai Comuni riservatari ai sensi della legge 285/97, l’istituzione di corsi di formazione, in collaborazione con il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l’Infanzia e l’Adolescenza, per gli assistenti sociali e per gli operatori mirati alla progettazione di programmi personalizzati di sostegno alla famiglie nelle quali vi siano minori degli anni 15 avviati al lavoro. Tali progetti hanno come finalità quello di inserire i componenti della famiglia in progetti operativi sul territorio, oltre che di poter sfruttare i sussidi previsti da normative di settore, per far uscire la famiglia da una situazione di difficoltà che penalizza anche il minore (progetti per l’infanzia e l’adolescenza finanziati dalla L. 285/97; assegno per il nucleo familiare; l’assegno di maternità; legge sui congedi parentali; reddito minimo di inserimento laddove è presente la sperimentazione; politiche per l’handicap; servizio civile volontario maschile e femminile; programmi comunitari Gioventù, Leonardo, Socrates; progetti per il reinserimento dei detenuti; politiche di accoglienza, integrazione inserimento formativo e professionale degli immigrati; progetti e programmi a favore degli anziani, assistenza domiciliare integrata.)
- rinforzare le azioni di recupero scolastico promuovendo anche progetti specifici per la prevenzione della dispersione scolastica e ampliando i progetti di sostegno alle responsabilità familiari nell'ambito della legge 285
- diffondere l’esperienza del progetto di “Formazione degli operatori di strada” finanziato con fondi comunitari
- promuovere ricerche sulla figura del “mentore”, volontario che stabilisce una relazione uno a uno con il minore per sostenerne la crescita e lo sviluppo, al fine di inserire questa figura negli interventi pubblici di prevenzione/recupero del disagio sociale e lavorativo nelle azioni finalizzate a combattere la dispersione scolastica

*DOCUMENTO DEL GRUPPO DI STUDIO SU  
TUTELA E CURA DEL SOGGETTO IN ETÀ EVOLUTIVA IN DIFFICOLTÀ*

*1. Cenni sul lavoro del gruppo di studio e ripartizione organica della materia trattata.*

L'ampio e appassionato dibattito sviluppatosi nel corso degli incontri del gruppo di studio avente per tema "la tutela e la cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà" ha confermato la vastità delle problematiche che esigono di essere conosciute e/o approfondite con riferimento a questo argomento, la complessità del loro proporsi nonché l'articolazione delle posizioni dei componenti il gruppo. La riflessione ha toccato un vasto ventaglio di argomenti: dal tema dei diritti dei minori non ancora affermati a quello dell'applicazione delle leggi esistenti, di cui in vari casi si è constatata la carente attuazione, dal sistema giudiziario vigente alla sua riforma e a quello del difensore del minore; dal pubblico tutore al sistema dei servizi sociali, dall'istituzionalizzazione e dalla esigenza di tutela degli interessi diffusi del ragazzo al giusto processo ed all'ascolto del minore e poi all'abuso all'infanzia, alla devianza minorile, ai minori stranieri, all'adozione e così via.

Questo documento si propone di dare organicità ai temi trattati nel corso degli incontri di gruppo che si sono svolti nei giorni 28 maggio, 6 e 19 giugno, 11 luglio, e il 23 luglio 2002. Per ciascun incontro il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza<sup>7</sup> ha curato la redazione dei verbali delle sedute, che vengono allegati.

Allo scopo di razionalizzare l'esposizione si è ritenuto di operare una distinzione pratica dei temi affrontati, distinguendo tra quelli di rilevanza trasversale, che sono cioè di portata generale ed ineriscono a tutti gli argomenti trattati e temi di rilevanza specifica, che non hanno portata generale, ma che per la loro importanza sono meritevoli di distinti approfondimenti.

I temi di rilevanza trasversale riguardano quelli che possono essere considerati i due perni centrali della tematica esaminata: uno è il sistema dei diritti e della tutela giudiziaria dei minori (intesa in senso lato), che si articola in modo da comprendere l'area seguente: diritti dei minori e loro inquadramento giudiziario con la riforma della giustizia minorile e familiare; l'istituzione del pubblico tutore; il riconoscimento del ruolo delle associazioni legittimate alla tutela, anche giudiziaria, degli interessi diffusi nonché il monitoraggio della corretta applicazione delle leggi esistenti. L'altro è il sistema degli interventi sociali che, in relazione all'attività assegnata al nostro gruppo, va trattato con riferimento alle risposte integrative e sostitutive alla famiglia problematica e quindi alla prevenzione dell'abbandono, all'affidamento familiare, all'adozione, con riferimento anche all'adozione mite, alle comunità (familiari, di pronta accoglienza, terapeutiche ecc.).

A quanto sopra va premesso un altro tema a rilevanza trasversale, e cioè la necessità di istituire rigorosi e permanenti sistemi di monitoraggio e ricerca sulle varie forme di disagio, specie le più gravi, in accordo con le indicazioni degli organismi internazionali.

Gli approfondimenti tematici riguardano la problematica dell'abuso all'infanzia e la devianza minorile con estensione ai temi connessi (imputabilità minorile, risposta penale e

---

<sup>7</sup> Indicato in breve Centro nazionale in altre parti del documento.

messa alla prova, interventi rieducativi, ordinamento penitenziario minorile, mediazione e riparazione).

Vista la complessità dei temi affrontati non è stato possibile effettuare approfondimenti specifici, altrettanto dettagliati, di altre forme del disagio. Una breve nota ha messo a fuoco il problema dei minori in ospedale. Per quanto riguarda i minori stranieri, qualora non già compresi nel tema della devianza e della prostituzione, rimandiamo a quanto già recepito nel precedente piano infanzia, che riteniamo sul tema ancora attuale.

## PARTE I – I TEMI DI RILEVANZA TRASVERSALE

### Premessa: *Investimenti, monitoraggio, ricerca*

Può essere opportuno ricordare che l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha annunciato la pubblicazione del Primo Rapporto Mondiale su Violenza e Salute, che verrà presentato a Bruxelles il 3 ottobre 2002 e che darà avvio alla Campagna globale per la prevenzione della violenza. Il principio base che presiede a questa iniziativa, che si profila come innovativa e importante analogamente alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, con conseguenze sulle politiche nazionali, è che *la violenza è il principale problema di salute pubblica nel mondo intero e che bisogna fare congrui investimenti in ogni nazione per prevenirla e curarne le conseguenze.*

La semplice citazione dei capitoli di cui si compone il Rapporto può dare l'idea di come le tematiche di cui si è occupato il gruppo di lavoro "Tutela e cura del soggetto in età evolutiva in difficoltà" siano rispecchiati e ritenuti centrali:

- Violenza giovanile
- Abuso e trascuratezza nell'infanzia da parte di genitori e datori di cure
- Violenza da parte di partner intimi
- Abuso degli anziani
- Violenza sessuale
- Violenza auto-diretta
- Violenza collettiva

I principali messaggi del Rapporto, a partire dalla già citata affermazione di base, attestano che:

- in aggiunta alla morte e alla disabilità, la violenza contribuisce a una varietà di altre conseguenze sulla salute (alcol, droga, fumo, disturbi alimentari e del sonno, HIV e malattie sessualmente trasmesse)

- la violenza è prevenibile, non è un problema sociale intrattabile o una parte inevitabile della condizione umana

- la violenza è il risultato dell'interazione di fattori individuali, familiari, comunitari e strutturali

- un approccio scientifico di salute pubblica basato sulla prevenzione può contribuire a ridurre la violenza.

Le conseguenti raccomandazioni, che sono state anticipate, interrogano anche il nostro Governo.

Se più ovvie appaiono quelle relative all'auspicato rafforzamento delle risorse per le vittime di violenza, alla necessità di integrare la prevenzione della violenza nelle politiche sociali ed educative, alla promozione di pari opportunità, vogliamo richiamare l'attenzione sulle numerose altre che sottolineano *l'esigenza di rigorosi piani di studio del fenomeno:*

- favorire la capacità di raccogliere dati sulla violenza

- definire priorità e supportare la ricerca sulle cause, conseguenze, costi e misure preventive della violenza

- aumentare la collaborazione e l'interscambio di informazioni sulla prevenzione della violenza

- promuovere e monitorare l'aderenza a trattati internazionali, leggi e altri meccanismi di protezione dei diritti umani.

Tutti questi obiettivi dovrebbero, secondo l'OMS, entrare organicamente a comporre Piani d'Azione Nazionali per la Prevenzione della Violenza, su cui certamente anche il nostro Paese dovrà prendere impegni, definendo investimenti ad hoc.

Esattamente nella stessa direzione vanno le raccomandazioni, più specifiche rispetto al nostro oggetto, che vengono dal Delphi Process<sup>8</sup>, programma che prevede di arrivare entro i prossimi 25 anni al controllo della violenza sui bambini nel mondo. In tale programma in 4 punti su 10 viene raccomandata la precisa conoscenza della patologia e delle sue variazioni (eziologia, epidemiologia,

---

<sup>8</sup>Progetto presentato nell'ambito dell'ultimo Congresso Internazionale dell'International Society for Prevention of Child's Abuse and Neglect (ISPCAN), Denver.

diagnosi, ecc.), un sistema di monitoraggio per identificare i soggetti in favore dei quali intervenire, un sistema di sorveglianza/vigilanza secondaria sull'intero sistema in atto, un monitoraggio globale del sistema attivato a livello internazionale.

Colpisce innanzitutto la novità culturale costituita dalla determinazione a "dare il giusto nome alle cose", riconoscendo, in accordo con l'attuale ricerca che lo conferma ad ogni livello (sociologico, medico, psicologico), l'esistenza per gran parte dell'umanità di condizioni gravemente turbative del benessere e dei processi di sviluppo, non dovute a fatalità, ma a *processi di trauma e vittimizzazione*, capaci di superare le naturali risorse di "resilienza" e adattamento dei soggetti, tanto più se ancora in formazione, e di dar luogo a importanti patologie. Ciò costituisce un'evoluzione notevole del precedente concetto di "soggetti in difficoltà" o "soggetti deboli", superando e completando l'obiettivo dell'integrazione sociale degli stessi e andando a puntare più precisamente il dito sulle cause, e quindi anche sulla possibilità e doverosità di intervento mirato a ridurre la pericolosità delle stesse, tanto maggiore quanto più l'insidia risiede nelle relazioni, come quelle familiari, naturalmente preposte a dare benessere.

Il secondo punto-chiave appare il riconoscimento che, per quanto molto si sappia già sul tema, al punto di potersi permettere questa "svolta" concettuale di rilievo, ancora moltissimo c'è da fare per tradurre la teoria in programmi davvero utili per la popolazione. Mettersi quindi nell'ottica di rispondere al disagio creato dalle multiformi esperienze traumatiche nella popolazione, segnatamente quella minorile e connessa alle relazioni significative, *non può prescindere da rigorosi programmi di acquisizione, elaborazione, monitoraggio dei dati* che possano delineare con oggettività dimensioni, caratteristiche e costi del problema, se si vuole avere la possibilità di rispondervi adeguatamente. Non può neppure prescindere da consistenti investimenti nella *ricerca* sul fenomeno e sull'intervento.

Questa tematica, più volte specificamente richiamata e dettagliata nella trattazione delle singole forme del disagio in età evolutiva, va evidenziata anche in premessa, come esigenza trasversale.

-

## Capitolo I: *I diritti dei minori*

### 1. *Introduzione*

Per un più efficace adeguamento del nostro ordinamento alla Convenzione ONU del 1989 e per renderlo funzionale allo scopo di migliorare le condizioni di vita dei minori, è risultato indispensabile avanzare alcune proposte di interventi legislativi diretti a riconoscere nel modo più ampio i diritti dei minori e ad istituire organi che assicurino una più efficace tutela minorile. Vengono poi proposte alcune specifiche modificazioni normative dirette a superare difficoltà di loro attuazione e segnalati infine ritardi o difficoltà di attuazione di disposizioni già vigenti al fine di rimuoverli.

Uno spazio autonomo è poi necessario dedicare al tema della riforma della giustizia minorile e familiare che, già proposto dal precedente piano d'azione, ha trovato ora un inizio di sua realizzazione con due disegni di legge governativi approvati su proposta del Ministro della Giustizia e attualmente all'esame del Parlamento.

#### 1.1 *Le proposte di interventi legislativi di più ampia portata.*

Le indicazioni riguardanti l'esigenza di interventi legislativi per l'ulteriore riconoscimento di diritti per i minori e per nuovi organi istituzionali vengono articolate nel modo seguente:

- a) La Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori è stata sottoscritta dall'Italia immediatamente, già il primo giorno della sua apertura alla firma, ma a questa iniziativa non è seguita ancora, a distanza di anni, la ratifica ed attuazione. Si tratta di un tema essenziale per completare anche nella fase dell'esercizio dei diritti il pieno riconoscimento della condizione del minorenne come soggetto di diritti; si tratta di dargli, a pieno titolo, voce nell'ambito dei procedimenti giudiziari e amministrativi che lo interessano; si tratta di dare definitivo e completo rilievo al tema del suo ascolto, che è stato giustamente oggetto di grande attenzione negli ultimi tempi.
- b) Altra proposta è quella diretta ad ottenere che la legislazione italiana venga adeguata ai principi della Convenzione ONU, con la modificazione di quelle disposizioni, che non risultano del tutto coerenti ad essi. E' utile tener presente che il gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti del fanciullo ha curato, nel novembre 2001, un Rapporto supplementare alle Nazioni Unite che ne fa una precisa individuazione in ogni ambito dell'ordinamento legislativo italiano: esso costituisce senza dubbio un riferimento importante da tener presente nella realizzazione di tale proposta.
- c) Da ben ventisette anni si attende l'approvazione di un autonomo ordinamento penitenziario minorile, che la Corte Costituzionale ha sollecitato con sue sentenze. E' necessario intervenire in questa materia, come si fa presente più diffusamente nel seguito di questo documento, nella parte dedicata al tema della devianza minorile.
- d) Da tempo si attende anche un testo unico dei diritti dei minori, uno statuto ben articolato delle norme relative, che oggi sono disperse in tante leggi, talora neppure riguardanti l'ambito minorile e comunque distribuite in modo disorganico e non coordinato.
- e) La prospettata riforma della giustizia minorile e familiare rende ancora più sentita l'esigenza di istituire un Ufficio di pubblica tutela del minore (o difensore civico del minore). Una tale necessità era stata rappresentata già dal precedente piano d'azione, in quanto oggetto di pressanti richieste di organismi internazionali. Ora tale linea è stata ribadita anche nel corso della recente sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (New York, 8-10 maggio 2002), a conclusione della quale Stati e governi hanno sottoscritto il documento finale "Un mondo a misura di bambino" e si sono impegnati a creare organismi quali i difensori civici indipendenti per l'infanzia o altre istituzioni per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia. Loro caratteristiche fondamentali dovranno essere: l'indipendenza, la capacità di far udire la voce dei bambini e/o delle famiglie, l'assicurare una funzione di ascolto delle organizzazioni non profit di famiglie, educative, sociali, di protezione, promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, l'accessibilità da parte dei bambini, delle famiglie e delle organizzazioni di tutela e promozione dei diritti, l'attenzione esclusiva ai bambini e ai ragazzi e l'aver poteri istituzionalmente definiti. Sulla base dei processi in atto nel nostro Paese, a livello istituzionale e amministrativo, si propone l'istituzione di difensori pubblici dei minori a livello regionale, prevedendo poi la creazione di una figura/ufficio/funzione di sintesi nazionale fra i difensori regionali, (conferenza nazionale permanente, ufficio di coordinamento, authority nazionale cui afferiscono per competenza le funzioni regionali, ecc). E' da approfondire il discorso sul possibile raccordo tra il difensore pubblico del minore e l'ufficio di pubblica tutela previsto dalla legge 328/00.
- f) Si auspica infine che trovi anche riconoscimento e formale disciplina il ruolo delle associazioni nella tutela e rappresentanza degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia, come già la giurisprudenza ha affermato.

## 1.2 *Le modificazioni normative più limitate.*

Le modificazioni normative di più limitata portata, ma pur sempre di grande rilievo, che il gruppo di studio ha indicato come necessarie sono le seguenti.

- a) Occorre integrare la disposizione dell'art. 609 decies c.p.p. (al pari delle altre simili), che costituisce un perno importante di collegamento tra intervento penale ed intervento civile minorile in tema di reati di violenza sessuale. Questa disposizione prevede che in ogni stato e grado del procedimento venga assicurata alla persona offesa minorenni l'assistenza affettiva e psicologica con la presenza dei genitori o di altre persone idonee e che in ogni caso è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli Enti. In caso di inottemperanza di tale norma non è prevista però alcuna sanzione, sicché essa di fatto è spesso disattesa o confusamente applicata. È necessario perciò che venga introdotta una sanzione diretta ad ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima. E' altresì necessario che si faccia chiarezza nell'attribuzione delle competenze attraverso la valorizzazione dei servizi degli enti territoriali preposti alla tutela sociosanitaria dei minori.
- b) Occorre anche rivedere le norme degli articoli 392 comma 1 bis c.c.p. e 498 comma 4 ter c.c.p. stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga obbligatoriamente e a pena di nullità nella forma dell'audizione protetta e cioè con il sistema del vetro specchio con impianto citofonico per evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce. Inoltre in relazione all'art. 498, comma 4 ter c.c.p., è necessario disporre il divieto di esame testimoniale del minore vittima in sede di dibattimento (anche con il sistema del vetro specchio e con impianto citofonico) quando tale audizione – secondo l'attestazione dei servizi minorili o degli Enti locali – potrebbe produrre grave trauma alla vittima, minorenni all'epoca del fatto, in considerazione del lungo tempo trascorso dall'epoca dei fatti o dalla diversa attuale condizione di vita del soggetto. È infatti esperienza non rara quella di minori vittime di violenze sessuali, delle quali si chiede l'esame testimoniale a distanza di molti anni, quando il soggetto ha del tutto rimosso l'accaduto e in taluni casi quando è intervenuta l'adozione con l'effetto che la vittima ha cambiato identità ed è divenuta un'altra persona! Con questa proposta si intende da un lato tutelare la vittima dell'abuso evitando una forma di vittimizzazione secondaria e dall'altro dare un preciso segnale di concreta attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo.
- c) Sono state infine sottolineate l'attuale discriminazione in materia di congedi parentali per i genitori adottivi e affidatari nonché le difficoltà interpretative della normativa vigente. Sono perciò necessari interventi normativi per superare la negativa situazione denunciata, estendendo la normativa sui congedi relativi all'astensione obbligatoria e facoltativa ai genitori adottivi e affidatari senza limite alcuno di età e di provenienza dei minori.

### *1.3 Le disposizioni vigenti non pienamente attuate.*

Vi sono infine disposizioni pur molto utili per la tutela del bambino, la cui attuazione incontra molti ostacoli, sicché si rende necessario svolgere interventi per superarli:

- a) Anzitutto risulta del tutto inattuata la disposizione dell'art. 2, comma 2, L. 184/1983 che prevede solo l'inserimento in comunità di tipo familiare e non più in istituto assistenziale di minori di età inferiore ai sei anni;
- b) Quanto alla data prevista dalla stessa disposizione per la chiusura degli istituti assistenziali che è fissata al 31/12/2006, nulla sembra muoversi nel senso che tale termine verrà rispettato. Mentre al Senato viene proposto il disegno di legge n. 791 del 30 ottobre 2001, che propone di eliminare tale termine "per dare agli istituti la possibilità di continuare l'opera educativa intrapresa", si rileva che in questa materia regna una gran confusione, perché non si sa bene quanti siano i minori presenti negli istituti assistenziali e nelle

comunità, in quanto dai dati del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza risulta che al 30 giugno 1998 essi erano 14.945 (di cui 1.174 portatori di handicap) ricoverati in 1802 strutture assistenziali, mentre da quelli Istat risulta che alla data 31/12/1999 essi erano ben 28.148. Il confronto effettuato tra i rappresentanti di queste due istituzioni in una delle sedute del gruppo di studio non ha chiarito in modo soddisfacente le ragioni che portano a fornire dati conclusivi tanto diversi. Non si sa neppure con precisione quanti siano gli istituti assistenziali e le comunità. Da tempo viene richiesta l'istituzione di una anagrafe, a livello di ogni Regione, consistente nella raccolta continuativa e nella relativa elaborazione dei dati concernenti tutti i minori istituzionalizzati. Il costante aggiornamento di questa rilevazione consentirebbe una corretta valutazione dell'andamento dei ricoveri e, quindi, anche l'individuazione dei servizi e interventi alternativi da attivare o potenziare (solo tre Regioni hanno istituito l'anagrafe regionale, Piemonte, Lombardia e Veneto, anagrafe peraltro non tempestivamente aggiornate).

- c) Va poi svolto ogni utile intervento perché sia resa obbligatoria l'attivazione da parte dei Comuni degli interventi alternativi all'istituzionalizzazione e diretti ad assicurare il diritto di tutti i minori – compresi handicappati e malati – a crescere in una famiglia, secondo le priorità indicate dalla L. 184/1983: tale diritto, infatti, incontra ostacoli alla sua realizzazione, perché è condizionato dalle disponibilità economiche e dalle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali.
- d) A questo riguardo merita attenzione il discorso delle comunità di tipo familiare perché la legge 149/2001 stabilisce che "il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia". Ora la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano cui era demandata la individuazione dei criteri in base ai quali le Regioni dovevano provvedere alla definizione degli standard minimi delle comunità di tipo familiare e degli istituti (art.2, comma 5 della legge n.149/2001) ha deliberato, in data 28 febbraio 2002, che i criteri erano quelli previsti dal D. M. 21 maggio 2001, n. 308 riguardante i requisiti delle strutture assistenziali diurne e residenziali, già emanato a norma dell'art. 1 della legge n.328/2000. Purtroppo questo decreto per i minori si è limitato a prevedere comunità di tipo familiare e gruppi appartamento, inseriti nelle normali case di abitazione con un numero di utenti che non può superare i 6 (art. 3) e strutture a carattere comunitario con un massimo di dieci posti letto più due per le eventuali emergenze (art. 7).

Ciò lascia adito a trasformazioni degli istituti assistenziali che semplicemente parcellizzano in tanti gruppi appartamento o comunità la struttura precedente, senza innovarne la sostanza..

E' necessario invece che il Piano di Azione - in piena attuazione dell'art.117 lettera m della Costituzione - impegni lo Stato a riesaminare il deliberato del 28 febbraio 2002 suindicato definendo in modo più puntuale i requisiti delle strutture assistenziali per minori e impegni le Regioni a meglio precisare i criteri per l'accreditamento delle strutture residenziali<sup>9</sup> (definizione delle possibili tipologie; inserimento nel normale contesto abitativo, evitando accorpamenti nello stesso stabile di più comunità; qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e garanzie di continuità di presenza dello stesso; numero di minori non superiore a 6/8 unità, ecc.).

e) Un esame a parte esige poi l'affidamento familiare, che l'Istat non censisce e che va analizzato come in seguito si farà sulla base dei risultati di una ricerca del Centro nazionale.

f) Merita poi un rigoroso monitoraggio il soggiorno di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno e vivono per il resto del tempo per lo più in istituti

---

<sup>9</sup> Vedi anche capitolo II punto 1.4 .

assistenziali. È opportuno rivedere i criteri con cui si realizzano questi soggiorni, la cui dimensione è ormai notevole e accertare se non possono realizzarsi progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale **mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni** complessive di vita ed il superamento della loro istituzionalizzazione. In ogni caso, è indispensabile effettuare un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, poiché accanto a famiglie capaci vi possono essere persone inidonee, che tuttavia non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali che da altri. Inoltre spesso tali soggiorni sono utilizzati per aggirare l'attuale normativa in tema di adozione internazionale, sia per "scegliere" il bambino gradito (rispedendo eventualmente al mittente dopo un primo periodo di accoglienza quello accolto prima e risultato non gradito) sia per preconstituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri.

## *2. La riforma della giustizia minorile e familiare.*

Questa riforma attesa da decenni sembra finalmente in fase di concreta realizzazione: è importante perciò compiere ogni sforzo per evitare che questa occasione vada sprecata. Per fornire un contributo utile alla migliore comprensione della svolta che si sta realizzando nell'attuale fase storica, si richiamano qui le osservazioni che vengono svolte in seguito, nel capitolo dedicato alla devianza minorile con riferimento al passaggio dalla devianza minorile alla devianza familiare.

Quanto poi al punto di vista del gruppo di studio in ordine alla riforma, sono emerse le seguenti due indicazioni: a) la prima, puntando a realizzare una riforma di ampio respiro, pienamente coerente con i principi della Convenzione ONU e con gli altri desumibili da diverse convenzioni internazionali, sottolinea alcuni principi essenziali che la riforma non può ignorare; b) la seconda è costituita dall'esposizione dell'orientamento sostanzialmente unitario (tranne secondarie differenze che vengono riferite), che il gruppo ha espresso sui principi base a cui ritiene che la riforma debba ispirarsi. A tale orientamento si è pervenuti a seguito del confronto tra le linee espresse dai responsabili delle diverse associazioni presenti (AIMMF per i magistrati minorili e della famiglia, AIAF per gli avvocati della famiglia, Ordine nazionale degli assistenti sociali, Telefono Azzurro, Coordinamento Dalla parte dei Bambini, Associazione Amici dei bambini, Associazione Giovanni XXIII, Unicef, Sunas, CGIL, ecc.) nei documenti posti a disposizione e nel corso degli incontri del gruppo di studio.

A) Con riferimento alla prima esigenza sopra prospettata si propone qui di seguito uno schema relativo ai principi desumibili dalle convenzioni internazionali e le divergenze riscontrabili tra loro e i contenuti dei progetti governativi pendenti in Parlamento. Bisogna anzitutto rilevare che, accingendosi alla riforma del diritto minorile, il legislatore italiano non può prescindere dagli obblighi internazionalmente assunti ed ha il dovere di trasferirli nelle norme interne di nuova emanazione. In particolare va ricordato che:

**A1) L'Italia ha stipulato la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, la cooperazione in materia di responsabilità dei genitori e di misura di protezione dei fanciulli, che ha profondamente modificato la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, ratificata nel 1980, a cui è stata data attuazione con la legge 15 gennaio 1994, entrata in vigore il 23 aprile 1995. Tale Convenzione ha fissato una serie di principi fondamentali di materia di legislazione sui minori.**

- 1) **Ha stabilito che devono essere considerati minori (enfants) tutti gli individui dalla nascita fino al compimento dei 18 anni, prescindendo dalla diversa disciplina sia della legge nazionale che di quella del luogo di residenza (art.2).**
- 2) **Ha stabilito che l'unico criterio di competenza, sia giurisdizionale che amministrativa,**

è il luogo di residenza abituale (art.5).

- 3) Ha stabilito che è consentita la deroga a tale competenza per l'apprezzamento dell'interesse superiore del minore (art.8).
- 4) Ha ampliato i poteri dello Stato di residenza in materia di misure di protezione dei minori rifugiati o privi di residenza abituale.
- 5) Ha disciplinato la competenza concorrente del foro del divorzio del genitore, limitandola per il perseguimento dell'interesse superiore del minore (art.10).
- 6) E quel che più conta ai fini della riforma, ha sostituito al concetto di potestà il concetto di responsabilità genitoriale (art. 16)

Riassumendo, questa Convenzione applica anche al rito processuale il principio del costante perseguimento dell'interesse superiore del minore e, quanto al diritto sostanziale, in attuazione di tale principio sostituisce al concetto di potestà quello di responsabilità genitoriale, che andrebbe affermato con la riforma,

A2) Importanti principi sono poi fissati, come si è già rilevato, dalla Convenzione ONU sui diritti dei minori. In particolare ai fini del nostro discorso essa ha sancito oltre al diritto all'educazione ed all'istruzione (art.29), anche il diritto alla libertà di espressione (art.13) e in particolare il diritto di "essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne" (art.12). E, allargando questo discorso, di particolare incidenza sulla legislazione nazionale sono anche le norme contenute nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minore, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, che al capo II detta la disciplina delle "misure di natura processuale per promuovere l'esercizio dei diritti del minore".

A3) Neppure possono dimenticarsi gli obblighi che scaturiscono dalla Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori. Pertanto se non si vuol perdere questa importante occasione la riforma non potrà ignorare la necessità di adeguare il nostro ordinamento a questi principi, come invece i progetti governativi fanno.

B) Con riferimento al secondo punto esposto, si propone qui il documento per punti già diffuso nell'ambito del gruppo di studio e discusso nel corso della seduta dell'11 luglio 2002.

Va peraltro posto in evidenza che il confronto delle rispettive posizioni ha consentito di accertare che quelle che inizialmente sembravano differenziate sono poi risultate abbastanza vicine alla luce degli atti prodotti. I punti in cui una tale convergenza si è registrata vengono qui di seguito esposti in un documento che costituisce il punto di vista del gruppo di studio sui profili principali della riforma della giustizia minorile e familiare. Anche le Linee Guida per la riforma della giustizia minorile delle principali Associazioni italiane che operano per la tutela e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, presentate in Conferenza stampa a Roma il 19.7.02, confermano quanto elaborato nel Gruppo di lavoro.

#### **B1) Il punto di vista del gruppo di studio sulla riforma della giustizia familiare e minorile**

- 1) E' necessario che di tutti i problemi giudiziari in materia sia minorile che familiare si occupi un unico giudice.
- 2) Quanto al modello di ufficio giudiziario da realizzare vi è larga intesa nel ritenere che esso debba essere quello delle sezioni specializzate del tribunale ordinario, sia in ambito civile che penale, anche se i giudici minorili privilegiano l'istituzione del tribunale per la famiglia

ed i minori, accettando l'orientamento prevalente favorevole all'istituzione di sezioni specializzate solo in via subordinata.

Deve in ogni caso essere previsto uno specifico organico non solo di magistrati, ma anche di cancellieri con divieto di applicazione ad altro servizio.

Questo modello organizzativo deve essere applicato non solo al giudice di primo grado ed a quello di appello, ma anche alla Cassazione.

- 3) Vi è una generale concordanza sull'esigenza che a giudicare i minori o a decidere sui problemi dei minori debbano essere giudici altamente specializzati. Ciò si può ottenere, oltre che con l'indispensabile specializzazione dei giudici togati, anche con l'utilizzazione di saperi specifici che integrino il collegio. Ciò vuol dire, a) che i giudici professionali devono seguire frequenti corsi obbligatori di formazione e di aggiornamento; b) ma significa anche che i giudici togati devono essere adibiti a tempo pieno alla sezione specializzata con divieto di attribuzione anche ad altre attività, al contrario di quanto prevedono i progetti Castelli. c) Ciò vuol dire anche che si concorda sulla composizione mista dei collegi costituiti da giudici professionali e giudici onorari, scelti secondo criteri più adeguati di quelli attuali e chiamati a costituire i collegi giudicanti sia in materia penale che civile. d) L'unico profilo di divergenza riguarda lo spazio di utilizzazione dei giudici onorari minorili in quanto gli avvocati (AIAF) ne limitano l'utilizzazione per alcune specifiche questioni alla fase decisoria, mentre i magistrati minorili lo estendono anche alla fase istruttoria, eventualmente anche nella forma dell'istruttoria espletata dall'intero collegio giudicante.
- 4) Per quanto riguarda il rito civile devono essere applicati i principi del giusto processo. Viene tuttavia ribadito che l'istruttoria deve tendere a raggiungere la verità vera e non la verità rappresentata. Pertanto il giudice deve sempre procedere a tutelare nel modo più pieno il superiore interesse del minore. Qualora nel corso del giudizio emergano fatti, elementi tali da portare a una modifica della domanda iniziale, il giudice avrà l'obbligo di darne comunicazione alle parti e di garantire l'espletamento del diritto di difesa, di cui all'art. 24 della Costituzione.
- 5) Il minore nei procedimenti giudiziari che lo riguardano, ha diritto ad essere ascoltato e a essere assistito da un proprio avvocato, che abbia le adeguate competenze per tutelare il suo superiore interesse. Parimenti nei procedimenti giudiziari civili che lo riguardano, ha diritto ad essere ascoltato, ad essere rappresentato dai propri genitori o da un legale rappresentante, e in caso di conflitti di interesse con questi ultimi da un curatore speciale. **Ha anche** diritto di accedere ad una assistenza di natura psicosociale e legale al fine di tutelare il suo superiore interesse. A questo proposito si segnala con rammarico il secondo rinvio, operato con il d.l. 1° luglio 2002 n.126, dell'entrata in vigore della difesa obbligatoria di ufficio e delle altre disposizioni dirette ad assicurare il diritto alla difesa nel procedimento per la dichiarazione d'adottabilità ed in quelli ex artt. 330 – 336 del codice civile. Si chiede che questa lacuna venga colmata con urgenza.
- 6) Quanto alla materia penale, si condividono pienamente tutte le preoccupazioni da varie parti espresse sulle proposte contenute nel progetto Castelli anche in ordine al prospettato pericolo di riduzione dell'età dell'imputabilità minorile. Si condivide, inoltre, la considerazione che non debba essere sottovalutata la responsabilizzazione dei minori per i fatti accertati a loro carico né la funzione riparativa del processo con particolare attenzione ai diritti delle vittime. Si ritiene peraltro che la responsabilizzazione dei minori debba riguardare anche la condotta negativa dei minori infraquattordicenni e quelle condotte devianti (del tipo bullismo, ultras, ecc.), che, pur non configurando ipotesi di reato, debbano comportare la riattivazione della competenza amministrativa dei Tribunali per i minorenni con obbligo di prescrizioni

particolari (ad esempio, la frequenza di corsi di educazione alla legalità; la frequenza di gruppi di volontariato, ecc.).

Si ritiene importante anche che venga ampliato lo spazio in sede penale della cd. mediazione-riparazione, tenendo conto che già oggi presso vari tribunali per i minorenni (Milano, Torino, Trento, Sassari, Cagliari, Bari, ecc.) sono stati istituiti uffici interistituzionali per la mediazione sia civile che penale d'intesa con gli Enti locali ed il Ministero della Giustizia.

Si sottolinea, infine, l'esigenza di una particolare attenzione per i minori stranieri, detenuti o comunque imputati.

- 7) Si ritiene necessario inoltre che si proceda con urgenza alla riforma dell'ordinamento penitenziario minorile, più volte auspicata dalla Corte Costituzionale e mai attuata. La riforma dovrà dare ampio spazio alla giustizia riparatoria ed agli interventi di mediazione. Si richiama anche quanto viene detto in seguito a questo riguardo, trattando il tema della devianza minorile.
- 8) Una riforma della giustizia minorile per essere adeguata non può prescindere dallo stabilire regole che disciplinino e garantiscano l'ascolto del minore soggetto a procedimenti civili o penali, in ottemperanza alla Convenzione ONU (art.12) che sottolinea come "il minore capace di discernimento debba avere il diritto di esprimersi liberamente su ogni questione che lo interessa... e la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria e amministrativa che lo concerne" (art.12.2). Tali regole, nel disciplinare e garantire l'ascolto, devono anche assicurare al minore un'adeguata protezione psicologica e morale per tutta la durata dei procedimenti civili e penali che lo riguardano. Pertanto le audizioni del minore, il cui contenuto richieda una particolare attenzione e riservatezza, debbono essere svolte in modo protetto, onde evitare che la contemporanea presenza di tutte le parti in causa possa turbare il minore o possa compromettere la genuinità delle sue dichiarazioni, nel rispetto di tempi celeri e modalità garantite.
- 9) Le istituzioni giudiziarie che si occupano di minori devono poter contare sulla collaborazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari territoriali: tale collaborazione deve essere continuativa, anche sulla base di precisi protocolli d'intesa ed i servizi devono essere adeguatamente specializzati in materia minorile. Per quanto riguarda la competenza penale, si invita il Legislatore a regolare i rapporti tra i servizi del Ministero della Giustizia e i servizi locali affinché si realizzi un'efficace collaborazione sinergica.
- 10) Quanto alle procedure per l'allontanamento del minore dalla famiglia, previste nell'attuale DdL all'art.8 comma 2 lettera a: "assistenza all'esecuzione dei provvedimenti di consegna dei minori", si invita il legislatore a considerare con grande attenzione il danno che potrebbe derivare all'interesse del minore dall'impiegare allo scopo le stesse risorse socio-assistenziali che devono anche operare per l'assistenza psicologica e affettiva del minore e per ogni possibile recupero della sua famiglia, riscuotendone quindi la fiducia come agenti di sostegno e riparazione. Si suggerisce in alternativa la costituzione di **servizi sociali di pronto intervento sovrazonali**, composti da personale formato ad operare in fase di crisi e non coincidente con il personale dei Servizi territoriali.
- 11) Si rileva infine la necessità che il diritto penale familiare riceva un'attenzione maggiore di quella che finora gli sia stata riservata. Anche in questo settore è indispensabile che intervengano solo magistrati e avvocati specializzati con la collaborazione dei servizi

territoriali e che essi affrontino questa materia secondo logiche diverse da quelle che si seguono in altri settori.

## Capitolo II: *Risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea.*

### *1. Introduzione*

Laddove il minore viva in una realtà che non risponde ai “minimi di adeguatezza” delle cure, sia per cronica insufficienza sia perché attivamente abusante nei suoi confronti, diventa necessario predisporre risposte istituzionali integrative/sostitutive alla famiglia.

Di tali risorse conosciamo le potenzialità positive. Conosciamo anche i rischi, come tutti i provvedimenti protettivi, di provocare esperienze di vittimizzazione secondaria. Ciò può verificarsi quando esse si configurano come strutturalmente deprivanti rispetto ai bisogni primari di appartenenza, stabilità e significatività dei legami; quando si pongono come un’ulteriore situazione di “abbandono istituzionale”, senza prevedere tempestivamente il passaggio ad esperienze che garantiscano legami intimi, stabili e significativi; quando non venga scongiurato il rischio che anche nel nuovo ambiente di vita vengano riprodotti schemi relazionali improntati alla violenza, anche attraverso la sessualizzazione, sia nel gruppo dei coetanei sia tra adulti e minori.

Nell’inquadrare questo discorso è necessario peraltro tenere presente che con la riforma della L. 184/1983 è stato affermato in modo chiaro e definitivo il diritto del minore alla famiglia: alla propria, quando ciò sia possibile, anche grazie ad interventi di sostegno, o ad altra, quando quella propria sia inidonea temporaneamente e definitivamente. È anche previsto il collocamento in comunità e in istituti assistenziali, con il divieto peraltro di quest’ultimo per i minori di sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data 31/12/2006.

Inoltre, con la legge 328/2000 ed il D.M. 308/2001 è stata data una prima indicazione riguardo alle qualità di base che devono avere i luoghi che si affiancano o sostituiscono la famiglia d’origine non idonea per rispettare i bisogni infantili d’appartenenza, crescita e affettività.

È quindi opportuno passare in rassegna brevemente le varie forme di tali luoghi d’accoglienza,

per delineare le problematiche proprie di ognuna;

per un’attenta specificazione dei requisiti minimi necessari;

per definire i provvedimenti atti a promuovere qualitativamente e quantitativamente;

per dare indicazioni circa la adeguatezza di ciascuna a particolari espressioni di disagio;

per programmare attività di verifica dell’efficacia;

prospettando infine le indicazioni necessarie per il piano di azione. Tratteremo perciò qui di seguito dell’affidamento familiare e dell’adozione, soffermandoci anche sulla c.d. adozione mite per accennare poi alle comunità (familiari, di pronto intervento, ecc.). Per queste ultime è necessaria una precisa caratterizzazione, poiché – come è stato rilevato – la legge non definisce le comunità di tipo familiare e non consente quindi di avere chiarezza in merito, determinando il rischio di grandi confusioni ed anche quello che gli istituti assistenziali si riciclino anche dopo il 31/12/2006 limitandosi a cambiare nome.

#### *1.1 Il diritto del minore alla famiglia e l’affidamento familiare: principi importanti, ma non attuati ed una riflessione sull’affidamento professionale*

A) Il testo riformato della L. 184/1983 segna un importante passo avanti nella tutela del più importante diritto del minore, che è quello alla famiglia. Non a caso il titolo stesso della legge è stato modificato con la L. 149/2001, perché a quello precedente che era “Disciplina dell’adozione e

dell' affidamento dei minori" è stato sostituito l'attuale "Diritto del minore ad una famiglia". Non a caso sono stati introdotti con il nuovo art. 1 i principi generali, che distinguono il diritto del minore ad essere educato nell'ambito della propria famiglia, prevedendo interventi di sostegno ed aiuto in favore della famiglia a rischio per consentire al minore di essere educato nel suo ambito, dal diritto del minore a vivere crescere ed essere educato (art. 1 comma 5 ) nell' ambito di una famiglia (cioè di una diversa famiglia ), che presuppone l'accertamento che la famiglia biologica non sia in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore. Non a caso è stato profondamente modificato l'istituto dell'affidamento familiare ,che partendo sempre dal presupposto della temporanea mancanza di un ambiente familiare idoneo, malgrado la realizzazione degli interventi di sostegno ed aiuto, prevede l'affidamento del minore ad una famiglia o ad una persona singola e solo in subordine il suo collocamento in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto assistenziale (con il divieto, come si è detto, di questo ultimo intervento per i minori di età inferiore ai sei anni e con la previsione del totale superamento del ricovero in istituto alla data dal 31/12/2006). L'affidamento familiare – oggi con maggior chiarezza di ieri – viene inteso come uno strumento per realizzare il recupero della famiglia d'origine, che si ritrova in una crisi considerata temporanea e per la quale deve essere redatto e realizzato un programma di assistenza da parte del servizio sociale locale con previsione della durata, non superiore a due anni, e coincidente con quella dell'affidamento familiare.

L'affidamento si conclude con il rientro del minore alla famiglia di origine oppure, se ciò si rivela impraticabile anche dopo la proroga, con richiesta al tribunale dei minorenni di ulteriori provvedimenti nell' interesse del minore. Ed è a questo punto (se ciò non è avvenuto prima per il rifiuto opposto della famiglia di origine) che si realizza l'intervento limitativo o ablativo della potestà genitoriale, che viene quindi oggi ad innestarsi su questa più recente normativa e che nasce l'eventualità di una possibile adozione mite, di cui si parlerà tra breve.

B) Traendo ora le conclusioni di questo discorso si può dire in sostanza che il quadro che scaturisce da questi rilievi lascia intendere quanto segue:

1)Fino alla L. 149/2001 il meccanismo normativo era tale da offrire agli operatori ed ai magistrati una strada comoda e lunga per giungere all' adozione e all' affidamento familiare, un percorso difficile e senza sostegni per realizzare supporti alla famiglia di origine. A ben vedere la legge ha effettuato nel tempo un cammino a ritroso: nel 1967 ha disciplinato l'istituto dell' adozione (speciale divenuta poi legittimante), nel 1983 sia l'adozione che l'affidamento familiare e solo nel 2001 ha finalmente dato il giusto rilievo al diritto del minore alla propria famiglia: questo lascia comprendere quali siano state finora le difficoltà dei giudici minorili nell'attuazione dei diritti dei minori su questo punto.

2) Ribadito presupposto dell'affidamento è la temporanea incapacità educativa della famiglia, non una qualunque sua difficoltà.

3) L'affidamento punta al sostegno, ma anche alla responsabilizzazione della famiglia: è funzionale cioè a verificare fino in fondo se la famiglia di origine è recuperabile oppure no.

4) A tale scopo è anche una responsabilizzazione del servizio locale, chiamato a programmare,ma anche a vigilare ed a segnalare; vi è il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali oltre che dello Stato per gli interventi di sostegno e per la realizzazione d'iniziative di formazione e preparazione per famiglie e persone disponibili all'affidamento e all'adozione e per corsi per gli operatori sociali.

5) La famiglia affidataria deve essere in grado di assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno. Il servizio deve quindi formare e preparare le famiglie e le persone,escludendo coloro che non presentano requisiti tali da farli ritenere idonei all'affidamento.

C) Questo bel quadro normativo rischia di trasformarsi in una “grida”, perché la legge è tuttora disattesa. Ribadiamone le ragioni, analizzando i risultati di un’indagine svolta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza non ancora edita.

1) La rilevazione effettuata dal Centro nazionale con riferimento agli affidamenti familiari realizzati alla data del 30 giugno 1999 stabilisce che essi erano 10.200 di cui 5.280 a parenti (affidamenti intrafamiliari) e 4.668 a terzi (eterofamiliari), mentre risultano non specificati altri 252.

Gli affidamenti a parenti (nonni, zii, ecc.) hanno caratteristiche differenti, comunque difficilmente comparabili con quelli a terzi. Sono poco studiati, disposti spesso dalla magistratura minorile a seguito di una sospensione o decadenza della potestà dei genitori, con un coinvolgimento limitato o nullo dei servizi sociali territoriali nella loro gestione. Sarebbe necessaria una riflessione specifica al riguardo.

Dalla ricerca emergono alcuni dati, particolarmente significativi, su cui è opportuno soffermarsi per prospettare alcune considerazioni e proposte:

- l’età media dei bambini al momento dell’affidamento è pari a 6,6 anni; il 46 % del totale complessivo dei minori viene affidato nei primi cinque anni di vita e, di questi, il 22,7 fra gli 0 e i 2 anni;
- le motivazioni che portano all’affidamento sono gravi: nel 67,2% condotte abbandoniche e/o di grave trascuratezza dei familiari; inoltre il 26,9% hanno problemi di tossicodipendenza e il 19,2% problemi psichiatrici. Il 23,6% dei nuclei d’origine presenta gravi problemi economici e il 17,6 abitativi. Non stupisce quindi, a fronte di questi dati, che il 72,9% degli affidi siano giudiziari;
- solo il 42% dei minori per cui si è concluso l’affidamento è rientrato nella sua famiglia e la fascia di età più interessata è quella dei più piccoli (dai 3 ai 10 anni, circa il 55%). Infatti solo il 27% della fascia d’età 14-17 e il 19% per quelli dai 18 anni in poi torna a casa;
- allarmante è la situazione sul versante istituzionale. La particolare delicatezza e complessità dell’affidamento ha portato solo nel 21% dei casi ad una specializzazione funzionale all’interno dei servizi titolari dell’intervento e giustamente il Centro nazionale rileva al riguardo che *“se ci si interroga sulle motivazioni di tale prevalente assenza, essa probabilmente è da ricercare nella difficoltà dell’Ente a poter disporre di risorse umane, oltre che materiali, da destinare specificamente alla realtà dell’affido. Questa sembrerebbe indicare una scarsa professionalizzazione della procedura di affido, la cui delicatezza richiederebbe, invece, l’attivazione di risorse umane e materiali adeguate per poter assicurare la realizzazione delle finalità del provvedimento”*.

Desta poi preoccupazione il fatto che solo il 40% degli Enti ha promosso campagne di sensibilizzazione sull’affidamento, che sono necessarie per far conoscere questo intervento (troppe volte ancora confuso con l’adozione) e per reperire anche disponibilità da parte di famiglie e/o persone singole. I dati sul sostegno degli affidi sembrerebbero incoraggianti, ma alcuni sollevano interrogativi. Perché solo l’83,6% degli affidi è regolamentato visto che in base all’art. 4 della legge n. 149/2001, dovrebbe esserci un provvedimento per ogni affido? A quanti affidatari è corrisposto il rimborso spese? In base a quali criteri? Quali sono le modalità di sostegno indicate?

Ci troviamo di fronte ad una diffusa latitanza delle Regioni e degli Enti locali, che non assolvono oppure assolvono in maniera inadeguata, a precise competenze istituzionali già loro attribuite dal 1983 e riconfermate, come vedremo, dalla legge n. 149/2001.

E’ questa, evidentemente, la ragione principale del mancato pieno “decollo” dell’affidamento familiare. Infatti dove amministratori, operatori, magistrati e volontari hanno investito nell’affidamento e hanno lavorato per la realizzazione di questo intervento, i risultati ci sono stati ed emergono anche dalla rilevazione effettuata dal Centro nazionale.

L’esiguità del numero degli affidamenti è ancora più preoccupante se la confrontiamo con quello dei 28.148 minori che risultavano ancora presenti nelle strutture residenziali (istituti, comunità, ecc.) al 31 dicembre 1999.

2) Com'è noto, in base agli articoli 4 e 5 della legge n° 149/2001 è il Servizio sociale locale, cioè l'Ente gestore degli interventi assistenziali (Comune, Consorzio di Comuni, Comunità Montane, Province, ecc.) che dispone l'affidamento:

- previo consenso dei genitori o del tutore, questo affidamento, consensuale, è reso esecutivo dal giudice tutelare, non può durare più di due anni ma è prorogabile dal Tribunale per i minorenni qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore;
- a seguito di provvedimento del tribunale per i minorenni, applicando gli articoli 330 e seguenti del c.c., l'affidamento, è bene ricordarlo, *"può essere disposto in caso di necessità e urgenza anche senza porre in essere gli interventi di aiuto e sostegno alla famiglia d'origine"* (perché ritenuti non solo inutili, ma dannosi, vista la gravità della situazione della famiglia d'origine). Com'è noto, nel provvedimento del servizio sociale locale con cui si dispone l'affidamento devono essere indicati:
  - il servizio cui è attribuita la responsabilità del progetto e la vigilanza durante l'affidamento;
  - le motivazioni che hanno portato all'affidamento, la prevedibile durata dell'affidamento stesso, i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti agli affidatari, le modalità di rapporto dell'affidato con la propria famiglia di origine;
  - il servizio competente deve riferire al giudice tutelare (se l'affidamento è consensuale) o al Tribunale per i minorenni (se giudiziario) ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla presumibile ulteriore durata dell'affidamento e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà della famiglia d'origine.

All'art. 4 è anche precisato che *"L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore"*.

Il servizio sociale, nell'ambito delle proprie competenze, *"su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari"*.

Sul piano operativo riteniamo che sia necessaria una particolare attenzione affinché questa ultima indicazione, relativa al ruolo delle associazioni, non si traduca in una delega da parte degli Enti gestori degli interventi assistenziali alle associazioni suddette di tutta la gestione degli affidamenti, **ma in una fattiva collaborazione nel rispetto dei ruoli reciproci**.

Chi opera in questo delicato settore sa quanto è importante il ruolo del Servizio pubblico, e una fattiva collaborazione con il privato sociale nel rispetto dei ruoli reciproci, nella realizzazione degli affidamenti (interventi nei confronti delle famiglie d'origine, raccordi con gli altri servizi socio-assistenziali e sanitari, rapporti con la magistratura minorile, ecc. ...).

Per questa ragione è necessario che le Regioni evitino che gli Enti gestori di attività assistenziali deleghino a soggetti privati o pubblici (Ipab, ecc.) le funzioni concernenti sia la valutazione delle condizioni di accesso ai servizi, l'esame dei ricorsi, i controlli e la vigilanza ordinaria; sia gli accertamenti concernenti la situazione di privazione di assistenza morale e materiale dei minori e la valutazione degli aspiranti all'adozione, all'affidamento familiare a scopo educativo ed il relativo sostegno delle adozioni e degli affidamenti familiari e alla conduzione di case famiglia.

3 ) La legge 28 marzo 2001, n. 149 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante *«Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori»*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile" ha definito le priorità di intervento, ponendo al primo posto la famiglia di origine, poi l'affidamento familiare, poi l'adozione

Ma, in linea con le disposizioni previste dalla legge n. 328/2000, purtroppo anche la legge n. 149/2001 non stabilisce nessun diritto esigibile in favore dei nuclei familiari d'origine, né dei

minori che necessitano di essere affidati a scopo educativo e non prevede neppure nuove tutele per chi accoglie minori in situazioni di abbandono grandicelli o handicappati.

Infatti le prestazioni nei confronti *“dei nuclei familiari a rischio”* possono, come già si è rilevato, essere fornite dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti locali, solamente *“nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”* (art.1).

Per quanto riguarda gli affidamenti, all'art. 5 viene previsto che *“lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria”*. Gli affidatari contribuiscono con la loro scelta di accoglienza, alla realizzazione di precise competenze istituzionali: il rimborso spese, la copertura assicurativa e altre provvidenze lo consentono a tutte le persone disponibili ed idonee, ma tale scelta è esplicazione di un servizio di pubblico interesse, indipendentemente dalle loro condizioni economiche.

Purtroppo, come emerge anche dalla ricerca condotta dal Centro nazionale numerosi sono i Comuni che ancora non prevedono alcun contributo nei confronti delle famiglie affidatarie, nonostante che l'art.80 della legge n. 184/83 modificato dalla 149/2001 stabilisca quanto segue: *“Le Regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche”*. Purtroppo la legge n. 149/2001 non prevede alcuna possibilità di intervento nei confronti degli Enti inadempienti, anzi quanto previsto all'art. 5 rischia di fornire un alibi a quelli che non intendono privilegiare interventi in altri settori.

Neppure il sostegno economico previsto da questa legge, nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e di minori portatori di handicap, è riconosciuto quale diritto esigibile, in quanto il comma 8 dell'art. 6 dispone: *“Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati”*.

Dobbiamo infine sottolineare come né questa legge, né la 328/2000 sopracitata, prevedano norme che garantiscano agli utenti e alle associazioni di tutela dei diritti, la possibilità di far rispettare dagli enti locali la priorità degli interventi alternativi al ricovero (interventi di aiuto e sostegno alla famiglia di origine, affidamento familiare o adozione, a seconda della situazione): se un Comune non attiva il servizio di affidamento familiare non c'è nessuna norma che possa costringerlo ad istituirlo.

E' quindi necessario che le Regioni assumano a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e gli stessi Enti gestori degli interventi (comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, definendo le modalità operative riguardanti:

- la sensibilizzazione e il reperimento di persone disponibili all'affidamento;
- la preparazione e valutazione aspiranti affidatari;
- il sostegno al minore e alla sua famiglia di origine;
- i rimborsi spese agli affidatari in relazione alle condizioni degli affidati;
- la copertura assicurativa dell'affidato e degli affidatari;
- la modulistica relativa al consenso degli affidanti e degli affidatari al progetto specifico di affidamento;
- le modalità di rapporto con le autorità giudiziarie minorili, ecc. nonché i relativi finanziamenti e gli operatori addetti.

Devono inoltre essere approvate dai Comuni singoli o associati delibere sui cosiddetti "affidamenti diurni", che non sono disciplinati dalla legge n. 149/2001 ma che, in base alle esperienze finora realizzate, rappresentano un importante intervento di sostegno del minore e della sua famiglia.

C'è infine da porsi il problema se per la più adeguata programmazione di iniziative dirette a realizzare il rispetto della scadenza del 31.12.2006 per la chiusura degli istituti assistenziali, della quale allo stato non vi è alcuna traccia, non ci si debba chiedere se l'affidamento familiare così come è oggi disciplinato sia davvero in grado di fare fronte al bisogno di accoglienza dei 14.495 (secondo il Centro nazionale) o dei 28.000 circa (secondo i dati dell'Istat) minorenni che si trovano in istituti assistenziali

Il gruppo di studio ritiene che la scadenza della chiusura degli istituti debba essere assolutamente rispettata e chiede che si rifletta sull'opportunità di un rilancio dell'istituto dell'affidamento familiare e della promozione anche dell'affidamento professionale secondo l'esempio della Francia. Potrebbe essere quest'ultimo uno dei mezzi per consentire l'affido anche per i minorenni dell'area penale e per i portatori di handicap.

## *1.2 L'adozione*

Quando il recupero della famiglia di origine si riveli impossibile e non vi sia possibilità di accoglienza del minore neppure nella famiglia allargata (estesa ai parenti entro il quarto grado), si determina il suo stato di abbandono che dà luogo al provvedimento di adottabilità. Questa materia è stata riformata troppo di recente per poter essere oggetto ancora di osservazioni.

Ci si limita qui a qualche osservazione sulle prassi applicative ed a proporre il discorso della cd. adozione mite.

1) Occorre anzitutto rilevare che questo istituto non riesce ancora a distanza di quattro anni a trovare un suo assetto definito: prima la riforma dell'adozione internazionale che, varata dalla L. 31/12/1998 n. 476, ha trovato piena attuazione solo due anni dopo nel novembre 2000; poi la riforma dell'adozione nazionale, che approvata con la L. 28.3.2001 n° 149 non ha ancora concluso pienamente il suo iter perché il d.l. 1 luglio 2002 n. 126 ha prorogato il vecchio regime e rallenta anche l'attuazione del principio del giusto processo rinviando il tutto di un anno. Sarebbe opportuno risolvere rapidamente questo problema divenuto ormai annoso.

2) Quello che va poi ancora aggiunto è che tra le due adozioni, anche a causa dell'interpretazione prima data alle norme vigenti, si è determinata una separatezza culturale ed operativa, che sta producendo effetti molto dannosi: per l'adozione internazionale, infatti, è prevista un'attività di informazione e preparazione degli adottanti da parte dei servizi territoriali e degli enti autorizzati; è previsto un ruolo importante delle regioni, chiamate a garantire il funzionamento di strutture e servizi dell'adozione internazionale; è previsto infine che le regioni promuovano protocolli d'intesa per la creazione di équipes che possano assicurare interventi più rapidi e qualificati.

Nulla di tutto ciò viene invece posto in essere né per l'adozione nazionale, né per l'affidamento familiare, né per gli interventi a protezione dei minori.

La sensazione che se ne ricava è che l'adozione internazionale, quella che riguarda le famiglie benestanti che si possono permettere di pagare decine di milioni per adottare un bambino, riceve dallo Stato un trattamento notevolmente migliore in termini di servizi erogati rispetto a quello riservato agli altri interventi previsti dalla stessa legge.

3) Occorre perciò che si proceda ad una corretta rilettura critica della normativa ed in particolare dell'art. 39bis, lett. A), della L. 184/1983 in modo da intendere correttamente la relativa disposizione che attribuisce alle Regioni il compito di concorrere "a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge" come riferita all'intera legge 184/1983, riformata sia nella disciplina dell'adozione internazionale che in quella dell'adozione nazionale. Essa va quindi ricollegata quanto agli ulteriori sviluppi non solo alle successive disposizioni dello stesso articolo 39bis, che riguarda la sola adozione internazionale, ma anche all'art. 1 comma 3 della stessa legge che attribuisce alle Regioni (oltre che allo Stato) gli stessi compiti per l'adozione nazionale, per l'affidamento familiare e per gli interventi di sostegno e di aiuto ai nuclei familiari a rischio.

4) Questa prospettiva di superamento della separatezza tra adozione nazionale e adozione internazionale deve essere tenuta presente anche nel senso opposto e cioè in quello per cui principi entrati in vigore con la L. 149/2001 di riforma dell'adozione nazionale devono trovare applicazione anche nell'ambito dell'adozione internazionale riformata con la L. 476/1998, perché entrambe queste leggi sono entrate a far parte dell'unica L. 184/1983 (nel testo riformato), sicché i principi dell'una vanno estesi all'altra e viceversa.

Il riferimento riguarda in questo caso il disposto dell'art. 1, comma 5, L. 4.5.1983 n. 184, in base al quale il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di lingua, di religione e nel rispetto dell'identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento. Questa disposizione, rientrando nel citato art. 1, che ha per titolo "principi generali" deve ritenersi valida ed efficace sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale.

In proposito è agevole giungere alla conclusione che i principi fondamentali dell'ordinamento costituiscono un concetto più ampio di quello relativo ai principi fondamentali del diritto di famiglia e dei minori, richiamato dall'art. 35 della stessa L. 184/1983 per l'adozione internazionale e che i primi vanno sostanzialmente identificati con i principi costituzionali, come conferma sia il parziale riferimento ad alcune espressioni letterali contenute nell'elencazione fatta dal comma 5 dell'art. 1 ("senza distinzione di sesso, di razza, di lingua e di religione") utilizzato dall'art. 3, comma 1, della Costituzione sia l'implicito riferimento all'art. 2 della stessa Costituzione ("la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale") che nel comma 5 dell'art. 1 citato viene adattato a livello minorile con riferimento all'età e al rispetto dell'identità culturale del minore.

Sulla base di questi principi deve ritenersi incostituzionale ogni provvedimento giudiziario e ogni iniziativa sociale che abbia carattere discriminante a proposito della razza e/o dell'età del bambino da adottare, così come – al contrario – deve ritenersi effetto dell'applicazione di tali principi il costante collegamento fatto dalla legge citata tra adozione e solidarietà.

5) Un discorso tutto particolare meritano le c.d. adozioni difficili. Dalla lettura dei dati forniti dal Ministero di Giustizia, Divisione per i minorenni, relativi all'attuazione della legge n° 184/1983 in materia di adozione risulta che il numero dei minori italiani dichiarati adottabili è, ogni anno, nettamente superiore al numero di quelli che vengono adottati. Questi sono i dati relativi agli ultimi anni:

Anni	N° dichiarazioni di adottabilità	N° decreti di adozione nazionale
1993	1.231	776
1994	1.051	751
1995	1.148	784
1996	1.359	811
1997	1.440	926
1998	1.278	1.006
1999	1.246	1.020
2000	1.172	1.078

Una parte dei minori dichiarati adottabili sono stati adottati in base all'art. 44 lettera c) della legge n. 184/1983 (123 nel 1993, 150 nel 1994, 166 nel 1995, 192 nel 1996, 181 nel 1997, 128 nel 1998 e 168 nel 1999). Nulla si conosce circa la collocazione di quei bambini dichiarati adottabili e non adottati.

In via informale spesso viene riferito che si tratta di minori gravemente handicappati o malati o già grandicelli: alcuni di loro sono restati nella famiglia affidataria o nella casa famiglia in cui vivevano al momento della dichiarazione dello stato di adottabilità, ma molti sono ancora ricoverati negli istituti assistenziali.

È vero, indubbiamente, che una coppia quando si accosta all'adozione difficilmente pensa spontaneamente a un bambino handicappato o sieropositivo; di fronte a loro si ritrae perché si sente investita da una responsabilità e da un impegno troppo grandi.

L'esperienza insegna però che la storia di questi bambini non si conclude sempre allo stesso modo, dietro le mura di un istituto o di un ospedale: molti di loro hanno incontrato famiglie che si sono lasciate interrogare e che li hanno accolti.

Sempre in base alle positive esperienze finora realizzate, riteniamo che l'adozione di un bambino "diverso" non possa riuscire fidando solo sulla disponibilità della famiglia, ma che sia indispensabile una rete di rapporti umani e sociali intorno ad essa che arricchisca la vita del nucleo familiare e ne impedisca l'isolamento.

Questo non basta ancora; molto dipende anche dai servizi che le Istituzioni preposte sanno mettere a disposizione di queste famiglie. Per una buona riuscita di queste adozioni è indispensabile, oltre al lavoro di sensibilizzazione della comunità e di reperimento delle famiglie, un sostegno continuato nel tempo da parte degli amministratori e degli operatori che garantisca un aiuto psicologico, i necessari interventi riabilitativi, un corretto inserimento scolastico, il collocamento lavorativo nei casi in cui il soggetto, superata l'età dell'obbligo scolastico, ne abbia le capacità e un adeguato contributo economico.

Dobbiamo al riguardo purtroppo rilevare che il sostegno economico previsto nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e di minori portatori di handicap non è riconosciuto quale diritto esigibile. Infatti, il comma 8 dell'art. 6 della legge n. 149/2001 recita: *"Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati"*.

Si tratta di affermazioni generiche che purtroppo non obbligano le istituzioni a fornire gli aiuti previsti in quanto tutto è subordinato alle *"disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci"*.

È necessario che nella predisposizione del regolamento di cui all'art. 40, terzo comma della legge n. 149/2001 (finora non ancora emanato):

→ venga prevista per ogni minore dichiarato adottabile, per cui il Tribunale per i minorenni competente non dispone l'affidamento preadottivo entro 1-2 mesi dalla dichiarazione definitiva dello stato di adottabilità e che non sia già inserito in una famiglia affidataria, una scheda conoscitiva che possa essere trasmessa agli altri Tribunali per i minorenni e a tutte le altre istituzioni competenti. Riteniamo necessario inoltre che, nel pieno rispetto dell'anonimato, queste situazioni vengano segnalate a gruppi e associazioni, che danno la loro disponibilità in tal senso e che intendono svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità di questi minori;

→ venga stanziato dal Governo, in attuazione a quanto previsto dall'art. 6, ottavo comma, della legge n. 149/2001, un fondo speciale per assicurare un adeguato sostegno economico ai genitori adottivi di minori di età superiore ai dodici anni o con handicap grave accertato. La nostra proposta è che questo contributo sia erogato fino al raggiungimento della maggiore età dell'adottato e sia di entità congrua alle sue necessità.

È perciò quanto mai opportuno curare la redazione di linee guida che, indirizzate alle Regioni, consentano di superare la situazione attuale dell'adozione e permettere iniziative che ne permettano il pieno decollo e siano promosse non solo con riferimento all'adozione internazionale, ma a tutta la materia.

**6) Un discorso approfondito va poi fatto in relazione al problema delle cd. “restituzioni”, cioè dei fallimenti adottivi con allontanamento dalla famiglia. Per quanto riguarda i fallimenti nelle adozioni internazionali segnaliamo che il fenomeno sta acquistando rilevanza tale che la Commissione per le adozioni internazionali ha assunto l’iniziativa di svolgere un’indagine che è attualmente in corso. Anche questo problema esige per il futuro un attento monitoraggio e un’ampia riflessione sugli interventi da svolgere.**

**7) Deve ancora, a proposito dell’adozione internazionale, sottolinearsi la necessità che il principio di sussidiarietà affermato sia dalla Convenzione dell’Aja che dalla nostra legge deve trovare una più efficace e concreta applicazione sì da evitare che vengano adottati bambini stranieri solo perché poveri e da favorire anche in altri paesi la tutela del diritto del minore alla propria famiglia. Pertanto si ritiene indispensabile che siano attivate risorse economiche adeguate e significative per realizzare un tale intervento.**

### *1.3. L’adozione mite*

A) Collegato sia al tema dell’adozione che a quello dell’affidamento familiare già trattati, è l’adozione mite. Si intende far riferimento con questa espressione ad una delle quattro ipotesi dell’adozione in casi particolari, disciplinate dall’art. 44 della L. 184/1983 ed alle quali il legislatore di detta legge ha limitato gli spazi d’intervento della tradizionale adozione ordinaria, quella che è stata per secoli l’unico modello attuato di adozione prima di cedere il passo all’adozione legittimante con la L. 184/1983; quella che consente l’adozione anche ai singoli ed alle coppie coniugate; quella che pone solo un limite minimo nella differenza di età tra adottanti ed adottando non uno massimo. L’ipotesi a cui si fa riferimento è quella dell’art. 44 lett. d della legge citata.

Mentre infatti gli altri casi previsti dall’art. 44 sono tassativi e circoscritti, in linea con l’orientamento del legislatore del 1983 di prevedere la possibilità di ricorrere a questo modello di adozione solo in ipotesi residuali, quello disciplinato dalla lettera d) consente invece spazi di elasticità interpretativa, che in questi anni hanno coperto un’area d’interventi che l’adozione legittimante non poteva raggiungere e che oggi mirano probabilmente ad ampliarsi ancora.

Va detto a proposito dell’adozione mite che alcuni preferiscono per indicarla utilizzare il termine “adozioni aperte” per sottolineare l’assenza di preclusione ai rapporti con la famiglia di origine, mentre altri chiedono che si continui ad indicarla con il termine “adozione in casi particolari”. Peraltro la sostanza del discorso non cambia.

Analizziamo più in dettaglio questi profili.

B) La giurisprudenza dei tribunali è concorde nel ritenere che la quarta ipotesi dell’art. 44 si applichi in due casi: a) quando vi sia un rifiuto generale a prendere in affidamento preadottivo un minore abbandonato, che presenti difficoltà d’inserimento per la sua età (di preadolescente o adolescente), o per le deprivazioni subite o per gli handicap di cui è portatore. Quest’ultima ipotesi costituisce ora un caso autonomo, che a seguito della riforma della 149/2001 è previsto alla lettera c) dell’art. 44. Una previsione, com’è evidente, del tutto superflua, tanto più che limita la possibilità di farvi ricorso al caso del minore portatore di handicap, che sia anche orfano dei suoi genitori. E’ pacifico quindi che ancora oggi il caso del minore abbandonato che, essendo portatore di handicap, non sia orfano continua a rientrare nell’ipotesi oggi disciplinata dalla lettera d). Si tratta peraltro di situazioni numericamente molto limitate. b) L’altro caso - più discusso, ma di fatto più utilizzato in sede giudiziaria - è quello in cui il minore abbandonato si trovi già presso un’altra famiglia, a cui è legato da un rapporto affettivo solido, tanto che un allontanamento determinerebbe per lui un serio pregiudizio. In questo caso l’impossibilità di affidamento preadottivo è intesa in senso giuridico, in quanto si ritiene cioè sussistere un contrasto tra la possibile adozione legittimante e l’interesse del minore, che deve sempre essere il punto di riferimento della normativa minorile e che, nel caso concreto, potrebbe risultare lesa dall’eventuale affidamento preadottivo, che comportasse l’allontanamento del medesimo dalla famiglia, nella quale ha vissuto per inserirlo in altra che abbia i

requisiti per l'affidamento preadottivo.

E' noto infatti che la situazione di abbandono, prevista dall'art. 8 della L. 184/1983 come fondamento della dichiarazione di adottabilità di un minore, si è venuta lentamente modificando negli ultimi venti anni. Man mano che il numero di minori istituzionalizzati si andava riducendo (dalle centinaia di migliaia di qualche decennio ai 15.000 circa oggi, di cui una certa parte costituita da minori stranieri grandicelli), la situazione di abbandono si è andata caratterizzando in modo diverso, passando dal tradizionale abbandono omissivo a quello commissivo. In sostanza, sempre meno sono stati i casi di adottabilità per i minori, i cui genitori, che si sono del tutto disinteressati dei figli (con la sola eccezione dei minori non riconosciuti, che resta abbastanza significativa); sempre più sono quelli che hanno realizzato con il figlio una relazione interpersonale (ed una condotta) lesiva e pregiudizievole, tale da indurre il tribunale per i minorenni a ritenere che nella specie fosse da configurare una situazione di abbandono.

Questa evoluzione ha determinato il crearsi di una situazione molto più complessa rispetto a quella precedente, tanto che i criteri di determinazione delle situazioni di abbandono "commissivo", utilizzati di volta in volta dai tribunali minorili sono stati non raramente criticati anche in modo aspro dall'opinione pubblica.

Ma, probabilmente quello che per lo più in questi casi non viene accettato non è l'adozione del figlio, quanto la totale interruzione dei rapporti con lui e quindi il modello di adozione applicato (quella legittimante). In sostanza, la zona grigia tra abbandono e semi-abbandono si va ampliando e tende ad essere occupata dall'applicazione dell'art. 44 lett. d.

Ciò sta avvenendo anche in un'altra direzione: quella riguardante i minorenni, che, affidati in affidamento familiare, restino presso l'affidatario anche dopo la scadenza del termine dell'affidamento, perché il rientro nella famiglia di origine è risultato irrealizzabile, sicché l'affidamento temporaneo si trasforma in affidamento familiare giudiziario a tempo indeterminato. In queste situazioni, nelle quali adeguati equilibri si sono già reperiti, la naturale evoluzione del rapporto - quella che produce minori cambiamenti e rischi rispetto a quella precedente - è l'adozione in casi particolari ex art. 44 d. In tali casi infatti la relazione interpersonale non viene interrotta del tutto, ma si realizza per lo più secondo modalità indicate dallo stesso tribunale e cioè con incontri notevolmente dilazionati tra minore e famiglia di origine e spesso in ambiente protetto. Anche il cognome del minore non cambia del tutto, perché quello dell'adottante si antepone a quello di origine, che però rimane, mentre il rapporto di filiazione rispetto alla famiglia di origine non viene interrotto, anche se il minore acquista una nuova famiglia. In tal modo si assicura la tutela adeguata e stabile del minore senza cancellare del tutto la famiglia di origine e ottenere per lo più l'adesione al progetto adottivo.

Si va così delineando un nuovo ruolo socio - culturale dell'adozione ex art. 44 d): quello che consegue al passaggio dall'essere uno dei pochi ultimi casi di un modello di adozione tradizionale e superato al proporsi come modello nuovo di adozione, funzionale tutelare insieme il diritto del minore al pieno sviluppo della sua personalità (restando stabilmente in una famiglia idonea ad educarlo) ed insieme alla tutela del suo diritto a conservare le proprie radici nelle situazioni di semiabbandono o in quelle altre "zone grigie", nelle quali comunque la situazione si prospetta tanto complessa che il taglio netto dei rapporti, che l'adozione legittimante comporta, risulterebbe troppo doloroso e non risponderebbe fino in fondo all'interesse del minore.

Perciò si comincia a parlare con riferimento a questo modello di "adozione mite", in contrapposizione al modello di "adozione forte", che è l'adozione legittimante.

Un tale orientamento ha trovato sostegno anche nella recente riflessione di autorevoli sociologi, che mettendo in discussione la filosofia di fondo che presiede all'adozione legittimante, culturalmente intesa come "seconda nascita" del minore con cancellazione di ogni riferimento al suo passato (almeno fino ai 25 anni, salvo situazioni del tutto particolari) nega il dato di realtà e induce a preferirle in alcuni casi l'adozione mite, la quale invece lascia maggior spazio alla riorganizzazione familiare consentendo anche una disciplina giudiziaria nei casi più delicati dei rapporti del minore con la famiglia di origine.

E' opportuno che anche questo modello di adozione che sta trovando spazio nella giurisprudenza di alcuni tribunali per i minorenni italiani venga rilanciato dal Governo alle Regioni e quindi agli Enti locali, affinché i servizi sociali si attrezzino al reperimento e alla formazione di famiglie affidatarie disposte autenticamente a rispettare le regole dell'affidamento, ma in grado anche, ove dopo i due anni previsti dalla legge la famiglia di origine non venga recuperata ad un valido rapporto con il minore, di accoglierlo in adozione ed eventualmente in adozione mite se è opportuno che i legami parentali non vengano recisi drasticamente, ma in modo graduale. Anche a questo proposito si ritiene che la redazione di linee guida da indirizzare alle Regioni in materia di adozione sia quanto mai opportuna.

C) Il discorso dell'adozione mite si va ponendo anche con riferimento all'adozione internazionale ed in particolare con riguardo alla *kafalà* araba, che la giurisprudenza italiana nega possa essere equiparata all'affidamento preadottivo e dare luogo ad un'adozione legittimante. In questo caso si auspica un attento studio delle possibili modalità di intervento normativo che, evitando il paventato rischio di una apertura indiscriminata al mercato dei bambini, possa assicurare la effettiva tutela di minori appartenenti a quei paesi che per ragioni religiose non aderiscono alla Convenzione dell'Aja. Il principio di solidarietà che permea tutta la disciplina dell'adozione non può consentire che una larga parte del mondo (l'Islam) trovi preclusa la via che consenta nei modi più adeguati di alleviare le condizioni talora molto difficili dei suoi figli più deboli, solo perché per ragioni religiose è loro impedita la strada dell'adozione legittimante.

#### *1.4 Le comunità*

Se la ricerca di un'altra famiglia temporaneamente o permanentemente sostitutiva della famiglia d'origine deve essere considerata la soluzione più vantaggiosa nei casi di minori con ambiente familiare non idoneo, è tuttavia ben noto che ci sono situazioni per cui tale soluzione non è possibile od opportuna.

E' quindi necessario, dando per scontato il tramonto dell'istituto educativo-assistenziale come risposta idonea, precisare meglio le caratteristiche delle strutture comunitarie di accoglimento dei minori.

Un primo sguardo fotografico alla realtà attuale chiarisce come si tratti di un universo estremamente variegato, sia dal punto di vista delle caratteristiche strutturali-organizzative (luoghi, rapporto numerico personale-utenti, professionalità dello stesso personale, numero di minori accolti) sia, ancor più, dal punto di vista dei progetti educativi e delle funzioni che tali strutture si autoattribuiscono (come unico esempio di quest'ultimo aspetto, ricordiamo l'esistenza di regole interne fortemente diversificate circa il mantenimento dei rapporti dei minori con le famiglie di origine).

I riferimenti normativi per ora operanti su scala nazionale (vedi cap. I, 1.3.d), pur apportando regole di base (numero massimo di minori accolti, caratteristiche strutturali), non prevedono diversificazioni di funzioni fra strutture comunitarie né corrispondenti requisiti minimi. *Viceversa sarebbe auspicabile un'azione governativa di indirizzo in tal senso.*

In primo luogo potrebbero essere date indicazioni che completino la normativa vigente con altri requisiti minimi a valenza "*trasversale*", applicabili cioè a tutte le strutture comunitarie per minori:

1) la necessità di percorsi formativi permanenti per il personale operante all'interno della comunità, sia esso professionale o non professionale

2) la predisposizione di percorsi di accreditamento con l'individuazione di requisiti puntuali che vadano oltre a quelli indispensabili ai fini semplicemente autorizzativi, sia sul piano strutturale che organizzativo. Di tali percorsi di accreditamento la formazione permanente degli operatori con responsabilità educativa farà parte integrante.

3) la necessità di concepirsi attivamente "in rete" con il sistema di risorse multidisciplinari operanti intorno ad ogni singolo minore e al progetto predisposto con il servizio territoriale competente per garantirne l'ottimale percorso evolutivo.

Altri requisiti minimi saranno viceversa applicabili alle *singole tipologie di comunità*. Si ritiene che, allo stato attuale, tale individuazione non possa essere che approssimativa, stante la notevole varietà di organizzazioni rappresentata nel Paese, ma può essere prudente *prevedere fin d'ora* l'avvio di un processo di specificazione qualitativa che possa portare, attraverso il lavoro di appositi gruppi consultivi, alla puntuale riconoscibilità delle *funzioni* attribuite alla struttura, e alla conseguente *indicazione di adeguatezza* a particolari aree di problemi: ciò faciliterebbe sia l'operatività interna alla struttura, sia la razionalizzazione dei processi di ricerca delle risposte ottimali da parte dei servizi incaricati della protezione e della cura del singolo minore, sia la verifica dell'efficacia e dell'adeguatezza dei progetti educativo-terapeutici applicati nel singolo caso.

In attesa di arrivare a tale più organica ricognizione delle risorse comunitarie da promuovere, si possono suggerire i seguenti minimi irrinunciabili per le strutture esistenti, schematizzabili grossolanamente in comunità familiari, comunità di pronto intervento, comunità alloggio, gruppi appartamento.

Per altre tipologie, come le comunità terapeutiche che accolgano minori che oltre ad avere una famiglia non idonea soffrono di patologia psichiatrica o sono portatori di handicap, non siamo attualmente in grado di specificare ulteriori raccomandazioni.

#### *Comunità familiari*

Sono quelle in cui le caratteristiche umane, culturali, affettive, relazionali sono allo stesso tempo centrali e non schematicamente determinabili in termini tecnici. Esse sono particolarmente adatte a garantire processi di appartenenza analoghi a quelli possibili in una famiglia, nonché stabilità e "normalità" della situazione di vita.

Oltre ai parametri posti per legge sulle caratteristiche strutturali e sul numero massimo di minori accolti (6), pare auspicabile proporre:

a) presenza di una coppia genitoriale, preferibilmente con figli propri, come responsabili educativi;

b) presenza, qualora il numero di minori accolti superi i 3, di personale educativo aggiuntivo, con caratteristiche di stabilità e professionalità. Ad essi può utilmente aggiungersi una rete di volontariato.

#### *Comunità di pronto intervento*

Trattano non soltanto la situazione di disagio, solitamente grave, che ha portato all'immediato allontanamento dal nucleo familiare, ma una fase particolarmente critica che si somma al disagio di base. Infatti l'allontanamento, per quanto attuato con intento protettivo, cade su soggetti che portano i segni di esperienze traumatiche come un paradossale rafforzamento di vissuti molto negativi di disvalore ed espulsione precedentemente sperimentati.

Compiti principali di tali comunità (si veda anche quanto esposto in proposito nell'approfondimento tematico sull'abuso) sono:

- maneggiare la "crisi", sul piano individuale e su quello delle dinamiche di gruppo, per proporre comportamenti più funzionali e migliorare l'accesso alle problematiche personali e relazionali di ciascun ospite, come facilitatore dei primi processi di elaborazione psicologica;

- lavorare intensamente e competentemente, in stretta collaborazione con i servizi sociosanitari preposti al caso, sulla relazione del minore con la famiglia d'origine per arrivare a verificare in tempi contenuti la recuperabilità della funzione genitoriale nella stessa.

A tal fine appaiono necessarie le seguenti caratteristiche:

a) numero massimo di minori accolti non superiore a 8;

- b) professionalità degli educatori;
- c) alto rapporto educatori/bambini;
- d) una regolare supervisione psicologica del gruppo degli educatori;
- e) limiti di permanenza tra 6 mesi e un anno.

#### *Comunità educative*

Tipologia molto variegata, di cui è difficile ad oggi definire i connotati. E' la categoria di cui probabilmente va più discussa l'evoluzione futura, nella prospettiva di una piena razionalizzazione delle risorse alternative alla famiglia d'origine.

Allo stato attuale, va posto il problema della adeguatezza di strutture in cui operano educatori a turno, e che non abbiano la specificità e la temporaneità delle comunità di pronto intervento, specialmente per i minori fino a 12 anni, per cui la comunità familiare, come sopra individuata, non può che essere preferibile in quanto più adeguata ai bisogni di appartenenza del bambino fino a quella età.

In una fascia di età successiva, in cui le capacità di autonomia e individuazione dei minori crescono, è pensabile che un'attenta specificazione nell'organizzazione di vita e nelle attività e una capacità di selezione del gruppo degli ospiti (per sesso, per fascia d'età, per provenienza, per ogni altro genere di affinità) permetta di compensare la relativa tenuità del legame con l'adulto con la promozione di un funzionale e costruttivo rapporto tra pari.

E' difficile, allo stato, individuare requisiti minimi da aggiungere a quelli "trasversali".

#### **Gruppi appartamento**

Con questo termine si intende solitamente parlare di quelle strutture di avvio all'autonomia per adolescenti, in cui l'apporto dell'educatore è finalizzato prevalentemente alla promozione della capacità di autogestione nel gruppo dei pari, come preludio all'inizio di una vita indipendente. Tali strutture riguardano minori di oltre 16 anni e spesso li accompagnano anche oltre la maggiore età, qualora necessario per il progetto educativo, in regime di prosieguo amministrativo. Spesso si avvalgono utilmente di una cerchia di volontari, che fanno da "ponte" tra la vita comunitaria e il futuro autonomo, costituendo una prima rete di relazioni amicali a cui appoggiarsi. Come per le comunità familiari, il "fattore umano" appare centrale e poco assoggettabile a schematizzazioni. Ciò si somma all'alta necessità di differenziare e adeguare alle caratteristiche personali di ciascun ospite il progetto educativo.

Anche in questo caso è difficile individuare dei requisiti minimi.

Si può auspicare almeno:

- a) un ridotto numero di minori accolti (non superiore a 4);
- b) la garanzia della copertura economica, dietro presentazione del progetto educativo, per tutta la durata del prosieguo amministrativo (21 anni).

## PARTE II - GLI APPROFONDIMENTI MONOTEMATICI

Passando ora alla trattazione del secondo ordine di argomenti inizialmente prospettato è cioè quella relativa agli approfondimenti monotematici, viene qui di seguito proposta la trattazione di due questioni di grande rilievo: la prima riguarda l'abuso all'infanzia e la seconda la devianza minorile.

## Capitolo I: *L'abuso*

Sono note l'embricatura e la difficoltà della definizione dei confini non soltanto tra le varie tipologie di disagio ma della stessa nozione di disagio.

Pare di poter individuare ad oggi tre aree nel complessivo tema del "disagio in età evolutiva": l'abuso (inteso nella ampia accezione del Consiglio d'Europa del 1981)<sup>10</sup>; la devianza; il disagio in senso più lato.

*L'abuso* si caratterizza per una componente di "danno attivo" portato al minore dai datori di cure (prevalentemente i genitori, ma anche le figure di riferimento affettivo ed educativo presenti nel suo ambiente di vita). Anche il concetto di "trascuratezza" va in prima istanza considerato nel suo significato di "attiva sottrazione di cure" laddove non c'è oggettiva impossibilità a fornirle.

Può essere utile ricercare dei confini concettuali tra questa e altre forme di disagio. Pensiamo ad esempio all'insufficienza delle cure, spesso confusa con la trascuratezza: in quest'ultima area vanno collocate tutte le condizioni di "insufficienza oggettiva" (pensiamo alla povertà, all'arretratezza culturale, ma anche ai vari momenti di crisi che una famiglia può attraversare, in gravi malattie del bambino o degli adulti, in separazioni coniugali difficili, quando viene meno il lavoro ecc.). In tutte queste condizioni non c'è danno attivo contro il bambino, ma una situazione di *caduta delle risorse* sane nella famiglia, che inevitabilmente ha una ricaduta negativa anche sulle cure per il bambino.

Pur appartenendo ambedue le condizioni al concetto di "pregiudizio", come definito dalla legge, la distinzione pare utile per diversificare le relative risposte istituzionali.

Mentre nel secondo caso diventa necessario ideare risposte che mirino all'*empowerment* dell'intera famiglia, intervenendo con risorse compensatorie della temporanea insufficienza e con supporto e accompagnamento per ogni membro "oggettivamente" sofferente della famiglia - compreso il bambino - , nel primo caso bisogna con decisione e tempestività riconoscere il "conflitto d'interesse" che si è creato tra il minore e i genitori (o altre figure di riferimento) e intervenire per fermare il danno, mettendo in atto protezione e cura. Esse saranno qualitativamente diverse dal più generale "supporto" individuato per le situazioni dell'altro tipo, e richiedono risorse specializzate e sofisticate, come si addice per la presa in carico di una patologia grave, cronica, disabilitante e capace di provocare perversione del funzionamento psicologico della vittima, con ricadute sul suo successivo comportamento.

Ovviamente ci possono essere "terre di confine". Ciò accade, per esempio, quando si assiste alla *cronicizzazione* della situazione di insufficienza, che si dimostra refrattaria agli aiuti pure forniti, ponendo il rischio di danni ingenti nel percorso evolutivo del minore. Anche in questo caso, però, le risposte istituzionali dovrebbero essere di una qualità diversa da quelle per le situazioni di abuso. Anche se si dovesse pensare alla stabilizzazione di risorse sostitutive a supporto permanente di una famiglia "insufficiente", si penserà ad affiancare risorse educativo-affettive che garantiscano la risposta sufficiente ai bisogni infantili senza interrompere quanto, pur inadeguato, viene dalla

---

<sup>10</sup>Per *abuso* si intende, secondo la definizione del Consiglio d'Europa del 1981, "quell'insieme di atti e carenze che turbano gravemente il bambino attentando alla sua integrità corporea e al suo sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale, le cui manifestazioni sono: la trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di altri che hanno cura del bambino".

A tale definizione ormai ventennale si allinea quella più recente proposta a Ginevra dell'OMS (1999) che recita: "Per maltrattamento all'infanzia si intendono tutte le forme di cattiva cura fisica e affettiva, di abusi sessuali, di trascuratezza o di trattamento trascurante, di sfruttamento commerciale o altre, che comportano un pregiudizio reale o potenziale per la salute del bambino, la sua sopravvivenza, il suo sviluppo o la sua dignità nel contesto di una relazione di responsabilità, di fiducia o di potere".

In ambedue le definizioni si nota l'accento sulla qualità attiva del danno portato al bambino ("attentando", "cattiva"). Ciò ovviamente prescinde dall'identificazione di "colpe", ma comporta l'individuazione di condotte traumatogene da fermare, persino se il pregiudizio atteso sia solo "potenziale".

famiglia di origine (pensiamo agli affidi e all'adozione mite). Ben diverso è il caso quando ci si trova di fronte a gravi maltrattamenti e abusi: qui è necessario interrompere in maniera incisiva l'azione dannosa sul minore, pensando, nel caso non siano attivabili separate o residue o risanabili risorse familiari protettive, a una sostituzione integrale delle stesse.

L'esperienza insegna (troppe volte i servizi socio-sanitari si trovano in questa condizione) che *confondere le situazioni e di conseguenza mirare erroneamente l'intervento rischia di comprometterne l'efficacia*, con grande spreco di risorse ed esiti talvolta irreparabili.

### 1. Il problema

Va preso atto della *realtà grave, diffusa e con andamento cronico* dei maltrattamenti e degli abusi sessuali a danno dell'infanzia. Si tratta di un fenomeno solo in parte riconosciuto: l'inchiesta CENSIS del '98 riportava una prevalenza dello 0,2% per i casi denunciati di solo abuso sessuale, ma le inchieste retrospettive, anche italiane, rivelano un 'sommerso' che si aggira intorno al 20%, con un rapporto da 1 a 100 tra 'emerso' e 'sommerso'.

L'intervento tempestivo di valutazione e cura in materia di abuso e maltrattamento all'infanzia è raccomandato per *tutti* i bambini vittime di abuso dall'American Academy of Pediatrics (1999). Esso ha anche un sicuro valore preventivo sulla patologia adulta: le statistiche dimostrano che il 50% delle giovani tossicodipendenti e un terzo delle pazienti psichiatriche ambulatoriali è un ex-vittima di abuso sessuale non trattata; possiamo da qui facilmente inferire quanto peso specifico sulla patologia adulta possa essere attribuito al complesso di tutte le forme di abuso nell'infanzia.

Una materia così importante, numericamente rilevante e di estrema delicatezza, anche per i risvolti istituzionali giudiziari, è già stata all'attenzione del precedente e di questo governo in più progetti e atti di indirizzo. Chiara continua ad essere l'indicazione della necessità di fronteggiare con interventi protettivi e riparativi i danni solitamente gravi che derivano dall'aver vissuto in tenera età simili esperienze altamente traumatiche. Se *sul piano della cura*, tale indicazione risulta dall'aver individuato l'attività di diagnosi e terapia in questa materia come 100% a carico del SSN (Livelli Essenziali di Assistenza), *sul piano giudiziario* essa trova conferma in due leggi emesse negli ultimi 6 anni (legge 66/96 e legge 269/98).

Affinchè il fenomeno possa essere adeguatamente conosciuto e trattato è opportuno dare oggi forma sistematica alla sua rilevazione. **In questa direzione si potrebbe ipotizzare:**

A. la messa a punto di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme, con adeguata individuazione di sub-categorie e degli elementi caratterizzanti. Come è noto in altre nazioni (Gran Bretagna, Stati Uniti) sono attivi Registri nazionali che permettono di tenere sotto osservazione il fenomeno sia per correlarne le dimensioni con l'efficacia, ad esempio, di programmi di prevenzione primaria o secondaria (diagnosi precoce) sia per dare forma adeguata alla programmazione degli investimenti di risorse economiche e umane.

Diventerebbe così anche possibile analizzare l'andamento dell'incidenza dei casi "emersi" di anno in anno, per giungere a identificare le cause delle fluttuazioni e la relazione di queste ultime con l'intervento e il sistema istituzionale dello stesso (analogamente a quanto avviene ad esempio negli Stati Uniti).

Dopo una eventuale fase di sperimentazione (per esempio su territori regionali a campione), occorre che tale Registro sia oggetto di una legge di iniziativa governativa, che dettando e definisca le caratteristiche dei fenomeni oggetto di rilevazione e le procedure per attuare quest'ultima.

B. di affidare ad agenzie competenti un'*organica ricerca "retrospettiva"* sulle vittime di abuso sessuale (*analisi della prevalenza*). Come è noto, tali ricerche rilevano la prevalenza del fenomeno

nella popolazione adulta o giovane-adulta, attraverso l'uso di inchieste variamente programmate e somministrate. Ne è risultato, nei Paesi dove tali inchieste sono state ormai da 20 anni applicate, analizzate e periodicamente aggiornate, un quadro più vicino alla effettiva consistenza del problema di quanto possa derivare dalle rilevazioni dei casi denunciati o in atto: come sopra richiamato, la proporzione 'emerso'- 'sommerso' è generalmente di 1 a 100.

Dati simili sistematicamente raccolti nel nostro Paese ancora mancano, mentre sono presenti, oltre che negli Stati Uniti, anche in Inghilterra, Francia, Svizzera.

C. Una fattispecie emergente è quella della "violenza assistita intrafamiliare", che comprende atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed economica compiuti su figure di riferimento (in grande prevalenza le madri) o comunque affettivamente significative per il bambino (spesso fratelli/sorelle). Se un'abbondante bibliografia sul tema induce a guardare con grande preoccupazione tale forma di violenza, come capace di produrre danni a breve e lungo termine pari a quelli derivanti dalle altre forme di abuso, spesso estensione e gravità di questa condizione vengono sottovalutate o stemperate nella più ampia nozione di "conflitto familiare". Ciò impedisce una adeguata presa d'atto del problema e la promozione di opportune forme di intervento.

Anche su questo tema è necessario attivare tempestivamente forme di raccolta dati che definiscano con precisione i contorni del problema e lo quantifichino.

## 2. Le risorse

Nell'arco degli ultimi 20 anni si sono sviluppate nel nostro Paese competenze specializzate per l'intervento in questa materia, che soprattutto negli ultimi 5 anni (specie sotto l'impulso della legge 285/97) si sono estese a buona parte del territorio, almeno sotto forma di sensibilizzazione e formazione ai primi interventi, ma anche con la *costituzione di servizi operativi specializzati*. Essi, pur necessariamente integrandosi nella rete più ampia dei presidi e delle professionalità attivate intorno all'intervento in queste situazioni (giudiziarie, sociali, educative, legali, volontariato ecc.), devono raggiungere gradi di competenza ed efficienza adeguati alla complessità e specificità del compito di diagnosi e cura, strettamente connesso a quello di protezione, dei minori e delle loro famiglie.

Talora tali competenze sono state ricavate dalla flessibilità di professionisti e organizzazioni pubbliche, man mano che il bisogno affiorava, come articolazione di servizi già esistenti (consultori familiari, servizi materno-infantili, servizi di neuropsichiatria infantile, servizi tutela dei Comuni ecc. ecc.); oppure si devono all'attivazione di privati, specie nel 'privato sociale'.

Tali servizi sempre più si individuano come dotati di caratteristiche non sovrapponibili a quelle di altri più tradizionalmente deputati alla presa in carico della sofferenza psichica infantile e delle difficoltà familiari. Infatti mentre i servizi di neuropsichiatria infantile (o analoghi) si occupano di psicopatologia infantile utilizzando di norma la famiglia come 'collaboratore' (e quindi "vedono" bambini, ma poco trattano patologia familiare), e i Consulenti Familiari si occupano di problematiche familiari che coinvolgono adulti (e quindi di norma non trattano bambini), *i servizi per l'abuso e il maltrattamento si occupano sia di bambini sofferenti sia delle loro famiglie patologiche, che sono a loro volta causa prima della patologia dei bambini*. Risulta tecnicamente e clinicamente evidente che occorra per questi ultimi servizi una fisionomia ad hoc.

Altra rilevante differenza è che la famiglia maltrattante non è in grado di riconoscere e farsi carico del proprio problema e quindi di chiedere aiuto. Essendo indiscutibile che il primo obiettivo da porsi in favore del bambino maltrattato/abusato è quello di risanare la sua famiglia d'origine, per garantire al minore di poter permanere in essa nel rispetto della sua persona e dei suoi bisogni ad ogni livello, è necessario sviluppare tecniche efficaci per lavorare con le famiglie maltrattanti in assenza di motivazione e, nei casi sfavorevoli, poter arrivare in un tempo limitato a un giudizio sull'esistenza di sufficienti competenze genitoriali (i "minimi" di adeguatezza genitoriale) e/o della loro recuperabilità e a quali condizioni. Di conseguenza, mentre i servizi che fanno leva sulla

capacità di chiedere aiuto dei pazienti in difficoltà operano di norma in assenza di collegamenti con l'autorità giudiziaria, l'ultimo al contrario si avvale e deve sempre tener conto in modo integrato del quadro giudiziario, sviluppando interventi che richiedono ulteriore specifica competenza.

E' dunque necessario che chi opera per la tutela della salute dei bambini maltrattati e abusati abbia *orientamenti minimi omogenei* sul territorio nazionale, non solo dal punto di vista delle *competenze professionali* ma anche della *forma organizzativa*, su cui esiste ancora una amplissima discrezionalità e diversificazione e che, in molte realtà, si pone come ostacolo e non come facilitatore all'espressione di competenze complete e adeguatamente specializzate sulla materia. Pensiamo ad esempio alle frequenti situazioni in cui l'abuso all'infanzia è affrontato da servizi che istituzionalmente o per prassi non comprendono la terapia, anche prolungata, tra le proprie funzioni o all'opposto sono orientati alla diagnosi e cura, ma senza ragionare anche in termini di protezione. Viceversa è necessario operare sia per mantenere elevata la qualità dell'intervento sia per mantenere specificità dell'istanza clinica, che in questi casi comprende diagnosi e cura, nonché gli interventi di protezione indispensabili per poter successivamente curare.

Tali esigenze erano state già con precisione segnalate dal 'Documento di indirizzo per la formazione in materia di abuso e maltrattamento all'infanzia' del 2001<sup>11</sup>, quando venivano raccomandati: la realizzazione di servizi integrati sulla materia, la promozione di una progettazione mirata alla creazione di servizi, l'attivazione di percorsi formativi per l'acquisizione di competenze specifiche relative all'organizzazione dei servizi. Sempre nello stesso documento veniva sottolineata l'imprescindibilità di competenze organicamente adeguate alle funzioni di rilevamento, diagnosi, protezione e trattamento, ribadendo la stretta connessione tra tali funzioni, concepite come appartenenti a servizi psico-socio-sanitari preposti alla presa in carico dei casi di abuso all'infanzia, comprensivi di più professionalità integrate.

Affinchè la consapevolezza del problema trovi reali sbocchi operativi occorre che non si crei una *forbice inopportuna tra il livello dei servizi*, pubblici e privati, che si stanno da anni formando e attrezzando per fornire prestazioni di conveniente qualità tecnica in risposta a questa patologia e in linea con gli indirizzi sopra espressi, *e il livello della programmazione politico-amministrativa*.

In vista poi della generalizzazione delle indicazioni e procedure relative alla trasformazione funzionale del Servizio sanitario nazionale da gestore diretto dei servizi a organizzatore degli stessi, attraverso il meccanismo dell'accreditamento, sembra opportuno predisporre atti di indirizzo in materia di *organizzazione di servizi* contro il maltrattamento e l'abuso sessuale di minori.

### **Le linee d'azione potrebbero essere:**

A. predisporre, sulla base dell'analisi di ciò che già esiste in Italia nel campo dei servizi specialistici contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia, *linee di indirizzo nazionali* circa i requisiti minimi organizzativi e professionali, per estendere a tutto il territorio nazionale con la maggiore omogeneità possibile modelli di funzionamento di tali servizi e per definire di quali risorse sanitarie e socio-sanitarie debbano essere l'articolazione specialistica.

B. promuovere e coordinare l'attività delle Regioni affinché nel proprio ambito territoriale provvedano a predisporre *linee-guida* per i propri dipendenti e collaboratori sulla materia dell'abuso all'infanzia, arrivando a definire: le modalità di integrazione tra i servizi (sociale, sanitario, educativo) e tra questi e le istituzioni giudiziarie (civile minorile e penale ordinario); l'articolazione anche temporale degli interventi e gli strumenti tecnici da applicare in ogni fase dell'intervento; l'organizzazione prescelta sul territorio regionale per dare esecuzione alle linee di indirizzo di cui al punto A. Contemporaneamente, agli obblighi va fatta corrispondere una incisiva tutela, anche legale, degli operatori, in considerazione del notevole grado di esposizione connessa all'occuparsi di una materia così delicata.

---

<sup>11</sup>vedi allegato

E' noto che già alcune Regioni si sono mosse in questo senso (Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte), producendo testi lodevoli e in parte anche convergenti, ma che ancora risentono della sporadicità dell'iniziativa.

C. aumentare le risorse finanziarie specifiche destinate alla prevenzione e alla cura della violenza all'infanzia, attraverso *stanziamenti mirati*, sia a livello regionale che nazionale.

D. ancorare il *finanziamento dei progetti e delle iniziative formative* dei servizi e dei professionisti alla esecuzione delle direttive sopra richiamate, in modo da ottenere la massima efficacia nell'acquisizione di competenze non solo scientificamente adeguate ma adatte alla traduzione operativa.

E. porre specifica attenzione al problema *delle vittime di abusi che chiedono aiuto alla soglia della maggiore età* (area a rischio di incontrare un "vuoto" di risposte), garantendo sia l'estensione fino al 21° anno d'età degli interventi di protezione, diagnosi e cura riservati ai minorenni sia la ricerca di risposte appropriate per questa particolare fascia d'età.

### 3. *L'intervento giudiziario: provvedimenti specifici*

Per quanto ormai sia lunga la consuetudine di integrazione tra servizi deputati a dare protezione e cura al bambino vittima di pregiudizio e le istituzioni giudiziarie (il Tribunale per i minorenni per i provvedimenti sulla potestà genitoriale a tutela del bambino e il Tribunale ordinario per l'accertamento e il giudizio nei casi di gravi maltrattamenti fisici e di abuso sessuale), non ci si può nascondere che ancora importanti preoccupazioni in proposito persistono.

Da un lato, l'azione giudiziaria da sola, mirata alla protezione fisica del bambino dalle circostanze che possono danneggiarne la persona e il percorso evolutivo, spesso non raggiunge l'obiettivo anche di una vera "protezione mentale", unica premessa a processi di riparazione terapeutica che possano scongiurare il rischio di segni posttraumatici indelebili nella sua personalità: evenienza che in sostanza vanificherebbe l'efficacia degli interventi giudiziari mirati all'interruzione dell'esperienza traumatica. *E' quindi indispensabile che l'azione giudiziaria sia costruita in modo tale da contenere in sé le condizioni per cui l'azione riparativa, indispensabile per le vittime di abusi e maltrattamenti, venga compiuta.*

D'altro canto mettere in atto interventi protettivi risulta dall'azione di sistemi che obbediscono a logiche complesse. Tali sistemi incidono sulla realtà fattuale in cui il bambino è inserito, inevitabilmente e dolorosamente, in quanto si trovano a contrastare un "diritto di vita e di morte" degli ambiti di appartenenza naturali, e per questo potentissimi sul piano "mentale". Devono ancorarsi a un sistema di norme in cui tutte le parti in causa possano riconoscersi e sentirsi garantite. Da ciò discendono complessità, rigidità, tempi lunghi, contraddizioni, multiple possibilità di inefficienze. Nessuna meraviglia quindi che nello sviluppo dell'intervento protettivo *molte siano le occasioni per il bambino di vittimizzazione secondaria*, che confermeranno interiormente gli schemi consolidati di impotenza e disvalore.

*In definitiva, non fare abbastanza affinché la protezione fisica si accompagni a protezione psichica, oppure ferire maldestramente nel mettere in moto la macchina protettiva, sono rischi presenti, sfortunatamente frequenti.*

**Per scongiurare questi rischi si possono ipotizzare queste iniziative specifiche (che si aggiungono alle istanze trasversali altrove richiamate):**

A. L'articolo 609 decies c.p., introdotto dalla legge 66/96, di cui si riporta il testo in nota<sup>12</sup>, è di fondamentale rilevanza per assicurare il "circolo virtuoso" tra protezione del bambino vittima di abuso sessuale nell'incrocio con i percorsi giudiziari e valorizzazione delle professioni d'aiuto che possono dargli la desiderata protezione anche psichica. Se si dovessero sintetizzare gli *obiettivi*, strettamente interconnessi, da proporsi, si potrebbe utilizzare questa formula: *garantire efficace protezione al bambino nel percorso giudiziario, garantire efficace protezione al protettore (professionista e/o genitore<sup>13</sup>) del bambino.*

Pur nella sua formulazione generica, ma proprio per questo ampia, in tale articolo traspare preoccupazione per la tutela della salute del bambino durante lo svolgimento delle procedure penali, e quindi dal momento della segnalazione a quello della sentenza definitiva, riconoscendo a tale periodo non solo una potenziale pericolosità, ma anche una speciale significatività. In esso è sancito il bisogno-diritto del bambino ad un sostegno intensivo per sormontare le difficoltà indotte dal procedimento giudiziario; si stabilisce un ruolo centrale dei genitori (vedi nota 5), ovviamente qualora protettivi, e del bambino stesso nel designare le persone da cui sente di poter essere aiutato; funzione primaria è attribuita ai "servizi istituiti dagli Enti locali" e cioè proprio a quelli che esprimono competenze socio-sanitarie per la presa in carico delle piccole vittime, e questi ultimi non compaiono soltanto in veste di accompagnatori del bambino ma di partner dell'autorità giudiziaria, obbligatorio (la formulazione "si avvale" appare tassativa), "in ogni stato e grado del procedimento", cioè in tutte le funzioni possibili che le loro specifiche competenze permettono. Inoltre, quando al terzo comma si parla di "assistenza" senza l'aggiunta di aggettivi, che andrebbe assicurata "al minorenni", si può argomentare che essa possa anche comprendere l'assistenza legale, che, secondo talune interpretazioni, bene potrebbe spettare all'ente preposto alla globale tutela della salute del bambino, in quanto libero da ogni condizionamento derivante dalla posizione degli adulti parte nel processo. Concretamente ciò è attuabile, grazie al consulente legale che fa parte (o dovrebbe far parte) integrante dei servizi territoriali.

Non c'è dubbio che questa norma venga *sommamente trascurata*. All'interno di un gruppo di servizi aderenti al C.I.S.M.A.I. particolarmente impegnato nella presa in carico degli abusi sessuali, è stata distribuita nel 2000 una scheda di rilevazione sull'applicazione, comma per comma, dell'articolo 609 decies. Le prime risultanze sono scoraggianti e sconcertanti a un tempo, per la distanza documentata tra teoria e prassi. Del resto, nulla nella legge allude a sanzioni nel caso tale articolo non venisse applicato; e ciò costituisce senz'altro un punto di debolezza. Niente vieta, però, di attivare sul tema una sensibilizzazione che ottenga attraverso il consenso quello che non può essere imposto.

*Per valorizzare tale articolo di legge*, fondamentale per la tutela del bambino vittima di abuso sessuale nell'incrocio con l'istituzione giudiziaria penale, e arrivare a rendere meno discrezionale la sua corretta applicazione, bisognerebbe innanzitutto estendere la *rilevazione di dati* documentabili circa l'attuale applicazione. Tale rilevazione dovrebbe essere estesa, su località campione, a tutt'e tre

---

<sup>12</sup>Articolo 609 decies legge 66/96 (Comunicazione al Tribunale per i Minorenni)

Quando si procede per alcuno dei delitti previsti dagli articoli 609 bis, 609 ter, 609 quinquies e 609 octies commessi in danno di minorenni, ovvero per il delitto previsto dall'articolo 609 quater, il Procuratore della Repubblica ne dà notizia al Tribunale per i Minorenni.

Nei casi previsti dal primo comma l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenni è assicurata, in ogni stato e grado del procedimento, dalla presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenni e ammesse dall'autorità giudiziaria che procede.

In ogni caso al minorenni è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli Enti locali.

Dei servizi indicati nel terzo comma si avvale altresì l'autorità giudiziaria in ogni stato e grado del procedimento.

<sup>13</sup>Per quanto riguarda il *possibile ruolo del genitore non abusante* nella protezione del bambino, va rilevato che anch'esso, quando emerge un sospetto di abuso sessuale sul figlio, si trova a vivere un'esperienza altamente traumatica. Ha quindi bisogno anche lui di supporto e cura, per sormontare la crisi personale ("come mai non ho capito prima? ma è proprio vero? cosa succederà della mia vita e di quella di tutta la famiglia?" e altre domande ancora), prima di poter validamente aiutare il bambino.

le istituzioni coinvolte, e cioè i servizi per la tutela e per la cura, il Tribunale per i minorenni e il Tribunale ordinario penale.

In secondo luogo sarebbe opportuno inserire nelle linee d'indirizzo destinate alle Regioni, affinché promuovano linee-guida per i propri dipendenti e collaboratori circa il comportamento più utile e corretto nelle situazioni di maltrattamento e abuso all'infanzia, *particolare raccomandazione* circa l'attenta promozione dell'applicazione dell'articolo 609 decies c.p.

B. Altro nodo problematico è costituito dalla *lunghezza dei procedimenti penali*, nei casi di abuso sessuale all'infanzia.

In molti casi le ragioni sono collegate all'estenuante contraddittorio cui viene lasciato spazio nei dibattimenti, alle rinnovate richieste di ulteriori, e "neutrali", accertamenti avanzate dalla difesa dell'imputato o da giudici incerti, che hanno come oggetto quasi sempre il bambino, con ovvie conseguenze di malessere e riattivazione dell'esperienza di vittimizzazione. Il costo per le piccole vittime è altissimo: non c'è mai modo di mettere la parola "fine" almeno alla battaglia per essere riconosciuti meritevoli di soccorso; altrettanto non si vedono spiragli circa l'assetto che la propria vita prenderà dopo il cataclisma; energie preziose rimangono distratte dalla loro funzione precipua, garantire buoni investimenti evolutivi. Sul piano del lavoro clinico, viene favorito dall'interminabile attesa un congelamento psicologico: perchè il bambino dovrebbe avviarsi a serie riformulazioni del proprio mondo personale e relazionale, se c'è sempre la possibilità che un giorno l'accusato venga riconosciuto innocente e tutto ricominci come prima? Ciò può comportare un vero disastro rispetto alla possibilità di trovare tempestivamente strategie di adattamento nuovo e di ricostruzione per il futuro.

Un comma dell'ormai famoso *articolo 111 della Costituzione* ("giusto processo") afferma che "la legge assicura *ragionevole durata*" dei processi. Esistono quindi i presupposti, lasciati nella declinazione alla discrezionalità dei tribunali, per dare al termine "ragionevole" un significato che a rigor di logica non può essere univoco per tutti, ma che deve ammettere una specificità per i soggetti in età evolutiva. Inoltre, la legge 89/2001 ("Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo"), riprendendo la "Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" di Strasburgo (ratificata con legge 848 del 1955), stabilisce le procedure per la richiesta di indennizzo nel caso che dal prolungarsi dei processi derivi un "danno patrimoniale o non patrimoniale"

E' dunque la Magistratura che attraverso le proprie decisioni e i propri strumenti attuativi, opportunamente stimolati dall'iniziativa governativa, dovrebbe tener conto di quanto sopra, riconoscendo l'opportunità di "*corsie preferenziali*" (in analogia a quanto garantito all'imputato detenuto) *per le situazioni processuali che coinvolgono minorenni*, e tanto più quanto più tenera è l'età del bambino coinvolto: tale orientamento andrebbe giustamente a favore non solo delle piccole vittime di abuso sessuale, ma di *tutti* i minorenni parti lese o autori di reato, evitando auspicabilmente enfasi sulla materia dell'abuso e radicandosi in un altro articolo costituzionale, l'articolo 31, che sancisce la tutela dell'infanzia.

### C. *L'ascolto del minore*

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 20.11.89, ratificata con legge 176/91) afferma che il fanciullo capace di discernimento ha diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, va ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne. La Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori (Strasburgo, 1996), non ancora ratificata in Italia, ribadisce lo stesso diritto, nonchè quello di ricevere ogni informazione pertinente, di essere consultato, di poter esprimere la propria opinione, di essere informato delle possibili conseguenze di tale opinione e di ogni decisione. Le leggi 476/98 (adozione internazionale) e 149/01 (adozione e affidamento) hanno introdotto nelle procedure oggetto delle suddette leggi l'obbligo dell'ascolto del minore di età superiore ai 12 anni e anche inferiore, in considerazione delle sue capacità di discernimento.

La normativa citata renderà quindi dovuto l'ascolto del minore con sempre maggiore ampiezza. Benchè il principio dell'ascolto del minore si ponga culturalmente come un passo avanti nella considerazione dello stesso come soggetto a tutti gli effetti, vanno sottolineati i rischi di un'interpretazione adultocentrica sia del "discernimento" del bambino sia della sua capacità di costruire da solo ed esprimere efficacemente pensieri spesso troppo complessi anche per un adulto, per di più in circostanze che percepisce cariche di rilievo. *Tali rischi si pongono con particolare enfasi nel caso dei bambini maltrattati e/o abusati, per una serie di motivi.*

Mentre nel caso della testimonianza in procedimenti penali in cui sia vittima e/o testimone il bambino può essere aiutato a distinguere con chiarezza il significato e i modi dell'interlocuzione con il giudice, finalizzati all'accertamento dei fatti, non altrettanto agevole è giungere ad analoga chiarezza quando l'ascolto da parte del giudice ha come fine di rilevare l'opinione e il pensiero del bambino. Va inoltre tenuto conto del fatto che, molto più che in altre situazioni di disagio in senso lato, il minore maltrattato o abusato chiamato ad esprimere la propria opinione su relazioni in cui sperimenta una forte ambivalenza e conflittualità interna (ad esempio nei procedimenti civili in cui deve definirsi nel rapporto complicato e doloroso con i familiari) non può essere considerato "libero" di manifestare il proprio pensiero, *se questo non raggiunge un conveniente livello di elaborazione e chiarimento.* Va infine rilevato che per molta parte del periodo evolutivo, e tanto più quanto più il suo assetto psicologico è di tipo post-traumatico, il bambino si avvale ampiamente di linguaggi e strumenti di elaborazione mentale non verbali, che risultano ovviamente sacrificati, e spesso deformati, se forzati a tradursi in termini verbali.

Sarebbe utile di conseguenza:

- a) prevedere stringenti sistemi di monitoraggio sugli effetti dell'applicazione diffusa dell'ascolto del minore, specie se vittima di abuso, nei procedimenti giudiziari civili e minorili
- b) predisporre iniziative formative per i magistrati, finalizzate a mettere in luce la complessità di questo atto e a dare strumenti per decodificarne i significati.

#### D. *Il bambino testimone*

Pur essendo da tempo operanti norme per facilitare l'assunzione della testimonianza della vittima di abuso sessuale minorenne (come introdotte dalla legge 66/96 e 269/98, nell'art. 398 c. p. p., comma 5 bis e nell'art. 498 c. p. p., commi 4-bis e 4-ter), nelle forme della cosiddetta *audizione protetta*, un rischio reale è invece che questa forma di protezione si riduca, a seconda di chi la applica, a una *forma sempre più vuota di sostanza*. Ciò deriva in parte dal ruolo e dalla preparazione degli ausiliari prescelti dal magistrato nell'assistere in tali circostanze, in parte dall'insufficiente preparazione del minore stesso, cognitiva ed emotiva, al compito che lo attende.

E' possibile attivare utili correttivi.

a) come è noto gli *ausiliari* del giudice, nelle audizioni testimoniali di bambini, sono scelti tra gli "esperti di psicologia infantile". Già la definizione è ampia: ma soprattutto è in questione il possesso di competenze specifiche per svolgere quel preciso compito, ovviamente delicato sia sul piano dell'incontestabilità e correttezza dell'ascolto sia sul piano dei costi psicologici per il minore coinvolto. Nella letteratura e nella prassi internazionali soprattutto negli anni '90 sono state analizzate le migliori tecniche di audizione testimoniale dei minori, con acquisizioni in larga parte convergenti, ma tutt'altro che diffusamente note agli "esperti in psicologia infantile". Sarebbe quindi opportuna, in accordo con la magistratura, con gli ordini professionali e con le agenzie formative accreditate nel settore, un'azione di stimolo, e se del caso, di finanziamento per corsi di formazione specialistici.

Esito di tali percorsi formativi può essere la definizione di competenze specifiche, che dovrebbero essere riconosciute anche dai Tribunali, civili e penali, attraverso l'istituzionalizzazione di un Albo speciale dei consulenti tecnici.

b) in altri Paesi, come Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna, sono stati da anni organizzati interventi operativi, dall'efficacia ormai controllata, per ridurre lo stress legato all'incrocio del minore con i percorsi giudiziari (prevalentemente penali, ma applicabili anche ai processi civili),

migliorando nel contempo la qualità della sua prestazione come testimone, con vantaggio del minore stesso nonché dell'accertamento della verità.

In particolare è sembrata interessante l'esperienza canadese (denominata *Child Victim Project* e su cui ha in più sedi pubblicato il gruppo che fa riferimento alla Sas), finanziata con fondi governativi. Si tratta di un intervento limitato nel tempo di attuazione e nel numero di incontri con il bambino, mirante a stabilire minimi di conoscenza del funzionamento dei procedimenti giudiziari e delle aspettative degli adulti rispetto alla comparsa su questa scena del bambino stesso. Nel contempo vengono ridotti anche i risvolti emotivi di ansia e preoccupazione, ovviamente derivanti dalla percezione di affrontare eventi su cui non si ha controllo e che oltretutto scavano in esperienze molto dolorose e intime.

Anche se a titolo sperimentale, sarebbe interessante avviare, scegliendo opportunamente le agenzie più competenti nel campo, una *sperimentazione* nella stessa direzione, da cui trarre un'analisi di efficacia e successive indicazioni circa l'opportunità di generalizzare l'esperienza.

#### E. La "secretazione" degli atti nei procedimenti civili minorili

Intorno alla opportunità di privare le parti della possibilità della integrale consultazione degli atti contenuti nel fascicolo del giudice minorile, anche se provenienti dall'ambito penale, c'è acceso dibattito.

Al di là di considerazioni relative alle garanzie legali a cui ogni cittadino ha diritto, è opportuno tenere in debito conto *la differenza posta dalla pericolosità degli adulti*, anche genitori, nei confronti del bambino, nel caso di famiglie maltrattanti/abusanti. Sarebbe opportuno studiare forme adeguate di controllo e gestione delle informazioni riguardanti il minore, nella considerazione del suo "superiore interesse", trovando modelli legali adeguati (ad esempio, in analogia a quello che è per le professioni sanitarie l'estensione del segreto professionale).

F. Soprattutto nei casi di "Violenza assistita intrafamiliare" *la legge 154/01, "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"*, fornisce nuovi strumenti di protezione.

Per quanto assai recente, sembra opportuno predisporre da subito una raccolta dati che consenta di capire in quanti casi essa è stata applicata, tenendo conto - per confronto - della vastità delle situazioni in cui ciò avrebbe potuto avvenire.

Quanto sopra dovrebbe accompagnarsi comunque ad iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, degli operatori e della magistratura, che promuovano la conoscenza di tale strumento protettivo.

#### 4. L'"esperienza correttiva"

L'analisi dell'esperienza clinica con le vittime di maltrattamenti e abusi, suffragata dalle più recenti teorie sul funzionamento post-traumatico, conferma la necessità, per arrivare a una effettiva riparazione del trauma, di coniugare un intervento volto a mutare il sistema dei significati della vittima (e a volte anche di chi la affianca), cioè quel complesso di pensieri e sentimenti che costituisce la nostra "filosofia" sul funzionamento del mondo e degli esseri umani (gli Internal Working Models per gli anglosassoni), *contemporaneamente agendo per la costruzione, e la concreta esperienza da parte della vittima, di un altro mondo realmente possibile*, in cui sentirsi al sicuro da quello da cui si è fuggiti e che poggia su leggi e costanti che rendano conveniente cambiare il sistema di significati appreso precedentemente. Poiché nel mondo reale è avvenuto il trauma, il dolore nel guardarlo e nel cercare di ricomprenderlo, tollerandolo ed elaborandolo, non potrà mai essere sopportabile e apparire sensato e vantaggioso se non c'è *garanzia che un'alternativa concreta di vita esista davvero*. Tale concreta alternativa di vita è ciò che costituisce l'"esperienza correttiva".

E' indiscutibile che la migliore "esperienza correttiva" per un minore sia di poter sperimentare il *risanamento del proprio ambito originario di vita* e di relazioni. In tal senso devono essere attivate

le competenze specialistiche di valutazione e cura, estese alle possibili risorse familiari, più sopra richiamate.

Nella fase dell'intervento d'urgenza e della valutazione della recuperabilità familiare, può rendersi necessario l'allontanamento temporaneo del minore dalla famiglia, per evitare la continuazione dell'abuso, l'aggravarsi del danno, nonché per ridurre la sua esposizione al pesante clima di conflitto che segue la venuta alla luce della situazione. Se in queste fasi la soluzione di scelta per il collocamento del bambino è una comunità, che meno gli richiede una riformulazione dei legami originanti nel momento in cui ancora ogni possibilità è aperta per la loro conservazione, va ugualmente riconosciuto che tali comunità dovranno avere caratteristiche consone agli obiettivi.

In tal senso è riduttivo porsi soltanto criteri numerici o vagamente qualitativi ("familiare") trascurando il vero scoglio della qualificazione di questi luoghi, che devono essere attrezzati per maneggiare una patologia importante come quella post-traumatica, anche se certo diversa dalle categorie più tradizionalmente "psichiatriche".

Nel caso invece in cui il risanamento della famiglia maltrattante/abusante non si riveli possibile, sarà necessario pensare a convenienti *esperienze sostitutive*. Che qualità devono avere queste ultime? Ripristinare il sentimento di appartenenza in soggetti tanto provati non è facile: ed è noto che in queste delicate situazioni in cui sono in questione i legami tra esseri umani, le variabili in gioco sono molte, e in gran parte connesse alle qualità personali dei soggetti in gioco. Tuttavia è anche vero che è certo più credibile che la nuova realtà di vita risulti correttiva della precedente, con la stessa forza d'impatto, se le relazioni in essa garantite sono stabili, personali, intime.

### **In questo senso,**

a) è necessario riconoscere in modo specifico la fisionomia e i conseguenti requisiti di *realtà comunitarie capaci di trattare bambini traumatizzati* e di operare per la promozione del loro benessere, evitando il rischio - presente in questi soggetti - di perpetuare anche nel nuovo contesto di vita condotte violente o sessualizzate. A tal fine vanno promosse adeguate competenze degli educatori attraverso iniziative di formazione continua.

b) nel caso si debbano scegliere legami sostitutivi adeguati al compito riparativo, *molto e preferibilmente va incoraggiata l'adozione* (per le situazioni di minore complessità anche l'affido familiare può essere una valida risposta). Essa, specie quella nazionale che frequentemente si trova a misurarsi con il compito di dare nuova e positiva appartenenza a chi, maltrattato e abusato, comprensibilmente si attende solo la riedizione di ciò che ha imparato a considerare "normale", si configura in modo nuovo rispetto al passato. Non tanto come convergere di due desideri complementari, avere un figlio e trovare dei genitori, ma come un'esperienza sempre più "*di frontiera*", fortemente caratterizzata da specifiche istanze "terapeutiche", che si traducono nel vigore e nella consapevolezza con cui verrà trasmesso alla piccola vittima il diverso sistema di significati presente nell'altro per spostare con la "moneta buona" di una nuova vita quotidiana la precedente "moneta cattiva".

Finora tale problematica non pare aver trovato considerazione precisa, nè nella *rilevazione* di quante situazioni del genere siano oggi presenti nel panorama nazionale, nè nell'*ideazione di supporti adeguati e specializzati* sia nella formazione delle future famiglie adottive sia nell'accompagnamento per un tempo congruo quando l'adozione di questi soggetti deformati dall'abuso è già in atto.

E' auspicabile quindi, in collegamento con i Tribunali per i minorenni e con le associazioni competenti nel campo, colmare ambedue le lacune assumendo un'attiva funzione di stimolo in tal senso.

### **5. La pedofilia<sup>14</sup>**

---

<sup>14</sup>Per maggiori approfondimenti specifici si rimanda alla "Sintesi della Relazione 2002 sullo stato di attuazione della legge 3 agosto 1998, n. 269". In questa sede, che sappiamo non l'unica in cui il problema viene affrontato, si è scelto,

L'attenzione al fenomeno della "pedofilia" (cioè lo sfruttamento sessuale dei bambini anche al di là dello stretto rapporto con un singolo abusante) nasce negli ultimi anni come se riguardasse un'area diversa da quella dell'abuso sessuale, regolato giudiziariamente dagli articoli introdotti dalla legge 66/96.

La giusta previsione del legislatore di un impatto psicologico particolarmente devastante per la vittima che si trovi nelle condizioni descritte dalla legge 269/98 ha determinato la preoccupazione di garantire adeguate attività di assistenza e recupero per le vittime stesse e, qualora ne venga fatta richiesta, per gli autori dei reati.

Per quanto riguarda la *pornografia*, molto è stata sviluppata l'attività della polizia tesa all'individuazione delle reti pedofile (tramite Internet) all'interno delle quali avviene la mercificazione dei bambini come oggetti sessuali.

Tuttavia, ad oggi, possiamo affermare che, benchè migliaia di prove attestino l'esistenza di tale mercato al di là di ogni ragionevole dubbio, *si tratta ancora di un "crimine senza vittima"*: infatti solo per circostanze fortuite è possibile identificare i bambini che hanno prestato la propria immagine e il loro corpo ( per non parlare di ciò che è successo alla loro mente) alla "rete". Identicamente, e quanto più il mercato si sviluppa con i mezzi informatici, raramente vengono individuati dei colpevoli.

Dunque, nonostante l'intenzione del legislatore, e, negli ultimi tre anni, del Governo che ha stanziato fondi ad hoc per l'attuazione dell'articolo 17 della legge 269/98, *il recupero sia delle vittime che degli autori è resa impossibile*.

Diverso è il caso della *prostituzione minorile*, reato che si registra in aumento e frequentemente coinvolge minorenni stranieri, nel nostro paese o in patria. In questo settore resta ancora molto da fare sul fronte del coordinamento sovranazionale delle azioni e delle norme, nonché sulla costruzione di competenze specializzate che permettano una comunicazione di saperi tra chi si è finora occupato di maltrattamenti/abusi e chi si è occupato di prostituzione (ad ogni livello di età).

Va anche notato che esiste un'area particolare di *prostituzione sui generis*, in cui il minore è immesso in gruppi più circoscritti di "fruitori" proprio dai suoi datori di cure, senza ovviamente percepire alcun compenso in denaro per le proprie prestazioni. Tale realtà resta di difficile individuazione, in quanto si configura spesso come un indefinito "effetto-alone" dell'abuso intrafamiliare.

Una prima e parziale analisi dei dati derivanti dall'attività di centri che si occupano di maltrattamento e abuso, sembra disegnare un quadro inquietante: accade cioè frequentemente che il bambino sia "iniziato" ad attività sessuali in casa o in ambienti a lui familiari, per poi essere successivamente ridotto a oggetto sessuale anche mercificabile o all'interno della stessa relazione di partenza o in ambiti sociali più fluidi. Anche le situazioni in cui il bambino viene immesso all'interno di una rete di sfruttamento sessuale organizzata sono rese possibili dalla mediazione di un adulto significativo, al tempo stesso abusante e sfruttatore.

Anche rispetto alla *prevenzione* dei reati previsti dalla legge, va notato che, pur restando sempre da rinnovare campagne di sensibilizzazione rivolte a tutta la popolazione, va rilevata la scarsa efficacia dell'attuazione solo di programmi "a pioggia". Studi recenti e meno recenti sulle vere e proprie "tecniche di scelta" delle vittime da parte degli abusanti confermano che non sono tutti i bambini che, a seconda di circostanze fortuite, possono essere risucchiati nella "rete" pedofila, ma soltanto quelli più fragili dal punto di vista personale e relazionale. In particolare saranno *a rischio* quelli che hanno già sperimentato nei loro primi apprendimenti, e quindi nella loro famiglia, un rapporto con l'adulto di prevaricazione, minaccia, discrasia e che di conseguenza hanno strutturato un modello operativo interiorizzato che li predispone a perpetuare un ruolo di vittima. Ancora più specificamente, tale modello operativo interiorizzato agirà con forza nei bambini che, nell'ambito delle relazioni significative, siano già state vittime di abuso sessuale.

---

come appropriato ai limiti del documento e dei suoi scopi, di sottolineare gli aspetti di continuità del fenomeno "pedofilia" con il fenomeno "abuso", pur richiamando sinteticamente il quadro generale.

Dunque appare come l'unica scelta logica possibile, per arrivare all'identificazione delle vittime anche al fine del loro trattamento, concentrare e sviluppare la propria attenzione nell'area del maltrattamento fisico e psicologico, della grave trascuratezza, della multiproblematicità familiare, della deprivazione sociale e/o familiare, come area di particolare rischio. Ancora più indiscutibilmente tale attenzione andrà dovuta a tutti i casi, più insidiosi perchè più nascosti, di *abuso sessuale da parte di adulti significativi*: esperienza che "perverte" i bambini che la subiscono, rendendoli docili "prodotti ideali" per la "rete" pedofila.

Il quadro sopra descritto ovviamente comporta una rilettura del tutto peculiare delle fattispecie di reato previste dalla legge 269/98, come anche una riformulazione delle strategie di contrasto.

Si segnala la creazione da parte del Ministero delle pari opportunità del CICLOPE - Comitato Interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia - avente il compito di svolgere, in un quadro organico e unitario, quelle funzioni di coordinamento che l'art.17 attribuisce alla Presidenza del consiglio dei ministri e che sono state delegate all'Amministrazione suindicata. Il comitato si propone di svolgere un ruolo di raccordo fra le varie strategie di intervento che possono essere attivate dalle singole amministrazioni anche con la collaborazione del privato sociale e di tutta la società civile. L'obiettivo prefissato tradottosi in un piano nazionale antipedofilia è quello di condividere attuare un percorso mirato all'emersione e alla conoscenza del fenomeno, alla prevenzione e protezione dei minori, alla presa in carico dei bambini abusati e alla repressione dei reati. Per perseguire tali finalità è prevista la partecipazione di rappresentanti designati da 11 amministrazioni e lo svolgimento di apposite audizioni nell'ambito delle quali potranno essere ascoltati esponenti delle più autorevoli associazioni che operano in tale settore.

#### **Si suggeriscono quindi le seguenti considerazioni:**

a) c'è sovente continuità tra abuso intrafamiliare (compreso l'ambito della famiglia estesa) e immissione nel mercato della pedofilia

b) ciò avviene sia come evoluzione "intrinseca" delle vittime (maggiore fragilità personale) nell'età giovane adulta, sia per iniziativa dello stesso abusante intrafamiliare

c) non ci può essere vera prevenzione se non viene sviluppata la massima attenzione e cura per le situazioni che si presentano come abuso intrafamiliare

d) a questo proposito va notato che é difficile prevedere se, in una situazione di abuso a componenti multiple, affiorerà prima la rivelazione della componente intrafamiliare o quella della componente pedofila.

e) a questo problema si connette quello della dimostrabilità giudiziaria di queste situazioni, specie quando coinvolgono i soggetti più piccoli. Nonostante l'intensificarsi dell'attenzione, a livello nazionale e internazionale, per modulare le procedure di accertamento giudiziario in modo da ridurre al minimo il rischio di vittimizzazione secondaria, bambini precocemente addestrati al segreto e distrutti nella loro immagine personale e nella possibilità di fiducia nell'adulto, ben difficilmente diventeranno testimoni convincenti della loro esperienza traumatica. Questo spesso condiziona anche protezione e supporto insufficienti.

Sulla base delle considerazioni precedenti, *l'attività di contrasto* ai reati di cui alla legge 269/98 dovrebbe orientarsi a:

a) sviluppare particolare attenzione e ricerca alla diagnosi e cura di quella quota di situazioni di abuso intrafamiliare in cui si presenti, fattualmente o come rischio, la continuità con le attività di sfruttamento sessuale. Ciò, sia per quanto riguarda la prostituzione minorile in senso stretto sia per quella realtà sopra definita prostituzione sui generis.

La formazione degli operatori in questo settore dovrà condurre al più diffuso riconoscimento dei punti di contatto tra competenze sviluppate nel trattamento del maltrattamento/abuso e quelle sviluppate nel trattamento della prostituzione. Dovrà anche superare il limite attualmente frequente

della ridotta disponibilità di risorse per un effettivo trattamento, prevalentemente assorbite dal lavoro di rilevazione/segnalazione.

b) costruire progetti di supporto al bambino vittima di abuso sessuale finalizzati ad accompagnarlo nel suo ruolo di testimone giudiziario (vedi sopra), per evitare sia rischi di vittimizzazione secondaria sia che i risvolti della sua esperienza traumatica come previsti dalla legge 269/98 rimangano nei ricordi e nel racconto troppo frammentari e poco circostanziati, impedendone il riconoscimento.

c) attuare progetti specifici di formazione alla prevenzione che, a partire da una conoscenza di base del fenomeno del maltrattamento, della trascuratezza e dell'abuso sessuale, mettano in luce le dinamiche-rischio che possono favorire la costruzione della "vittima ideale" e quindi lo sfruttamento del bambino nel mercato della pedofilia.

d) favorire la ricerca riguardo alle dinamiche che possono presiedere negli adulti alla richiesta ormai diffusa di prestazioni sessuali di minori, in Italia e all'estero (l'Italia si colloca tra i paesi di origine dei maggiori flussi turistici che alimentano tale mercato)

e) creare progetti per il trattamento individuale e di gruppo degli abusanti sessuali che lo richiedano, anche come forma di prevenzione di una loro trasformazione in consumatori/produttori nell'ambito della pedofilia.

f) ulteriormente migliorare le risorse di polizia e la formazione della magistratura per l'individuazione e il riconoscimento delle situazioni sopra descritte, potenziando reti sovranazionali di cooperazione.

## Capitolo II: *la devianza minorile*

### **1. Il concetto di devianza minorile: vi sono sintomi di una svolta?**

#### *1.1 Devianza e disagio minorile.*

Nell'affrontare il tema della devianza minorile occorre partire da alcune riflessioni introduttive:

1) la prima è che si tratta di un tema particolarmente importante, tant'è che la traccia tematica proposta dal Dipartimento per le politiche sociali del Ministero al nostro gruppo pone tale argomento al primo posto. 2) La seconda è costituita dalle difficoltà di tracciarne i confini rispetto al problema del disagio minorile: lo conferma la stessa traccia tematica proposta che, facendo riferimento sia alla devianza che agli strumenti di prevenzione del disagio, sembra porre sullo stesso piano i due concetti; lo confermano le prime risultanze del nostro gruppo di lavoro in relazione alle precedenti sedute, da cui è emerso che la tradizionale ripartizione desumibile dalla legge minorile 1404/1934, che operava nella sostanza una distinzione tra disagio, devianza e delinquenza (identificando la prima nella materia oggetto degli interventi civili dei tribunali per i minorenni, la seconda in quella rientrante nella cd. competenza amministrativa, la terza nella consumazione di reati che comportano la risposta penale dello Stato) è oggi culturalmente in gran parte superata, essendovi alcune tipologie di condotta minorile deviante o disadattata che non sono collocabili in un'area precisa, ma si propongono piuttosto come trasversali rispetto all'inquadramento indicato.

Per effetto di tanto le diverse manifestazioni dei fenomeni patologici minorili vanno piuttosto considerate in modo unitario, come vari cerchi concentrici di un problema unico che, a seconda di varie e complesse variabili oggettive e soggettive, si attuano secondo modalità più gravi o meno gravi e possono ricevere differenti risposte socio-giudiziarie. 3) La terza è quella collegata ad un recente orientamento culturale che, trattando insieme i temi della devianza e del disagio minorile, li affronta partendo da un concetto di "giustizia minorile" più ampio di quello tradizionale, perché comprensivo anche di settori finora estranei alla competenza e all'organizzazione dei tribunali per i minorenni, ma pur sempre

facenti parte della condizione dei minorenni, anche se presenti in ambito familiare o in altre sedi istituzionali e sociali. E' questo il percorso proposto dalla recente ricerca dell'Istat sull'argomento (Devianza e disagio minorile – Aprile 2002) che, oltre ad operare una distinzione meramente formale tra giustizia penale e giustizia civile, colloca nella prima non solo il tema della devianza minorile, inteso come criminalità minorile, ma anche la materia penitenziaria, la messa alla prova ed uno studio sugli abusi sessuali in danno di minori, mentre affronta nella seconda, oltre ai temi dell'affidamento familiare e dell'adozione, della limitazione della potestà, specifici della giustizia minorile, anche quelli dell'affidamento dei figli nelle cause di separazione e divorzio, la dispersione scolastica ed i problemi dei minori scomparsi e da rintracciare, quelli relativi a minori sottoposti a programmi di protezione o familiari di collaboratori di giustizia, fino ai suicidi ed ai tentativi di suicidio ed a quelli dei minori coinvolti in incidenti stradali. Ed una prospettiva parzialmente simile si può cogliere probabilmente anche nel disegno di legge Castelli che, riformando la giustizia minorile in sede civile, affronta anche alcuni profili della disciplina normativa della materia relativa alla separazione giudiziaria.

### *1.2 L'ampliamento della devianza da minorile a familiare.*

Ampliando allora la prospettiva tradizionale del discorso relativo alla devianza minorile, c'è da chiedersi se la svolta che si va delineando con la proposta riforma della materia familiare e minorile e con le critiche mosse alla magistratura minorile ed ai servizi sociali non sia il segnale di qualcosa d'altro che va emergendo lentamente ed in maniera ancora non del tutto chiara: il graduale ampliarsi dell'area del disagio e della devianza minorile che tende ad estendersi, anche a livello normativo, alla dimensione familiare ed a trasformare devianza minorile da realtà del tutto separata e scissa, normativamente, dalle problematiche personali degli adulti nella famiglia, nella più ampia prospettiva della devianza familiare. In sostanza, l'area della devianza minorile che sotto il profilo della dimensione familiare è stata considerata finora in un'ottica di modesto rilievo, essendo tradizionalmente confinata ai gruppi familiari ben individuati, quelli caratterizzati da disgregazione familiare, l'incapacità educativa, dal vivere in quartieri ghetto o in zone periferiche delle città, da basso livello di scolarizzazione, con dispersione scolastica dei figli e precoce avviamento al lavoro, mentre tutte le altre realtà familiari ne sono state ritenute sostanzialmente esenti e per loro ha continuato ad affermarsi il mito della famiglia come "isola felice" che, secondo l'espressione di Carlo Arturo Jemolo, il diritto deve appena sfiorare, essendo essa in grado di provvedere adeguatamente a se stessa ed ai bisogni dei figli. Ora questa prospettiva si sta rivelando insufficiente; la famiglia sempre più dimostra la sua crisi e ciò si riflette sui problemi dei figli e sul fenomeno della devianza minorile.

Molti sono i segni di questa trasformazione: 1) il passaggio del modello unico di famiglia nucleare ad una pluralità di modelli (la famiglia monoparentale, la famiglia ricostituita, la famiglia multietnica, quella adottiva, quella della procreazione assistita, ecc.), che documenta una maggiore fragilità del nucleo familiare; 2) l'accentuarsi del problema della sterilità dei coniugi, confermata dal gran numero di domande di adozione nazionali e internazionali (proposte nella stragrande maggioranza da coniugi senza figli) al quale si aggiunge il problema della denatalità; 3) le risultanze degli studi in tema di maltrattamento ed abuso, da cui risulta che circa l'80% di essi sono di carattere endofamiliare; 4) lo sfruttamento dei minori nella criminalità, ed in particolare in quella organizzata ed in materia di spaccio di sostanze stupefacenti, che documentano l'assenza in tali casi di una vera tutela dell'interesse del minore; 5) le indagini in tema di istituzionalizzazione del Centro nazionale, da cui risulta che molti minori grandicelli vengono oggi collocati in istituto, perché la famiglia non è in grado di gestirne le problematiche; 6) i problemi connessi all'immigrazione e l'evoluzione in senso multietnico della nostra società, che avviene secondo una logica emergenziale, priva di adeguate azioni di sostegno e di

accoglienza della famiglia straniera, contribuendo a determinare maggiore insicurezza nelle relazioni interpersonali; 7) recenti gravissimi fatti di sangue, che hanno sconvolto famiglie apparentemente “normali”: non solo l’ormai notissima vicenda di Novi Ligure ma anche altre successive e ripetute di bambini uccisi dai genitori.

Ed il legislatore dà segni di aver colto l’emergere di questa problematica: ne sono prova la L. 154/2001 in tema di interventi giudiziari (civili e penali), per contrastare la violenza nelle relazioni familiari, e la L. 149/2001, sia nella riforma del suo art. 1, che articola finalmente interventi socio- assistenziali in favore della famiglia e per la prevenzione dell’abbandono dei figli minori, sia nella nuova disciplina degli artt. 330 -333 Cod. Civ., che sancisce la possibilità di allontanamento da casa non più solo del figlio che ha subito il comportamento pregiudizievole del genitore, ma del genitore che tale condotta ha serbato: una forma di più corretta tutela del minore ma anche di presa d’atto dell’evolversi complessivo del problema e dell’accentuarsi delle condotte pregiudizievoli di componenti la famiglia, anche di quella di fatto.

### *1.3 La mancata attenzione al diritto penale familiare.*

Ed allora, se si condivide questa analisi, c’è da chiedersi perché nelle prospettive di riforma della giustizia minorile e familiare, mentre si è prestata grande attenzione al settore degli interventi civili sia familiari che minorili (non solo nei disegni di legge Castelli ma anche nel dibattito culturale precedente, soprattutto da parte delle associazioni degli avvocati), tutti si siano dimenticati del settore penale familiare gestito dal tribunale penale ordinario, se non per farne oggetto di polemiche in rapporto a singole vicende processuali. C’è da chiedersi perché nessuno abbia pensato che nel momento in cui si proponeva l’accorpamento in sezioni specializzate della materia familiare e minorile, esso avrebbe dovuto essere globale e riguardare non solo i profili civilistici (o del disagio familiare), ma anche quelli penalistici (o della devianza familiare); nessuno abbia pensato che anche questi ultimi hanno bisogno di una nuova prospettiva culturale: di giudici specializzati ma anche di avvocati e di servizi che affrontino questa materia in modo diverso da quella dei reati patrimoniali, da quelli fiscali, ecc. .

## **2. I temi da affrontare.**

Riprendendo ora da questa prospettiva il tema della devianza che stiamo affrontando, dedicheremo le osservazioni che seguono ad una rapida analisi dell’evoluzione della devianza minorile in Italia, per passare poi alle risposte alla devianza stessa sia in ambito penale con riferimento particolare al tema dell’imputabilità e alle proposte di riforma contenute nel disegno di legge Castelli anche con riguardo alla messa alla prova, sia con riferimento alla necessità di realizzare finalmente la riforma dell’ordinamento penitenziario minorile, sia con riguardo al recupero della competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni, tuttora normativamente vigente, ma “dimenticata” dai disegni di legge governativi di riforma. Infine un tema finora trascurato, ma che ha acquisito rilievo nelle prassi dei tribunali per i minorenni e che va affrontato in questa sede è quello di una necessaria disciplina normativa dell’istituto della mediazione in tutte le sue accezioni (familiare, sociale, interetnica, scolastica, penale, penitenziaria) e della riparazione.

### *2.1. L’evoluzione della devianza minorile negli ultimi anni.*

Negli ultimi venti anni la devianza minorile in Italia ha subito profonde trasformazioni.

Sotto il profilo quantitativo, infatti, il numero dei ragazzi denunciati penalmente è più che raddoppiato; sotto il profilo qualitativo, alla difficile condizione di vita che nel Meridione vivono i cosiddetti “ragazzi della mafia” (cioè i minorenni coinvolti in attività di criminalità organizzata o che comunque ne hanno subito la subcultura) si contrappone nelle regioni centrosettentrionali la consistente e talora massiccia presenza di ragazzi stranieri, che commettono reati.

A questa non facile situazione si è venuta di recente aggiungendo quella costituita dall’emergere di una devianza nuova con manifestazioni inedite, che vanno dal bullismo nelle scuole ad altre di una violenza tanto esasperata quanto immotivata. Essa presenta caratteristiche peculiari sue proprie, differenti da quella prospettata in precedenza: perciò per distinguerla da quella tradizionale e quantitativamente molto più rilevante, essa viene correntemente definita con termini non tecnici quali il “malessere del benessere” ovvero il “teppismo per noia”.

Si pongono quindi problemi nuovi e complessi per la giustizia italiana, abituata in passato a gestire una devianza minorile di carattere prevalentemente bagatellare.

Va tuttavia sottolineato che le denunce penali nell’ultimo decennio hanno avuto un andamento sufficientemente stabile. Le denunce degli anni 91-98 hanno un andamento sufficientemente stabile, essendo attestate costantemente su un numero oscillante tra 41.000 e le 46.000 annue. Va ricordato però che nei cinque anni precedenti e cioè tra il 1986 e il 1991 si è registrata una massiccia lievitazione del fenomeno. Allargando poi la prospettiva e risalendo negli anni è agevole cogliere che l’andamento della devianza non è stato affatto stabile in passato, ma ha avuto dapprima una costante diminuzione delle denunce tanto che dai 33.000 ragazzi denunciati nel 1970 si era scesi ai 18mila circa del 1980, mentre poi ha subito una rapida risalita - come già detto -tra il 1980 il 1991 attestandosi negli anni ’90 sui 40-45.000 denunciati per anno, anche se negli ultimi anni tali dati seguono significativi decrementi. Si deve infine aggiungere che essa non è uniforme in tutta Italia, ma è distribuita a pelle di leopardo nelle varie regioni italiane e che la devianza femminile è praticamente inesistente. L’unica eccezione riguarda i minori nomadi zingari.

Particolare attenzione esige poi la questione dei minori abusanti sessualmente, che si propone, più che per la ricerca di una tipologia di soggetti, per la possibilità di interrompere il circuito e la eventuale reiterazione di esperienze pregresse di vittimizzazione. In tal senso notiamo come le caratteristiche di gruppo che talvolta assumono inducono nel convincimento della necessità di una specifica analisi delle dinamiche e di specifici trattamenti. Anche sotto il profilo del trattamento penitenziario e del lavoro con le famiglie di origine, la tematica esige un’attenzione tutta particolare. **Ampio spazio** in questi casi va **infine dato alla promozione** dell’istituto della mediazione più sotto richiamato.

## *2.2. La devianza nella preadolescenza: l'imputabilità.*

Un tema spesso riproposto negli ultimi anni è quello della devianza dei preadolescenti. Si punta ad affrontarlo in un modo tanto semplificato quanto inefficace, e cioè con la proposta di ridurre l’età dell’imputabilità minorile da 12 a 14 anni. Ma l’indicazione è frutto più di singoli episodi che talora hanno visto alla ribalta qualche tredicenne che non di una seria analisi della situazione. Il tema in realtà risulta finora poco analizzato: l’unica fonte attendibile è una ricerca effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza per l’anno 1998, che è in via di pubblicazione.

2) Da essa emergono vari profili di analisi che ridimensionano il problema in rapporto ovviamente ai risultati della ricerca, peraltro limitata all’anno 1998.

3) Emerge infatti in tale prospettiva: a) che le denunce a carico di minori infraquattordicenni nel 1998 sono stati 7657, mentre i denunciati circa 5.000 (per la precisione 4.975); b) ne scaturisce che vi è un consistente fenomeno di ripetitività da parte degli stessi ragazzi nel commettere reati (cd. recidivazione); ciò è stato in ben 2.682 casi.

4) Quanto detto al punto 3) si spiega alla luce dell'accertamento che circa la metà dei 5.000 denunciati (il 46%) sono nomadi zingari; appartengono cioè al gruppo etnico che considera lecito il furto in danno dei non appartenenti a tale etnia (cd. gagè). In relazione a costoro non è stato mai risolto il nodo della risposta sociale per realizzarne l'integrazione. E questo resta il vero problema di fondo; non quello della condanna penale che non risolverà il problema perché non appena liberi, essi riprenderanno a commettere furti.

5) Oltre un quarto dei ragazzi denunciati ha età compresa tra i 7 e gli 11 anni. Ciò dimostra che un'eventuale riduzione dell'imputabilità minorile a 12 anni non risolverebbe il problema perché una fetta consistente resterebbe fuori. Se si vuole essere coerenti, occorrerebbe ridurre l'età dell'imputabilità a 7 anni!

6) L'identikit dei minori denunciati pone in evidenza che nella massima parte dei casi (89%) essi vivono una condizione familiare normale; hanno una regolare situazione scolastica (86%). Ciò spiega perché nella maggior parte dei casi le procedure minorili non hanno ritenuto necessario promuovere neppure un procedimento civile per il minore denunciato. Infine nel 70% dei casi, i ragazzi hanno subito una sola denuncia penale.

7) Risulta nei 10% dei casi un collegamento tra scuola e consumazione dei reati: trattasi probabilmente di manifestazioni di bullismo e di piccoli furti. Ma per rispondere a tale fenomeno, quello che si propone è eccessivo. Basterebbe evitare di ignorare la cd. competenza amministrativa dei t.m. o elaborarne una forma aggiornata (il cd. civile rafforzato), che si ponga nella prospettiva della responsabilizzazione (educazione alla legalità, piccole comunità specializzate) per affrontare bene il problema.

### **3. La risposta penale e la messa alla prova.**

a) L'esame dei documenti pervenuti dai vari componenti del gruppo di lavoro dimostra che vi è una generale concordanza nella negativa valutazione sia della proposta di ridurre l'età dell'imputabilità sia quella relativa all'inasprimento del regime sanzionativo penale sia per la proposta espiazione della pena nel carcere per adulti di coloro che hanno subito condanne in età minore, sia per l'intricato meccanismo automatico delle misure cautelari. Viene sottolineata piuttosto la necessità di una più attenta riflessione in ordine all'esigenza di interventi che, restando salve le garanzie processuali, consentano che con l'applicazione della misura penale si realizzi la possibilità di un percorso individualizzato per ciascun minore. Si evidenzia poi il dato che una larga parte dei minorenni detenuti siano stranieri, figli di immigrati oppure essi stessi immigrati e si chiede che al rigore del rispetto delle norme si affianchi la cultura della solidarietà e del recupero sociale per questi minori doppiamente sfortunati. Si rileva infine la necessità per i reati di violenza sessuale di un'autonoma riflessione quando tali reati siano commessi da adolescenti.

Infine – come vedremo in seguito – si prospetta l'opportunità di rivedere le sanzioni penali attualmente previste, sottolineando in particolare che non ha molto senso l'inflizione ad un minorenne di una pena pecuniaria (eventualmente oltre a quella detentiva), quando è noto che sono pochissimi i minorenni titolari di un proprio patrimonio e che possono sentire il disagio derivato dal pagamento di una somma di denaro, che finisce per lo più a carico dei genitori.

b) Analoghe riserve vengono proposte in tema di messa alla prova, istituto la cui applicazione è stata costantemente effettuata con grande saggezza e misura, tanto che in nessun caso è giunta all'opinione pubblica la segnalazione di interventi poco adeguati in materia. Conferma è venuta anche dall'esito processuale della vicenda di Novi Ligure. Inoltre l'esame dei dati dimostra che l'istituto continua a dare buona prova di sé, tanto che negli anni 1998 e 1999 ben l'85% circa dei casi sottoposti alla messa alla prova si è concluso con esito positivo.

Quello che piuttosto viene messo in evidenza è l'esigenza di un ruolo più incisivo dei servizi sociali che intervengono con particolare riferimento ai servizi territoriali, la cui presenza accanto a quelli ministeriali, è garanzia di un intervento socio-assistenziale potrà continuare anche al di fuori del

circuito penale. Viene infine proposto di rafforzare questo intervento dando spazio, nella fase che prevede la conciliazione possibile tra vittima e reo, alla mediazione penale ed alla riparazione con modello di nuova cultura di risposta alle condotte penalmente rilevanti.

Va infine sottolineato che un tale istituto impegna e responsabilizza non solo il minore imputato, ma anche il suo nucleo familiare e risulta particolarmente adeguato a rispondere in questa fase storica ai problemi della crisi e della ricorrente deresponsabilizzazione dei genitori: in relazione a tanto occorrerebbe forse un più incisivo intervento per i genitori disimpegnati.

#### **4. Gli interventi rieducativi.**

Vi sono aree di intervento (reati commessi da infraquattordicenni condotte devianti di minorenni che non comportano la consumazione di reati, quali il bullismo, l'assunzione di alcool o stupefacenti ecc. che tenendo conto della irregolarità della condotta del minore esigono un'azione più elastica, rapida ed adeguata rispetto a quella conseguente al procedimento penale ed ai suoi tempi spesso troppo lunghi).

Era perciò nata con l'art. 25 del R.D. 20 luglio 1934 n. 1404, modificato dalla legge 889/1956, la competenza amministrativa dei tribunali per i minorenni che prevedeva varie misure dirette alla responsabilizzazione del minore, avente peraltro carattere parapenale in quanto rientranti nella competenza del Ministero della Giustizia.

È noto poi che con l'entrata in vigore del D.P.R. 616/1977 ed il conseguente trasferimento delle competenze dal Ministero suddetto agli Enti locali tali misure hanno cessato di fatto di essere applicate, perché gli Enti locali non intesero curarne la gestione, soprattutto con riguardo alle strutture rieducative.

Un passo ulteriore fu costituito dalla normativa del processo penale minorile che, prevedendo all'art. 4 del D.P.R. 448/1988 che il procuratore minorile, in caso di processo penale, esercitasse il suo potere di iniziativa per i provvedimenti civili (e non rieducativi) in favore del minore imputato sembrò segnare l'abrogazione tacita della competenza amministrativa del tribunale per i minorenni.

Ma che questa fosse una deduzione non corretta si desume dal fatto che l'art. 2 della legge 3 agosto 1998 n. 269 recante norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale in danno di minori ha introdotto (dopo l'art. 25 R.D.L. 1404/1934, ritenuto quindi tuttora vigente) l'art. 25 bis, con cui prevede che il procuratore minorile promuova procedimenti per la tutela del minore e chieda la nomina di un curatore; disponendo inoltre che il tribunale adotti provvedimenti utili all'assistenza anche di carattere psicologico al recupero ed al reinserimento del minore.

Ed è questa appunto la più adeguata prospettiva, secondo cui riprendere la competenza amministrativa del tribunale per i minorenni: con la previsione di pronuncia di provvedimenti non penali, aventi contenuto analogo a quelli relativi alla messa alla prova con l'indicazione delle ragioni che li legittimano, la durata dell'intervento, gli impegni del minore, della sua famiglia e dei servizi. In questo spazio giudiziario dovrà entrare il discorso dell'educazione alla legalità, quello del rapporto del minore con il mondo del volontariato, con cui egli sarà chiamato a confrontarsi, oltre alla previsione di prescrizioni personalizzate di comportamento funzionali a recuperarlo ad una corretta condotta.

Per i casi più complessi potrà essere previsto il collocamento in comunità.

Questi interventi devono essere beninteso una scelta positiva, importante, una delle politiche di missione, che possono caratterizzarne e qualificarne l'impegno sociale a favore dei minorenni. Occorre perciò sostenere questa competenza giudiziaria, tornando a finanziare la legge 19 luglio 1991 n. 216, che prevede interventi in favore di minori soggetti a rischio di coinvolgimento in

attività criminose e prevedendo che nell'applicare la misura suddetta i tribunali possono prevedere progetti che contemplino la concessione di borse di studio e di lavoro.

## **5. L'ordinamento penitenziario minorile.**

L'art. 79 della L. 26 luglio 1975 n. 354 sull'ordinamento penitenziario contiene una disposizione di carattere transitorio del seguente contenuto: “ le norme della presente legge si applicano anche nei confronti di minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali, fino a quando non sarà provveduto con apposita legge”. Questa norma è purtroppo tuttora in vigore, perché la disciplina relativa ai minori, a distanza di ben ventisette anni, non è stata ancora approvata. Ciò, malgrado la Corte Costituzionale, nella sentenza 125/1992, abbia rilevato che “le esigenze di recupero e di risocializzazione dei minori devianti e, quindi, di accentuazione della funzione rieducativa della pena e di differenziazione del loro trattamento, rispetto a quello previsto per gli adulti - che discendono da una considerazione unitaria dei principi posti negli artt. 3, 27, terzo comma, 30 e 31 Cost. e sono impostate da convenzioni internazionali (cfr. art. 14, par. 4, terzo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, ratificato con legge 25 ottobre 1977 n. 881) – restano tuttora non integralmente soddisfatte”. Solo la necessità di evitare che si determini un vuoto legislativo che farebbe venir meno anche la possibilità per i minori di usufruire delle misure alternative, ha impedito finora alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità di quella disposizione. Tuttavia, con sentenza 436 del 22 novembre 1999, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 58 quater dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui si riferisce ai minori.

Malgrado tutto ciò questo tema è stato lungamente trascurato. Infatti solo con il “Progetto 98” l'Ufficio Centrale per la Giustizia minorile del Ministero della Giustizia cominciò ad affrontarlo, partendo da un progetto sperimentale attuato tramite il suo servizio educativo sperimentale, con il quale realizzò con successo un nuovo modello d'intervento. Si giunse perciò a proporre allora l'istituzione di un centro polifunzionale dei servizi per l'esecuzione della misura penale che, nell'ambito di un provvedimento dell'AG. in materia, fosse legittimato ad articolare un piano d'intervento per il minore condannato. Ma la proposta non ebbe seguito.

Recentemente, l'espressione più concreta di una volontà governativa diretta ad attuare una riforma della materia è stata costituita dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 luglio 2000, avente ad oggetto “Disposizioni relative all'applicazione ai minorenni delle misure penali” e questo disegno è poi decaduto con la fine della scorsa legislatura.

Ritengo tuttavia che la filosofia che sottende a questo disegno di legge debba essere ripresa e ridiscussa per la realizzazione, ormai indilazionabile, della riforma penitenziaria minorile.

L'idea di fondo è che il periodo di condanna definitiva inflitta ad un giovane che abbia commesso un reato in età minore debba essere inteso non più come una fase di passiva espiazione di carattere custodialistico da vivere in un istituto penale di tipo carcerario, ma, al contrario, come un tempo da destinare alla realizzazione di uno o più progetti personalizzati funzionali, allo scopo di ottenere davvero, alla fine del periodo di condanna, l'effettivo recupero del condannato minore ed un suo valido inserimento sociale.

Il progetto si articola nel modo seguente.

E' previsto che, nel momento iniziale, il pubblico ministero, che deve dare corso all'esecuzione della condanna a pena detentiva, la sospenda e chiedi ai servizi della giustizia minorile (ed a quelli degli Enti locali) un progetto d'intervento da predisporre in conformità

all'art. 27 del DL. 28 luglio 1989 n. 272, che disciplina la messa alla prova. Ricevuto il progetto richiesto, il p.m. lo trasmette al tribunale per i minorenni, che provvede in trenta giorni, eventualmente disponendo che all'esecuzione della pena detentiva inflitta si sostituisca l'osservanza di prescrizioni se, tenuto conto dell'entità del fatto, della personalità e del comportamento dell'autore, ritiene che esse siano idonee a perseguire le finalità di salvaguardia, avvio e promozione dei processi di maturazione e di socializzazione del condannato ed a prevenire il pericolo che commetta altri reati. Nel caso in cui il tribunale ritenga che non vi siano le condizioni per usufruire di questa alternativa, dà luogo all'esecuzione della pena detentiva.

Le prescrizioni devono includere l'obbligo del condannato di adoperarsi per eliminare, ridurre o riparare le conseguenze del reato (e quindi introducono con decisione il ricorso alla mediazione e alla riparazione). Possono includere l'obbligo di permanere presso l'abitazione familiare o altro luogo di privata dimora o di pubblica cura o accoglienza o in luoghi in cui possa svolgere attività di studio, lavoro o altre utili alla sua educazione.

Prevista una costante verifica dell'osservanza delle prescrizioni, il tribunale minorile può, su richiesta dei servizi e del p.m., modificarle, aggravandole o attenuandole o revocandole del tutto.

Anche per le sanzioni pecuniarie va prevista un'analogia disciplina.

Inoltre, anche per i minori per i quali il tribunale disponga che l'esecuzione della pena avvenga in carcere, deve essere realizzato un progetto d'intervento personalizzato, contenente indicazioni per l'attuazione delle relazioni con l'esterno, dell'esperienza della vita di gruppo e per la realizzazione di attività culturali, ricreative e sportive.

E' indispensabile che questo tema non sia lasciato cadere, come per troppi anni è avvenuto: la realizzazione effettiva del reinserimento sociale dei giovani devianti passa da una tale riforma. Il disegno di legge sopra indicato ben può essere, con qualche correttivo, posto a base di essa.

## **6. La mediazione e la riparazione.**

Nell'ambito della grande espansione che si registra nella ricerca di strumenti alternativi a quello giudiziario per la risoluzione dei conflitti (dalle camere arbitrali al processo del lavoro, dalle camere di conciliazione alle ADR, alla composizione bonaria dei conflitti da parte della Polizia, alle udienze non contenziose davanti al giudice di pace, al tentativo di conciliazione nella separazione coniugale e di fatto, alle esperienze dei tribunali di sorveglianza) un ruolo significativo sta acquistando sempre più la mediazione nelle sue più diverse modalità di realizzazione (familiare, scolastica, sociale, ecc.) ed in particolare – per quel che ci riguarda in questa sede – la mediazione penale accompagnata dalla riparazione.

La mediazione si ispira alla filosofia diretta nell'ambito penale a considerare – più che la violazione di legge che il reato comporta ed il rapporto reo-stato – il conflitto tra soggetti, al quale il reato ha dato luogo e dal quale esso è stato accusato. La mediazione è l'attività in cui un terzo neutrale (il mediatore) ha il compito di favorire la comunicazione tra due o più soggetti in conflitto, non giudicando né imponendo soluzioni, ma offrendo la possibilità di parlare e di essere ascoltati in uno spazio protetto e libero. Del reato si coglie, insomma, il profilo relazionale che coinvolge autore e vittima: la prospettiva è quella di ricostruire o costruire la relazione interpersonale.

Questo istituto, che sul piano legislativo incontra applicazioni sia nella sua articolazione come mediazione familiare (nella legge 154/2001 relativa agli interventi contro la violenza in famiglia) e come mediazione penale (nella legge sulla competenza penale del giudice di pace) aveva trovato già in precedenza notevole consenso nell'ambito della giustizia minorile, dove è stato utilizzato, facendo ricorso a varie disposizioni ed in - particolare nel penale - con riferimento alla disciplina della messa alla prova, la quale prevede l'espletamento di attività dirette alla conciliazione tra vittima e reo. L'intesa poi degli uffici giudiziari minorili con Regioni ed Enti locali oltre che con il

Ministero della Giustizia ha dato luogo al fiorire di una seria d'intese, sancite in specifici protocolli, sulla base dei quali sono stati realizzati uffici per la mediazione in varie sedi (a Milano, Torino, Trento, Bari, Foggia, Sassari, Cagliari).

L'utilità della mediazione consiste nel restituire il ruolo di protagonisti ai soggetti del conflitto e di realizzare un fine di pacificazione sociale, fornendo – con la riparazione, che è un intervento diretto ad eliminare o ridurre il danno causato alla vittima – una possibile risposta sanzionativa diversa e alternativa rispetto al tradizionale sistema retributivo-rieducativo.

Mediazione e riparazione stanno trovando poi sempre maggior favore anche nella esperienza dei tribunali di sorveglianza, soprattutto con riferimento alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Questo istituto già da tempo è anche applicato all'estero: in Svizzera vige da tempo la legge federale concernente l'aiuto alle vittime dei reati (LAV), varata il 4.10.1991, mentre in Francia l'Istituto nazionale di aiuto alle vittime e di mediazione (Inavem) comprende oltre centocinquanta associazioni volontarie e fa parte del Forum europeo dei servizi di aiuto alle vittime, di cui l'Italia fino a qualche anno fa non faceva parte. Il suo ruolo è quello di favorire la cultura dell'attenzione alle vittime e la loro tutela in varie direzioni, prima tra tutte verso la difesa della loro dignità. È interessante rilevare che il graduale allargamento di tale prospettiva ha portato in Francia a comprendere in questo discorso non solo le vittime dei reati, ma anche quelle di calamità naturali, perché le umiliazioni, le offese alla propria dignità che la vittima subisce non sono in molti casi connesse ad un fatto-reato. In sostanza la tutela della vittima è intesa come questione indipendente rispetto a quella riguardante il reo: si rischia d'innescare un meccanismo di tipo reazionario, secondo cui alla maggior tutela corrisponde una più grave sanzione penale per il reo. In conclusione, vittima e reo sono chiamati nella mediazione a percorrere diversi cammini di ricostruzione, per giungere a riacquistare la propria dignità, restituendosela reciprocamente.

È questo uno dei percorsi per realizzare la c.d. giustizia di prossimità, una prospettiva di vicinanza al cittadino non solo in senso ambientale, ma anche nel senso di una maggiore capacità di ascolto, di puntare a rispondere non solo a bisogni materiali (il risarcimento del danno), ma anche psicologici (la ricostruzione della persona dopo il danno subito).

Tutto ciò lascia intendere la ragione per la quale bisogna puntare alla mediazione come nuova cultura sia del vivere civile che del fare giustizia. I problemi derivanti dall'insicurezza sociale, dall'accentuarsi dei conflitti personali, dalla complessità delle dinamiche interetniche, trovano in questo istituto una prima risposta, non certo esaustiva e anzi spesso parziale, ma finora l'unica che si sia proposta come primario il compito di pacificazione sociale in tutti i campi, famiglia compresa. Si tratta di una prospettiva di forte valenza sociale, che non può essere ignorata.

È quindi importante una legge che disciplini la mediazione e la riparazione in modo graduale, sollecitando Regioni ed Enti locali a promuoverla nel modo più ampio. È importante sul piano culturale che la mediazione esca dalle piccole prospettive che portano ad intenderla solo come un ennesimo servizio sociale simile agli altri, per essere invece intesa nell'ottica significativa che le riconosce la qualità di essere portatrice di una precisa cultura di pacificazione e attribuisce alla figura del mediatore uno specifico ruolo sociale, quello di aiutare i cittadini, che a lui si rivolgono, a reagire alle molteplici situazioni problematiche in modo diverso e nuovo rispetto a quello esasperatamente conflittuale che il processo giudiziario non stempera, ma anzi contribuisce ad accentuare; ad accrescerne la competenza sociale, la capacità di superare le difficoltà relazionali sia di carattere familiare che sociale. Un tale ruolo va sottolineato e ribadito.

Perseguire questa nuova cultura, cominciando dal proporre una specifica legge d'inquadramento di tale istituto, formare operatori, giudici ma anche cittadini a questa diversa prospettiva è in compito che l'osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza non può non segnalare con vigore.

### **Capitolo III: *I minori in ospedale***

Un cenno merita infine il problema dei minori in ospedale. Si tratta di un problema tanto serio quanto per lo più trascurato.

Anzitutto non si conosce l'entità del fenomeno, che richiederebbe una specifica indagine.

Inoltre, com'è noto, esiste una tendenza accentuata alla sanitarizzazione del problema e ciò ha portato a sacrificare per lo più il diritto allo studio: in sostanza la malattia si configura come un fattore di dispersione scolastica, poiché molti ragazzi senza sostegno abbandonano gli studi.

Sono quindi necessari interventi istituzionali diretti a garantire sostegni scolastici a domicilio o in ospedale o direttamente o mediante il ricorso alle nuove tecnologie informatiche e telematiche.

Problema non diverso si pone per quanto attiene alla formazione del minore in ospedale, ed al sostegno formativo diretto ad assicurare all'adolescente il diritto all'inserimento nel mondo del lavoro.

Il discorso poi va allargato anche alla famiglia. Il primo punto riguarda i congedi parentali per assistere il figlio malato: in vari casi si registrano grandi difficoltà per i genitori a poter usufruire di tali congedi e ciò aggrava il problema e la sua gestione. Inoltre la malattia del figlio presenta aspetti particolarmente drammatici nella vita delle famiglie: la sofferenza del bambino è fattore ricorrente che induce a rinunciare a successive maternità o a ritardarle; essa incide spesso anche sulla vita e sulla relazione di coppia. Non risulta che ancora si sia sviluppata, come dovrebbe, un'attenzione ai risvolti traumatici sulle relazioni familiari di tali situazioni, né che siano previsti sistematici interventi di sostegno psicologico.

Nel piano d'azione un'attenzione al problema dei "più deboli tra i deboli", come è stato detto, non potrà mancare insieme ad una puntuale risposta ai problemi sottolineati.

## Conclusioni

**Riassumendo ora i punti più significativi del lavoro svolto, va sottolineato che dal confronto di idee e di posizioni diverse sono emerse novità interessanti sia come prospettive culturali relative alla lettura dei fenomeni sociali produttivi di patologie (così per la centralità acquisita dalla tematica della violenza grazie alla lettura fornita dall'O.M.S.; così a proposito dei concetti di devianza minorile e devianza familiare) sia nell'ambito delle risposte giuridiche e socio-sanitarie (la questione della riforma della giustizia minorile, l'abuso, l'adozione mite), che meritano un'attenta considerazione.**

Punto importante resta peraltro quello del sostegno alla genitorialità, che, affermato dall'art. 1 della L. 4.5.1983 n.184, non trova ancora purtroppo risposte adeguate. Non si può quindi non ripetere conclusivamente il discorso fatto in premessa: gli interventi più significativi esigono investimenti adeguati perché producano risultati. E' illusorio pensare di poter fare riforme efficaci a costo zero. La consapevolezza che, come già detto, servono investimenti adeguati, monitoraggio e ricerca per assicurare a tutti il diritto ad una migliore qualità della vita dovrà inevitabilmente condurre alle scelte più coerenti e più adeguate nell'interesse della comunità.

## Indice

<i>Cenni sul lavoro del gruppo di studio e ripartizione organica della materia trattata</i> .....	pag.1
---	-------

### PARTE I – I TEMI DI RILEVANZA TRASVERSALE

Premessa: <i>Investimenti, monitoraggio, ricerca</i> .....	pag.3
--	-------

#### Capitolo I: *I diritti dei minori*

1. <i>Introduzione</i> .....	pag.4
1.1 <i>Le proposte di interventi legislativi di più ampia portata</i> .....	pag.4
1.2 <i>Le modificazioni normative più limitate</i> .....	pag.6
1.3 <i>Le disposizioni vigenti non pienamente attuate</i> .....	pag.6
2. <i>La riforma della giustizia minorile e familiare</i> .....	pag.8

#### Capitolo II: *Risposte integrative/sostitutive alla famiglia non idonea*

1. <i>Introduzione</i> .....	pag.12
1.1 <i>Il diritto del minore alla famiglia e l'affidamento familiare: principi importanti, ma non attuati ed una riflessione sull'affidamento professionale</i> .....	pag.13
1.2 <i>L'adozione</i> .....	pag.17
1.3 <i>L'adozione mite</i> .....	pag.20
1.4 <i>Le comunità</i> .....	pag.22

### PARTE II - GLI APPROFONDIMENTI MONOTEMATICI

#### Capitolo I: *L'abuso*

1. <i>Il problema</i> .....	pag.26
2. <i>Le risorse</i> .....	pag.27
3. <i>L'intervento giudiziario: provvedimenti specifici</i> .....	pag.29
4. <i>L'"esperienza correttiva"</i> .....	pag.33
5. <i>La pedofilia</i> .....	pag.35

#### Capitolo II: *La devianza minorile*

1. <i>Il concetto di devianza minorile: vi sono sintomi di una svolta?</i> .....	pag.37
1.1 <i>Devianza e disagio minorile</i> .....	pag.37
1.2 <i>L'ampliamento della devianza da minorile a familiare</i> .....	pag.38
1.3 <i>La mancata attenzione al diritto penale familiare</i> .....	pag.39
2. <i>I temi da affrontare</i> .....	pag.39
2.1 <i>L'evoluzione della devianza minorile negli ultimi anni</i> .....	pag.39
2.2 <i>La devianza nella preadolescenza: l'imputabilità</i> .....	pag.40
3. <i>La risposta penale e la messa alla prova</i> .....	pag.41
4. <i>Gli interventi rieducativi</i> .....	pag.42
5. <i>L'ordinamento penitenziario minorile</i> .....	pag.43
6. <i>La mediazione e la riparazione</i> .....	pag.44

Capitolo III: <i>I minori in ospedale</i> .....	pag.45
---	--------

CONCLUSIONI .....	pag.46
-------------------	--------

## AREA: IL SOGGETTO IN ETA' EVOLUTIVA E I MEDIA

### Documento finale dell'Osservatorio dei minori – *Il soggetto in età evolutiva e i media*

*Coordinatrice:* prof.ssa Marina D'Amato

*Segreteria:* Maurizio Regosa

*Gruppo di lavoro:*

Guido Aliprandi

Aldo Bacchiocchi

Valeria Bruno, S.O.S. Il Telefono Azzurro

Laura Cancellieri

Adriana Ciampa

Silvana Guerra

Carmela Maietta

Vincenzo Montrasio

Rosanna Raineri

Nadia Pierantoni

Marialba Stefani

#### Premessa

L'ipotesi su cui il gruppo di lavoro ha coordinato le proprie azioni è stata quella di individuare due assi concettuali del rapporto minori e mass media. Il primo riguarda la programmazione per l'infanzia, all'interno del flusso televisivo, cinematografico, di internet e della pubblicità; il secondo concerne la rappresentazione stessa dell'infanzia, nel doppio significato di uso strumentale e simbolico dei bambini.

Per quanto riguarda entrambi gli assi, si è partiti dalla centralità del diritto del bambino, diritto che comprende la possibilità di esprimersi e di immaginare (cfr. artt. 13 e 17 della Convenzione Internazionale dei diritti del fanciullo, 1989), dall'importanza della soggettività infantile - che corrisponde al diritto al maggior vantaggio espresso dalla nostra Costituzione e ribadito dalla Convenzione Onu come superiore interesse del bambino – sul rapporto minori/media e in particolare minori/televisione, considerata come il mezzo di comunicazione di massa più diffuso, soprattutto in vista della ridefinizione del contratto di servizio della Rai e della riformulazione della legge regolatrice del sistema comunicativo.

Il gruppo di lavoro ha sostenuto l'imprescindibilità di considerare l'infanzia, anche in relazione al rapporto con i media, come una condizione sociale permanente del nostro Paese, e quindi non frammentabile in una molteplicità di riferimenti istituzionali di competenza.

### **Analisi**

Uno degli strumenti che meglio può offrire spunti per un'analisi il più possibile articolata del rapporto minori e media è il confronto con quanto avviene negli altri Paesi europei.

Il gruppo di lavoro ha pertanto deciso di esaminare le normative concernenti media e infanzia dei Paesi dell'Unione Europea e di valutare l'attività delle istituzioni italiane. Per due ordini di motivi:

- 1) attenersi alle Direttive Europee che chiedono uniformità di comportamento nei confronti dei minori;
- 2) prendere spunti per introdurre innovazioni nel nostro sistema di comunicazione.

Il gruppo di lavoro ha individuato la necessità di consentire a tutti i bambini d'Europa analoghe opportunità di fruizione e di tutela.

In questo senso si è realizzato un confronto su alcune questioni:

Quali sono le norme in Europa che tutelano l'infanzia e l'adolescenza, la loro rappresentazione e che eventualmente regolano la programmazione specializzata?

Esistono dei codici?

Quali le leggi che tutelano i bambini testimoni pubblicitari?

Quale utilizzo della segnaletica ai fini della tutela?

### **Svezia**

La regolamentazione svedese è applicabile solamente alle televisioni pubbliche e private che trasmettono dal territorio svedese, non a quelle che inviano il segnale da Paesi stranieri. La legge del 1991 concerne quindi solo le prime.

Nei due canali statali è vietata la pubblicità, pertanto il problema della pubblicità riguarda solo i canali privati.

E' vietata la pubblicità il cui target è costituito dai minori con meno di 12 anni.

Per quanto concerne la tutela dei maggiori di 12 anni, sono vietati gli spot prima, durante e dopo la programmazione per ragazzi nel prime time e in tutte le fasce orarie in cui si pensa che i minori siano davanti alla Tv.

In Svezia è altresì vietato impiegare personaggi resi noti dalla televisione come testimonial pubblicitari, così come, in virtù di un codice di autoregolamentazione, non si fa pubblicità di giocattoli da guerra..

Vige anche un sistema di advertising per avvertire i minori di 12 anni circa la caratteristica dei programmi che stanno per essere trasmessi: una scelta fatta partendo dalla considerazione che i bambini non sono capaci di distinguere il programma televisivo dalla pubblicità.

È stata rilevata anche l'importanza della presenza di un Garante che esercita il ruolo di difensore civico, al quale è possibile rivolgersi se si ritiene che in qualche sua parte la legge sia stata violata; a quest'ultimo il potere di rinviare il caso al tribunale.

La partecipazione dei minori a programmi televisivi è regolamentata.

La programmazione per i più giovani, pur essendo decisa in autonomia dalle televisioni, riflette la condivisa attenzione all'infanzia e non accade che vengano trasmessi programmi di contenuto violento prima delle 21.30.

La Svezia, durante il suo semestre di presidenza della Unione Europea, ha tentato, senza esito, di regolamentare a livello europeo la pubblicità in televisione e i programmi per bambini.

È stato sottolineato che questa normativa è sostenuta dalla stragrande maggioranza degli svedesi e in particolare dai consumatori, che hanno anche proposto di boicottare i canali che non la rispettano .

## **Germania**

In Germania esistono due leggi quadro che tutelano la gioventù anche in relazione ai contenuti mediatici.

Per quanto riguarda la pubblicità è in genere vietata quella del tabacco (non quella per gli alcolici); è possibile trasmetterne anche durante la programmazione per bambini (fra un programma e l'altro; non si possono quindi interrompere i programmi né lanciare quelli che in Italia si chiamano "consigli per gli acquisti").

In Germania esiste un Ente nazionale, con sedi federali, che si occupa di classificare i film, le videocassette, i dvd, i cd, i programmi televisivi, stabilendo le fasce d'età cui concedere la visione di tali prodotti.

Esiste anche un controllo da parte dei produttori per esempio cinematografici; in caso di disaccordo prevale il giudizio dell'Ente federale.

Esistono cinque livelli di tutela:

- senza limiti di età (il prodotto può essere sempre trasmesso in Tv, ma per esempio un minore di 6 anni può vederlo al cinema solo accompagnato da almeno un genitore);
- per maggiori di sei anni;
- per chi ha superato i 12;
- per i minori di 16 anni;
- solo per maggiorenni.

Sia in televisione che al cinema, a tali fasce d'età corrispondono fasce orarie:

- i prodotti per i minori dai 6 ai 12 devono essere trasmessi entro le 20;
- i prodotti per i minori dai 12 ai 16 devono essere trasmessi entro le 22;
- i prodotti per i minori dai 16 ai 18 devono essere trasmessi prima delle 24;
- solo i maggiorenni possono andare al cinema dopo le 24.

Anche le televisioni che trasmettono via cavo devono sottostare a queste leggi, che sono state peraltro estese anche ai prodotti informatici e ai videogiochi: per l'acquisto valgono le medesime regole di fasce d'età).

## **Francia**

*Per quanto riguarda la legislazione della Francia, occorre guardare alla legge 86 – 1067/1986. Di seguito i principali articoli:*

art. 3 : Istituzione di una Commissione Nazionale della comunicazione e delle libertà.

art. 4: La Commissione è composta da 13 membri nominati per decreto, con mandato irrevocabile e non rinnovabile, per 9 anni.

art. 5: La funzione dei membri della Commissione sono incompatibili con qualsiasi mandato elettivo, con qualsiasi impiego pubblico e attività privata.

art. 15: La Commissione vigila sulla protezione dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno della programmazione televisiva.

art. 18: Ogni anno la Commissione stila un rapporto pubblico che rendiconta la sua attività.

art. 33: Un decreto del consiglio di Stato fissa: le regole relative alla durata dell'autorizzazione; le regole generali della programmazione; le condizioni generali di produzione delle opere diffuse; le regole applicabili alla pubblicità; il regime di diffusione delle opere cinematografiche e audiovisive

art. 42: La Commissione può obbligare i titolari di una licenza a rispettare i regolamenti tramite la sospensione della licenza per un mese o più .

art. 43: I messaggi pubblicitari devono essere riconoscibili.

art. 48: Un "Quaderno" di incarichi definisce gli obblighi di tutte le società televisive nazionali, specie di quelle che hanno una missione educativa, culturale, sociale. Esso fissa anche oggetto, durata e modalità di programmazione dei messaggi pubblicitari.

Art. 58: Television française 1 è trasferita al settore privato.

Art. 62: Un decreto del Consiglio di Stato stabilisce le regole di programmazione anche per una Tv privata (vedi art. 33).

Art. 64: Le tv private devono inoltre garantire: la diffusione di programmi culturali ed educativi; la diffusione privilegiata di opere francesi; i loro contributi ad azioni culturali ed educative; il loro contributo nell'assicurare alla Francia una presenza culturale all'estero; il loro contributo nel

sostenere finanziariamente l'industria cinematografica; il volume e la frequenza previsti per l'informazione, gli approfondimenti, i documentari.

Art. 70 : Il "Quaderno" di incarichi fissa anche un numero massimo annuale di diffusione e ritrasmissione di opere cinematografiche; obbliga ad una percentuale maggioritaria di opere di origine comunitaria e francese; fissa l'orario per la diffusione di queste opere.

Art. 73: Per lo più, un'opera cinematografica non può essere interrotta da più di un messaggio pubblicitario, chiaramente identificabile, ma le Tv con canone non possono fare neanche una interruzione.

Oltre alla suddetta legge, va tenuta anche presente la Decisione n° 98-713/1998, che approva i dispositivi relativi alla protezione del pubblico giovane su France 2 e France 3, conclusa tra il Consiglio Superiore dell'audiovisivo, che agisce in nome dello Stato, e ciascuna delle suddette società.

L'art. 15 della legge 86-1067/86 è modificato: è il Consiglio Superiore dell'audiovisivo a vegliare sulla tutela televisiva dei minori. France 2 e France 3 devono rispettare le regole relative alla tutela del pubblico giovane.

1. Dalle 6 alle 22 la programmazione deve avere carattere familiare: la violenza, anche psicologica, non deve essere percepita come continua, onnipresente o unica soluzione dei conflitti. La classificazione delle opere cinematografiche e audiovisive ha 5 livelli di tutela:

- Per tutti;
- Con scene che possono turbare il pubblico giovane;
- Per i maggiori di 12 anni, con scene di violenza fisica o psicologica sistematica o ripetuta;
- Per i maggiori di 16, con scene erotiche o di grande violenza;
- Per i maggiorenni; opere pornografiche o di estrema violenza.

Questa classificazione vale anche nel momento in cui le opere cinematografiche passano in TV. Una Commissione apposita le visiona.

2. E' approntata un'apposita segnaletica, che deve apparire nei trailers, nei titoli di testa, nelle pubblicazioni che riportano la programmazione TV. Quanto più sale l'età del divieto, tanto più a lungo devono comparire i segnali.

3. I programmi con divieti e i loro trailers non possono essere presenti durante la programmazione specifica, né in prossimità. Le opere vietate ai minori di 16 anni possono andare in onda solo dopo le 22.30. Quelle vietate ai 18 sono proibite in qualsiasi orario.

Il pubblico deve essere avvertito anche quando immagini drammatiche si trovino all'interno dei telegiornali o di altri programmi.

**Lo “State party report” completa il quadro normativo nel modo che segue:**

Si garantisce l'accesso all'informazione.

Si incoraggia la media education.

Le informazioni non devono avere contenuti contrari alla decenza o che incitino al suicidio.

Si ritiene che i bambini di tutte le età accedano alla stampa.

Divieto per le pubblicazioni che incitino a commettere qualsiasi crimine, che siano contro la morale o che incoraggino i pregiudizi razziali. Proibite le pubblicità di alcool e tabacco.

Una Commissione esercita un controllo a posteriori, verso gli editori e verso i contenuti delle opere, con possibilità di sanzionare le violazioni.

Interdizioni sono anche previste per pubblicazioni di carattere licenzioso o che incitino alla droga. L'interdizione si può esercitare sulla vendita delle suddette pubblicazioni, sulla loro pubblicità tramite manifesti o display.

I canali privati sono invitati a realizzare programmi specifici per ragazzi, a diversificarli (aumentando l'offerta), a renderli identificabili, ad “armonizzare” la loro programmazione con quella dei due canali pubblici, a fare particolare attenzione alle immagini che potrebbero turbare il pubblico più giovane, a fornire un sostegno economico alla produzione di programmi per ragazzi.

Il Centro Nazionale di Documentazione per l'Insegnamento provvede a programmi scolastici – “Paroles d'école” – su France 3, per bambini dell'asilo, delle elementari, delle medie.

È istituito il Minitel, terminale televisivo interattivo, per scegliere e controllare l'accesso ai programmi; si richiede che i genitori supervisionino l'uso di questo apparecchio.

Anche sulla confezione delle videocassette deve comparire la certificazione di classificazione del film.

## **Spagna**

L'articolo 39 della Costituzione Spagnola del 1978 stabilisce che i pubblici poteri assicurano la protezione sociale, economica e giuridica della famiglia, inclusi pertanto i minorenni, aggiungendo che l'infanzia godrà della protezione prevista negli accordi internazionali che ne tutelano i diritti.

La Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia, del 20 novembre 1989, ratificata a suo tempo dalla Spagna, stabilisce, all'articolo 16, che nessun bambino sarà oggetto di ingerenze arbitrarie o illegali nella vita privata, famiglia, domicilio o corrispondenza propria, né di attacchi illegali alla sua onorabilità e alla sua reputazione. Aggiunge che il bambino ha diritto alla protezione della legge contro tali ingerenze o attacchi.

Ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione Spagnola, la Convenzione è stata recepita, in virtù della suddetta ratifica, nell'ordinamento giuridico spagnolo. Ai sensi inoltre dell'articolo 10.2 del testo costituzionale, i precetti di tale Convenzione costituiscono una guida ermeneutica al momento della determinazione del senso e della portata dei diritti che la Costituzione spagnola riconosce ai minori. D'altra parte, come sviluppo dell'articolo 39 della Costituzione Spagnola venne approvata a suo tempo la Legge Organica 1/1996, del 15 gennaio, sulla Protezione Giuridica dei Minori, che modifica parzialmente il Codice civile e il Codice di Procedura Civile. Questa Legge, all'articolo 4, riconosce il diritto dei minori all'onore, all'intimità personale ed alla propria immagine, aggiungendo che la diffusione d'informazione o l'utilizzo di immagini o del nome dei minori sui mass media che possano implicare un'intromissione illegittima nella loro intimità, onore o reputazione, o che sia contraria ai loro interessi, determinerà l'intervento del *Ministerio Fiscal* (equivalente, in Italia, al Procuratore della Repubblica), che richiederà immediatamente le misure cautelari e di protezione previste dalla legge e stabilirà gli indennizzi corrispondenti ai danni causati.

A tal fine, si considera intromissione illegittima nel diritto all'onore, all'intimità personale e all'immagine stessa del minore un qualsivoglia utilizzo della sua immagine o del suo nome nei mezzi di comunicazione, che possa portare discapito al suo onore o alla sua reputazione, o che sia contrario ai suoi interessi, anche se risulta il consenso del minore o dei suoi rappresentanti legali.

La legge attribuisce al *Ministerio Fiscal* l'esercizio delle azioni che necessarie per la tutela di tale diritto. Il *Ministerio Fiscal* potrà agire d'ufficio o su richiesta, sia dello stesso minore, sia di qualsiasi persona interessata (fisica, giuridica o ente pubblico). I rappresentanti legali del minore potranno anche interporre le azioni opportune per la difesa dei suoi diritti.

La legge, inoltre, obbliga i genitori e i tutori a rispettare il diritto del minore all'onore, all'intimità ed alla stessa immagine, così come a proteggerlo di fronte a possibili attacchi di terzi.

Con questa regolazione, la Legge Organica 1/1996, del 15 gennaio, rinforza, per i minori, i meccanismi di garanzia già stabiliti nella Legge Organica 1/1982, del 5 maggio, sulla protezione civile del diritto all'onore, all'intimità personale ed alla propria immagine, proibendo, in tal senso, la diffusione di dati o di immagini riferite ai minorenni nei mezzi di comunicazione quando sia contraria ai suoi interessi, anche se risulta il consenso del minore. S'intende così proteggere il minore per evitare che possa essere oggetto di manipolazione, anche da parte dei suoi rappresentanti legali.

Su un altro ordine di cose, l'articolo 13 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, dopo aver riconosciuto il diritto alla libertà d'espressione, stabilisce che questo diritto include, tra gli altri aspetti, la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni tipo. L'articolo 17

della Convenzione, da parte sua, dopo aver riconosciuto l'importante funzione dei mezzi di comunicazione sociale, si occupa della necessità di vigilare affinché il bambino abbia accesso all'informazione e, in tal senso, essi dovranno promuovere l'elaborazione di linee guida per proteggere il bambino da ogni informazione e materiale dannosi per il suo benessere.

In Spagna, la Legge Organica 1/1996, del 15 gennaio, all'articolo 5 riconosce il diritto dei minori a cercare, ricevere e utilizzare l'informazione adeguata al proprio sviluppo, raccomandando ai genitori che l'informazione che essi ricevono sia veritiera, pluralistica e rispettosa dei principi costituzionali. Il precetto aggiunge specificamente che le Amministrazioni Pubbliche vigileranno affinché i mezzi di comunicazione sociale, nei messaggi rivolti ai minori, promuovano i valori di parità, solidarietà e rispetto degli altri, evitino immagini di violenza, sfruttamento nei rapporti interpersonali o che riflettano un trattamento degradante o sessista.

Inoltre, la Legge Organica 1/1996, del 15 gennaio, prevede che possa essere regolata da norme speciali la pubblicità ovvero i messaggi rivolti ai minori o trasmessi nella programmazione ad essi destinata, al fine di garantire che non li pregiudichino moralmente o fisicamente.

La Legge Organica 1/1996 attribuisce, infine, al *Ministerio Fiscal* e alle Amministrazioni Pubbliche competenti in materia di protezione dei minori l'esercizio di azioni di cessazione o rettificazione della pubblicità illecita, salve restando le azioni che possano promuovere altri soggetti legittimati a tali effetti.

Indipendentemente da quanto sopra, la stessa legge (art. 11) prevede che, esercitando le rispettive competenze, le diverse Amministrazioni Pubbliche devono tenere conto delle necessità dei minori nei diversi ambiti, tra i quali è espressamente citato quello relativo ai mass media.

Prima di questa norma legale, la Legge 34/1988, Legge Generale sulla Pubblicità, ha considerato illecita la pubblicità che attenta alla dignità della persona o vulnera i valori ed i diritti riconosciuti dalla Costituzione Spagnola, specie per quanto riguarda l'infanzia e la gioventù.

Su un altro ordine di cose, la Legge 25/1994, del 12 luglio, ha incorporato all'ordinamento giuridico spagnolo la Direttiva 89/52/CEE, sulla coordinazione dei provvedimenti legali, regolamentari e amministrativi degli Stati membri, relativi all'esercizio di attività di radiodiffusione e televisive. Tale Direttiva è stata modificata dalla Direttiva 97/36/CEE, del 30 giugno, obbligando da parte sua alla modifica del contenuto della Legge suindicata, mediante la Legge 22/1999, del 7 giugno.

Ebbene, la Legge 25/1994, del 12 luglio, come modificata dalla Legge 22/1999 del 7 giugno, stabilisce, in modo generale, che il proprio obiettivo è, tra gli altri, quello di difendere gli interessi legittimi degli utenti e, in maniera speciale, dei minori, per preservare il loro corretto sviluppo fisico, mentale e morale. A tal fine la legge dedica uno specifico capitolo alla protezione dei minori.

In tale capitolo si raccolgono, in primo luogo, norme di protezione dei minori di fronte alla pubblicità ed alle televendite. In questo modo si segnala che la pubblicità in televisione non potrà contenere immagini o messaggi che possano danneggiare moralmente o fisicamente i minori, per cui a tal fine dovranno essere rispettati una serie di principi: non si dovrà invitare direttamente i minori all'acquisto di un prodotto o di un servizio, sfruttando la loro inesperienza o credulità, né persuadere i genitori o tutori all'acquisto di tali prodotti o servizi; in nessun caso si dovrà sfruttare la speciale fiducia dei bambini nei propri genitori, professori o altre persone, come professionisti dei programmi infantili, o personaggi di fantasia; non si potrà, senza un giustificato motivo, presentare bambini in situazioni di pericolo; se si tratta di giocattoli, la pubblicità o la televendita non dovranno indurre ad errore sulle loro caratteristiche, né sulla loro sicurezza, nonché sulle capacità e attitudini necessarie per utilizzare tali giocattoli senza che provochino danni.

La televendita, inoltre, non dovrà invitare i minori ad acquistare o prendere in affitto direttamente prodotti o beni o a contrattare la prestazione di servizi.

In secondo luogo il capitolo si occupa della protezione dei minori di fronte alla programmazione. A tal fine stabilisce che le trasmissioni televisive non potranno includere programmi, scene o messaggi che possano danneggiare seriamente lo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori, né programmi che alimentino l'odio, il disprezzo o la discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, nazionalità, opinione o qualsiasi altra circostanza personale o sociale.

S'impone altresì una limitazione oraria alla trasmissione di programmi che possano danneggiare lo sviluppo dei minori, limitandoli alla fascia oraria compresa tra le ore 22 e le 6 del giorno dopo, e facendoli inoltre oggetto di avvertenza tramite segnalazioni acustiche ed ottiche. Se i suddetti programmi sono trasmessi in chiaro, dovranno essere identificati mediante un simbolo visivo per tutta la loro durata.

Allo stesso modo, all'inizio della trasmissione di ogni programma televisivo e ad ogni ripresa dopo le interruzioni pubblicitarie o spot di televendita, gli spettatori dovranno essere informati della maggiore o minore idoneità per i minorenni, attraverso un'avvertenza realizzata con mezzi ottici e acustici e che dovrà contenere una qualificazione orientativa. Se si tratta di spettacoli cinematografici, tale qualificazione sarà la stessa attribuitagli per la diffusione nelle sale cinematografiche o nel mercato dell'home-video. Ciononostante, gli operatori della televisione potranno completare la qualificazione con indicazioni più precise per una migliore informazione dei genitori o dei responsabili dei minori. Negli altri programmi, saranno gli operatori stessi ad attribuire la qualificazione alle loro trasmissioni, sia individualmente, sia in modo coordinato.

Infine, nell'ambito delle norme specifiche sulle bevande alcoliche, la Legge, dopo aver proibito qualsiasi forma diretta o indiretta di pubblicità o di televendita di quelle con gradazione superiore al venti per cento, stabilisce, riguardo alle restanti, che tale pubblicità o televendita non potrà essere specificamente rivolta ai minorenni né, in modo particolare, presentare i minori come consumatori di tali bevande.

È necessario inoltre considerare che la protezione dei minori è competenza trasferita alle Comunità Autonome (Regioni), di modo che i parlamenti regionali e le autorità amministrative di quest'ambito territoriale hanno anche approvato norme sulla materia. In tali norme sono inclusi precetti orientati alla protezione dei minori, di fronte ai mezzi di comunicazione scritti o audiovisivi.

Con la suddetta normativa s'intende trovare un equilibrio adeguato tra due beni giuridici che devono essere garantiti, come sono, da una parte, la protezione dell'infanzia e, dall'altra, il diritto all'informazione e alla libera espressione. La prima costituisce senz'altro una limitazione ai secondi, sebbene non possa oltrepassare lo strettamente imprescindibile, alla vista dell'ampiezza con cui la Costituzione Spagnola riconosce questi diritti fondamentali, senza dimenticare il carattere sostanziale della libertà ideologica ad uno Stato democratico di diritto. In questo quadro, va segnalato che attualmente esiste in Spagna una forte sensibilità sociale verso le questioni concernenti l'infanzia, una delle quali è precisamente la sua protezione di fronte ai mezzi di comunicazione sociale e alla pubblicità, dal punto di vista della prevalenza del principio del superiore interesse del minore, a cui fa riferimento la Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia, e che è reiterato dalla Legge Organica 1/ 1996 del 15 gennaio.

### **La Consulta Qualità Rai**

La finalità della Consulta Qualità Rai consiste nel visionare o ascoltare i programmi televisivi e radiofonici trasmessi, eventualmente esprimendo un parere che tiene conto di varie linee guida, in particolare del Contratto di Servizio della Rai con lo Stato e del Manuale dei diritti e dei doveri degli operatori radiotelevisivi, che recepisce le norme dei vari codici.

I limiti del lavoro della Consulta consistono soprattutto nel fatto che viene visionato il materiale già andato in onda, senza dunque possibilità di intervento prima della trasmissione.

I pareri sono riservati e vengono inviati al Cda Rai e al direttore generale, ai quali spetta la decisione di far conoscere tali pareri ai direttori di testata e/o di rete per eventuali sanzioni.

I principali punti dolenti registrati dalla Consulta sono rappresentati dai telegiornali, in particolare quelli serali, dai varietà (a causa delle frequenti volgarità) e dai film (spesso violenti).

Da una ricerca UE su dati Eurostat e Nielsen & Creating risulta che i ragazzi passano più tempo su Internet che davanti alla Tv (almeno per quando riguarda il ceto medio).

Alcuni problemi:

- pochissimi contenuti di qualità in italiano (in Usa Internet, come la multimedialità, è nata dalla scuola e dall'università; è passata al business solo in un secondo momento);
- il controllo sui contenuti è troppo costoso, quello su black lists è limitante; i filtri sono comunque tutti parziali, e influiscono sulla deresponsabilizzazione dei genitori – che tra l'altro sono spesso meno esperti dei figli e possono intervenire solo in scarsa misura; inoltre i filtri non funzionano per le chat;
- la Media Education è fra le azioni maggiormente positive;
- Internet è transnazionale, mentre la legalità è territoriale;
- tramite cookie, gli utenti sono controllati; se tornano spesso su un sito, a un certo punto appaiono loro dei richiami;
- è impossibile controllare il sistema “pair to pair” (nato per scambi di materiale riservato di carattere scientifico, medico, informatico).

## **Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'adolescenza**

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

Proposta di documento del terzo gruppo:

“Sviluppo delle politiche a livello regionale e internazionale”

### **Partecipanti al gruppo:**

Dott.ssa Giuseppina Coppo, Dirigente servizio famiglia, minori, dipendenze, Regione Lombardia - Coordinatrice del gruppo

Dott. Marco Griffini (Dott. Alessandro Baldo, sostituto), Presidente Ai. Bi.

Prof. Vincenzo Montrasio, Facoltà di Medicina, Scuola di Psicologia del ciclo vita

Prof. Giovanni Micali (Dott.ssa Laura Baldassarre, sostituta, Dott.ssa Donata Lodi, sostituta), Presidente Comitato italiano Unicef

Prof. Ernesto Caffo (Dott.ssa Manuela Liverani, sostituta), Presidente Telefono Azzurro

Dott.ssa Rita Tommasini, Uil

Dott.ssa Cynthia Fico, Direzione generale per le politiche abitative, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dott.ssa Daniela Lastrì, Assessore alla Pubblica Istruzione, Politiche Infanzia, Comune di Firenze, in rappresentanza dell'ANCI

Don Oreste Benzi (Dott. Giorgio Malaspina sostituto, Dott. Walter Martini sostituto), Presidente Ass. Papa Giovanni XXIII°

Dott. Giuseppe Cammareri (Dott. Pasquale Capaldo, sostituto), Direttore Generale Ministero Pubblica Istruzione

Dott.ssa Fiorenza D'Ippolito (Dott.ssa Giselda Scalera, sostituta), Direttore Ufficio V Dipartimento prevenzione, Ministero della Salute

Dott.ssa Cristina Collura, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dott.ssa Adriana Ciampa, Dott.ssa Mara Cardona Albini, Servizio Minori, Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali

Dott. Emanuele Pellicanò, Dott. Luca Spiniello, Dott.ssa Erika Bernacchi, Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, verbalizzanti.

### **Altri membri iscritti al gruppo:**

#### **Dott. Lucio Babolin, Presidente CNCA**

Dott. Aldo Bacchiocchi, Sindaco, Comune di San Lazzaro di Savena

Dott.ssa Daniela Calzoni, Presidente Arci Ragazzi

Dott.ssa Fiorella Cava, Segretario Nazionale SUNAS

Dott.ssa Alessandra Corò, Dirigente responsabile Ufficio minori, Regione Veneto

Dott.ssa Paola Rossi, Presidente Ordine Nazionale Assistenti sociali

Dott.ssa Alfrida Tonizzo, Coordinamento Nazionale "Dalla parte dei bambini"

Dott. Francesco Tristaino, Presidente Consiglio Regionale, Ordine Psicologi Calabria

Dott. Vinicio Biagi, Dirigente Osservatorio sociale, Regione Toscana

**Min. Plen. Carlo Marsili, Direttore Generale Italiani all'Estero e Politiche Migratorie Ufficio V, Ministero degli Affari Esteri**

## INDICE

<b>PIANO NAZIONALE DI AZIONE E DI INTERVENTO PER LA TUTELA DEI DIRITTI E LO SVILUPPO DEI SOGGETTI IN ETÀ EVOLUTIVA.....</b>	<b>119</b>
<b>PROPOSTA DI DOCUMENTO DEL TERZO GRUPPO: .....</b>	<b>119</b>
<b>“SVILUPPO DELLE POLITICHE A LIVELLO REGIONALE E INTERNAZIONALE” .....</b>	<b>119</b>
ALTRI MEMBRI ISCRITTI AL GRUPPO: .....	120
<b>LE LINEE DI SVILUPPO .....</b>	<b>122</b>
FONTI .....	122
FAMIGLIA .....	123
BAMBINI .....	126
ADOLESCENTI .....	127
STUDIO E LAVORO .....	129
PARI OPPORTUNITÀ .....	129
RIDUZIONE DELLE POVERTÀ E DELL'EMARGINAZIONE .....	130
EQUITÀ.....	132
<b>LE POLITICHE REGIONALI.....</b>	<b>135</b>
L'ESTERNALIZZAZIONE QUALE REALIZZAZIONE DELLA SUSSIDIARIETÀ.....	138
LE RISORSE .....	139
I DATI .....	141
<b>ALCUNE SITUAZIONI A LIVELLO EUROPEO .....</b>	<b>145</b>
LA POVERTÀ INFANTILE.....	145
ISTRUZIONE PRE PRIMARIA .....	147
LAVORATRICI MADRI .....	149
LE RISORSE DEDICATE .....	150
<b>LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE AL SERVIZIO DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA. 151</b>	

## Le linee di sviluppo

**In questo Piano si indicano alla società civile, alle Regioni e agli enti locali i principali obiettivi sociali, ambientali ed economici per migliorare la qualità della vita delle nuove generazioni.**

L'evoluzione del sistema sociale sostenibile dovrà superare l'attuale frammentarietà di risposte e ricondurre all'ambito "famiglia" l'analisi d'ogni problematica tutelando l'individualità del bambino.

**Sarà necessario riconoscere il valore "sociale" della prestazione svolta dalla famiglia, favorendo l'evoluzione del ruolo della donna da custode del "focolare" ad attore sociale e riconoscendo formalmente la valenza "imprenditoriale" dell'attività d'educatrice che si esplica anche nell'accudimento dei piccoli.**

Il benessere delle famiglie, quale via per il benessere delle giovani generazioni e della società, sarà al centro della programmazione sociale regionale e locale,

- favorendo le risposte autonome delle famiglie,
- migliorando l'attenzione alle giovani generazioni,
- ampliando l'offerta di opportunità in ogni ambito territoriale.

Obiettivo è anche quello di riportare i giovani a partecipare più attivamente e con consapevolezza all'evoluzione del contesto che li circonda e alla gestione del "pubblico", diffondendo una cultura che parte dalla realtà del quotidiano.

Il documento non riporta le ampie e complesse analisi attuate dagli studiosi della famiglia e dei giovani, evidenzia solo alcuni dei dati attualmente disponibili, che sono non omogenei e frammentati, attua una sintesi dei punti significativi da governare secondo alcune aree, focalizza l'attuale situazione delle Regioni, evidenzia alcuni aspetti significativi a livello europeo e si apre alla cooperazione internazionale.

## ***Fonti***

Per la stesura di questo documento si è tenuto conto, partendo e riconfermando il Piano d'azione precedente, della normativa vigente, dell'esperienza, delle indicazioni e dei suggerimenti tratti da numerosi documenti consultati nonché dei patti sottoscritti dal Governo a livello Europeo.

Matrice di ogni riflessione è quanto sancito nella recente Sessione Speciale dell'Assemblea delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (New York, 8-10 maggio 2002) ove i Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto il documento "Un mondo a misura di bambino", composto da una Dichiarazione e da un Piano d'Azione.

Nella Dichiarazione, tra l'altro, si sottolinea: "Non lasciare alcun bambino indietro. Ogni ragazza ed ogni ragazzo nascono liberi ed eguali in dignità e diritti: perciò si deve porre fine ad ogni forma di discriminazione che condiziona lo sviluppo dell'infanzia", ed ancora: "La discriminazione dà impulso ad una spirale di emarginazione economica e sociale che si autoalimenta e che mina la capacità dei bambini

di svilupparsi completamente. Noi faremo ogni sforzo per eliminare ogni tipo di discriminazione contro i bambini, sia essa legata alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione del bambino e dei suoi genitori o dei suoi tutori, sia alle opinioni politiche e d'altro genere, alla nazionalità, alla provenienza etnica o sociale, alla proprietà, a una condizione di disabilità, alla nascita o ad altri status".

Ci sembra importante ricordare, tra l'altro, il vertice europeo di Nizza (7-9 dicembre 2000), il vertice di Barcellona (15 e 16 marzo 2002) con la sottoscrizione del "Piano d'azione sulla mobilità e le competenze".

Ci si è inoltre avvalsi delle numerose e qualificate pubblicazioni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha garantito un supporto fondamentale durante tutti i lavori.

### **I macro obiettivi di questo piano collimano con quelli sottoscritti a Barcellona che impegnano il Governo a:**

- adottare Piani d'azione nazionali per ridurre di molto le persone che rischiano la povertà e l'emarginazione entro il 2010,
- sviluppare gli asili per il 90% almeno dei bambini tra 3 e 6 anni ed i nidi d'infanzia per il 33% almeno dei bambini di meno di 3 anni.

Ogni Regione dovrà governare la programmazione, facendo in modo che gli interventi da realizzare migliorino la qualità della vita, in particolare quella dei giovani.

La relazione al Parlamento porrà in evidenza se si sono raggiunti gli obiettivi e quindi se la qualità della vita sarà migliorata significativamente.

### ***Famiglia***

Non è possibile affrontare il tema dei minori senza partire dal contesto familiare.

Le politiche familiari sono una novità per il nostro paese: di solito, infatti, si riscontrano interventi destinati all'individuo più che alla famiglia.

Le politiche sociali devono riconoscere i diritti di solidarietà interna ed esterna delle famiglie e pertanto produrre integrazione, intesa come:

- solidarietà anziché individualismo,
- capacità di connettere in modo sensato i differenti bisogni e le differenti dimensioni esistenziali della vita quotidiana;
- individuazione della famiglia quale soggetto attivo della comunità e delle stesse politiche sociali.

**E' necessario quindi insistere su scelte politiche che sostengano la famiglia, nel suo ruolo insostituibile di riproduttore del sistema sociale, dove i bambini e gli adolescenti trovano le**

risposte ai bisogni psicologici, biologici e sociali, dove si realizza l'avvio del processo di socializzazione e di apprendimento, e di conseguenza l'interiorizzazione dei valori e degli stili di vita che sono propri di un certo sistema sociale. La programmazione regionale dovrà dare una risposta soddisfacente alla combinazione di impegni familiari, lavoro extra domestico e cura dei figli. Non si tratta solo di un intreccio di tempi e metodi, ma anche di un insieme di culture e codici simbolici differenti ed eterogenei quali l'espressività familiare, la strumentalità del lavoro, i compiti e gli stili educativi.

E' necessario cogliere anche la richiesta delle famiglie rispetto ad una maggiore disponibilità di risorse per attivare relazioni con il mercato dei servizi e la propensione a partecipare alla gestione dei medesimi, sostenendo l'associazionismo familiare.

Il sostegno alle famiglie può realizzarsi non solo tramite l'erogazione di servizi sociali, educativi, sanitari e di aggregazione, che devono necessariamente adeguarsi alle necessità delle famiglie stesse (e non viceversa) rispettando la loro libertà di scelta, ma anche attraverso altri numerosi interventi quali, ad esempio:

- offrire un'organizzazione delle città e degli orari più a misura di bambino,
- creare nuove aree verdi e parchi gioco,
- sviluppare i servizi socio educativi per la prima infanzia e gli spazi aggregativi per l'adolescenza,
- sviluppare opportunità che facilitino la vita delle famiglie e migliorino la vita dei figli,
- valorizzare formalmente il lavoro sociale delle donne svolto all'interno delle famiglie,
- realizzare una defiscalizzazione mirata (es.: azzeramento degli oneri fiscali per baby sitter, detraibilità dalle tasse degli oneri sostenuti per l'educazione dei figli, ecc.) attuando anche un riordino ed una razionalizzazione degli interventi già in essere, compresi quelli attuati anche dai Comuni <sup>(15)</sup>,
- riconoscere e compensare i "costi" che i genitori sostengono per allevare i figli durante le diverse fasi di crescita, tutelando anche le situazioni di handicap,
- rendere più flessibile l'organizzazione del lavoro sia per le donne sia per i padri,
- erogare aiuti economici a supporto di particolari situazioni di fasi della vita (matri che rinunciano a lavorare per accudire i figli, alle coppie che vorrebbero sposarsi ma non riescono a trovare casa, ed altro)
- migliorare la degenza ospedaliera dei bambini., ecc.

In sintesi si ritiene che per migliorare la qualità della vita delle nuove generazioni sia necessario attuare un coordinamento ed una sincronizzazione tra la dimensione familiare, sociale - area relazionale - e culturale per favorire uno sviluppo armonico sotto il profilo psico - fisico - relazionale del minore nonché tra l'istruzione, l'occupazione, la protezione sociale ed il reddito.

Sarebbe opportuno incrementare le misure volte a conciliare la vita familiare e lavorativa delle giovani coppie, anche attraverso l'applicazione di orari di lavoro concordati, l'incentivazione di forme di "baby sitter", tate, nidi condominiali, mamme di sostegno, nidi o micro nidi aziendali, a fianco allo sviluppo dei tradizionali servizi socio educativi per la prima infanzia - resi più flessibili e rispondenti ai bisogni dei bimbi e delle famiglie. Non dimentichiamo inoltre che il sostegno offerto dalle reti primarie (la famiglia d'origine) si rivela un'efficace risorsa relazionale, capace di adattarsi con flessibilità e dinamicità alle esigenze familiari, ciò significa riconoscere che spesso volte i "nonni" diventano il volano dell'organizzazione delle famiglie giovani.

In questo senso si ribadisce l'importanza di innalzare la qualità dell'intero sistema sociale, puntando anche al miglioramento delle Pubbliche Amministrazioni: lo Stato e le Regioni, per quanto di competenza, sono innanzitutto chiamati ad attuare tutti gli sforzi per semplificare ed adeguare il quadro normativo di riferimento alle famiglie, ai giovani ed ai bambini.

Il modello sociale deve evolversi sulla base di un sistema di interventi ed azioni positive mirate a:

- recuperare la funzione educativa della famiglia e della società nel suo insieme, tenendo conto che l'attuale problematicità del compito educativo dei genitori è conseguenza della complessità dell'organizzazione della vita sociale e familiare, oltre che sintomo della trasformazione in corso dei valori etici della società e delle relative scelte politiche,
- sostenere la famiglia attraverso il miglioramento delle reti relazionali,
- acquisire buoni risultati economici mediante la riduzione della "distanza" tra i ricchi e i poveri, sostenendo la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, applicando conseguentemente politiche di inclusione sociale,
- sostenere la donna madre sola, separata, divorziata oppure vittima di violenza, per evitare che i bambini subiscano situazioni di povertà estrema, economica e relazionale,
- riequilibrare i rapporti tra le generazioni in modo che i giovani trovino negli adulti aiuto verso l'autonomia evitando di prolungare le situazioni la dipendenza.

**E' necessario creare una forte interazione tra le autorità locali e nazionali, le associazioni familiari, le organizzazioni del non profit, i lavoratori, i media, il mondo della scuola, i decisori politici per un processo di rivalutazione della qualità del vivere in famiglia.**

**E' altresì opportuno stabilire un approccio globale e pluridisciplinare dei servizi e dei progetti che mirino a ridurre drasticamente qualunque tipo di violenza familiare e non contro le donne ed i bambini, favorendo la programmazione congiunta socio assistenziale e socio sanitaria, nonché promuovendo l'attivazione di una rete di servizi ed una gamma di interventi flessibili in grado di prendere in carico la situazione, con l'obiettivo di accompagnare all'autonomia.**

---

<sup>15</sup> Ogni Comune applica criteri differenti di compartecipazione, creando situazioni di non equità per i cittadini. Si potrebbero concordare alcune regole di base da applicare in modo analogo in tutte le Regioni

## *Bambini*

Il Piano deve concentrare l'attenzione sui minori che vivono all'interno delle famiglie, ma anche, e soprattutto, su quelli che sono "fuori" dalle famiglie.

Obiettivo prioritario nazionale è il miglioramento qualitativo della vita delle giovani generazioni, orientando le risorse, non solo quelle economiche, verso obiettivi orizzontali d'interesse comune, compresa la coesione economica e sociale.

E' necessario affrontare anche i complessi problemi dei numerosi minori che vivono in situazione di povertà, di quelli di altra nazionalità non accompagnati presenti nel nostro paese, dei figli dei rifugiati o di coloro che hanno chiesto asilo politico.

La maturità della società civile si riconosce anche dall'impegno profuso nell'aiutare i bambini che, in altre parti del mondo, vivono in situazione di massima indigenza dovuto non solo a carestie e malattie. Soprattutto si richiede un comportamento maturo dei massimi responsabili affinché non si creino nuovi focolari di guerre con la consapevolezza che una guerra produce un danno incommensurabile anche ai bambini che sopravvivono.

La Convenzione del 1989 e la Sessione Speciale di New York ci invitano, infatti, ad attuare interventi di protezione ed integrazione nei confronti dei bambini stranieri, accompagnati e non, che sono in Italia, nonché a sviluppare, secondo la L. 476/98, che recepisce la Convenzione dell'Aja, la cooperazione internazionale per migliorare le condizioni di vita dei bambini nei paesi di origine.

Si vuole promuovere su tutto il territorio nazionale, una cultura attenta ad un sano e positivo sviluppo del bambino, sviluppando negli adulti una "cultura" di maggiore ed attenzione alle esigenze delle giovani generazioni

### **Alla realizzazione di questi obiettivi concorrono:**

- la riduzione della violenza fisica e/o psicologica contro donne e bambini,
- lo sviluppo della cooperazione internazionale a favore dei minori.

Oltre a questi due primi obiettivi si dovrà dar corso all'impegno già assunto dal Governo con la legge finanziaria 2002 che è quello di offrire un numero maggiore di posti nei nidi d'infanzia. In particolare è necessario aumentare i servizi e gli interventi socio educativi rivolti ai più piccoli così come richiesto dalle famiglie. Rispetto ai dati dell'ultima rilevazione ISTAT del 1992 - che indicava un numero di posti nei nidi, in Italia, di 5,8 per 100 bambini - la ricerca condotta nel 2000 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, ha verificato che il valore dell'indicatore a livello nazionale è pari a 7,4%.

Nell'accordo di Barcellona il Governo ha sottoscritto di offrire, entro il 2010, 33 posti nido ogni 100 bambini di 0-2 anni: tale meta è ambiziosa in quanto la situazione italiana è ancora distante.

La legge finanziaria del 2002 prevede l'assegnazione di risorse alle Regioni, vincolate alla realizzazione di nidi d'infanzia e servizi socio educativi per la prima infanzia, per gli anni 2002, 2003 e 2004. Tali risorse potrebbero incrementare la disponibilità dei posti all'incirca di 0,5%, 1,00% e 1,5%. Ipotizzare un traguardo di 10 posti nei nidi per ogni 100 bambini di 0-2 anni, in un biennio, sarebbe già un ottimo risultato (vedi documento allegato).

**Si auspica un impegno:**

- dello Stato a finanziare le Regioni in modo adeguato e sufficiente rispetto ai nidi ed i servizi socio educativi per l'infanzia, per tentare di avvicinarsi al traguardo sottoscritto a Barcellona,
- delle Regioni a realizzare in tempi brevi il programma nazionale.
- Obiettivo primario è l'offerta:
- ai più piccoli di ambiti di qualità per crescere in armonia con il contesto e nel rispetto del ritmo di ciascuno,
- alle famiglie una possibilità di organizzare il proprio tempo - famiglia.

Le Regioni devono rispondere attentamente ed adeguatamente all'esigenza delle giovani famiglie affinché possano trovare nei servizi gli interventi qualificati per i figli.

L'evoluzione sociale chiede anche un ulteriore passo nell'organizzazione dei servizi socio educativi per la prima infanzia, affinché siano di alto livello qualitativo, flessibili e di facile accesso per l'intero anno solare.

Questo Piano vedrà le Regioni impegnate ad applicare quanto previsto dalla L. 149/01 in merito alla chiusura degli Istituti assistenziali, infatti si giunga nel 2006 alla chiusura degli stessi su tutto il territorio nazionale.

### *Adolescenti*

All'interno di questo piano si vuole dare un'attenzione particolare agli adolescenti; sostenendo ed ampliando la rete dei luoghi di aggregazione per il tempo libero dove adolescenti e giovani abbiano la possibilità di vivere esperienze educative coinvolgenti, che consentano loro di superare il senso di solitudine caratteristico della loro età ed amplificato dall'attuale organizzazione sociale.

Sono quindi basilari le scelte delle politiche regionali in tema di istruzione, ambiente, condizioni sociali, giustizia, solidarietà, cooperazione quali fattori determinanti della salute delle giovani generazioni, compresi coloro che vivono in povertà o che siano emarginati.

**Riaffermiamo la necessità di rafforzare l'integrazione sociale e la lotta contro l'esclusione in particolare:**

- promuovere la partecipazione all'occupazione e l'accesso universale alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi,
- prevenire i rischi di esclusione,
- aiutare i più vulnerabili, anche in riferimento ai contesti di sviluppo
- mobilitare tutti gli attori rilevanti,
- sostenere il dialogo sociale attraverso il coinvolgimento delle nuove generazioni affinché siano maggiormente protagonisti della vita sociale,
- prevenire la devianza minorile e potenziare le azioni di recupero dei minori soggetti a procedure penale,
- valorizzare ed estendere l'esperienza, già realizzate in molte province, della "città a misura di bambino",
- promuovere comportamenti ottimali ai fini di un armonico sviluppo psico fisico anche in relazione ad idonee condotte alimentari, all'esposizione attiva e passiva al fumo di tabacco e alle condotte a rischio per le più recenti sostanze psicoattive,
- insegnare il massimo rispetto dell'ambiente sensibilizzando all'utilizzo, senza sprechi, di carta, acqua, energia elettrica, beni di consumo,
- prestare molta attenzione alla qualità del tempo libero, incluso un più consapevole e critico accesso ai media,
- insegnare a riappropriarsi con responsabilità alla gestione del "pubblico", iniziando anche ad essere cittadini responsabili del proprio quartiere, nonché sviluppando e sostenendo il servizio civile.

**Si raccolgono inoltre le tre sfide del “Piano d’azione sulla mobilità e le competenze” accordate dalla Presidenza del Consiglio europeo nella riunione di Barcellona (15 e 16 marzo 2002) che rispondono alle esigenze dei giovani e cioè:**

- 1. migliorare la mobilità professionale,**
- 2. promuovere la mobilità geografica,**
- 3. stabilire canali di informazione appropriati in materia di opportunità di occupazione e di formazione all’interno dell’Unione Europea, per diffondere tra i giovani l'orgoglio dell'appartenenza all’Europa.**

**Nel riconfermare la positiva esperienza realizzata a livello nazionale con l'applicazione di quanto disposto nella legge 285/97, si ritiene necessario indicare alle Regioni, a seguito della valutazione del monitoraggio dei progetti, che la programmazione del nuovo triennio preveda maggiori interventi rivolti agli adolescenti a rischio e/o devianti nonché lo sviluppo della**

formazione al ruolo genitoriale. Indice significativo dell'apprezzamento degli Enti Locali allo sviluppo dei progetti è dato dal maggior grado di compartecipazione degli stessi al finanziamento.

### *Studio e lavoro*

Uno degli strumenti per favorire l'integrazione sociale è il lavoro per il quale è essenziale che si realizzi la collaborazione tra scuola e mondo del lavoro ed, in seguito, tra i servizi dedicati all'occupazione - porta aperta sul mondo del lavoro - ed i servizi sociali che "conoscono" anche i giovani in difficoltà.

E' ormai necessario modernizzare e riformare il mercato del lavoro, evolvendo i sistemi di protezione sociale in modo che offrano anche sostegno a coloro che si trovano in stato di necessità, incentivando nel frattempo la partecipazione dei giovani alla vita sociale attiva.

Si sottolinea l'importanza della qualità del lavoro, senza creare nuove rigidità nel mercato, sviluppando posti di lavoro che riconoscano l'espressione delle capacità dei giovani e favoriscano l'emergere delle loro creatività.

Si auspica che vengano realizzati i seguenti obiettivi:

- garantire un adeguato livello di protezione sociale per accompagnare l'inserimento dei giovani nella nuova dinamica del mondo del lavoro,
- migliorare l'istruzione sostenendo ed adeguando la formazione alla professione lavorativa dei giovani, in modo più aderente all'evoluzione tecnologica e all'evolversi del mercato del lavoro,
- favorire l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita al fine di migliorare le competenze di base,
- ampliare la formazione professionale innalzandone il livello qualitativo,
- agevolare l'accesso alla formazione per i giovani, in particolare per i diversamente abili e per i soggetti a rischio di esclusione sociale,
- iniziare fin dalla prima infanzia l'apprendimento delle lingue straniere e dell'informatica,
- migliorare la qualità del lavoro e dell'occupazione quale via per godere di un proprio status all'interno della società, adeguando le informazioni sulle offerte di lavoro, sulla protezione sociale e sostenendo l'orientamento in materia di mercato del lavoro sia a livello regionale sia nazionale e comunitario,
- sviluppare nei giovani il senso dell'appartenenza all'Europa anche tramite i gemellaggi con scuole di altre località europee tramite l'utilizzo di Internet.

Si richiama la società civile tutta affinché lo sfruttamento dei minori nel lavoro sia un comportamento bandito dalla nostra società.

### *Pari opportunità*

Confermiamo la necessità di perseguire la parità tra giovani uomini e giovani donne, sviluppando misure che facilitino l'accesso delle giovani, e la permanenza delle donne, nel mercato del lavoro, riconoscendo formalmente il ruolo sociale svolto dalle donne anche con l'accudimento dei figli.

Nella nostra società sono di fatto ancora le donne deputate alla cura dei bambini ed è necessario aggiungere, a questo comportamento "biologico" e consolidato dal ruolo di genere, la valorizzazione tangibile di un ruolo "sociale". Si propone uno studio per verificare la possibilità di riconoscere una "contribuzione assicurativa" alle donne che vi si dedicano, così che, al momento del pensionamento, non incorrano nel rischio di entrare nel circuito dei "poveri".

Bisogna garantire alle giovani donne cure sanitarie appropriate, forme di lavoro flessibili nel tempo e negli orari rispondenti alle necessità della famiglia, realizzando la conciliazione tra vita familiare e lavorativa, favorendo inoltre l'accesso delle donne, soprattutto di quelle svantaggiate, ad una abitazione, alla formazione professionale, alle attività culturali, agli interventi per il tempo libero e alla partecipazione sociale.

Da ultimo si apprezza lo sforzo fatto per raccogliere i dati significativi suddivisi per genere e si auspica che si prosegua in questa linea, migliorando la raccolta dei dati anche a livello locale.

### *Riduzione delle povertà e dell'emarginazione*

Anche in Italia, come negli altri paesi industrializzati, la qualità della salute e della vita sono migliori dove sono attuate politiche di riduzione dello scarto tra ricchi e poveri.

L'indagine annuale sulla qualità della vita nelle province italiane dell'anno 2001, condotta secondo i seguenti parametri:

Tenore di vita:

Affari e lavoro:

Servizi e ambiente:

Criminalità:

Popolazione:

Tempo libero:

redige una graduatoria delle Province. Molte sono le Province che si collocano sopra la media italiana, ma altrettanto sono quelle sotto l'indice. Questa indagine indica un diffuso malessere anche tra i giovani.

Molti parametri considerati nell'indagine sopra citata, interessano direttamente e particolarmente i bambini ed i giovani, tra i tanti dati si sottolinea, quali esempi:

- In Italia la popolazione 0-17 sul totale della popolazione, rappresenta il 17,7% (nel 1999 i giovani erano 10.211.361 su 57.612.615), a fronte di una percentuale del 20,6% della popolazione giovanile europea composta complessivamente da 77.466.473 individui,
- L'incidenza di minori non europei in Italia è, nel 1999, del 2,2% mentre in Lussemburgo del 33,8%, in Germania del 10,8%, in Austria 9,7%, in Belgio 8%,
- La condizione di povertà relativa è concentrata tra le famiglie numerose, in particolare con 3 o più figli oltre che tra quelle con anziani e tra gli anziani soli. Circa il 25% dei nuclei familiari con 5 e più componenti è povero, si tratta in genere di coppie con 3 o più figli, se questi sono minori l'incidenza di povertà sale al 28% (37% nel Sud),
- La media delle ore lavorate in una settimana da donne impiegate con un figlio con meno di tre anni, nel 1997, in Italia era di 34,0 ore, a fronte del Belgio che ne registrava 32,6 ore, la Germania 30,6 ore e il Regno Unito con 26,0 ore,
- La prima causa di morte per i giovani tra i 15 ed i 24 anni sono gli incidenti stradali: i giovani muoiono più per gli incidenti che per le droghe e l'AIDS, in media 3.400 all'anno. L'incidenza di morti in incidenti stradali è pari al 17,4 per 100.000 giovani 15 - 24 anni. Nei centri abitati avvengono il 70% degli incidenti e si contano il 40% dei morti. A livello europeo si riscontra che la Svezia registra l'8,7 morti giovanili per 100.000 giovani tra 15 e 24 anni. (Si rammenta che la riduzione delle morti per incidenti stradali è un obiettivo indicato anche dal Piano Sanitario nazionale).

Una ricerca europea evidenzia che dal 1994 al 1997 i poveri "per sempre" sono il 3,9%, quelli che lo sono per tre anni sono il 4%, per due anni il 6% e quelli per un anno il 16%. In Italia, le famiglie con i figli minori hanno una probabilità più elevata di rimanere povere a lungo, questo fatto colpisce prima di tutto i bambini che vivono una condizione di vita non adeguata, che tende a persistere nell'adolescenza. La programmazione deve prevedere una serie di interventi che permettano ad una parte dei poveri di uscire dalle condizioni di povertà in un arco di tempo il più breve possibile.

Il Dpef 2003 - 2006 del governo prevede l'attuazione di nuove misure di contrasto della povertà.

Non si può pensare di risolvere totalmente il problema della povertà, ma è possibile promuovere un'evoluzione del sistema sociale offrendo opportunità e strumenti affinché chi è in situazione di povertà possa migliorare la propria condizione.

Nelle persone in stato di povertà è necessario innescare meccanismi di responsabilità, considerazione e fiducia, ed offrire loro, chiaramente, una possibilità. In questo senso il contratto stipulato all'interno della sperimentazione del reddito minimo di inserimento ha insegnato che è assolutamente necessario superare ed abbandonare il vecchio "sussidio" per realizzare il sostegno economico tramite il microcredito, all'interno di un patto con il cittadino che coglie l'opportunità di uscire dalla sua

situazione di isolamento e povertà. Risultano anche interessanti e riproducibili le esperienze di "immobiliari sociali" in grado di rivolgersi ed interloquire con le fasce più a rischio di povertà, cioè con le famiglie monoreddito, le casalinghe, gli studenti.

## ***Equità***

**Ed ancora, assumendo quanto definito a Barcellona, questo Piano pone tra gli obiettivi da raggiungere per i minori anche quello di “equità”, cioè offrire la possibilità a ciascun cittadino della nuova generazione, di raggiungere il miglior livello possibile di salute fisica, psichica, mentale e sociale (che non vuol dire solo assenza di malattia), con possibilità di accedere a servizi qualificati.**

Si deve quindi mirare a ridurre le “disuguaglianze inique” realizzando politiche di equità, migliorando le condizioni di vita, di apprendimento e di lavoro, promuovendo tra i ragazzi stili di vita sani e diffondendo, in tutti gli ambiti, il concetto che la vita umana non è una variabile secondaria del sistema economico, ma è la condizione essenziale.

**La salute dei minori e l'equità sono il risultato di molteplici interventi degli individui e delle famiglie, delle associazioni di volontariato, della cooperazione, delle comunità territoriali, dei soggetti pubblici, privati e non profit.**

Tabella di sintesi delle principali priorità evidenziati nel Piano

AREA	OBIETTIVI	STRUMENTI E/O INDICATORI
------	-----------	--------------------------

<p><b>Famiglia</b></p>	<p>Qualità del vivere in famiglia Migliorare reti relazionali</p> <p>Defiscalizzazione: riunire quanto già legiferato ed introdurre nuove forme</p> <p>Positivi risultati economici: politiche di inclusione sociale</p> <p>Lotta contro la povertà</p>	<p>Confronto dati qualità della vita del 2001 con quelli del 2004</p> <p>Legge di riordino al fine di rendere l'intervento Equilibrato e di facile comprensione per il cittadino <i>oppure</i> Circolare a fortissima divulgazione che raccolta e sintetizzi quanto già legiferato</p> <p>Riconoscimento del ruolo attivo della famiglia e della sua funzione di protagonista della prevenzione</p> <p>Diminuzione del n.° di famiglie con figli in situazione di povertà</p>
<p>Bambini</p>	<p>Cooperazione internazionale a favore dei minori: presenza nei protocolli dell'obiettivo del miglioramento economico volto a migliorare la qualità di vita dei bambini</p> <p>Riduzione della violenza contro donne e bambini</p> <p>Sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia</p> <p>Verifica di qualità dei servizi socio educativi per la prima infanzia</p> <p>Chiusura degli istituti assistenziali</p>	<p>Numero di protocolli</p> <p>Confronto dati ISTAT</p> <p>10% di posti nei nidi d'infanzia</p> <p>Protocolli adottati dalle Regioni</p> <p>al 31/12/2003 presenza negli istituti di non più del 50% di bambini presenti all'1/1/2002. Aumento dell'affido familiare</p>

adolescenti	<p>Qualità del lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ favorire la creatività dei giovani,</li> <li>□ migliorare la mobilità professionale,</li> <li>□ promuovere la mobilità geografica,</li> <li>□ sviluppare canali di informazione delle opportunità di formazione e di occupazione in Europa</li> </ul> <p>Tempo libero</p> <p>Lotta contro l'esclusione sociale</p> <p>Rispetto dell'ambiente</p> <p>Incidenti stradali</p> <p>Educazione ad assumere responsabilità della gestione di ciò che è "pubblico"</p> <p>Attenzione alla solidarietà</p> <p>Inserimento dei diversamente abili</p>	<p>( ) ( ) confronto dati ISTAT ( ( ) (</p> <p>Aumento dei centri di aggregazione giovanile, creazione di spazi di socializzazione "protetti"</p> <p>Riscontro della diminuzione di minori denunciati, Diminuzione di adolescenti in istituto Aumento dell'affidamento familiare</p> <p>Progetto Ministero dell'ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ n.° aree prive di barriere dedicate ai giovani con adeguato arredo urbano,</li> <li>□ n.° bambini che si recano a scuola da soli utilizzando percorsi urbani sicuri,</li> <li>□ diminuzione dei consumi di acqua, carta ed energia elettrica a scuola</li> </ul> <p>Ogni Regione deve ridurre almeno di 1 punto il tasso di incidenti mortali nei giovani</p> <p>Più attenzione all'arredo scolastico: minor spese per il mantenimento dell'arredo scolastico Più attenzione alla città pulita: strade meno sporche Più attenzione alla raccolta differenziata anche a scuola n.° ragazzi e ragazze che fanno servizio civile</p> <p>n.° accordi scuola - Enti Locali- ASL - privato sociale,</p> <p>n.° corsi di formazione rivolti all'inserimento lavorativo</p>
-------------	---	---

istruzione	<p>Apprendimento lungo tutto l'arco della vita,</p> <p>Migliorare la padronanza delle competenze di base,</p> <p>Allargare l'apprendimento delle lingue europee,</p> <p>Sviluppare l'alfabetizzazione digitale e la conoscenza di Internet,</p> <p>Favorire gemellaggio Internet con scuole partner di altre località,</p> <p>lavoro minorile: forme flessibili per il rientro a scuola dei minori e formazione mirata</p>	<p>n.° delle proposte di formazione</p> <p>n. accordi tra scuola e mondo del lavoro</p> <p>n. dei giovani che "parlano" le lingue europee</p> <p>n. di giovani che utilizza la rete informatica</p> <p>Numero di gemellaggi</p> <p>Confronto dati ISTAT e Ispettorato del Lavoro</p>
Pari opportunità	<p>Parità di genere: Aumento della percentuale di donne che lavorano</p> <p>Riconoscere il lavoro "sociale" delle donne che accudiscono i figli o gli anziani, contribuzione assicurativa per le donne che accudiscono i figli</p> <p><b>Lavoro flessibile</b></p> <p>Abitazione per donne in particolare situazione di fragilità o povertà</p>	<p>Aumento di 5 punti della percentuale di donne inserite nel mondo del lavoro entro il 2005.</p> <p>Report dello studio di fattibilità</p> <p>n. contratti di lavoro con orari flessibili e con possibilità di rientri, dopo aspettativa, differenziati</p> <p>N. donne sole assegnatarie di alloggi</p>

### Le politiche regionali

Le politiche che attueranno le Regioni in questo biennio dovranno mettere al primo posto l'interesse per i bambini e per i ragazzi; tale scelta deve essere condivisa ed applicata con tutta la società civile – singole persone, famiglie, adulti, organizzazioni – che è responsabile e garante dei diritti dell'infanzia.

Queste politiche che devono dare piena attuazione a quanto previsto dalla Legge 328/00, devono ispirarsi ad una visione intersettoriale: la pace, la casa, l'istruzione, il cibo, il reddito, l'ecosistema stabile ed equilibrato, la continuità delle risorse, la giustizia e l'equità sociale, il grado di solidarietà a livello familiare e comunitario.

Le politiche sociali dell'Italia devono attuare un salto di qualità, allineandosi a quelle dei paesi europei più avanzati, partecipando al coordinamento attuato dal Comitato sulla protezione sociale istituito dall'Unione Europea realizzando politiche sociali innovative, predisponendo strutture tecniche capaci di

svolgere funzioni conoscitive, valutative e progettuali. La costruzione di un'amministrazione competitiva quale risorsa per lo sviluppo, è un compito affidato alle autonomie regionali e locali.

Si tratta di passare da politiche sociali caratterizzate dall'offerta di servizi ed interventi, gestiti anche dal privato sociale, ad una politica promozionale, caratterizzata dalla valorizzazione delle relazioni e delle risorse delle famiglie e dell'associazionismo familiare.

Questa prospettiva, più che mai, rende necessario evolvere l'attuale situazione del nostro sistema di welfare che appare, nel contempo, eccessivo ed insufficiente. E' un sistema:

- "eccessivo" per la grande varietà di interventi frammentati, ognuno dei quali rivolto a rispondere ad un diverso bisogno, applicando la logica delle "categorie" svincolata dall'unicità della famiglia,
- "insufficiente" sia per il livello, a volte, "non adeguato" dei servizi, sia perché non rispondente ai bisogni della società contemporanea.

Inoltre si deve cogliere l'occasione per trasformare profondamente gli apparati pubblici e per superare le inefficienze burocratiche che consumano un'alta percentuale delle risorse disponibili.

Le Regioni devono porre attenzione ad impostare politiche sociali rivolte alle famiglie non solo come concessione di benefici economici o aumento di quelli esistenti, ma a sostenere la famiglia quale "agenzia" educativa e di affetti rilevante sul piano pubblico sempre e non solo in quanto "bisogno".

In particolare le Regioni sono invitate, tenendo conto del nuovo assetto istituzionale e nel quadro delle risorse disponibili e destinate al "sociale", a:

- applicare i livelli essenziali di assistenza sociale che saranno fissati a livello nazionale rendendo l'accesso alle prestazioni di assistenza selettivo sulla base di nuovi e più appropriati criteri di misurazione della condizione economica e complessità del bisogno,
- sviluppare una politica sociale volta a realizzare servizi più rispondenti all'evoluzione sociale,
- rendere più organica la rete di protezione sociale anche tramite l'applicazione della riforma degli ammortizzatori sociali, al fine di superare l'attuale sistema frammentato,
- partecipare attivamente alla promozione di nuovi strumenti per il contrasto alla povertà con particolare attenzione alle famiglie con figli, valutando attentamente l'esperienza ed i criteri del reddito minimo di inserimento,
- rendere più visibile e comprensibile ai cittadini gli interventi dei servizi rivolti alle famiglie, – e ai minori, diffondendo le informazioni,
- realizzare il sostegno alla maternità e paternità, rafforzando il diritto alla cura e alla formazione (L. 53/00),
- valutare la possibilità di incrementare l'assegno di maternità per le neo mamme prive di copertura previdenziale,
- coordinare i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione ed organizzazione dell'erogazione dell'assegno al nucleo familiare a basso reddito con almeno tre figli minori a carico,

- sostenere l'obbligo formativo fino ai 18 anni quale risorsa per le giovani generazioni poiché la formazione è lo strumento preventivo per eccellenza di qualsiasi politica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale,
- aggiornare gli operatori affinché attuino una presa in carico della famiglia, ne valorizzino le risorse e le coinvolgano nell'affrontare i problemi dei membri più fragili,
- programmare articolate politiche di prevenzione che, valutando i fattori responsabili della povertà e dell'esclusione sociale, sappiano attivare istituzioni, risorse e famiglie prima che si rompano i legami dell'inclusione,
- porre molta attenzione alla rete informatica, sia favorendo l'accesso dei giovani sia aiutando le famiglie ad accompagnare i giovani all'interno dell'"overdose" informativa ,
- sostenere e rafforzare gli Osservatori per l'infanzia e l'adolescenza avviati in tutte le Regioni.

Il sistema sociale italiano sta attuando una riconversione sulla base di quanto previsto dalla legge 328/00 che ha disegnato il progetto di riforma dell'assistenza ed avviato, su tutto il territorio, un ampio dibattito tra istituzioni ed operatori, favorendo processi di ridefinizione delle funzioni. Di conseguenza occorre realizzare politiche sociali a livello locale che innovino le istituzioni, assicurino omogeneità di servizi sul territorio, buona qualità della vita per i giovani, influiscano sulle prospettive di sviluppo degli ambiti territoriali rendendone alcuni più "attraenti" di altri. La competitività non si esplica solo in termini di attrazione di investimenti (cioè occasioni di nuova crescita economica) ma anche e soprattutto in altri fattori, quali i servizi, la mobilità, la qualità della vita, che dipendono, più che dall'economia, direttamente dalle scelte di politiche locali. Avere competitività significa avere una forte coesione, fare "sistema" avere enti legati da vincoli politici ed economici, garantire omogeneità ed alto valore dei servizi, essere in grado di dare risposte immediate

La trasformazione del sistema non significa solo trasferimento di funzioni dal centro alla periferia e neppure si riduce ad una semplice destatalizzazione dei servizi, ma implica una riorganizzazione complessiva della società attorno alle coordinate del sistema sociale:

- Stato - Regioni - Enti locali,
- mercato,
- privato sociale,
- famiglie.

Risulta quindi evidente la necessità di sostenere e promuovere la famiglia in quanto protagonista di nuove mediazioni sociali tra ciò che è interno alla famiglia (generazioni, minori, adolescenti, ecc.) e ciò che è esterno (comunità, società, ecc.).

Le Regioni assumono il ruolo di decisore di regole generali e quindi la competenza della programmazione.

Alla luce delle modifiche apportate dal nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni devono indicare le linee della nuova strategia, fissando le priorità, definendo gli standard, le modalità di gestione, i rapporti con il non profit, il collegamento con i servizi sanitari e con quelli per l'impiego, promuovendo:

- la realizzazione di politiche rivolte agli individui e alle famiglie in condizioni di bisogno, superando l'impostazione di "categorie" ereditata dalla programmazione precedente,
- il potenziamento dell'offerta di servizi a favore dell'infanzia a supporto delle famiglie in difficoltà, e l'incremento dei trasferimenti monetari.

Nel fissare gli obiettivi, è importante tenere conto del livello di esternalizzazione della produzione dei servizi, quale realizzazione della sussidiarietà orizzontale e del decentramento nella gestione degli stessi, nonché dei sistemi di finanziamento delle reti dei servizi sociali rivolti alle famiglie ed ai minori.

L'amministrazione locale degli ambiti territoriali deve realizzare una trasformazione significativa delle politiche locali: attraverso la stabilità politica, possono strutturarsi e svilupparsi le condizioni necessarie per raggiungere livelli "europei": affidabilità amministrativa, capacità di programmazione, coinvolgimento delle formazioni sociali nei processi decisionali locali. La costruzione del sistema territoriale si fonda sull'eguale dignità di tutte le identità storico istituzionali.

Ciò che è da valorizzare, in questa fase di evoluzione del sistema, supera il raggio d'azione delle istituzioni pubbliche e del privato convenzionato, che sono gli attuali soggetti erogatori della rete dei servizi; le Regioni devono valorizzare anche l'azione autonoma delle organizzazioni non profit che spesso offrono servizi a prescindere dalla convenzione con il servizio pubblico, ma soprattutto deve emergere l'operato delle famiglie in termini di autoriproduzione sociale, di acquirente di servizi, e in qualità di "Enti" erogatori di assistenza ed accudimento. Sono queste le nuove ed originali risorse del sistema.

### ***L'esternalizzazione quale realizzazione della sussidiarietà***

L'evoluzione del welfare vedrà sempre più la realizzazione della sussidiarietà orizzontale, l'allargamento degli attori dei servizi. Questo cambiamento porterà la pubblica amministrazione a fornire servizi sociali nelle forme di appalto di servizi, di acquisto di prestazioni sia da parte dell'istituzione pubblica che del cittadino. Questo rende necessario al pubblico di uscire dall'ambiguità di ruolo tra titolarità di funzioni e gestione di servizi. Oggi molti ambiti territoriali (la dimensione necessaria per attuare una proficua programmazione è indicata nell'associazione di Comuni) giocano entrambe le carte: utilizzano risorse in veste di titolare di funzioni e a volte in qualità di gestore di servizi. E' necessario che ogni ambito territoriale attui una approfondita analisi dei vantaggi delle diverse soluzioni disponibili,

**dovendo rispondere al meglio al bisogno dei cittadini, verificando l'economicità e la qualità dell'intervento.**

**L'ente pubblico, oltre a gestire in proprio i servizi necessari ai cittadini, si può quindi organizzare:**

- affidando in gestione ad un soggetto terzo il servizio prescelto: ad esempio l'assistenza domiciliare ai minori viene erogata dal privato sociale e da associazioni di famiglie,
- acquistando le prestazioni offerte da un'altra organizzazione: ad esempio pagando la retta di una Comunità alloggio per minori gestita dal privato sociale,
- sostenendo i cittadini tramite buoni e/o voucher affinché erogino direttamente (buoni) o acquistino (voucher) le prestazioni necessarie ad un membro della famiglia.

Viene così distinta la titolarità della funzione, che rimane in capo al pubblico e pertanto determina le regole del sistema, e l'esercizio della funzione, cioè l'organizzazione e l'attivazione dei processi necessari per la gestione del servizio e quindi per la soddisfazione concreta del bisogno, che viene:

- esternalizzata coinvolgendo le organizzazioni della società civile,
- riconosciuta alla famiglia che si autoorganizza .

**A livello nazionale diverse sono state le scelte rispetto a queste due strategie e spesso si è visto, all'interno del vecchio welfare, prevalere il ruolo "totalitario" del pubblico quale unico titolare di funzioni.**

**L'individuazione del livello di esternalizzazione dei servizi sociali è da realizzare sulla base di dati di spesa, oltre che, prioritariamente, di qualità dell'intervento e specificità della materia, in questo senso si richiama quanto precisato nella relazione che ha sviluppato il tema "affido" ed "adozioni".**

**Cambia così il ruolo degli attori pubblici nell'ambito dei servizi sociali: dal ruolo di produttori si aprono opportunità per orientarsi verso il ruolo di:**

- programmatori: questa funzione è svolta in collaborazione con il privato sociale,
- acquirenti,
- controllori del sistema dei servizi,
- sostegno della sussidiarietà
- regolatori del sistema.

### ***Le risorse***

**Le risorse finanziarie a disposizione dei servizi sociali di ogni ambito territoriale sono riconducibili a:**

- fondo—nazionale per le politiche sociali: la dotazione è stabilita annualmente dalla legge finanziaria; si compone di risorse finalizzate al perseguimento delle specifiche finalità sociali individuate da leggi di settore, sia di risorse indistinte ripartite secondo le indicazioni del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali,
- fondi regionali: composto dalle risorse autonome delle Regioni,
- risorse comunali: comprendono le risorse proprie del bilancio comunale con eventuali altre entrate (donazioni, affitti attivi, ecc.) . Si sottolinea l'importanza dello strumento del cofinanziamento, previsto anche dalla L. 285/97.
- compartecipazione degli utenti, e del privato sociale
- fondi dell'Unione Europea, su specifici progetti presentati e finanziati.

**E' necessario ricordare che la difesa ed il miglioramento della qualità della vita delle nuove generazioni dipendono dall'entità delle risorse dirette e dalle capacità professionali ed imprenditoriali che vengono impiegate per il loro perseguimento.**

**Le risorse non sono illimitate e pertanto è necessario:**

- a) attuare scelte a livello programmatico, stabilendo scale di priorità, ricordando che il “*mercato*” condiziona la vita della società e si deve prestare la massima attenzione affinché il benessere dei giovani sia tutelato in quanto legato al regime delle *persone* e non a quello delle *cose*.

**E' importante porre molta attenzione ai criteri scelti dal programmatore, al fine di individuare pratiche sociali in linea con le esigenze pubbliche della tutela collettiva dei minori, con un'equa ripartizione delle risorse ed il rispetto dei livelli essenziali di assistenza sociale,**

- b) evitare rischio di distorsioni nelle scelte allocative: non è più possibile sostenere “tutto per tutti”, ma si può programmare ed erogare ciò che è efficace per coloro che ne hanno bisogno,
- c) attuare una strategia di prevenzione del disagio mirando a rafforzare e sostenere la famiglia tramite politiche sociali adeguate, interventi attuati nella rete sociale che colleghino tutti i campi: istruzione, cultura, lavoro, tempo libero, crescita economica equilibrata.

**I costi diretti ed indiretti delle attività di prevenzione in favore ai minori devono essere analizzati, da una diversa angolatura, non possono essere valutati solo in termini economici, ma vanno considerati primariamente sul piano umano cioè la valutazione/comparazione tra le sofferenze dei giovani (i costi) ed il benessere (i benefici) di cui hanno diritto.**

**Ogni Regione quindi, secondo le modalità e gli obiettivi autonomamente individuati e definiti, assegna e vigila, secondo proprie prassi, gli ambiti territoriali in merito alle risorse nazionali e**

quelle regionali che si aggiungono a quelle comunali per il cofinanziamento della rete dei servizi sociali e/o per acquistare prestazioni, o finanziare servizi prodotti anche dal privato sociale o dalle IPAB, sostenere tramite i buoni e i voucher le famiglie che si autoorganizzano.

E' responsabilità degli ambiti territoriali l'allocazione delle risorse, anche rispetto ai minori, e la corretta utilizzazione dei mezzi necessari per garantire la migliore qualità di vita delle nuove generazioni all'interno della comunità civile.

Si ricorda di ottemperare alle indicazioni della legge 285/97, affinché trovi anche nelle legislazioni regionali la piena collocazione, e nella programmazione regionale e locale sia la leva per realizzare interventi qualitativi mirati alle giovani generazioni. Le risorse statali, coadiuvate dal cofinanziamento degli Enti Locali, sono la base per la costruzione della rete delle opportunità per i minori.

### *I dati*

Con l'applicazione della legge 328/00, è in atto una grande riforma sociale, pertanto è attualmente molto difficoltoso raccogliere dati facilmente comparabili.

Il Coordinamento degli Assessori Regionali alle Politiche Sociali, ha fornito i dati in merito alle risorse sociali, statali e regionali, destinate alle politiche per le famiglie e per i minori per l'anno 2000. A queste risorse "sociali" devono essere aggiunte quelle comunali, la compartecipazione degli utenti, del privato sociale ed i finanziamenti dei progetti europei. Solo così si avrà l'esatto quadro di quanto è dedicato agli interventi sociali.

Dai dati parziali che riguardano solo 15 regioni, si rileva che mediamente, in Italia, il 28,07% delle risorse sociali statali e regionali sono impegnate a sostenere servizi ed interventi rivolti a minori e famiglie. Non tutte le Regioni impegnano la stessa percentuale di risorse – cioè riservano la stessa attenzione – a questo target di popolazione. Sembra vi siano alcune regioni che si attestano a poco più del 12%, sino a superare, in alcune parti d'Italia, anche il 50%.

Queste informazioni sono parziali non consentono un'analisi approfondita sia perché mancano i dati dei Comuni, della compartecipazione degli utenti, del privato sociale e del Fondo Sociale Europeo, sia perché sono fondate sugli impegni di spesa e non su quanto è dedicato ai minori ed effettivamente poi speso e, da ultimo, non sono raccolti in modo uniforme.

A termine di questo Piano si dovrà essere in grado di raccogliere i dati in modo da valutare quanto effettivamente realizzato in ogni Regione, specificamente per i bambini ed i giovani, al fine di effettuare le opportune analisi di efficacia ed efficienza.

Dai dati disponibili di 15 regioni, è emerso che nel 2000, alle politiche sociali per minori e famiglie sono stati dedicate £ 542.203.000.000 (€ 280.024.480,00) dei fondi statali e regionali, di queste un'alta percentuale sono risorse regionali.

Si auspica che lo Stato colga l'occasione del Piano per aumentare la propria "attenzione" verso i minori e raggiungere una quota almeno pari a quella del finanziamento regionale.

I dati richiamati, pur non esaustivi, evidenziano che, in genere, viene data poca attenzione ai servizi informativi e di segretariato sociale specificamente rivolto a minori e famiglie, e che in ogni caso l'attività meno sostenuta dalle risorse statali e regionali è quella di supporto a persone o gruppi.

La maggior parte delle risorse destinate ai servizi socio educativi è dedicata ai minori.

Si ricorda che all'interno dei servizi per minori e famiglie non sono ricompresi i costi dei Consulenti familiari, che afferiscono all'area socio sanitaria.

Quanto sintetizzato per tipologie/aree di intervento, si suddivide poi diversamente all'interno di ogni Regione a seconda della programmazione locale.

Essendo in corso lo sviluppo del sistema informativo dell'infanzia, programmato dal Ministero del Lavoro e politiche sociali e realizzato con la collaborazione del Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, si ritiene che, tramite la collaborazione delle Regioni, si possa giungere quanto prima a disporre di flussi informativi costanti sull'infanzia e l'adolescenza che permetterà di valutare le politiche attuate e fornirà elementi per la nuova programmazione.

Tale sistema – obiettivo di questo “Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002- 2003”, permetterà di:

- fissare obiettivi di equilibrio a livello nazionale,
- individuare obiettivi specifici per alcune Regioni volti al miglioramento della qualità della vita dei giovani e dei bambini,
- al fine di:
- diminuire costantemente la fascia debole della popolazione,
- sostenere sempre più la capacità delle famiglie e del privato sociale a rispondere ai bisogni, mentre le Regioni assumono funzioni di programmazione, verifica e sostegno degli interventi, definendo, tra l'altro, le modalità per l'esternalizzazione della produzione di servizi.

E' opportuno proseguire nell'esame della sostenibilità del sistema, a medio e lungo termine, rispetto alle strategie adottate, attuando un esercizio costante di sorveglianza e tenendo particolarmente conto delle modifiche connesse con l'invecchiamento demografico, anche se

**questo rilevante fenomeno non può portare a trascurare, per nessun motivo, l'area dei giovani e dei più piccoli.**

E' necessario compiere ulteriori progressi, quali ad esempio:

- realizzare un'analisi sistematica dell'insieme delle politiche (dall'ambito territoriale via via fino a quello regionale e, poi, nazionale),
- rafforzare l'attuale coordinamento delle politiche per i minori, attuato dalle Regioni, per valutare la coerenza delle politiche con gli obiettivi di governo, i punti focali saranno la qualità e l'efficacia degli interventi e la sostenibilità della spesa.

**Le Regioni sono chiamate ad attuare un'analisi della: composizione delle fonti della spesa sociale ai fini di una verifica:**

- dell'incidenza delle risorse comunali, regionali, nazionali, compartecipazione dell'utente e del privato sociale, fondi sociali europei.
- della possibilità di sostenere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 Cost.)

**Sono da sottoporre a costante monitoraggio anche gli aspetti relativi all'entità della spesa sociale pro capite per la popolazione giovanile, alla distribuzione delle attività negli ambiti territoriali, alle modalità di gestione, alla qualità dell'intervento.**

**Il Ministero del lavoro e politiche sociali è chiamato ad effettuare una ricognizione di tutte le risorse assegnate al complesso mondo del "sociale" e a quello del "socio sanitario". E' infatti necessario poter identificare con chiarezza l'entità delle risorse pubbliche dedicate agli interventi sociali al fine di individuare meglio l'incidenza sul PIL ed il livello necessario in rapporto alle esigenze delle famiglie, dei minori e del loro diritto alla qualità della vita.**

**Il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, all'interno del federalismo, andrà a svolgere un'azione di sintesi delle autonomie regionali e quindi, si sta dotando di un sistema nazionale informatizzato, indispensabile per la comparazione delle politiche e quale supporto per le Regioni coinvolte a mantenere gli impegni per le nuove generazioni. Sarà necessario quindi raccogliere i seguenti dati:**

- rete dei servizi per i minori ed i giovani,
- quantificazione dell'utenza,
- grado di esternalizzazione,
- criteri di ripartizione delle risorse,
- modalità di controllo sui servizi.

Area	Obiettivi	Strumenti e indicatori
Esteralizzazione della produzione dei servizi	<p>Qualità ed economicità</p> <p>Distribuzione delle attività negli ambiti territoriali</p> <p>Mappatura della rete dei servizi</p> <p>Verifica della quantità e della rispondenza ai bisogni da parte dei servizi</p> <p>Quantificazione dell'utenza</p> <p>Verifica della qualità</p> <p>Adozione di buoni e voucher</p>	<p>Valutazione e confronto costi</p> <p>Verifica della presenza almeno delle attività essenziali per i minori</p> <p>Conoscenza della rete dei servizi</p> <p>Servizi rivolti ai giovani/minori</p> <p>Domanda/offerta</p> <p>Protocolli che definiscono i livelli di qualità e rilevazione della customer satisfaction</p> <p>n.° buoni e voucher/ famiglie</p>
Risorse	<p>Conoscere la quantificazione delle risorse assegnate per interventi per i giovani</p> <p>Livelli essenziali di assistenza socio assistenziale</p> <p>Criteri di riparto delle risorse destinate ai minori: Stato/Regioni, Regioni/ambiti territoriali</p> <p>Equilibrio a livello nazionale</p> <p>Attivazione della prevenzione</p> <p>Qualità dei servizi</p> <p>Fascia debole della popolazione</p>	<p>Sistema informativo per la raccolta dei dati</p> <p>Risorse/livelli essenziali di assistenza</p> <p>Risorse dello Stato: risorse/minori</p> <p>Risorse delle Regioni: priorità/risorse/minori</p> <p>Risorse/popolazione minorile</p> <p>Minori/minori denunciati</p> <p>Operatori/aggiornamento operatori, sottoscrizione o rinnovo protocolli di presa in carico</p> <p>Minori/abbandono scolastico Giovani/disoccupati</p>

## Alcune situazioni a livello europeo

Lo sviluppo di politiche a livello regionale ed internazionale, che si pone come obiettivo quello di migliorare la qualità di vita delle nuove generazioni, non può non partire dai principi della Convenzione ONU sui diritti dell'Infanzia del 20 novembre 1989.

Di conseguenza la società civile deve essere determinata a voler cambiare il mondo per e con i bambini iniziando a migliorare le condizioni dell'infanzia, avendo come considerazione primaria l'interesse superiore del bambino.

Riaffermiamo che investire per i bambini e garantire i loro diritti rappresenta la chiave per debellare la povertà, mirando a ridurre le "disuguaglianze inique" ponendo fine a ogni forma di discriminazione che condizioni lo sviluppo dell'infanzia.

Tutti i bambini devono avere garantite le migliori condizioni di partenza da cui muovere i primi passi della loro esistenza, promuovendo ogni azione che miri ad eliminare ogni tipo di discriminazione contro di loro, sia essa legata alla razza, al colore, al sesso, alla lingua, alla religione del bambino e dei suoi genitori, alla provenienza etnica o sociale.

E' stato infatti riaffermato l'impegno da parte degli Stati di sostenere lo sviluppo della prima infanzia garantendo un sistema di servizi ed un'adeguata assistenza ai genitori, così che possano provvedere allo sviluppo fisico, psicologico, sociale, spirituale e cognitivo del bambino.

Le politiche pubbliche europee in materia di servizi per l'infanzia sono estremamente diversificate. In genere è posta molta attenzione ai servizi per l'infanzia, le iniziative riguardanti la qualifica degli operatori, la possibilità e l'uguaglianza all'accesso ai servizi, la conciliazione tra vita professionale e vita familiare.

Inoltre, pressoché ovunque in Europa sono cambiate le tappe dei giovani: l'età in cui ci si sposa si è innalzata, la fertilità si è ridotta, l'età di nascita del primo figlio è considerevolmente posticipata, la conclusione degli studi è prolungata e quindi si riducono i tassi di attività per l'età più giovane, l'età media di uscita da casa dei genitori si è elevata in molti Paesi. Le politiche sociali europee affrontano in modo diverso questo punto: alcuni attuano una protezione sociale quale diritto di cittadinanza cioè gli obblighi familiari sono ridotti al minimo e l'azione politica è rivolta al giovane (Nord Europa), mentre il resto dell'Europa assegna, con alcune differenze, gli obblighi del mantenimento ai membri della famiglia nucleare (Centro Europa) o famiglia estesa (Europa meridionale).

Viene ora presa in considerazione la situazione nel nostro Paese in rapporto con alcuni Paesi Europei a noi più vicini anche in termini di politiche sociali.

## **La povertà infantile**

Il vertice del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) ha concluso i lavori affermando: "Il numero di persone che vivono al di sotto della linea di povertà e che si trovano in situazione di esclusione sociale all'interno dell'Unione Europea è inaccettabile. Occorre prendere provvedimenti che abbiano un impatto decisivo nella direzione di un vero e proprio sradicamento della povertà attraverso la fissazione di specifici obiettivi".

La maggior parte dei paesi europei ha assunto l'inclusione sociale quale obiettivo prioritario delle politiche sociali: così in Francia, dove è stata adottata una legge quadro, in Olanda, Belgio e Portogallo. I Capi di Stato dell'Unione Europea hanno avviato un "coordinamento aperto" in tema di inclusione sociale, sulla base dell'articolo 137 del Trattato di Amsterdam. I lavori conseguenti al vertice di Lisbona hanno messo a punto una strategia concordata dai paesi europei, basata sui seguenti elementi:

- identificazione di indicatori condivisi per la misurazione della povertà e dell'esclusione sociale,
- elaborazione di linee guida comuni ed obiettivi quantificabili,
- presentazione di piani nazionali annuali per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale,
- monitoraggio sistematico e benchmarking a livello comunitario.

L'Unione Europea ha costituito il Comitato sulla protezione sociale, in analogia al Comitato sull'occupazione e sull'economia, che nel primo anno di funzionamento ha individuato gli indicatori che permetteranno di stimare l'incidenza e le caratteristiche della povertà e dell'esclusione sociale nonché a valutare l'efficacia delle politiche nazionali ed europee. Si segnala che i data riportati soffrono della mancanza di indicatori condivisi per la misurazione della povertà.

Un aspetto rilevante da evidenziare è che il tasso di povertà infantile in Italia - nel 1995 - è il più alto (20,5%) fra i paesi europei da noi presi in esame, seguono Regno Unito (19,8%) e Spagna (12,3%), pertanto l'Italia e l'Inghilterra sono i paesi che presentano il più alto tasso di povertà minorile.

#### **La povertà infantile**

Paese	Tasso di povertà
Belgio	4,4%
Francia	7,9%
Germania	10,7%
Spagna	12,3%
Regno Unito	19,8%
Italia	20,5%

UNICEF, 2000

Il problema dei bambini che vivono in una situazione di povertà riguarda la qualità della vita di tutti i cittadini. Per questi bambini è più facile incontrare difficoltà nel corso della loro vita, abbandonare gli studi, commettere crimini, essere fuori dal mercato del lavoro, avere figli in età molto giovane e

continuare a vivere in povertà anche nelle generazioni successive. Sono le famiglie con due e, soprattutto, tre figli minori quelle in maggiore difficoltà.

Il rapporto OCSE (INSERIRE ANNO E TITOLO), che i sei Paesi con il tasso di povertà più basso (Svezia 2,6% - Norvegia 3,9% - Finlandia 4,3% - Belgio 4,4% - Lussemburgo 4,5% - e Danimarca 5,1%) si distinguono per lo sviluppo massiccio di una forte economia e di una stato sociale equo.

Un altro dato importante da evidenziare è come, nel nostro Paese, sia abbastanza ininfluente la variazione del tasso di povertà prima e dopo la tassazione e la redistribuzione delle risorse, a differenza degli altri Paesi europei presi in esame, dove la tassazione e la redistribuzione incidono in modo rilevante a diminuire il tasso di povertà.

**Tabella 2 - Tassi di povertà infantile relativa prima e dopo le tassazioni e le redistribuzioni. 1990 e ss.**

Paese	Anno di riferimento	Prima della tassazione e redistribuzione	Dopo tassazione e redistribuzione
Belgio	1992	17,8	4,4
Francia	1994	28,7	7,9
Germania	1994	16,8	10,7
Spagna	1990	21,4	12,3
Regno Unito	1995	36,1	19,8
Italia	1995	24,6	20,5

UNICEF 2000

Infatti il tasso di povertà infantile relativa, individuato sulla base del livello medio di povertà di ogni paese, prima della tassazione è pari a 24,6%, inferiore a quello della Gran Bretagna (36,1%) e della Francia (28,7%). Dopo la tassazione e la redistribuzione delle risorse, il nostro Paese risulta essere quello con il tasso più elevato di povertà relativa infantile (20,5%). Questo confronto europeo indica la necessità urgente di rivalutare il nostro sistema di tassazione e redistribuzione delle risorse.

Nel quadro di povertà infantile si evidenzia che, poveri tra i poveri, i minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio europeo necessitano di particolare attenzione nell'attuazione delle politiche ad ogni livello, secondo la logica del mainstreaming del principio dell'interesse superiore del minore.

### **Istruzione pre primaria**

E' importante sottolineare che, secondo i dati elaborati dall'OCSE sull'istruzione e riferiti al 1998, l'Italia risulta aver speso, nel 1998, per l'istruzione pre-primaria pubblica di ciascun bambino 4.730 dollari statunitensi; l'importo registrato è secondo soltanto a quello del Regno Unito (4.910 dollari). Per l'educazione primaria, invece, i dati sono difficilmente confrontabili, come risulta dalla tabella allegata. I dati suggeriscono l'immediata necessità di poter attuare una valutazione della spesa.

**Tabella 3 - Spesa per bambino (Dollari statunitensi convertiti usando il tasso di cambio ufficiale 1998) sulle istituzioni pubbliche e private per livelli di istruzione (basate sulle equivalenze full time), 1998.**

Paese	Istruzione Pre-primaria	Istruzione Primaria
Belgio*	1.601	2.123
Francia	3.487	3.614
Germania	4.648	3.531
Spagna	2.586	3.267
Regno Unito*	4.910	3.329
Italia+	4.730	5.653

Database OCSE sull'istruzione

\*Istituzioni pubbliche e private dipendenti dal governo.

+ Istituzioni pubbliche.

Sempre sulla base dei dati in nostro possesso si può mostrare come l'incidenza della spesa pubblica, destinata all'istruzione pre-primaria (Tabella 4), sul Prodotto Interno Lordo è in Italia pari a 0,42% (stesso valore del Regno Unito). Il dato si colloca poco al di sotto della media dei valori (pari a 0,44%) considerando che in Francia la percentuale di P.I.L. destinata a questo livello d'istruzione è di 0,66% e in Spagna è di 0,34%.

**Tabella 4 - Spesa pubblica per l'istruzione pre-primaria\* sulla percentuale del P.I.L., 1998**

Paese	Spesa pubblica (esclusi i sussidi)
Belgio	0,45
Belgio (comunità fiamminga)	0,44
Francia	0,66
Germania	0,36
Spagna	0,34
Regno Unito	0,42
Italia	0,42

Database OCSE sull'istruzione

\* I dati si riferiscono all'istruzione pre-primaria, che è limitata all'organizzare programmi basati sui centri di apprendimento e di sviluppo sociale ed emotivo nei bambini dai tre anni all'età della scuola dell'obbligo. Cura quotidiana, gruppi di gioco, attività di sviluppo non possono essere incluse in quest'area.

Per quanto riguarda gli asili nido, si evidenzia che in Italia i bambini da 0-3 anni, che usufruiscono di tale servizio, costituiscono una delle percentuali più basse rispetto agli altri paesi europei presi in esame,

così come, in Italia, l'offerta dei servizi di sostegno alle responsabilità genitoriali non risulta ancora del tutto adeguata per questa fascia di età.

Risulta che tra i paesi europei presi in considerazione, in Germania gli interventi a sostegno delle famiglie con figli sono soprattutto di tipo economico.

## Lavoratrici madri

A rendere ancora più difficile la situazione per le famiglie nel nostro Paese è il dato che mostra come Italia e Francia registrino la media di 34 ore di lavoro settimanale delle donne con un figlio al di sotto dei tre anni, superati, in Europa soltanto dalla Spagna (36,2 ore).

Discorso diverso quello che si può fare per i padri che lavorano, in media, 41,6 ore a settimana (valore sempre molto simile a quello francese) superato, in questo caso, dalla Germania (41,9 ore), dalla Spagna (42,5 ore) e dal Regno Unito (46,6 ore).

**Tabella 5 - Media delle ore lavorate in una settimana da uomini e donne impiegati, con un figlio con meno di tre anni, paesi selezionati, 1997**

Paese	Donne	Uomini
Belgio	32,6	40,9
Francia	34,0	41,5
Germania	30,6	41,9
Spagna	36,2	42,5
Regno Unito	26,0	46,6
Italia	34,0	41,6

European Labour Force Survey data reported in Moss and Deven (1999).

Infine in Italia il rapporto di lavoro delle donne con un figlio sotto ai 6 anni, è prevalentemente a tempo pieno, condizione che non facilita la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa.

In Francia, la donna, o la madre adottiva, può accudire al figlio ricevendo, se ha un reddito limitato, un assegno sino ai 3 anni del bambino, quest'assegno è più elevato nel caso di madri sole; inoltre se il bambino sino a 3 anni non è inserito al nido d'infanzia ma è assunta un'assistente materna, la famiglia riceve, indipendentemente dal reddito, un aiuto economico per l'impiego dell'assistente; sino ai 6 anni d'età del bambino la famiglia può avere una riduzione dei contributi dovuti per la persona che cura a domicilio il bambino. Ancora:

- alle madri con 2 figli (uno sotto i 3 anni) è concesso un assegno che consente di smettere di lavorare o di lavorare a tempo parziale,
- alle famiglie con almeno 2 figli, indipendentemente dalle condizioni economiche, è corrisposto un assegno che diventa più consistente quando i figli sono tra gli 11 ed i 16 anni,
- alle famiglie con un figlio disabile inferiore di 20 anni è corrisposto un assegno per l'assistenza speciale ed è svincolato dai redditi familiari.

**Tabella 6 - Stato d'impiego di donne con un bambino sotto i 6 anni per livello d'istruzione, paesi selezionati 1997. Valori percentuali.**

Paese	Alto		Medio		Basso	
	Part time	Full time	Part time	Full time	Part time	Full time
Belgio	29	56	28	41	18	20
Francia	24	52	22	35	15	21
Germania	29	35	47	24	15	12
Spagna	8	57	8	35	7	20
Regno Unito	12	34	39	17	30	12
Italia	12	67	10	47	6	21

European Labour Force Survey data reported in Moss and Deven (1999).

Considerando lo stato d'impiego (tempo lavorato quotidianamente) delle donne con un bambino sotto i 6 anni, rilevato per livello d'istruzione, è possibile osservare come, per i titoli di studio più bassi l'Italia, sia il paese che registra la più bassa percentuale (6%) di impiegate part-time e la percentuale più alta (21%, come la Francia) per il tempo pieno.

Ad un livello d'istruzione medio il nostro paese risulta penultimo, per donne impiegate part time, con una percentuale pari al 10% (seguita soltanto dalla Spagna con l'8%). Rispetto al full time l'Italia risulta il paese con la percentuale più alta (47%) di donne impiegate. Tutto ciò indica poca flessibilità del mondo del lavoro rispetto alle esigenze delle famiglie.

Infine, l'Italia figura penultima, insieme al Regno Unito, con il 12% di donne impiegate part time con titolo di studio alto (segue sempre la Spagna con l'8%) e la prima per il tempo pieno con il 67%.

### Le risorse dedicate

Un aspetto di grande importanza che permetterà di attuare confronti a livello europeo è individuare la quantità di risorse che gli Stati dedicano ai minori, in rapporto ad altri capitoli di bilancio, sia come finanziamento diretto, sia come intervento atto ad influire sulle condizioni di vita e sulla prevenzione del disagio, sia, da ultimo, come ricerca scientifica per migliorare le condizioni di vita.

**Tabella riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano**

AREA	OBIETTIVI	STRUMENTI/INDICATORI
povertà	individuazione indicatori per misurare povertà ed esclusione sociale	scheda indicatori
	linee guida ed obiettivi quantificabili	documento di linee guida aggiornato
	monitoraggio e benchmarking	sistema omogeneo di raccolta dati e confronto dati

	redazione indice minori poveri	% minori poveri in Italia su % minori poveri paesi europei
lavoro	Favorire la cura dei minori	Riduzione della media di n.° ore lavorato dalle donne Aumento della % del lavoro part time e/o telelavoro per le donne

### La cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza

La tematica relativa alla politica internazionale dell'Italia per la tutela e la promozione della condizione minorile si presenta sempre più urgente e complessa:

- da un lato per la storica vocazione dell'Italia (società civile e istituzioni pubbliche) a promuovere iniziative di solidarietà internazionale e di cooperazione allo sviluppo a favore dell'infanzia e dell'adolescenza;
- dall'altro per il costante incremento di fenomeni sociali che coinvolgono direttamente l'infanzia e l'adolescenza straniera in difficoltà sia in Italia che all'estero (bambini vittime di conflitti armati, adozioni internazionali, soggiorni terapeutici, sostegni a distanza, minori stranieri non accompagnati, alle problematiche specifiche delle adolescenti, ...).

Una così ampia complessità d'intervento è stata fino ad oggi affrontata da diversi protagonisti in modo frammentata e dispersiva, con una ripartizione di competenze e di responsabilità tali da non favorire nessuna programmazione organica di lungo periodo.

A diverso titolo, con diversi obiettivi e diverse strategie, oggi la questione infanzia a livello internazionale è ripartita principalmente tra questi soggetti istituzionali:

1. Ministero degli Affari Esteri, per quanto riguarda la politica internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare riguardo all'attività di cooperazione allo sviluppo ed ai diritti umani;
2. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità per quanto riguarda il coordinamento delle azioni di tutte le pubbliche amministrazioni per il contrasto al fenomeno dello sfruttamento e dell'abuso sessuale dei minori e, per il tramite della

- Commissione per le Adozioni Internazionali, per quanto riguarda l'adozione internazionale e il principio di sussidiarietà;
3. Ministero del Lavoro e Politiche sociali, per il tramite del Comitato Minori Stranieri, per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio italiano o i soggiorni temporanei di natura terapeutica;
  4. Ministero della Salute per quanto riguarda il minore straniero che venga trasferito per cure in Italia nell'ambito di interventi umanitari o quello che venga trasferito in Italia nell'ambito di programmi di intervento umanitario delle Regioni;
  5. Altre Amministrazioni quali il Ministero della giustizia, dell'interno, dell'educazione nazionale, dell'ambiente svolgono attività importanti a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza straniera in Italia.

La legge 451/97 ha preso atto del fatto che le problematiche e le strategie d'intervento sono tra loro fortemente correlate ed ha favorito il coordinamento ed un pieno scambio di informazioni sulle attività a favore dell'infanzia e dell'adolescenza tramite l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Si evidenzia ora l'esigenza di una forma di coordinamento delle politiche degli interventi rivolti ai minori stranieri affinché siano al centro di strategie politiche, che li riconducano a "sentirsi figlio di qualcuno" e membro di una comunità.

Nel quadro del ruolo di coordinamento della politica internazionale svolto dal Ministero degli Affari Esteri, per quanto riguarda le attività di cooperazione, la Legge 49/87 ne attribuisce la competenza allo sviluppo al Ministero Affari Esteri – Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS).

Questo compito ha portato a promulgare le "Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile" (assunte dal Ministero Affari Esteri con delibera del 26.11.1998, n.180).

Si auspica che queste Linee guida siano maggiormente conosciute ed applicate dai soggetti interessati al fine di raggiungere i qualificati obiettivi che pongono, in particolare la centralità / priorità della questione infanzia ed adolescenza nell'insieme dei programmi di cooperazione.

**Si ritiene che l'Ufficio Donne, minori e disabili, istituito dal Ministero degli Affari Esteri, assuma un ruolo più significativo, rafforzando al suo interno l'attenzione ai minori così da assumere un ruolo specifico per i minori tale da essere il punto "focale" e trasparente del coordinamento delle linee e delle risorse degli interventi. E' quindi necessario affidare a tale Ufficio le competenze e le risorse che lo mettano in grado di assumere un ruolo di indirizzo, coordinamento, decentramento, valutazione e finanziamento delle numerose iniziative italiane di cooperazione per l'infanzia e l'adolescenza avanzate dal Ministero degli Affari Esteri nel corso di questi anni, nell'ambito della Cooperazione multilaterale e bilaterale, sia a gestione**

**diretta sia a gestione delle Agenzie ONU e / o delle Organizzazioni Non Governative, ed Enti Locali.**

Conformemente alle indicazioni più volte ribadite in sede delle Nazioni Unite si sottolinea le necessità di sviluppare programmi volti a sostenere, nei paesi in via di sviluppo, le istituzioni democratiche e a consolidare i diritti umani. Occorre quindi rafforzare gli interventi di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile al fine di consolidare i diritti dei bambini e degli adolescenti dei paesi poveri, perché ne sono la risorsa primaria e più importante di sviluppo e di superamento della povertà.

In occasione della recente Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia e all'adolescenza (New York 8-10 maggio 2002), i capi di stato e di governo hanno sottoscritto il documento "Un mondo a misura di bambino" composta da una Dichiarazione e da un Piano d'Azione. Nella Dichiarazione viene ribadito l'impegno a "conseguire gli obiettivi del Vertice mondiale per l'infanzia che risultano ancora incompiuti" e "attraverso iniziative nazionali e per mezzo della cooperazione internazionale, ad affrontare le nuove problematiche emergenti, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine e dei traguardi fissati dai recenti e più importanti vertici e conferenze delle Nazioni unite – in particolare dalla Dichiarazione del Millennio dell'ONU."

Per quanto concerne le politiche di cooperazione internazionale, i capi di stato e di governo hanno espresso il loro "...apprezzamento ai paesi sviluppati che hanno concordato e raggiunto l'obiettivo dello 0,7% del PIL da devolvere per aiuti ufficiali allo sviluppo (ODA)" ed esortano "i paesi sviluppati, che non hanno ancora fatto ciò, ad adoperarsi per far sì che l'obiettivo di devolvere lo 0,7% del loro PIL a favore dell'ODA, come stabilito a livello internazionale, sia raggiunto quanto prima possibile". S'impegnano, inoltre, "...a non risparmiare sforzo alcuno al fine di invertire la tendenza negativa al ribasso dell'ODA e, come pattuito, di conseguire celermente l'obiettivo di utilizzare una percentuale tra lo 0,15 e il 0,20 del PIL come ODA a favore dei paesi meno sviluppati, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia."

Il Rapporto Internazionale 2001 redatto dal DAC-OECD (Development Assistance Committee dell'OECD) rileva che l'Italia si attesta al penultimo posto nella graduatoria internazionale per la percentuale sul PIL destinata alla cooperazione allo sviluppo, appena lo 0,13% rispetto alla quota standard definita dalle Nazioni Unite (0,70%).

Si auspica che l'applicazione del nuovo Piano nazionale di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva veda l'Italia avvicinarsi quanto più possibile alla quota prevista dall'ONU e di raggiungere quindi l'obiettivo specifico di destinare una quota sempre maggiore di risorse all'iniziativa di cooperazione rivolte all'infanzia e all'adolescenza (almeno 0,15/0,20% del PIL in analogia con quanto già conseguito da altri paesi nell'attuazione degli interventi di cooperazione allo sviluppo mirati all'infanzia e all'adolescenza).

Data l'urgenza della situazione di un grandissimo numero di bambini del mondo povero, si richiede di semplificare al massimo e di accelerare l'intero iter procedurale relativo alla realizzazione dei progetti e,

non ultimo, la fase relative al finanziamento delle iniziative e l'effettiva erogazione dei fondi, affinché tutte le risorse destinate siano erogate almeno nell'anno di finanziamento.

Si invita a prendere atto della positiva evoluzione della situazione che vede le Amministrazioni centrali gli Enti Locali, le ONG, le associazioni, fortemente impegnati nel mondo della cooperazione internazionale rivolto all'infanzia e all'adolescenza. Quindi, oltre alle agenzie/organizzazioni internazionali si dispone di questi organismi capaci di intervenire all'interno della cooperazione e diventa quindi necessario sostenerne lo sviluppo al fine di raggiungere una collaborazione più integrata tra tutti i soggetti, secondo le specifiche competenze, ampliando la possibilità di presentare proposte di progetti e di erogare il relativo finanziamento.

Nell'ambito di questa collaborazione è auspicato un rafforzamento del coordinamento comprendendo anche il monitoraggio e la valutazione delle azioni di cooperazione.

A fronte di questa situazione, si ritiene necessario che, nell'auspicata riforma della cooperazione allo sviluppo, si rafforzi e si strutturi la prevista realizzazione di una precisa funzione di raccordo che funga da **coordinamento operativo tra le istituzioni che si occupano di infanzia e di adolescenza**, evitando quanto più possibile la frammentazione delle competenze e delle strategie di azione.

Si evidenzia che le "Linee guida della cooperazione italiana sulle tematica minorile" deliberate del Ministero degli Affari Esteri, prevedono l'istituzione, congiuntamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, "...di una Commissione nazionale di coordinamento per la concertazione di politiche ed iniziative di cooperazione nei paesi del sud del mondo ed in quelli con economia in fase di transizione e di progetti in favore degli immigrati e iniziative di educazione allo sviluppo in Italia". Tale Commissione dovrà promuovere il coordinamento operativo sul piano istituzionale e della società civile di tutti gli interventi in favore dei bambini dei paesi che sottoscrivono atti di cooperazione e di sviluppo con l'Italia, allo scopo di garantire loro il rispetto dei diritti sanciti dalla Convenzione sui Diritti del Bambino e degli accordi assunti nell'ultima Sessione Speciale di New York, o quantomeno opportunità e possibilità di crescita e di sviluppo pari a quelle che garantiamo ai bambini italiani, poiché lo sviluppo industriale, imprenditoriale, culturale deve essere mirato a migliorare la qualità della vita dei minori.

L'Osservatorio nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza, la Commissione nazionale di coordinamento, l'Ufficio donne, minori e disabili, la Commissione adozioni internazionali, i Ministeri, le Regioni, gli Enti Locali, il privato sociale ecc. devono lavorare per i bambini e gli adolescenti dei paesi poveri, con una modalità dipartimentale così da ricongiungere la frammentarietà oggi presente.

**Le attività di coordinamento potranno articolarsi secondo le seguenti priorità:**

- Programmare ed attuare **un'indagine conoscitiva** ed una mappatura di tutti gli interventi e le risorse a livello istituzionale e della società civile sul piano internazionale a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, censendo sia gli interventi di cooperazione che di emergenza (multi-laterale, bi-laterale, multi-bilaterale, a gestione diretta, tramite agenzie ONU e organismi internazionali - Unione Europea -, tramite ONG, Amministrazioni centrali ed Enti Locali, ed altri),
- Favorire la definizione di una griglia di indicatori per impostare e coordinare la messa in atto e il mainstreaming in tutte le politiche e gli interventi volti a paesi terzi sia dedicati direttamente ai minori che a quelli di sviluppo, per realizzare una “**valutazione di impatto sull'infanzia**” che inserisca la priorità infanzia e adolescenza in ogni iniziativa di cooperazione, facendo emergere i potenziali effetti su bambini ed adolescenti realizzati dai progetti di cooperazione ed evidenziando le specifiche risorse allocate per l'infanzia e l'adolescenza,
- Verificare ed aggiornare periodicamente delle **Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile** (26 novembre 1998), attuare il monitoraggio e la valutazione della loro attuazione,
- Sostenere **Programmi - paese** per l'infanzia e l'adolescenza: si auspica un maggior coinvolgimento dei soggetti della cooperazione nella definizione dei programmi – paese relativamente alla componente mirata ai minori. Si ricorda che già nelle Linee Guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile, l'Italia si impegna tra l'altro a “promuovere l'aiuto istituzionale ai governi partner per la pianificazione e la realizzazione dei Piani nazionali d'azione specificatamente mirati ai minori”.
- Definire ed evidenziare le **quote di finanziamento per iniziative destinate ai minori** (e quindi all'interno delle disponibilità finanziarie destinate alle aree geografiche definire le quote minime destinate ai minori), sul modello adottato dalla Unione Europea,
- Sollecitare l'attuazione, nel quadro della cooperazione allo sviluppo, del principio di **sussidiarietà** definito dalla Convenzione de L'Aja del 1993, ratificata dall'Italia con la legge 476 del 1998. Si suggerisce di attuare i possibili collegamenti necessari tra la programmazione e gli interventi della Commissione per le adozioni internazionali e la Cooperazione allo sviluppo a sostegno, nella misura possibile, degli enti autorizzati e delle ONG che operano all'estero nell'obiettivo di prevenire le condizioni di abbandono, l'istituzionalizzazione e la disgregazione familiare. A tale scopo si suggerisce di promuovere un approfondimento delle possibilità di miglior raccordo tra gli enti citati nei paesi ove entrambi operano.
- Promuovere la definizione di opportune forme di **regolamentazione del Sostegno a distanza** e realizzare il monitoraggio al fine di garantire la trasparenza e la qualità nella gestione degli interventi.

- Promuovere il coordinamento delle iniziative di Cooperazione con le politiche per l'immigrazione rivolte nello specifico alla **condizione dei minori stranieri in Italia**. La condizione complessiva di questi ragazzi rappresenta a tutti gli effetti un'emergenza internazionale, che sottopone il minore a gravissimi rischi di incolumità psicofisica (illegalità, sradicamento affettivo e sociale, esposizione a forme di abuso e sfruttamento, deprivazione da condizioni di sviluppo equilibrate, tratta,...). Le Amministrazioni centrali, le Regioni, gli Enti locali ed il Comitato minori stranieri possono individuare azioni atte ad arginare il flusso e concordare interventi volti a tutelare i minori stranieri presenti nel territorio in applicazione di quanto previsto dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In particolare, dovrà essere data speciale attenzione al ricongiungimento familiare affinché i minori non siano privati della loro famiglia.

### **Tabella riassuntiva delle principali priorità evidenziate nel Piano**

<b>AREA</b>	<b>OBIETTIVI</b>	<b>STRUMENTI/INDICATORI</b>
cooperazione	coordinamento operativo tra le istituzioni	n.° incontri/n.° proposte
	Aumento delle risorse destinate ai minori ad iniziative di cooperazione	Quota destinata nel 2000/quota destinata nel 2001 Idem per 2001/2002
	Indagine conoscitiva e mappatura degli interventi	Report
	Valutazione di impatto delle attività rivolte ai minori	Individuazione degli indicatori Report di valutazione dell'impatto
	Linee guida della cooperazione italiana sulle tematiche minorili	Aggiornamento delle linee guida