

## **il PIANO INFANZIA**

### **del FORUM PERMANENTE del TERZO SETTORE**

*Oggi in tutto il mondo, nei paesi ricchi come in quelli poveri,  
è stata dichiarata una guerra senza riserve contro i bambini,  
violentati, abbandonati, abusati e persino uccisi.*

*Di fronte a questa minaccia, ogni uomo non può restare indifferente  
e rinunciare ad un ruolo attivo di difesa dell'infanzia,  
ma è chiamato all'etica di una personale responsabilità.*

*Ciascun minore (sia esso un bambino, un fanciullo, un pre-adolescente o un adolescente)  
deve essere riconosciuto come soggetto di diritto  
e come tale deve veder realizzati i suoi fondamentali diritti,  
quelli già riconosciuti nella Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo.*

*Ogni cittadino è moralmente tenuto a farsi carico della vita di un bambino,  
chiunque sia, in qualsiasi parte del mondo viva.*

*Per questi motivi la società civile propone un programma d'intervento  
per rispondere alle gravi ed urgenti esigenze dei tanti bambini  
ancora oggi costretti a vivere in condizione di disagio  
o addirittura di completo abbandono.*

*Si tratta di concrete proposte di intervento, anche a livello legislativo,  
a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza in difficoltà, elaborate allo scopo precipuo  
di richiamare tutti gli uomini ad un preciso senso di responsabilità  
verso il presente e il futuro del nostro mondo: i bambini.*

## ***Come abbiamo costruito il PIANO INFANZIA***

Su proposta del Presidente di Amici dei Bambini Marco Griffini, presentata a Milano alla riunione del Consiglio Nazionale del Forum il 3 ottobre 2000 ed approvata dallo stesso Consiglio, è stata avviata a Roma il successivo 26 ottobre la costituzione di un gruppo di lavoro tematico sull'infanzia a cui hanno partecipato Amici dei Bambini, Anolf Associazione Oltre le Frontiere, Cnca Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, Comunità Emmanuel, Csi Centro Sportivo Italiano, Cdo Compagnia delle Opere, Eiss Ente Italiano di Servizio Sociale, Linea Azzurra in difesa dei Minori e Legambiente.

Nella successiva riunione del 17 gennaio 2001 è stato istituito un gruppo ristretto di lavoro costituito dallo stesso Marco Griffini (Amici dei Bambini), Umberto Mosiello (Anolf Associazione Oltre le Frontiere) e Maria Grazia Figini (Cdo Compagnia delle Opere), che si è posto come primo obiettivo quello di elaborare un questionario da inviare a tutte le associazioni del Forum, dal quale si possano evidenziare da un lato i maggiori problemi e dall'altro le possibili risoluzioni che investono l'universo minorile.

Hanno risposto all'invito di compilazione del questionario: Amici dei Bambini, Anpas Associazione nazionale pubbliche assistenze comitato regionale toscano, Ansi Associazione nazionale scuola italiana, Assaps Associazione per l'assistenza e le problematiche sociali, Cesvit, Csi Centro sportivo italiano, Gruppi di volontariato vincenziano, I ragazzi dell'aquilone, Iside Associazione volontaria per la solidarietà all'infanzia ed agli anziani, L'albero azzurro, Legambiente, Mani Tese, Movimento azzurro, Pollicino, Università popolare di Caserta.

Sulla base dei risultati ricevuti è stata quindi elaborata una prima bozza del Piano Infanzia, nella quale sono state proposte, per ciascuno delle tematiche analizzate, alcune possibili strategie di intervento, quali l'approvazione di una nuova legge o l'avvio di una campagna di sensibilizzazione e formazione.

In merito a questo primo elaborato, che è stato portato a conoscenza di tutte le associazioni del Forum con comunicazione del 15 ottobre 2001, sono pervenuti da parte di queste ultime commenti ed osservazioni che hanno condotto alla predisposizione di tre successive versioni del documento stesso.

Nella sua quinta versione il Piano Infanzia è stato quindi presentato alla riunione del Gruppo Infanzia del 1° febbraio 2002, alla quale sono state invitate anche realtà associative non aderenti al Forum, quali alcune delle organizzazioni appartenenti al tavolo Pidida (Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) ed anche il coordinamento nazionale. Dalla parte dei bambini, affinché la discussione sulle tematiche trattate nel documento potesse avvantaggiarsi dell'esperienza e delle conoscenze della gran parte del mondo dell'associazionismo a tutela dei minori.

Il gruppo di lavoro, così riformulato nella sua composizione, ha quindi partecipato a successive riunioni, che si sono avvicendate dal marzo al settembre 2002, per giungere all'elaborazione, attraverso ulteriori cinque bozze di lavoro, del documento definitivo.

Hanno partecipato ai lavori del gruppo, con la presenza ad almeno una delle riunioni dello stesso, le seguenti associazioni:

ACR Azione cattolica dei ragazzi

Agesci Associazione guide e scout cattolici italiani

Alisei

Anolf Associazione oltre le frontiere

Anp.as. Associazione nazionale pubbliche assistenze

Ansi Associazione nazionale scuola italiana

Amici dei bambini

Arciragazzi

Avsi

Cdo Compagnia delle Opere

Cies Centro di informazione educazione allo sviluppo

CNCA Coordinamento nazionale comunità di accoglienza

Cocis Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione

Comitato per il Telefono Azzurro

Comunità Emmanuel

Coordinamento nazionale Dalla parte dei bambini

CSI Centro Sportivo Italiano

Eiss Ente italiano di servizio sociale

Engim

Italia Solidale Vo.S.Vi.M.

La Gabbianella

Legambiente

Linea azzurra in difesa dei minori

Modavi Movimento delle associazioni di volontariato italiano

Save the children Italia

Terre des Hommes Italia

Unicef Italia

Vis

# **INDICE**

- 1 SOLIDARIETÀ' INTERNAZIONALE**
  - 1.1 La cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza
  - 1.2 Il Sostegno a distanza
- 2 DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ**
  - 2.1 I mezzi di comunicazione al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza
  - 2.2 La partecipazione dei minori
- 3 DIRITTO DEL MINORE ALLA FAMIGLIA**
  - 3.1 Il diritto del minore a crescere in una famiglia
  - 3.2 Bambini e adolescenti stranieri in Italia
    - 3.2.1 Bambini e adolescenti stranieri non accompagnati in Italia
    - 3.2.2 I soggiorni in Italia dei minori stranieri
    - 3.2.3 Il sistema dell'adozione internazionale
  - 3.3 Nuovo sostegno alla maternità e paternità
- 4 ABUSO E SFRUTTAMENTO DEL BAMBINO**
  - 4.1 L'abuso sui minori
  - 4.2 La lotta allo sfruttamento del lavoro minorile
- 5 ALIMENTAZIONE, EDUCAZIONE, TEMPO LIBERO**
  - 5.1 Per una sana alimentazione a partire dalla prima infanzia
  - 5.2 L'educazione
    - 5.2.1 L'educazione all'intercultura, alla mondialità, allo sviluppo umano
    - 5.2.2 I bambini stranieri e la scuola italiana
  - 5.3 Il tempo libero
    - 5.3.1 Il gioco
    - 5.3.2 Lo sport
- 6 MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI**
  - 6.1 La riforma del processo minorile
  - 6.2 La tutela degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia e dell'adolescenza
  - 6.3 La figura del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza

# 1 SOLIDARIETÀ' INTERNAZIONALE

## 1.1 La cooperazione internazionale al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza

### ➤ ***INTERVENTO: legge di riforma della legge 49/1987***

Premesso che la definizione di una politica globale, coerente e di lungo periodo per la promozione e la protezione della persona minore di età potrà essere realizzata solo nell'ambito di una ridefinizione complessiva della Cooperazione allo Sviluppo Italiana, che da anni si trova a vivere una forte crisi di identità e d'indirizzo politico, e sottolineato che la mancata approvazione della riforma della legge 49/1987 da parte della passata legislatura ha ulteriormente aggravato tale crisi, si auspica un'integrale riforma della stessa legge 49 e in particolare si propone che la riforma preveda:

- a) l'organizzazione dell'organico dell'agenzia o della direzione generale ministeriale per la cooperazione allo sviluppo, nell'ottica di una reale specializzazione tematica, di cui quella minorile costituisce una specializzazione tematica fondamentale;
- b) la predisposizione di linee di finanziamento per tematiche sul modello della Unione Europea, di cui la linea di finanziamento per interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza costituisca un ammontare definito e permanente, anche in relazione all'educazione allo sviluppo e ai diritti umani;
- c) la promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, che si concretizzi come *mainstreaming* della strategia e dell'azione della Cooperazione allo Sviluppo Italiana e si realizzi negli indicatori specifici in ciascun progetto, in particolare nelle fasi di fattibilità, di monitoraggio e di valutazione di ciascun progetto;
- d) lo snellimento e la maggiore trasparenza delle procedure amministrative per l'approvazione e la gestione dei progetti;
- e) l'istituzione di un tavolo di confronto e coordinamento permanente tra la l'agenzia o la direzione generale ministeriale per la cooperazione allo sviluppo e la rappresentanza delle ONG attive nella promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

### ➤ ***INTERVENTO: iniziative immediate in attesa dello svolgimento dell'iter di riforma della legge 49/1987***

Considerata la lunghezza dei tempi che l'approvazione della riforma della legge 49/1987 potrà richiedere, si chiede che:

a) il Direttore Generale della Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) bandisca immediatamente il concorso per la nomina degli esperti previsti dall'art.12, comma 3, della legge 49/1987, e che un numero predefinito di questi sia costituito da esperti in promozione e protezione dell'infanzia e dell'adolescenza;

b) le Linee Guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile, assunte con delibera del 26.11.1998 n.180, diventino immediatamente operative: in particolare si chiede che la DGCS approvi una programmazione strategica a inizio legislatura specifica per la promozione e protezione dell'infanzia e adolescenza sia per la cooperazione bilaterale sia per la cooperazione multilaterale, con enunciazione di piani d'azione a breve, medio e lungo periodo, di risultati attesi, *benchmarks* e termini temporali di riferimento.

c) il governo italiano rispetti l'impegno sottoscritto in occasione della recente Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (New York 8-10 maggio 2002) nel documento "Un mondo a misura di bambino", nel quale vengono esortati *"...i paesi sviluppati che non hanno ancora fatto ciò ad adoperarsi per far sì che l'obiettivo di devolvere lo 0,7% del loro prodotto nazionale lordo a favore dell'ODA, come stabilito a livello internazionale, sia raggiunto quanto prima possibile. Noi ci impegniamo a non risparmiare sforzo alcuno al fine di invertire la tendenza negativa al ribasso dell'ODA e, come pattuito, di conseguire celermente l'obiettivo di utilizzare una percentuale tra lo 0,15 e il 0,20 del PNL come ODA a favore dei paesi meno sviluppati, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia."*

## 1.2 Il Sostegno a distanza

### ➤ ***INTERVENTO: censimento delle realtà associative che si occupano di Sostegno a distanza e realizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione***

#### a) *Atto di solidarietà, di promozione non di assistenza*

Sostegno o adozione a distanza sono solo alcuni dei termini utilizzati per definire una forma di solidarietà che in questi ultimi anni ha assunto dimensioni davvero significative anche nel nostro paese.

Nella molteplicità delle sue forme è difficile rappresentare in modo univoco questo intervento ma è possibile estrapolare alcune sue caratteristiche peculiari.

Il Sostegno a distanza:

- è un atto di solidarietà nei confronti di un minore in difficoltà, della sua famiglia e della sua comunità, finalizzato alla promozione dello sviluppo umano e sociale nel paese in cui vivono;
- rappresenta uno strumento prezioso per il progresso delle comunità più povere, attraverso cui le associazioni interagiscono con il Sud del mondo, rispettandone le differenze culturali in uno spirito di collaborazione paritaria;
- è un mezzo di promozione dello sviluppo e non di assistenza, favorisce le relazioni solidali, la crescita delle persone, la formazione multiculturale, pertanto non è solo una forma di sostegno economico;
- è una modalità di intervento complementare alla cooperazione allo sviluppo;
- offre agli operatori e alle organizzazioni partner, che lavorano sul campo insieme alle comunità, la possibilità di intervenire in modo capillare a sostegno degli individui e delle famiglie;
- presenta ottime potenzialità educative per la collettività in Italia, favorisce infatti la conoscenza della negazione dei diritti fondamentali che moltissimi bambini e adulti al mondo sono tuttora costretti a subire e che si traduce in mancato accesso alle risorse necessarie per condurre una vita dignitosa.

Numerose sono le associazioni coinvolte in questo tipo di interventi, anche se operanti in una grande diversità di forme aggregative (es. associazioni formalmente costituite, enti con riconoscimento ministeriale, gruppi di fatto, enti religiosi cattolici), nella maggior parte delle quali permane ancora una forte matrice religiosa, con modalità differenti di interpretazione della formula del sostegno a distanza che vanno dall'aiuto diretto al singolo bambino al sostegno al progetto e alla comunità in cui il bambino è integrato.

#### b) *Sviluppo del Sostegno a distanza*

Il sostegno a distanza è nato dal basso. La sua forza è nella sua semplicità. Per questo si è sviluppato così tanto negli ultimi anni, coinvolgendo profondamente migliaia di persone.

I cittadini che scelgono questa forma di solidarietà sono infatti ogni anno di più.

Le associazioni che promuovono il sostegno a distanza sono numerose e molte di più di quelle che si conoscono.

Per fare riferimento a dati sicuri, sulla base del Censimento effettuato per conto del Comitato Promotore del Forum per il sostegno a distanza, nel 1999 le 154 organizzazioni raggiunte risultavano avere in gestione 293.994 sostegni a distanza, quindi possiamo dire che nel 1999 per il sostegno a distanza sono stati raccolti almeno 176 miliardi.

Si tratta sicuramente di una sottostima, sia per la caratteristica campionaria di questa indagine, sia per il fatto che negli ultimi anni l'impegno solidale attraverso il sostegno a distanza si è incrementato in modo consistente.

#### c) *Principi e regole del Sostegno a distanza*

In questo settore operano tanti e diversi soggetti: le associazioni e i loro referenti nei Paesi di intervento, i cittadini sostenitori, le comunità, le famiglie e i bambini beneficiari.

La consapevolezza della necessità di tutelare i diritti di tutti i soggetti del sostegno a distanza e di garantire la trasparenza nella gestione dei fondi, l'efficienza nell'organizzazione degli interventi e la chiarezza nella comunicazione hanno portato numerose associazioni ad incontrarsi e confrontarsi su alcuni principi cardine a cui rifarsi unanimemente.

Tra questi emerge innanzitutto il riconoscimento del diritto di tutti i bambini – compresi quelli disabili e malati – di crescere in una famiglia, nel proprio paese di origine.

Questo diritto inalienabile nasce dal fatto che è universalmente riconosciuto che ogni bambino, per poter raggiungere uno sviluppo psico-fisico equilibrato, ha bisogno di cure personali e continue che solo in un ambiente familiare può ricevere.

La consapevolezza di questa realtà deve far riflettere sul tipo di iniziative che si intende intraprendere per questi bambini ed in particolare l'enorme entità del bisogno dei Paesi in via di sviluppo non può giustificare la scelta di investire disponibilità



economiche ed energie umane nella costruzione e nel finanziamento di istituti di ricovero.

Nel novembre 2000, il Forum Nazionale per il Sostegno a Distanza ha presentato la "Carta dei Principi per il Sostegno a Distanza", sottoscritta da numerose organizzazioni: un codice di autoregolamentazione che impegna a comportamenti etici a garanzia del miglior interesse dei beneficiari e dei sostenitori, in assoluta coerenza con l'applicazione del principio di sussidiarietà.

La "Carta dei Principi per il Sostegno a Distanza" è solo una prima tappa di quel cammino di ricerca e di crescita culturale che ha l'obiettivo di trovare insieme le regole di gestione e rafforzare quel rapporto di fiducia con le persone che ha consentito e consente lo sviluppo di questa forma di solidarietà.

Per garantire l'effettiva realizzazione dei principi espressi nel documento, si chiede alle Istituzioni di verificare la concreta applicazione delle normative già in vigore con riferimento alle diverse configurazioni giuridiche delle associazioni ed organizzazioni che si occupano di Sostegno a distanza (organizzazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale ONLUS, organizzazioni non governative ONG, enti morali ed ecclesiastici).

***Dalla "Carta dei Principi per il Sostegno a Distanza", quale forma di autoregolamentazione, è però necessario passare ad una forma più incisiva di regolamentazione eteronoma che garantisca il rispetto degli stessi obiettivi posti dalle associazioni stesse.***

***Il cosiddetto "Terzo Settore" è stato del resto già sottoposto a regole e principi, (si vedano in proposito le legislazioni in materia di organizzazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale ONLUS e organizzazioni non governative ONG), senza che lo spirito solidaristico e umanitario sottostante risultasse in alcun modo svilito o ostacolato.***

***Anche per il Sostegno a distanza è necessario fare un passo avanti e garantire, nei modi e nei termini che più si confanno ad uno Stato di diritto, un'adeguata regolamentazione, che miri al rispetto dei principi della trasparenza dei fondi gestiti, della correttezza nella comunicazione ai sostenitori e della validità e qualità degli interventi, al fine di garantire standard di effettivo sviluppo delle società civile.***

***(sezione proposta da Amici dei Bambini)***

d) *La valorizzazione del Sostegno a distanza*

Considerate le caratteristiche peculiari del Sostegno a distanza (denominazione che si ritiene preferibile per evitare di confonderlo con l'adozione e l'affidamento dei minori) e le modalità partecipative delle associazioni del settore nel percorso di approfondimento della loro realtà, dei problemi relativi e delle regole necessarie a una corretta gestione del Sostegno a distanza, le Associazioni del settore chiedono la collaborazione delle Istituzioni per:

- realizzare un censimento al fine di conoscere le realtà associative operanti su tutto il territorio nazionale e il volume concreto delle risorse umane investite e delle risorse economiche raccolte annualmente attraverso il Sostegno a distanza, per capire il fenomeno e per informare i cittadini;
- promuovere vere e proprie campagne di informazione e sensibilizzazione sul Sostegno a distanza, non sulle singole associazioni, ma sul tema, sui metodi e sulle problematiche, anche attraverso l'utilizzo dei media.

## 2 DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

### 2.1 I mezzi di comunicazione al servizio dell'infanzia e dell'adolescenza

- ***INTERVENTO: dal responsabile della programmazione per l'infanzia e l'adolescenza ad una maggiore incisività delle sanzioni già previste dai codici di autoregolamentazione***

Lo spazio che i media occupano giornalmente nella vita dei bambini e delle loro famiglie si fa sempre più vasto e variegato.

La televisione ed Internet sono gli strumenti che suscitano maggiori ansie ed incertezze da parte di genitori, insegnanti ed educatori, non va inoltre sottovalutato il tempo dedicato dai ragazzi ai prodotti editoriali delle più diverse provenienze (italiana, americana, nipponica...).

La televisione ci pone di fronte a meccanismi complessi.

Per cominciare abbiamo più tipologie di utenti di età inferiore ai 18 anni: da una parte il bambino "spettatore", da un'altra il bambino "cliente" e da un'altra ancora il bambino "protagonista".

Nel primo caso ci troviamo di fronte ad una situazione in cui il messaggio televisivo è indifferenziato, ma viene indirizzato ad un pubblico infantile che non solo è eterogeneo (sia in termini di vulnerabilità soggettiva che di modalità di fruizione), ma è spettatore di più fasce di programmazione.

Se è vero infatti che circa un milione e mezzo di bambini si sintonizza durante la fascia protetta pomeridiana, è anche vero che circa un milione in più è - o viene fatto - spettatore anche della prima serata, telegiornale compreso.

Si pone, quindi, in maniera sempre più pressante, l'esigenza di una regolamentazione più precisa e rigida della comunicazione televisiva.

Sono ben conosciuti, infatti, gli effetti dovuti ad una sovraesposizione ad immagini violente tra i più piccoli, che vanno dalla imitazione alla vittimizzazione alla diffusione di forme di insensibilità nei confronti della violenza.

In questo senso è interessante la posizione delle leggi canadesi in merito alla presenza di scene a contenuto violento nella produzione per bambini.

Esse pongono specifici limiti alle sceneggiature, che non devono proporre atti di violenza fine a se stessi ma funzionali alla storia; inoltre, ogni presentazione realistica di atti di violenza deve esprimere, con umanità, le possibili conseguenze di tali gesti

sia nelle vittime che nei fautori del crimine.

Occorre tenere anche conto del problema della vulnerabilità dei bambini che hanno subito violenza o che subiscono gli effetti del gruppo, il cosiddetto *branco*.

Questi soggetti possono vedere rafforzati gli effetti del messaggio televisivo negativo. Perciò diventa di primaria importanza l'assunzione, da parte di genitori ed insegnanti, del ruolo di "filtro", di mediazione, tra bambini e prodotto televisivo.

Si tratta di un processo già iniziato, ad esempio, in alcune realtà scolastiche italiane, in cui l'uso di materiale didattico che si serve di personaggi dei cartoni animati ha messo in condizione bambini ed adulti di svolgere un lavoro critico su un elemento che solitamente rimane ancorato a momenti specifici della vita infantile.

Altro aspetto è quello del bambino "cliente", verso cui viene indirizzata la pubblicità. Va premesso che la pubblicità ha subito una variazione di ruolo: se prima la presenza di spot pubblicitari - e quindi di sponsor per le televisioni private - era il mezzo che permetteva la creazione dei palinsesti, oggi è il palinsesto che viene costruito allo scopo di vendere spazi pubblicitari.

Per questo motivo sono sempre più rari i programmi a contenuto educativo per ragazzi e sono sempre più frequenti "agglomerati" di cartoni animati e pubblicità nella fascia oraria pomeridiana, a partire dal ritorno da scuola.

Dobbiamo quindi chiederci quale grado di comprensione abbiano i bambini davanti a tale realtà, se essi siano in grado di percepire la differenza tra un programma ed un'interruzione pubblicitaria e, in questo caso, se riescano a percepire le reali finalità dello spot.

Il problema relativo all'azione persuasiva e seduttiva della pubblicità è certamente allarmante poiché si può affermare che, in qualche modo, assieme al prodotto, gli spot veicolano la pericolosa equazione "possesso = felicità", che certamente può influenzare negativamente lo sviluppo del bambino.

Insomma, il dato allarmante c'è, ma ancora una volta non si tratta evidentemente di demonizzare, ma di comprendere e di sviluppare, accanto ad una tutela legislativa, una ben più importante azione educativa nell'ambito scolastico come in quello familiare.

Si delinea pertanto sempre più l'esigenza di una maggiore etica da parte del mondo delle imprese e soprattutto di quelle pubblicitarie.

Il bambino "protagonista" è invece l'autore o la vittima di fatti di cronaca: egli vede ancora troppo spesso violato da parte della stampa il suo diritto alla privacy.

Non è infatti ancora risolto l'annoso problema, che interessa tutti i mezzi di comunicazione, del rapporto tra il diritto di cronaca e di critica e il rispetto della riservatezza di un soggetto di minore età.

Il diritto alla riservatezza non è nato in Italia con la legge sulla privacy del 1996 ma con la Carta di Treviso.

Con l'inserimento integrale della Carta all'interno del Codice Deontologico dei Giornalisti, gli innovativi e sempre attuali principi in essa sanciti sono diventati legge, con conseguente possibilità sanzionatoria da parte del Garante per la tutela dei dati personali.

Altro organismo che in Italia ha il potere di sanzione e di intervento è l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni che però, nonostante gli enormi investimenti economici, è ancora troppo carente e lenta su questo specifico tema.

Il Consiglio Nazionale degli Utenti, poi, pur muovendo periodicamente forti critiche alla programmazione televisiva, non ha nessun potere reale di intervenire e sanzionare.

Accanto alla televisione, che resta comunque il mezzo più seguito dai bambini, troviamo Internet: la Rete vede attualmente l'Italia fra i primi dieci Paesi fruitori al mondo.

I rischi connessi all'apertura di questa "finestra" li conosciamo: il binomio bambini ed Internet evoca immediatamente il problema della pedofilia, ma troppo facilmente si imputa al nuovo strumento di comunicazione la colpa di una sua recrudescenza.

In realtà non è possibile asserire con certezza che il fenomeno si stia espandendo: di certo è molto più visibile e molto più "pubblicizzato" rispetto al passato.

Ma Internet serve anche a smascherare i pedofili, non deve quindi essere vissuto solo ed esclusivamente come un pericolo.

La Rete può essere un efficacissimo strumento di conoscenza, studio, lavoro, divertimento e socializzazione e comincia a trovare un certo spazio nelle scuole.

Il problema fondamentale anche in quest'ambito è quello della regolamentazione e della tutela dei diritti dell'infanzia: in un sistema così complesso, infatti, la regola è che "non ci sono regole".

In virtù di ciò, la Corte Suprema degli USA, nel 1997, ha stabilito che vengano creati dei sistemi di filtraggio, che evitino ai bambini di addentrarsi in siti pericolosi, e li ha ratificati con il motto "Libertà della Rete e libertà nella Rete"; tuttavia il 19 aprile 2002 la stessa Corte ha abrogato la legge federale che limitava l'uso di immagini "virtuali" a contenuto sessuale con minori, con ciò contribuendo a rendere oltremodo più difficile la perseguibilità di tale reato.

E' un serio problema anche l'internazionalità della Rete: trovare e punire gli eventuali pedofili "on line" può essere oltremodo complesso senza il supporto di una polizia internazionale specializzata, in grado di raccogliere le prove necessarie ad un intervento concreto, e senza una condivisione integrale delle norme contro gli autori di reati di sfruttamento sessuale dei bambini.

È doveroso intervenire in questo senso, ma allo stesso tempo va sostenuta la necessità di un maggiore impegno da parte delle istituzioni e della società civile nella promozione dell'utilizzo sicuro di Internet, non solo con adeguati filtri o soluzioni tecnologiche, ma soprattutto attraverso l'acquisizione della consapevolezza delle opportunità offerte dalla Rete.

Tale soluzione prevede un maggiore impegno e maggiori investimenti per la valorizzazione e la implementazione di siti a carattere culturale, per la promozione dell'alfabetizzazione informatica e di una specifica formazione delle figure professionali deputate all'educazione di bambini e adolescenti.

Al fine di rendere effettivo il principio sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (art.17), che richiede un impegno degli Stati per incoraggiare i mass media a promuovere dei programmi che presentino un'utilità sociale, culturale ed educativa per i minori, si propone quindi di:

- 1) riqualificare i programmi per l'infanzia già diffusi sui canali pubblici e privati nazionali, verificando che il messaggio trasmesso abbia un contenuto educativo;
- 2) valorizzare i programmi di qualità già esistenti cercando anche di posizionarli negli orari più adatti alla fruizione ed aumentare gli spazi televisivi dedicati ai bambini, se non attivare un canale unico tutto per loro;
- 3) potenziare, all'interno di ogni rete televisiva, la figura professionale responsabile della programmazione rivolta ai minori;
- 4) istituire un Osservatorio Scientifico a tutela dei minori, per contribuire alla definizione di chiari criteri psicologico-giuridici e socioculturali per il monitoraggio delle scene televisive con contenuti violenti, l'analisi dei loro effetti e la verifica delle violazioni;
- 5) sensibilizzare ed informare correttamente l'opinione pubblica, alla luce della scarsa visibilità dei minori come gruppo sociale nei media (soprattutto dei più piccoli e dei minori stranieri quasi sempre presi in considerazione solo se espressione di situazioni di disagio, violenza, abuso);
- 6) progettare nuove forme di pubblicità, che rispettino la crescita e la formazione dei bambini, veicolando messaggi positivi ed educativi;
- 7) sollecitare l'Ordine Nazionale dei Giornalisti a sanzionare in maniera seria e costante le violazioni dei diritti dei minori da parte dei giornalisti;
- 8) inserire il codice deontologico dei giornalisti nella formazione curricolare dei Corsi di Laurea di giornalismo;
- 9) rendere effettive le forme di tutela previste dai codici di autoregolamentazione, sia attraverso la predisposizione di più incisive sanzioni per i trasgressori, che attraverso un ampio programma sociale per promuovere un'autentica cultura dell'infanzia (in

particolare e con riferimento al codice Tv e minori si sottolinea come il Comitato per il controllo non si riunisca più da anni: si auspica pertanto la riattivazione di tale organo, con l'esclusione di quei membri che sono rappresentanti delle emittenti e che pertanto si trovano nelle delicata posizione di "controllati e controllori" allo stesso tempo);

10) dare visibilità alle sanzioni applicate ad eventuali violazioni dei diritti dei minori da parte dei mass media;

11) incentivare e rendere obbligatoria la frequenza ad appositi corsi di formazione per operatori della comunicazione;

12) fornire a bambini, genitori ed insegnanti, tramite momenti di formazione offerti dagli operatori del settore, le conoscenze necessarie a sviluppare un approccio critico ai mass media. Contemporaneamente, proporre agli operatori del settore occasioni di formazione sulla promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, a cura di specialisti delle associazioni che hanno maturato una solida esperienza in questo campo;

13) creare sistemi per la certificazione dei programmi attraverso l'apposizione di un marchio di qualità;

14) garantire l'accesso dei bambini e dei ragazzi alla Rete, valorizzandone le risorse e, contemporaneamente, potenziare la diffusione dei portali creati per i giovani utenti, che consentano di filtrare o registrare i siti con i quali i minori si collegano;

15) promuovere la creazione di programmi radiotelevisivi gestiti da giovani, anche con la sinergia delle agenzie del territorio, quali ad esempio la scuola.

## 2.2 La partecipazione dei minori

### ➤ ***INTERVENTO: dalle ripresa delle Consulte Studentesche alle sperimentazioni sui referendum consultivi dei ragazzi***

Una delle principali novità introdotte dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, sia a livello giuridico che culturale, è rappresentata dal fatto che i bambini e i ragazzi sotto i 18 anni sono da considerarsi a tutti gli effetti portatori di diritti, come "soggetti" e non come "oggetti" del diritto.

Ciò significa che i minorenni, i quali già "entrano" come attori protagonisti nella società in molteplici modi (diritto al lavoro, al matrimonio, al riconoscimento di figli, alla patente di guida, alla sessualità, etc.), possiedono diritti che non sono solo legati alla discrezionalità e alla tutela degli adulti, ma che esistono al di là del loro riconoscimento da parte del mondo "dei grandi" e che possono anche essere fatti valere direttamente dai bambini e dai ragazzi in prima persona.

Nella pratica quotidiana tutto ciò è di solito ricordato come “diritto di cittadinanza” (intendendo la “cittadinanza” in senso lato come la capacità di influire sui fatti che riguardano loro stessi).

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo richiama questi diritti in molte sue parti: si ricordano gli articoli 12, 13 e 14 (diritti di opinione e di essere presi sul serio, di libertà di parola e pensiero, di libera associazione).

Va poi ricordato come anche nel Documento finale della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia, che si è svolta a New York nel maggio 2002, sia stata ribadita la necessità di sviluppare e attuare programmi volti a promuovere una partecipazione significativa dei bambini e degli adolescenti ai processi decisionali, inclusi quelli relativi all'ambito familiare e scolastico e quelli che hanno carattere locale e nazionale.

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

A tal proposito, si ritiene importante che i temi della partecipazione dei ragazzi, del diritto di associazione, di pensiero, di produzione e fruizione culturale etc. debbano essere ancor più attivamente perseguiti.

Si indicano di seguito alcuni possibili campi di intervento:

- 1) ricordare il tema della cittadinanza attiva nei prossimi Piani Nazionali del Governo, con particolare riferimento alle azioni legate all'attuazione dell'articolo 7 della legge 285/97 (in questo senso potrebbe essere utile definire la necessità di approntare – all'interno del Piano Infanzia generale – un Programma Nazionale per la promozione del diritto di cittadinanza attiva);
- 2) promuovere e sostenere, sia a livello normativo nazionale e locale sia da parte delle organizzazioni non governative, la formazione e la costituzione di associazioni e gruppi che siano formate da bambini e da ragazzi e che siano finalizzati alla loro stessa cura, nonché promuovere la modifica delle norme amministrative che impediscono di fatto la possibilità per bambini e ragazzi di incontrarsi e fare insieme “associazione” (norme che legano la fruibilità di spazi alla maggiore età o a improponibili tariffe economiche di uso, ad esempio);
- 3) proporre che vengano istituite sperimentazioni diffuse, a livello delle città, di referendum consultivi sulle materie che afferiscono anche ai bambini e ai ragazzi e che coinvolgano anche loro;
- 4) riprendere e approfondire la tematica del voto amministrativo a 16 anni, così come sperimentato in molte amministrazioni europee e sudamericane



(l'approfondimento di questa tematica – che non comporta necessariamente la sua assunzione – è un primo passo per cominciare a promuovere “attenzione” verso le giovani generazioni, non solo in senso protettivo ma anche come promozione ed educazione alla cittadinanza);

5) continuare ad approfondire ed estendere gli esperimenti di partecipazione attiva dei bambini e dei ragazzi attraverso le forme dei CCR e delle consulte di ragazzi, prestando attenzione e quindi opponendosi alle pressioni del “sistema degli adulti”, che può tendere a manipolare l'entusiasmo dei bambini e, per il fatto che la loro immagine “buca lo schermo”, a veicolare altri interessi che non siano i loro (ciò si può fare ad esempio fornendo “veri” poteri e finanziamenti alle esperienze dirette da bambini, oppure anche solo chiarendo che alcune di queste hanno una funzione puramente consultiva; è infatti inutile e controproducente dare avvio a situazioni ed esperienze che scatenano aspettative nei bambini e nei ragazzi e poi non sono seguite da fatti concreti);

6) riprendere e potenziare il ruolo delle Consulte Studentesche, anche e non solo in ambito scolastico (ad esempio promuovendo forme partecipative con associazioni di genitori, con associazioni educative e sportive, legate ai diritti etc. affinché alcuni temi legati ai diritti, alla cittadinanza, alla possibilità di influire nella vita urbana etc. diventino anche materia formativa, traducendosi in percorsi educativi, sia dentro la scuola che nel tempo extrascolastico).

### 3 DIRITTO DEL MINORE ALLA FAMIGLIA

#### 3.1 Il diritto del minore a crescere in una famiglia

➤ ***INTERVENTO: legge nazionale e delibere regionali per la promozione del diritto del minore alla famiglia, in vista della chiusura degli istituti per i minori prevista per il 2006***

È necessario intervenire per assicurare a tutti i bambini - compresi quelli disabili o malati - il diritto a crescere in una famiglia, dando attuazione alle priorità di intervento definite dalla legge 184/1983, così come modificata dalla legge 149/2001:

a) Il minore ha diritto ad essere educato nell'ambito della propria famiglia. Le condizioni di indigenza dei genitori non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia d'origine sono disposti interventi di sostegno e di aiuto. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento (art. 1).

b) Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo è affidato ad un'altra famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2).

c) Ove non sia possibile l'affidamento, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto. I minori di anni sei non possono essere inseriti in istituto ma solo presso una comunità di tipo familiare (art. 2).

d) Il minore di cui sia accertata dal Tribunale per i Minorenni la situazione di abbandono perché privo di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio, è dichiarato adottabile e deve essere adottato da coniugi aventi i requisiti previsti dalla stessa legge 149/2001 (art. 8).

In base alla stessa legge 149/2001 entro il 31 dicembre 2006 dovranno essere chiusi gli istituti, in considerazione delle conseguenze negative, gravi ed ampiamente comprovate a livello scientifico, dell'istituzionalizzazione sulla vita dei minori ricoverati.

Al riguardo si esprime sorpresa e allarme per l'inaccettabile progetto di legge n.791,

presentato dal Sen. Girfatti e altri, attualmente in discussione alla Commissione Speciale per l'Infanzia del Senato, con cui si vorrebbe impedire la chiusura degli istituti con l'assurdo pretesto di voler "dare agli istituti di assistenza pubblici e privati la possibilità di continuare nell'opera educativa intrapresa".

Non si conosce purtroppo attualmente il numero esatto dei minori attualmente ricoverati negli istituti o ospiti delle comunità: dai dati rilevati dal "Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza" di Firenze (pubblicato nel volume "I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo – assistenziali) al 30 giugno 1998, risultavano ricoverati in 1802 strutture assistenziali 14.945 minori, di cui 1.174 disabili. Al 31.12.1999, secondo gli ultimi dati Istat i minori presenti nelle strutture residenziali erano ben 28.148!

Questo divario, imputabile probabilmente a criteri di rilevazione differenti, richiede l'assunzione di iniziative urgenti da parte delle Istituzioni interessate (Ministeri, Istat, ecc.) per un monitoraggio attento di questa drammatica realtà, verificando anche le strutture in cui sono inseriti minori, anche disabili, con adulti.

A fronte del consistente numero di minori ancora presenti negli istituti e nelle comunità è purtroppo ancora esiguo il numero dei minori affidati: secondo la ricerca effettuata dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze nel 1999 in via di pubblicazione, erano solo 4.668 gli affidi eterofamiliari e 5.280 quelli a parenti, risultavano non meglio specificati altri 252 per un totale complessivo di 10.200.

Per rendere esigibile il diritto di tutti i minori alla famiglia è necessario avviare una complessa strategia che investa in primo luogo il livello nazionale e regionale e che punti - attraverso finanziamenti, adeguati e mirati - alla promozione e attivazione da parte delle Istituzioni preposte (Parlamento, Governo, Regioni, Enti locali, ecc.) degli interventi diretti ad assicurare il diritto di tutti i minori – compresi quelli disabili o malati – a crescere in una famiglia, secondo le priorità precedentemente richiamate.

In particolare è necessario che le Regioni assumano a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere esigibile il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che gli stessi Enti gestori degli interventi assistenziali (Comuni singoli o associati, ecc.) predispongano gli atti deliberativi per concretizzare gli interventi stessi.

Il privato sociale può dare un contributo importante per garantire questo diritto.

È necessaria la realizzazione di una rete integrata di servizi ed interventi diretti a:

- 1) *sostenere le famiglie in difficoltà* attraverso adeguati contributi economici (minimo vitale) e supporti socio-educativi per prevenire allontanamenti ingiustificati dei bambini;
- 2) *promuovere la cultura dell'accoglienza familiare* (famiglie di appoggio, affidatarie,

adoptive, ecc.) per contrastare quella dell'emarginazione e dell'esclusione;

3) *preparare e sostenere gli affidamenti familiari* (affidi diurni, residenziali, ecc.) operando sulle famiglie d'origine, sugli affidatari e sui minori coinvolti per arrivare, ove possibile, al rientro dei minori stessi nelle loro case;

4) *preparare e sostenere le adozioni*, in particolare quelle *dei bambini già grandicelli o disabili o malati* anche attraverso adeguati contributi economici (analoghi a quelli previsti per gli affidatari). Sarà necessario anche da parte del Ministero di giustizia e delle altre Istituzioni preposte un attento monitoraggio dei minori dichiarati adottabili che non vengono adottati per attivare le azioni necessarie per arrivare alla loro accoglienza in famiglia (ad esempio campagne promozionali specifiche da realizzare in collaborazione con le associazioni di volontariato interessate);

5) *realizzare una rete di strutture di accoglienza di qualità, alternative agli istituti*. Definirsi comunità non è sufficiente a garantire un'organizzazione quotidiana che sia attuazione di un lavoro pedagogico in grado di rispondere in modo positivo al diritto dei minori accolti ad una crescita sana. E' fondamentale a tale proposito che lo Stato, nel rispetto dell'autonomia legislativa regionale, definisca in modo più puntuale i "livelli essenziali" relativi agli standard delle strutture, come previsto dall'art.117, lett. m) della Costituzione (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.);

6) *attivare da parte delle Regioni un'anagrafe* 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 per ogni singolo caso: il rientro nella famiglia d'origine, ove questo risulti ancora possibile, l'affidamento familiare o presso una comunità familiare oppure l'adozione.

## **3.2 Bambini e adolescenti stranieri in Italia**

### **3.2.1 Bambini e adolescenti stranieri non accompagnati in Italia**

- ***INTERVENTO: regolamento di attuazione della legge "Bossi – Fini" in merito alla disciplina del permesso di soggiorno per minore età e del rientro assistito, nonché interventi di prevenzione dell'immigrazione nei Paesi d'origine dei minori***

Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati è molto complesso e di dimensioni difficilmente prevedibili, soprattutto perché i minori segnalati sono solo quelli entrati in contatto con le istituzioni, mentre una parte dei minori non accompagnati restano nella completa clandestinità.

La mappatura non è perciò di facile attuazione: gli unici dati a disposizione sono quelli forniti dal Comitato Minori Stranieri e lasciano intravedere uno scenario estremamente confuso, di dimensioni comunque preoccupanti: nel periodo dal 1° luglio 2000 al 30 novembre 2001 sono stati individuati in Italia 14.834 minori stranieri non accompagnati, e al 30 novembre 2001, 7.823 di questi ragazzi erano ancora minorenni.

Di questi il 68% era dato da minori di età compresa tra i 16 e i 17 anni, e in particolare ben 2.018 si trovavano nel sedicesimo anno di età e 3.294 nel diciassettesimo.

Sempre alla data del 30 novembre 2001 il Comitato Minori Stranieri aveva disposto provvedimenti di rimpatrio o di non luogo a provvedere al rimpatrio solo per 236 minori, pari all'1,6% del totale dei segnalati nei sedici mesi precedenti.

A fronte di questi seppur scarni dati, risulta improrogabile assumere specifici provvedimenti in merito a questa fascia della popolazione.

La legislazione attualmente vigente non è affatto in grado di far fronte al problema e necessita di una seria e meditata rivisitazione, anche alla luce del recente sviluppo che ha assunto negli ultimi anni la questione dei minori immigrati giunti in modo irregolare in Italia.

Almeno tre tematiche necessitano di una rivisitata posizione da parte del Governo:

- A) il permesso di soggiorno per minore età e l'integrazione sociale in Italia;
- B) il rientro assistito nel paese di origine;
- c) la prevenzione dell'immigrazione irregolare di minori non accompagnati.

*A) Il permesso di soggiorno per minore età e l'integrazione sociale in Italia*

I minori stranieri non accompagnati ricevono un permesso di soggiorno "per minore età", che non è compiutamente disciplinato dalla legge, ma è regolato solo da circolari del Ministero dell'Interno: in base alle circolari del 13 novembre 2000 e del 9 aprile 2001, questo permesso non consente di esercitare attività lavorativa e non può essere convertito al compimento della maggiore età in permesso per lavoro o per studio. Attualmente, dunque, il minore titolare di permesso per minore età non può lavorare regolarmente e, al compimento dei 18 anni, non può rinnovare il permesso di

soggiorno, anche se ha un'offerta di lavoro o sta frequentando la scuola, diventando quindi un irregolare passibile di espulsione.

In queste condizioni i percorsi di inserimento legale diventano inattuabili e i minori stranieri tendono sempre più a non presentarsi ai servizi e a restare nella clandestinità: di conseguenza, diventa molto più difficile garantire a questi minori i diritti minimi (accoglienza, protezione, istruzione, salute ecc.) e aumentano notevolmente i rischi di sfruttamento e di coinvolgimento in attività illegali.

Queste disposizioni violano sia il principio di non discriminazione sancito dalla Costituzione italiana e dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, in quanto comportano una grave discriminazione dei minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per minore età rispetto ai minori italiani e ai minori titolari di permesso per motivi familiari; sia il principio del "superiore interesse del minore" sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, essendo finalizzate non al "superiore interesse del minore" bensì a impedire che questi minori si stabilizzino sul territorio italiano.

Presso numerosi TAR si è ormai consolidata una giurisprudenza in merito all'illegittimità dell'automatico rigetto delle domande di conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età.

La modifica normativa recentemente introdotta dalla legge "Bossi-Fini" su immigrazione e asilo, in base a cui i minori entrati in Italia da almeno 3 anni e che hanno seguito un progetto di integrazione per almeno 2 anni possono convertire il permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, rappresenta un certo miglioramento in direzione della tutela dei diritti dei minori non accompagnati, ma tale miglioramento resta molto limitato ed è probabile che si producano anche alcuni effetti perversi.

Porre come condizione la presenza in Italia da almeno 3 anni (ovvero l'ingresso prima del compimento dei 15 anni) rischia infatti di escludere la maggior parte dei minori stranieri non accompagnati attualmente presenti nel nostro paese, in quanto dai dati disponibili e dalle testimonianze degli operatori risulta che probabilmente la netta maggioranza di questi minori sono entrati in Italia dopo il compimento dei 15 anni.

Inoltre, questa condizione rischia di incentivare ingressi in età ancora più precoce rispetto ad oggi: se l'unica possibilità di restare regolarmente dopo la maggiore età è connessa ad un ingresso nel nostro paese da almeno 3 anni, molti bambini e genitori saranno probabilmente spinti ad anticipare la migrazione verso l'Italia prima dei 15 anni.

Questo avrà conseguenze negative sia rispetto alla tutela dei diritti dei minori, in quanto trovarsi senza i propri genitori in un paese straniero è evidentemente causa di pregiudizio più grave per un bambino di 13-14 anni che non per un ragazzo di 16-17 anni; sia per la società italiana, in quanto l'assistenza e la tutela di minori

infraquindicenni implica costi significativamente superiori rispetto all'accoglienza di ragazzi più grandi.

La disposizione, inoltre, non chiarisce se ai minori titolari di permesso per minore età è consentito esercitare attività lavorativa.

Infine, la nuova legge stabilisce che il numero dei permessi di soggiorno rilasciati a minori non accompagnati al compimento della maggior età sia detratto dalle quote di ingresso definite annualmente dal decreto flussi, senza chiarire se la detrazione debba essere portata alle quote fissate per l'anno successivo o alle quote precedentemente definite: questa seconda interpretazione implicherebbe la necessità di attendere ogni anno l'emanazione del decreto flussi e, in caso di mancata emanazione del decreto stesso, l'impossibilità di convertire i permessi di soggiorno rilasciati ai minori stranieri non accompagnati.

Proponiamo dunque, in attesa di una modifica della legge in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, che il regolamento di attuazione della nuova legge sull'immigrazione Bossi-Fini chiarisca che:

1) ai minori stranieri titolari di permesso di soggiorno per minore età è consentito svolgere attività lavorativa nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, coerentemente con l'art. 25, comma 1, della stessa legge Bossi-Fini, che prevede la possibilità di convertire il permesso di soggiorno per il minore straniero non accompagnato che "svolge attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana";

2) per i minori destinatari di un provvedimento di affidamento ai sensi dell'art. 2 della legge 184/83 (consensuale o giudiziale), che a) siano stati ammessi in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, b) abbiano la disponibilità di un alloggio e frequentino corsi di studio ovvero svolgano attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero siano in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato, è consentita la conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età senza che siano poste condizioni vincolanti rispetto alla data di ingresso in Italia o di inizio del progetto e senza che i permessi rilasciati siano detratti dalle quote, in conformità a quanto stabilito dall'art. 32, co. 1 del T.U. 286/98 (non modificato dalla legge Bossi-Fini), in base a cui "Al compimento della maggiore età, [...] ai minori comunque affidati ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983 n. 184, può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze

sanitarie o di cura.”;

3) la detrazione dei permessi di soggiorno rilasciati al compimento della maggiore età è riferita alle quote di ingresso definite nei decreti emanati successivamente alla conversione stessa, e non a quelle stabilite in precedenza;

4) ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro, accesso al lavoro o studio al compimento della maggiore età, possano essere disposte, su istanza dell'ente gestore del progetto di integrazione in cui il minore straniero non accompagnato è inserito, ove lo richieda il superiore interesse del minore, condizioni alternative a quelle stabilite dal comma 1-bis dell'art.32 del T.U. di cui al D.Lgs. 286/98 in relazione alla durata del soggiorno in Italia e del periodo di inserimento nel progetto.

Per quanto concerne la piena integrazione sociale per i minori per cui il Comitato per i minori stranieri ha disposto il non luogo a procedere al rientro è opportuno provvedere alla immediata equiparazione del permesso di soggiorno per minore età a quello per motivi familiari, ad un progetto scolastico, educativo e di formazione professionale, di inserimento e collegamento con il mondo del lavoro, un percorso che permetta di collocarsi all'interno del nuovo assetto sociale pur garantendo la conservazione della identità originaria, per creare una terza e più articolata via di integrazione.

È inoltre necessario prevedere la convertibilità del suddetto permesso di soggiorno al compimento dei 18 anni di età.

La necessità di garantire e tutelare i diritti fondamentali dei minori stranieri non accompagnati deve quindi passare attraverso la possibilità di una seria e reale progettazione mirata e finalizzata ad accogliere, proteggere, assistere, orientare e formare il minore stesso.

Le strutture di accoglienza in Italia non possono essere concepite esclusivamente con funzione di contenimento: la funzione di prima assistenza (materiale, alimentare, igienica e sanitaria) è solo uno dei compiti delle comunità.

Accanto ad essa vi è anche quella di orientamento e accompagnamento, legata alla dimensione psicologica, culturale, sociale, motivazionale e di formazione, attinente all'ambito dell'apprendimento e dello sviluppo di conoscenza e competenze professionali.

### *B) Il rientro assistito nel paese d'origine*

Prima di entrare nel vivo della trattazione relativa al rientro assistito risulta indispensabile una premessa.

Pur facendo esplicito riferimento, la legislazione vigente in materia, al termine “rimpatrio assistito”, si auspica innanzitutto l'utilizzo della diversa espressione “rientro



assistito”, meglio conforme alla natura dell’istituto, il quale è primariamente finalizzato al reinserimento del minore nell’ambiente socio-familiare di provenienza ed è lontano da qualsiasi forma di allontanamento coatto del minore stesso dal territorio italiano.

Il rientro assistito è uno strumento di tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati previsto dal nostro ordinamento all’art.1, co.4 del D.P.C.M. 535/1999.

Un primo aspetto problematico riguarda i criteri adottati per decidere se il minore debba essere rimpatriato ovvero restare in Italia.

In generale, si deve sempre valutare caso per caso quale soluzione risponda maggiormente al “superiore interesse del minore”, ma i criteri per realizzare questa valutazione non sono specificatamente definiti dalla legge: è dunque necessario fare riferimento ai principi generali in materia di diritti dei minori, e quindi in particolare alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

La Convenzione sancisce come diritti fondamentali del minore, tra gli altri, il diritto alla vita e alla protezione; il diritto del minore di vivere con la propria famiglia; il diritto allo sviluppo, a un livello di vita sufficiente, all’istruzione, alla salute; il diritto alla partecipazione, ovvero il diritto del minore di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa e che tale opinione sia debitamente presa in considerazione, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità; il diritto a ricevere un orientamento dalla propria famiglia.

Facendo riferimento a questi principi, dunque, proponiamo che si stabilisca chiaramente che nella scelta tra accoglienza in Italia e rimpatrio il Comitato per i minori stranieri debba considerare un complesso di criteri, tra cui:

- a) i rischi che il rimpatrio può comportare per il minore, quali i rischi di abbandono, di abuso, di coinvolgimento in conflitti, di persecuzione ecc. (diritto alla vita e alla protezione)
- b) il bisogno da parte del minore dell’affetto e della protezione della sua famiglia (diritto all’unità familiare);
- c) le condizioni economico-sociali e le opportunità di istruzione, formazione, lavoro, assistenza sanitaria ecc. disponibili al minore nel contesto d’origine, tenendo conto anche delle opportunità offerte dai progetti di rimpatrio, e le condizioni di inserimento (scuola, lavoro, sistemazione abitativa, relazioni affettive) e le opportunità disponibili al minore in Italia (diritti allo sviluppo, a un livello di vita sufficiente, all’istruzione, alla salute);
- d) la volontà del minore (diritto alla partecipazione);
- e) la volontà della sua famiglia (diritto a ricevere un orientamento dalla propria famiglia).

Questo non significa che non si debba mai disporre il rimpatrio se il minore proviene

da un contesto molto povero o se egli rifiuta il rimpatrio, ma che le condizioni economico-sociali, la volontà del minore e la volontà della sua famiglia devono essere tenute in considerazione nel valutare caso per caso quale opzione risulti maggiormente rispondente all'interesse del minore, in relazione con gli altri criteri e tenendo conto dell'età, delle capacità evolutive e del grado di maturità del minore.

Per garantire pienamente il diritto alla partecipazione, il minore dovrebbe avere la reale possibilità di esprimere la propria opinione riguardo alla preferenza tra permanenza in Italia e rimpatrio, le ragioni per cui è emigrato, i suoi progetti, il suo vissuto rispetto al percorso compiuto in Italia, le condizioni alle quali rientrerebbe nel suo paese d'origine. Le dichiarazioni del minore, che dovrebbe essere sentito dagli operatori dei servizi sociali o della struttura di accoglienza presso cui è ospitato, dovrebbero essere comunicate al Comitato per i minori stranieri (preferibilmente accompagnate da una dichiarazione sottoscritta direttamente dal minore, ove l'età lo consenta).

E' molto importante, inoltre, che la decisione sul rientro o permanenza in Italia sia assunta in tempi rapidi, sia per non lasciare a lungo il minore in uno stato di incertezza che può avere conseguenze psicologiche molto gravi su soggetti in età evolutiva, sia per consentire il buon funzionamento delle politiche di accoglienza e integrazione (nel caso in cui il minore non debba essere rimpatriato), sia per facilitare l'esecuzione del rimpatrio e l'impostazione del progetto di rientro (nei casi in cui il minore debba essere rimpatriato).

Per rendere più rapide le decisioni è necessario che le indagini nel paese d'origine siano realizzate nel più breve tempo possibile – senza però che questo vada a detrimento della qualità delle indagini stesse – e che sia migliorata l'efficienza del Comitato per i minori stranieri, ad esempio mediante un decentramento del Comitato a livello regionale.

Tale decentramento consentirebbe inoltre all'organo decisionale di sentire direttamente il minore.

Reinserire con successo un minore in un contesto familiare e comunitario che ha lasciato, significa inoltre rigenerare in lui e nella sua famiglia la speranza in un futuro diverso, in un processo di sviluppo che è già in atto nella sua comunità e all'interno del quale possa pensare ad un nuovo progetto di vita.

Per questa ragione, si ritiene insufficiente procedere ad un semplice ricongiungimento familiare, per quanto possa essere preparato, sostenuto ed accompagnato da specifici e mirati servizi sociali.

Il valore aggiunto, in grado di garantire successo e dignità al processo di ritorno, può essere assicurato se il microprogetto di rientro assistito in cui è inserito il singolo minore, si collochi all'interno di una strategia di cooperazione che porti avanti un

programma di sviluppo comunitario (familiare, sociale, economico, culturale) condotto nelle località di origine dalle istituzioni e dalle espressioni locali della società civile, anche con il contributo di Organismi Internazionali.

In particolare, risulta di fondamentale importanza – soprattutto per gli adolescenti emigrati per motivi di lavoro – che i progetti di rientro siano impostati in modo da offrire concrete e reali opportunità di inserimento occupazionale nel paese d'origine.

Un elemento di assoluta e primaria importanza nella predisposizione e nell'esecuzione di programmi di rientro riguarda il diretto coinvolgimento del minore. Trattandosi, nella maggior parte dei casi, di sedici-diciassetenni, in grado quindi per età e maturazione psicologica di esprimere il proprio giudizio e il proprio volere, risulta essenziale il loro coinvolgimento nel delicato processo di preparazione dei programmi di rientro.

Riteniamo che sia perciò indispensabile che i minori per i quali il Comitato Minori Stranieri predispone il rientro siano quantomeno sentiti dalle autorità competenti: l'esperienza fallimentare dei rimpatri coatti dimostra quanto sia indispensabile condurre preventivamente un attento lavoro di sensibilizzazione e preparazione del minore e della famiglia al rientro nel paese d'origine e al ricongiungimento, affinché l'adesione al progetto sia il più possibile partecipata.

I dati disponibili rispetto ai percorsi di alcuni minori albanesi per i quali sia stato disposto il rientro negli anni passati fanno sorgere dubbi sul fatto che questo istituto sia stato effettivamente rivolto al "superiore interesse del minore" e che il progetto di reinserimento abbia risposto ai bisogni di questi ragazzi: su un totale di 389 minori rientrati tra il 1998 e il 2000 ad opera del Servizio Sociale Internazionale, è stato condotto uno studio su un campione di 256 minori albanesi, dei quali solo 54 - pari al 21% del campione - hanno accettato di partecipare al corso di formazione proposto e ben 155 - pari al 60% - sono emigrati nuovamente, 2/3 dei quali verso l'Italia (Servizio Sociale Internazionale Sezione italiana, Istituto Psicanalitico per le Ricerche Sociali, I minori albanesi non accompagnati – Una ricerca coordinata fra Italia e Albania, Roma, 2001, pp. 35-51).

In conclusione, quindi, e considerati gli indispensabili presupposti appena segnalati, si propone una strategia di intervento che ricomprenda le seguenti fasi:

- a) monitoraggio nel paese d'origine del minore e attenta valutazione della reale sussistenza dei presupposti familiari e sociali del ritorno nel paese d'origine;
- b) avvio di un percorso di accompagnamento psicologico e sociale del minore all'interno dei centri di accoglienza, che lo rendano consapevole, sin dal primo giorno della sua permanenza, che possono sussistere delle reali e concrete alternative di crescita nel paese di origine, nello stesso tempo lo sensibilizzino sulla legislazione vigente in Italia e su quale percorso può vedersi garantito nel nostro paese. Un lavoro

di guida e di informazione, condotto simultaneamente nel paese di origine, presso le famiglie. Questo è possibile solo attraverso un reale e proficuo rapporto di confronto e di scambio tra tutti gli attori che si occupano di minori non accompagnati in Italia e tutti gli attori che se ne occupano nei paesi di origine;

c) accompagnamento del minore, sin dall'inizio del suo soggiorno, che prosegue nel paese d'origine, al fine di garantire allo stesso reale assistenza, protezione e dignità, ma soprattutto un concreto inserimento

d) sostegno del minore e del nucleo familiare a seguito del rientro nel paese d'origine, che comprenda tutte le sfere del vivere, attraverso l'imprescindibile supporto degli operatori sociali in loco;

e) percorso di sviluppo, scolastico e professionale.

### *C) La prevenzione dell'immigrazione irregolare di minori non accompagnati*

E' importante che si adottino disposizioni e interventi non solo per l'accoglienza, l'integrazione o il rimpatrio dei minori non accompagnati, ma anche per la prevenzione di questo fenomeno.

La prevenzione dell'immigrazione irregolare di minori non accompagnati deve però essere perseguita non con politiche repressive (come le attuali disposizioni sul permesso di soggiorno per minore età o l'esecuzione di rimpatri coattivi finalizzati a "scoraggiare" l'immigrazione clandestina), bensì con politiche di prevenzione in senso "positivo".

In base alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, infatti, tutte le azioni riguardanti i minori – anche stranieri e anche irregolari – devono fondarsi preminentemente sul "superiore interesse del minore": di conseguenza, l'adozione di norme e politiche finalizzate al contrasto dell'immigrazione clandestina in senso repressivo invece che al perseguimento del "superiore interesse del minore" costituirebbero una violazione della Convenzione.

Inoltre, le politiche repressive adottate per contrastare l'immigrazione clandestina hanno dimostrato un'efficacia assai limitata, comportando non tanto una riduzione dei flussi migratori quanto un forte aumento della proporzione di immigrati clandestini sul totale dei flussi, con un conseguente aumento dell'area dell'emarginazione sociale nelle società di accoglienza.

Per prevenire l'immigrazione irregolare di minori non accompagnati nel pieno rispetto del principio del "superiore interesse del minore" proponiamo alcuni interventi finalizzati ad incidere su alcuni dei fattori che causano o favoriscono questo fenomeno:

1) ridurre i fattori strutturali di spinta nei paesi di origine, attraverso politiche di

cooperazione allo sviluppo che nel medio-lungo periodo tendano a migliorare le condizioni economico-sociali nei contesti di provenienza, affinché i minori non siano costretti a emigrare dalle condizioni di povertà e di disagio;

2) ridurre la "convenienza relativa" dell'immigrazione irregolare di minori rispetto a quella degli adulti, aumentando le quote di ingressi per lavoro per i maggiorenni: se vi fossero concrete possibilità di ingresso per gli adulti, si ridurrebbe fortemente l'incentivo per i ragazzi a emigrare prima del compimento dei 18 anni e per le famiglie a mandare i figli minorenni;

3) favorire scelte consapevoli da parte dei minori e delle loro famiglie mediante campagne di informazione sulle reali condizioni degli immigrati in Italia, affinché i ragazzi non scelgano di emigrare "illusi" da un'immagine falsata in senso positivo dai racconti degli emigrati e dai mezzi di informazione;

4) diffondere una cultura dei diritti dei minori, affinché le famiglie che non sono in condizioni al limite della sussistenza rispettino il diritto del minore all'unità familiare, all'istruzione, al tempo libero ecc. e non lo inducano a emigrare all'estero per cercare lavoro;

5) aprire canali di ingresso regolare per i minori ultraquattordicenni, prevedendo concrete possibilità di ingresso per studio o per formazione-lavoro e diffondendo le informazioni su queste possibilità nei paesi d'origine.

Non si tratta di interventi risolutivi, né di efficacia immediata, ma è necessario elaborare strategie che consentano ai minori a rischio di abbandono e/o emigrazione irregolare, nonché a rischio di coinvolgimento nel traffico di esseri umani, la possibilità di accedere a percorsi di formazione professionale e di accompagnamento e di inserimento al lavoro in modo da creare concrete possibilità di vita dignitosa nei Paesi d'origine. Tutto ciò è sostenibile tramite l'elaborazione, la sperimentazione e la conduzione di programmi di sviluppo locale e di sensibilizzazione civile a partire dalle località e dalle comunità di maggiore provenienza dei flussi migratori minorili, coinvolgendo in questa azione in primo luogo le famiglie. Riteniamo inoltre che ogni impegno (legislativo ed economico) destinato ad affrontare la condizione e le prospettive dei minori stranieri non accompagnati attualmente in Italia debba essere adeguatamente affiancato da progetti di cooperazione allo sviluppo al fine di creare le condizioni affinché la scelta migratoria diventi realmente libera, non indotta da contingenze esterne, siano esse di ordine economico o sociale, interventi mirati per prevenire una migrazione irregolare, rimuovendo le cause che la determinano, attraverso progetti di sviluppo locale comunitario, progetti inerenti la sfera dell'educazione e formazione professionale dei minori.

### 3.2.2 I soggiorni in Italia dei minori stranieri

➤ ***INTERVENTO: dalla valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza all'istituzione di un albo delle associazioni autorizzate a gestire tali soggiorni***

Il fenomeno dell'accoglienza temporanea di minori stranieri si è sviluppato in Italia soprattutto a partire dal disastro di Chernobyl, con lo scopo di offrire ai bambini di quella zona la possibilità di un soggiorno in un ambiente sano al riparo dal pericolo delle radiazioni.

Tuttavia da allora la motivazione sanitaria si è sicuramente arricchita e trasformata in interventi con caratteristiche molto distanti dal contesto iniziale della tragedia di Chernobyl, come dimostrato dal numero di minori stranieri non accompagnati autorizzati (40.891 nel 1998 secondo i dati resi noti a seguito di una ricerca condotta dal Comitato per la tutela dei minori stranieri) che è continuato ad aumentare, contrariamente ad altri paesi europei in cui erano sorte forme di accoglienza similari.

Complesso e diversificato è il quadro dei bambini che giungono in tal modo ogni anno in Italia, differenti la finalità dei gruppi che organizzano l'accoglienza e le caratteristiche delle famiglie ospitanti.

Generalmente i bambini provengono da ambienti molto poveri, e vengono in Italia per una vacanza sanitaria, assistenziale, oppure per uno scambio culturale con valenza religiosa, o infine per un'ospitalità di tipo turistico.

La maggior parte provengono dalla Bielorussia, ben 28.907 nel 1998.

Significativa è la percentuale di minori provenienti da istituti: costoro sono quelli che pongono i problemi più complessi in quanto al rientro fanno fatica a riadattarsi e si legano molto alla famiglia ospitante.

Tale situazione è aggravata dal fatto che frequenti sono i casi di reiterazione del soggiorno, creando aspettative di inserimento permanente, sia per i minori che per le famiglie ospitanti che sperano di potere "adottare di fatto", al di fuori cioè del percorso ordinario.

Il rischio di tale prassi è infatti che possa essere utilizzata per aggirare i controlli e le norme dell'adozione internazionale o che venga travisato il vero senso del programma, poiché i bambini ospitati non dovrebbero essere in condizioni di abbandono, altrimenti sarebbe più opportuno inserirli in programmi di adozione, nazionale o internazionale, e non di sostegno sanitario-educativo.

Del resto non mancano casi di richiesta di trasformazione di accoglienza in

affidamento e poi di affidamento in adozione, anche se non è possibile quantificarli.

Per tutti sussiste poi un problema di inadeguata tutela giuridica, di sradicamento dal loro contesto, di raffronto tra due culture differenti e tra modelli educativi-familiari profondamente diversi.

Le famiglie ospitanti sono inoltre selezionate dalle stesse associazioni che organizzano l'accoglienza, spesso senza criteri predefiniti, senza un supporto e un successivo controllo esterno.

Allo stato dei fatti risulta quindi assolutamente indispensabile:

- a) la revisione dei criteri con cui vengono realizzati i soggiorni di questi minori, nonché un attento monitoraggio del fenomeno, per verificare la reale necessità di soggiorno di questi bambini e le iniziative che, in alternativa, potrebbero essere realizzate dove essi abitano, attraverso progetti mirati;
- b) l'attivazione di un albo delle associazioni autorizzate ad organizzare i progetti di accoglienza di minori stranieri in Italia che, oltre ad aver sottoscritto il codice di autoregolamentazione, abbiano la capacità organizzativa e professionale per gestire una progettualità così complessa (Le stesse associazioni dovrebbero inoltre attivare e sviluppare progetti articolati ed integrati tra accoglienza e cooperazione internazionale, volti ad incidere un reale cambiamento del "quotidiano" a favore dei bambini costretti a vivere nelle zone contaminate, evitando forme di mero assistenzialismo e di dipendenza);
- c) un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza dei minori stranieri (accanto a famiglie capaci e fortemente motivate ci possono essere, e ci sono state, persone assolutamente non idonee, che utilizzano questi inserimenti per fini diversi, ad esempio, l'aggiramento dell'attuale normativa in materia di adozione, preconstituendo situazioni "di fatto" per forzare le decisioni in merito delle autorità giudiziarie minorili);
- d) l'emanazione di un provvedimento di affidamento ai sensi della legge 149/2001 a favore dei minori che, per ragioni di salute o di studio, soggiornano a lungo in Italia.

### **3.2.3 Il sistema dell'adozione internazionale**

Il sistema dell'adozione internazionale è stato di recente rinnovato dall'entrata in vigore della legge 476/1998 di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993 sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale: a partire infatti dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 16 novembre 2000 dell'albo degli enti autorizzati, a cura della Commissione per le Adozioni Internazionali, le procedure di adozione internazionale si possono svolgere esclusivamente con

l'accompagnamento ed il controllo degli stessi enti autorizzati.

La recente riforma sull'affido e l'adozione, approvata con legge 149/2001, ha inoltre introdotto significative implicazioni anche in merito all'adozione internazionale, tra le quali si annovera innanzitutto il riconoscimento del diritto del minore alla famiglia senza distinzione di "sesso, etnia, età, lingua e religione" (art.1, co.5).

A dispetto però dell'inserimento, a cura delle normative richiamate, di fondamentali principi a tutela del minore coinvolto nella procedura adottiva - quali il principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale rispetto alle altre forme di tutela del minore straniero abbandonato - il sistema dell'adozione internazionale presenta ancora ad oggi gravi e preoccupanti lacune, che pregiudicano significativamente il superiore interesse dei minori.

Tali situazioni, che hanno condotto anche alle più gravi forme di tratta e vendita di minori, risentono principalmente della mancanza ad oggi in Italia di una cultura dell'adozione concepita in funzione delle esigenze dei bambini senza famiglia e contraria a qualsiasi forma di adultocentrismo.

In vista di un'effettiva realizzazione dei principi dettati dalla vigente normativa in materia di adozione internazionale e allo scopo di garantire a ciascun minore straniero in stato di adottabilità il suo fondamentale diritto alla famiglia, si richiede quindi l'urgente intervento del Governo in merito all'applicazione dei seguenti principi:

- A) il principio di non discriminazione dei minori stranieri adottabili;
- B) il principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale;
- C) il principio del "giusto compenso" riconosciuto ai soggetti coinvolti nella procedura adottiva.

*A) Il principio di non discriminazione dei minori stranieri adottabili*

➤ ***INTERVENTO: campagna di sensibilizzazione e formazione***

Come più sopra richiamato, la recente legge di riforma sull'adozione e l'affido (Legge 149/01) ha riconosciuto all'art.1, co.5 il diritto di ciascun minore alla famiglia senza distinzione di sesso, etnia, età, lingua e religione.

A fronte di questa chiara quanto inconfutabile prescrizione legislativa alcuni Tribunali per i Minorenni italiani emettono decreti di idoneità all'adozione internazionale solo per bambini "di razza bianca", "non di colore", "di origine europea" ed anche "da zero a 2 anni d'età", "in tenera età".



Tali decreti, lungi dal garantire il diritto del minore appena richiamato, privilegiano le aspettative degli adulti a discapito del superiore interesse del minore sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (ratificata con Legge 176/91).

In una prospettiva di pericolosa "scelta" delle caratteristiche del minore che maggiormente rispondono alle esigenze degli aspiranti genitori adottivi, questi provvedimenti prescindono totalmente dalla realtà dei bambini stranieri abbandonati e sono sinonimo di una visione essenzialmente adultocentrica dell'adozione internazionale.

Quest'ultimo prezioso strumento di tutela dei minori stranieri in stato di abbandono finisce in questo modo con il divenire a completo appannaggio degli adulti, perdendo quel suo profondo significato di accoglienza e valorizzazione della diversità che gli è proprio.

Le "eventuali caratteristiche particolari" del minore, che sulla base dell'art.29-*bis* co.4, lett. c) della legge 184/83 e succ. mod. possono essere esplicitate, vanno infatti intese nell'ottica della tutela del minore stesso e sono finalizzate a far emergere la disponibilità della coppia all'accoglienza di minori di più difficile inserimento familiare (quali a titolo di esempio i minori disabili, quelli più grandicelli e i gruppi di fratelli).

Per garantire quindi il soddisfacimento dell'interesse superiore del minore, in contrasto a qualsiasi forma di illegittima violazione del suo fondamentale diritto alla famiglia, si richiede l'attivazione di una campagna di formazione e sensibilizzazione sulla cultura dell'accoglienza dei bambini italiani e stranieri e sull'applicazione del principio di non discriminazione anche in materia di adozione internazionale, nei confronti di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nella procedura adottiva.

*B) Il principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale*

➤ ***INTERVENTO: sostegno a favore di progetti di prevenzione dell'abbandono dei minori nei Paesi d'origine***

La Convenzione de L'Aja del 1993, sopra richiamata, sancisce nel suo Preambolo il fondamentale principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale rispetto a qualsiasi altro strumento di protezione dei minori in difficoltà familiare, "riconoscendo che ogni Stato dovrebbe adottare, con criterio di priorità, misure appropriate per consentire la permanenza del minore nella famiglia d'origine" e ancora "che l'adozione internazionale può offrire l'opportunità di dare una famiglia permanente a quei minori per i quali non può essere trovata una famiglia idonea nel loro Stato di origine".

La legge 476/1998 di ratifica della Convenzione recepisce tale principio all'art.32, co.2, lett. a), indicando all'Autorità Centrale quale criterio per il rilascio dell'autorizzazione

all'ingresso e alla permanenza del minore in Italia "la constatata impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine".

Per espressa previsione di legge quindi l'adozione internazionale può intervenire soltanto laddove non esista per il minore alcuna possibilità di rimanere nella sua famiglia d'origine o almeno nel suo paese.

In quest'ottica risultano di essenziale ed imprescindibile rilevanza, in vista della prevenzione dell'abbandono e del sostegno della famiglia d'origine, gli interventi di cooperazione allo sviluppo nonché di promozione e ricerca dell'affidamento e dell'adozione nazionale.

In attuazione quindi del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale, si richiede un impegno del Ministero per gli Affari Esteri affinché prenda nella dovuta considerazione, nell'ambito delle politiche e dei finanziamenti che gli competono, i progetti di cooperazione internazionale volti alla prevenzione dell'abbandono ed al sostegno delle forme di accoglienza familiare per i minori.

Si richiama inoltre in questa sede l'impegno, assunto dalla Commissione per le Adozioni Internazionali e dagli enti autorizzati, a promuovere anche in collaborazione con le Organizzazioni Non Governative (ONG) che operano nel settore progetti di cooperazione allo sviluppo nell'ottica dell'applicazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale.

Si segnala a tale proposito la necessità di un effettivo coordinamento delle iniziative della Commissione per le Adozioni Internazionali con le politiche del Ministero per gli Affari Esteri, in attuazione delle Linee Guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile (assunte con delibera n.180 del 26 novembre 1998).

*C) Il principio del "giusto compenso" riconosciuto ai soggetti coinvolti nella procedura adottiva.*

➤ ***INTERVENTO: fissazione, con delibera della Commissione per le Adozioni Internazionali, di un tetto massimo di spesa per i costi della procedura adottiva***

L'art.32 della Convenzione de L'Aja del 1993 in materia di adozione internazionale esclude a chiari termini che nel corso ed in relazione alla procedura adottiva possa essere tratto alcun "profitto materiale indebito".

"Possono essere richiesti e pagati soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole, dovuti alle persone che sono intervenute nell'adozione" riferisce la stessa normativa.

E prosegue: "I dirigenti, gli amministratori e gli impiegati degli organismi che intervengono nell'adozione non possono ricevere una remunerazione sproporzionata in rapporto ai servizi resi".

A fronte di tale inequivocabile dichiarazione di principio, l'adozione internazionale è purtroppo in molti paesi del mondo ancora oggi un business: non si è spezzato infatti quel sistema di mercato per cui si pagano decine di migliaia di dollari per i bambini più piccoli, più sani e per i bambini bianchi.

Si tratta delle cosiddette "donazioni agli istituti": vere e proprie tangenti che nulla hanno di volontaristico e che vengono pagate alle spalle dei bambini meno richiesti, quelli di colore, quelli già grandicelli, quelli insomma che non vedranno mai realizzato il loro diritto alla famiglia.

Per rompere il sistema è necessario intervenire drasticamente ed imporre un tetto massimo di spesa a tutti gli enti autorizzati che svolgono pratiche di adozione internazionale.

Tale tetto massimo, che potrebbe verosimilmente essere contenuto entro il limite dei 5.000 Euro, dovrebbe rispecchiare l'intero ammontare dei costi della procedura adottiva svolta dall'ente autorizzato sia in Italia che all'estero.

La Commissione per le Adozioni Internazionali ha del resto già avanzato tale proposta nella prima versione delle Linee Guida per gli enti autorizzati (recentemente pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 16.1.2002), per poi orientarsi verso una presa di posizione di natura essenzialmente interlocutoria, che ha rimandato la soluzione del problema a luglio 2002, quando cioè tutti gli enti autorizzati presenteranno alla Commissione le schede aggiornate dei costi della procedura adottiva.

Nell'ottica di una più stretta applicazione dei principi sanciti dalla Convenzione de L'Aja, si auspica che la stessa Commissione, a seguito dell'analisi di tali schede, possa definire un tetto massimo di spesa entro cui tutti gli enti autorizzati dovranno contenere i costi della procedura adottiva in Italia e all'estero.

### **3.3 Nuovo sostegno alla maternità e paternità**

#### **➤ *INTERVENTO: decreto legge di integrazione dell'attuale normativa in materia di congedi parentali***

Di fondamentale importanza risulta l'integrazione dell'attuale disciplina a sostegno della maternità e paternità, alla luce degli essenziali valori di solidarietà ed accoglienza su cui si fonda l'istituzione della famiglia, anche in riferimento alla famiglia adottiva e affidataria.

L'attuale normativa in materia presenta chiari tratti discriminatori e necessità di un'adeguata riforma.

Per quanto riguarda l'*astensione obbligatoria* infatti:

- nei casi di adozione di un minore italiano, se i futuri genitori adottivi lavorano, uno dei due può avvalersi dell'astensione obbligatoria dal lavoro prevista dall'art.6, 1° comma, della legge 903/1977 e del trattamento economico relativo durante i primi tre mesi successivi all'effettivo ingresso del minore nella famiglia e sempre che il bambino non abbia superato i sei anni di età;

- nei casi di adozione di un minore straniero però, l'art. 39 quater della legge 476/1998 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 marzo 1983 n. 184, in tema di adozione di minori stranieri" dispone che "fermo restando quanto previsto in altre disposizioni di legge, i genitori adottivi e coloro che hanno un minore in affidamento preadottivo hanno diritto all'astensione dal lavoro, quale regolata, anche se il minore adottato ha superato i sei anni di età";

- nei casi di minori in affidamento familiare a scopo educativo, la recente legge di riforma in materia di adozione e affidamento (149/2001) all'art. 38 (con cui è stato sostituito l'art. 80 della legge 184/1983) dopo aver ribadito al comma 1° che "Il giudice, se del caso ed anche in relazione alla durata dell'affidamento, può disporre che gli assegni familiari e le prestazioni previdenziali relative al minore siano erogati temporaneamente in favore dell'affidatario", precisa ai commi 2 e 3 che "le disposizioni di cui (...) all'art. 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, e alla legge 8 marzo 2000 n. 53 si applicano anche agli affidatari di cui al comma 1. Alle persone affidatarie si estendono tutti i benefici in tema di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro di permessi di malattia, di riposi giornalieri, previsti per i genitori biologici".

Le interpretazioni dei giuristi al riguardo sono contraddittorie: alcuni sostengono che in base a quest'ultimo comma gli affidatari potranno avvalersi delle provvidenze previste indipendentemente dall'età del minore da loro accolto, altri sostengono invece che è necessario far riferimento alla normativa specifica in vigore.

Il decreto legislativo 151/2001 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53" non contiene alcun chiarimento in merito.

Per quanto riguarda invece l'*astensione facoltativa*:

- l'art.3, comma 5 della legge 53/2000, precisa anche che, "qualora, all'atto dell'adozione e dell'affidamento, il minore abbia un'età compresa fra i sei e i dodici anni, il diritto di astenersi dal lavoro, ai sensi dei commi 1 e 2 dello stesso articolo,

può essere esercitato nei primi tre anni dall'ingresso del minore nel nucleo familiare".

In base a quanto esposto pertanto non possono quindi usufruire dei congedi obbligatori i genitori adottivi di un bambino italiano e (forse) gli affidatari di un minore di età superiore ai sei anni.

Non possono usufruire neanche dei congedi facoltativi i genitori adottivi e (forse) gli affidatari di minori di età superiore ai 12 anni.

I genitori adottivi di un minore straniero hanno solo il diritto al congedo obbligatorio, indipendentemente dal limite di età del figlio al momento dell'entrata in famiglia, e di quello facoltativo fino ai 12 anni di età del minore.

Il fatto che coloro che accolgono nella loro casa minori in affido o in adozione di età superiore ai dodici anni, sovente "più difficili" in quanto hanno più a lungo subito le conseguenze negative della carenza o privazione di cure familiari, siano esclusi dalla fruizione dei congedi parentali, sia facoltativi che obbligatori, non risulta in alcun modo giustificabile.

Si richiede pertanto al Governo di predisporre un decreto legge per eliminare l'inaccettabile disparità di trattamento venutasi a creare in materia di congedi parentali e per estendere quindi la normativa sull'astensione obbligatoria e facoltativa, già prevista per i genitori biologici, anche ai genitori adottivi ed affidatari dei minori, indipendentemente dalla loro provenienza e età al momento dell'inserimento in famiglia.

## 4 ABUSO E SFRUTTAMENTO DEL BAMBINO

### 4.1 L'abuso sui minori

#### ➤ ***INTERVENTO: dalla prevenzione delle forme di maltrattamento e abuso alla presa in carico dei soggetti in età evolutiva***

Ogni bambino e adolescente ha il diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (nella piena applicazione della L. 149/01 così come riportato nel Cap. 3.1 del documento) e solo laddove il nucleo familiare di origine non sia in grado temporaneamente di assisterlo, egli sarà affidato ad altra famiglia affidataria capace di sostenerlo.

Appare doveroso sottolineare la necessità che, anche nei casi più gravi in cui il bambino è vittima di violenze ed abusi, l'intervento integrato e sinergico dei Servizi territoriali tenga conto della primaria necessità di trovare comunque al bambino un nucleo familiare adeguatamente capace di farsi carico del suo trauma.

Tali interventi necessitano di una specifica qualificazione e formazione, in grado di costituire équipe multidisciplinari sul territorio capaci di rispondere in emergenza del trauma del minore, nel pieno rispetto del suo diritto a crescere in un ambiente familiare idoneo.

Più in generale l'ampliamento della letteratura sul problema dell'abuso e l'analisi dei contesti di vita del bambino, ha permesso di comprendere molti aspetti del fenomeno prima trascurati e di superare gli stereotipi che limitavano lo sviluppo delle conoscenze.

È perciò evidente che la varietà delle dinamiche pertinenti al fenomeno del maltrattamento e dell'abuso ci mette in guardia da superficiali semplificazioni o generalizzazioni e ci invita piuttosto ad essere estremamente aperti ad una lettura che integri più punti di vista (clinico, sociologico, medico, culturale, normativo), al fine di mettere a punto interventi mirati.

La complessità del fenomeno dell'abuso e dei diversi fattori di rischio ad esso connessi, obbliga a soffermarsi sulle diverse e numerose condizioni familiari e sociali che possono mettere in pericolo l'armonico sviluppo del bambino, nonché sulla nozione di trauma e sugli effetti clinici che, a partire da un'esperienza traumatica, si possono sviluppare a breve, medio ed a lungo termine.

L'attenzione va rivolta alla corretta valutazione delle conseguenze che un determinato contesto può produrre su un bambino, così come sulla importanza dell'individuazione preventiva dei fattori di rischio familiare e sociale, sulla necessità di interventi immediati nelle situazioni di emergenza, sull'esigenza dell'applicazione di un modello di intervento

interistituzionale di qualità, fondato su procedure di presa in carico comuni e sull'adozione di un modello di diagnosi e di trattamento fondato su evidenze scientifiche.

La stessa Convenzione ONU sui diritti del fanciullo dedica ampio spazio e specifici articoli alla questione della tutela del minore nei confronti di qualsiasi forma di sfruttamento ed abuso (art. 19): da quello sessuale (art. 34) a quello sul lavoro (art. 32); garantisce inoltre la tutela in caso di conflitto (art. 38) e il benessere fisico e psicologico (art. 3, 6, 18, 24, 27, 28, 29) come forma primaria di prevenzione del disagio. Le idee guida che attraversano la Convenzione hanno disegnato non solo un quadro complessivo di tutela dei diritti primari, ma anche posto le premesse per la promozione di un globale innalzamento della qualità della vita dei bambini, nelle situazioni più estreme, ma anche nelle manifestazioni culturali e spirituali

Occorre perciò porre estrema e precoce attenzione ai segnali di disagio che ogni nucleo familiare tenta di rappresentare, soprattutto quando questo disagio si manifesta in forme di trascuratezza, di maltrattamento e di abuso nei confronti della prole.

È questa la premessa ad ogni forma di promozione della salute psico-sociale della famiglia e dell'individuo, in un'ottica di prevenzione del disagio e dell'abuso, a partire dalla prevenzione primaria.

Con prevenzione primaria intendiamo l'insieme degli interventi mirati ad eliminare o ad impedire le cause del disagio, promovendo i fattori di crescita e il potenziamento della salute.

Si tratta dunque di azioni indirizzate ad impedire l'insorgenza dei fattori di rischio, facendo sì che le abilità individuali, le competenze parentali e le risorse sociali concorrano all'attivazione di percorsi di sviluppo e di evoluzione familiare e individuale.

La prevenzione primaria si rivolge a genitori, insegnanti, educatori, ragazzi. L'approccio degli interventi è dunque fondamentalmente educativo.

Riteniamo poi che l'abuso psicologico si ritrovi in ogni altra tipologia di abuso sui bambini. Esso definisce i contenuti emotivi che sono alla base di ogni forma di sopraffazione, sia essa fisica o sessuale, sia essa trascuratezza o ipercura.

Non solo: il maltrattamento emotivo può manifestarsi indipendentemente da quello fisico o sessuale.

Mentre però i bambini che hanno subito un abuso psicologico non sempre hanno subito percosse o molestie sessuali, coloro che sono vittime di questi abusi sono sempre e comunque maltrattati emotivamente.

Le conseguenze dell'abuso psicologico possono danneggiare lo sviluppo positivo dell'identità e dell'autostima, impedire l'acquisizione di conoscenze e abilità necessarie per assicurarsi l'integrazione sociale.

L'abuso non è più un fenomeno privato: la famiglia all'interno della quale si sviluppano forme di disagio e di violenza deve essere presa a carico dalla società ed aiutata a ripristinare le proprie competenze di tutela.

Per questo si sottolinea la necessità di avviare una strategia per il potenziamento e la riqualificazione dei Servizi socio-assistenziali del territorio, in grado di evitare forme di violenza cosiddetta "istituzionale" sui bambini già vittime di abuso.

C'è da augurarsi perciò che le risposte istituzionali e legislative degli ultimi anni (si veda L. 66/96, L. 269/98, L. 149/01; L. 328/00, L. 325/97) non restino lettera morta.

Il Paese in questi ultimi anni ha tratto stimolo nella direzione di un superamento degli stereotipi e pregiudizi che per tanto tempo hanno impedito l'attuazione di efficaci interventi di prevenzione e di sostegno.

L'evoluzione di una nuova sensibilità sociale costituirebbe il presupposto per un rifiuto definitivo di quei comportamenti maltrattanti inaccettabili all'interno dell'istituzione familiare, comportamenti ingiustificabili che, oltre a fare del male ai bambini, spaventano gli adulti.

Prendersi cura dell'infanzia significa perciò accettare anche la fragilità adulta, decifrare le condizioni intime, relazionali e sociali che inducono un genitore a non comprendere i bisogni e le esigenze dei propri figli.

E' importante adottare un modello di intervento che coinvolga l'intera rete dei servizi e implichi una immediata presa in carico dei casi in situazione di emergenza, nonché concretizzare un articolato progetto di tutela all'infanzia fondato sulla multidimensionalità dell'analisi e sulla interdisciplinarietà delle metodologie di un intervento, sempre più fondato su dati di evidenza scientifica, tanto per l'adozione degli strumenti diagnostici, tanto per il monitoraggio dell'efficacia.

Un livello di riflessione, di tipo macrosociale, rimanda alla necessità di una progettualità specifica per le diverse aree di azione sull'infanzia, in funzione delle nuove configurazioni dei bisogni dei bambini.

Sono chiamati a questa operazione, insieme culturale, progettuale e operativa, tutti i settori e tutte le aree disciplinari: dalla sanità all'assistenza, dal sistema giudiziario a quello formativo. La gestione di un caso di disagio minorile è, infatti, un processo complesso, che richiede diverse professionalità e diversi livelli di intervento istituzionale, tarati sulle specifiche esigenze del soggetto in età evolutiva.

Il bambino o l'adolescente coinvolto in una situazione di maltrattamento, di trauma o di abuso, tanto più se in un contesto di emergenza, può riportare conseguenze a diversi livelli: si possono riscontrare sofferenza emotiva, lesioni fisiche, alterazioni organiche.

Questi possibili traumi richiedono specifiche azioni di trattamento clinico, rispettivamente psicologico, medico-chirurgico e talvolta farmacologico.



Va ricordato il documento della Commissione Nazionale per il coordinamento degli Interventi della Presidenza del Consiglio - Dipartimento Affari Sociali, redatto nel 1998 e ad oggi quasi totalmente inattuato, dove si afferma che: "Per interrompere il ciclo ripetitivo del maltrattamento ed evitare che il bambino maltrattato di oggi sia l'adulto maltrattante di domani necessitano: operatori maggiormente formati, servizi integrati, massima diffusione di una cultura dell'infanzia".

Ugualmente la definizione concreta di un *lavoro di rete*, per la prevenzione ed il contrasto dell'abuso all'infanzia e all'adolescenza, è divenuta oggetto di interesse nel documento della Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero dell'Interno, con la circolare dell'ottobre 2000.

In quest'ultimo testo sono state invitate le Prefetture di tutta Italia a costituire i Comitati Provinciali per la Pubblica Amministrazione, allo scopo di elaborare strumenti e interventi di tutela contro il fenomeno della violenza e dello sfruttamento sessuale dei bambini.

Nonostante queste manifestazioni di sensibilità politica, vi è ancora un'insufficiente coerenza progettuale in tutto il territorio nazionale.

La frammentarietà degli interventi e la mancanza di un reale coordinamento nazionale e locale, la mancanza di una programmazione a breve termine di un sistema di monitoraggio continuo e di raccolta dati relativi alle attività ed ai progetti realizzati, alcuni dei quali di estremo interesse, fanno sì che essi rischino di rimanere "*isole felici*".

Da quando i Comitati degli Uffici Provinciali delle Pubbliche Amministrazioni hanno avviato le loro attività non è stato individuato un meccanismo di raccolta dei dati, né si è stimolata una riflessione congiunta tra le parti al fine di individuare e diffondere i progetti più funzionali in tutto il territorio nazionale o comunque tra tutti gli attori della rete di intervento.

Una considerazione a parte meritano i casi in cui è richiesto un intervento in emergenza a tutela di un bambino o di un adolescente.

In simili circostanze è necessaria un'attivazione sinergica su almeno tre livelli istituzionali: giuridico, sanitario, socio-assistenziale.

Tuttavia solo le forze dell'ordine ed i servizi medico-sanitari sono *sempre* ed *immediatamente* raggiungibili durante una emergenza e ciò lascia inadempito l'intervento sociale, indispensabile per garantire al minore in situazione di crisi la collocazione in una struttura d'accoglienza protetta nel caso sia stato predisposto dall'autorità giudiziaria un allontanamento dal nucleo familiare; il recupero di informazioni anamnestiche sulla situazione socio-familiare del minore utili ad orientare interventi su altri piani; il sostegno e il contenimento psicologico del bambino o dell'adolescente riferiti al suo livello evolutivo.

A tal proposito è auspicabile l'istituzione di servizi sociali sempre reperibili, adeguatamente preparati per la gestione delle emergenze, sul modello di quanto già avviene in altri Paesi,

quali ad esempio la Svezia, capaci di operare in modo integrato con i servizi sempre più competenti e specializzati del privato sociale.

Per questo si chiede che la riorganizzazione dei servizi sociali per l'infanzia e la famiglia, anche nella prospettiva delle recenti leggi L. 285/97 e L.328/00, preveda il costante monitoraggio della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza sul territorio con procedure condivise e sinergiche.

Da qui l'ulteriore necessità di formazione ed aggiornamento integrato degli operatori socio-sanitari dei Servizi territoriali, nonché la ridefinizione degli Osservatori regionali nell'ottica di un monitoraggio concreto dello stato dell'infanzia e dell'adolescenza e a seguito di ciò proporre, nelle sedi politiche, strategie operative sulla base delle reali esigenze espresse dal territorio stesso.

Diverso ruolo deve invece essere riservato ai Comitati degli Uffici Provinciali delle Pubbliche Amministrazioni, già presenti in ogni territorio prefettizio: è auspicabile che essi svolgano il fondamentale ruolo di certificazione della qualità dei Servizi.

La presenza all'interno dei Comitati Provinciali delle associazioni non profit più qualificate del territorio consente peraltro la definizione di Osservatori Specialistici, esterni ed imparziali rispetto alla pubblica amministrazione, in grado di fornire dati e verifiche sulla "salute" dei servizi territoriali per il bambino e sulla loro reale efficacia.

La necessità di un costante monitoraggio e dell'integrazione delle varie competenze all'interno del lavoro di rete è anche più urgente in relazione alle tematiche della salute mentale di bambini e adolescenti, tenendo conto degli ultimi allarmanti dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.- W.H.O.).

Il fenomeno risente peraltro di carenze nella ricerca e nelle strutture.

Uno sviluppo non armonico o uno stato di sofferenza psichica, se non precocemente colti ed interpretati, possono fare fluttuare l'individuo verso una malattia somatica o moltiplicare le difficoltà di integrazione sociale.

Dal momento che molto spesso nei bambini e nei giovani la sofferenza psichica non assume un carattere chiaro e ben definito, essa tende ad essere confusa con la definizione generale di disagio.

E' inoltre necessario che tutti i servizi sanitari garantiscano interventi e prestazioni appropriati a tutti gli utenti, modificando l'approccio sino ad ora seguito, centrato sulla dimensione della quantità, per un diverso ordine delle priorità, che veda al primo posto la qualità.

Occorre infine dare la giusta importanza alla verifica del trattamento più efficace e più indicato, erogato in modo tecnicamente corretto e coinvolgente dal punto di vista della gestione; sono quindi in gioco tre variabili principali: la competenza ('expertise'), la motivazione e le barriere istituzionali.

Tali proposte sono realizzabili solo attraverso l'implementazione delle attività di ricerca e delle attività formative, come indicato nel documento programmatico per la formazione degli operatori per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e del maltrattamento, documento redatto nell'aprile dello scorso anno dal Dipartimento degli Affari Sociali e dal Consiglio dei Ministri.

Proposte suggerite:

- 1) monitorare e rilevare concretamente e costantemente, con nuovi strumenti di ricerca e procedure condivise, lo stato dell'infanzia e dell'adolescenza al fine di ottenere informazioni aggiornate, data la scarsità di dati ufficiali che riguardino i più piccoli ed ogni forma di loro sfruttamento;
- 2) sostenere interventi progettuali specifici mirati a combattere le forme di sfruttamento e abuso dell'infanzia, non solo tramite la repressione dell'illegalità, ma soprattutto con politiche di prevenzione volte a far conoscere ed apprezzare il proprio territorio ai bambini: maggiore formazione extrascolastica, spazi di incontro, ludoteche, maggiore fruibilità del contesto urbano e città a misura dei più piccoli, lotta allo sfruttamento organizzato dei bambini nella criminalità;
- 3) riorganizzare i servizi sociali per l'infanzia e la famiglia promuovendo la formazione e l'aggiornamento integrato degli operatori socio-sanitari dei servizi territoriali, ridefinendo gli Osservatori regionali nell'ottica di un più attento e completo monitoraggio e sostenendo i Comitati degli Uffici provinciali delle Pubbliche Amministrazioni con Osservatori specifici sull'analisi dei servizi, della loro qualità e delle politiche per l'infanzia;
- 4) istituire servizi sociali d'emergenza per l'età evolutiva (in questa direzione i primi passi potrebbero essere mossi sia nell'ambito dell'elaborazione a livello regionale dei testi organici per le politiche sociali previsti dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, sia attraverso lo scambio di feedback tra i già citati Comitati Provinciali per la Pubblica Amministrazione presso le Prefetture e la Direzione Generale dei Servizi Civili del Ministero degli Interni che li ha istituiti, dotandoli anche di compiti di organizzazione e monitoraggio delle situazioni territoriali);
- 5) attuare una politica nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – in linea con i principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo – che potenzi in modo organico e coordinato le strutture familiari, educative, socio-sanitarie, culturali e ricreative per una concreta diminuzione delle disuguaglianze socio-economiche, anche con l'istituzione della figura del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza (si veda per gli approfondimenti il cap. 6.3);

- 5) promuovere politiche di valorizzazione dei servizi socio sanitari specializzati per i bambini e gli adolescenti che consentano spazi di ascolto ed intervento idonei a soluzioni nuove e flessibilità tale da affrontare concretamente le forme di disagio crescenti;
- 6) favorire investimenti programmati e condivisi, anche con il mondo dell'associazionismo, per una formazione degli operatori del settore dell'infanzia in grado di creare linguaggi comuni ed interdisciplinarietà negli interventi così da approfondire e conoscere i fattori di rischio di abuso e maltrattamento attraverso l'uso di metodiche standardizzate per lo studio delle psicopatologie del bambino che partano dalla capacità reale di ascolto;
- 7) proporre una panoramica delle strategie di prevenzione, da quella primaria a quella di prevenzione secondaria che preveda formazione sulla diagnosi, il trattamento e la presa in carico delle vittime con progetti di rete psico-sociali integrati.

## 4.2 La lotta allo sfruttamento del lavoro minorile

- ***INTERVENTO: legge di istituzione di una forma di certificazione di conformità sociale dei prodotti realizzati senza sfruttamento del lavoro minorile e adozione di norme nazionali per dare effettiva attuazione alla Convenzione OIL n° 182***

Risulta di prioritaria urgenza l'adozione di normative e di politiche a livello nazionale mirate ad affrontare immediatamente le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile in Italia (vd. prostituzione, sfruttamento in attività criminali, accattonaggio, traffico internazionale di minori etc) in attuazione della Convenzione OIL n° 182, ratificata dall'Italia nel giugno 2000.

Per le associazioni che si occupano di lotta allo sfruttamento del lavoro minorile sarà, tra l'altro, di particolare importanza l'attuazione dell'art.6 della Convenzione, secondo il quale i programmi d'azione nazionali volti ad eliminare prioritariamente le forme peggiori di sfruttamento devono essere definiti ed attuati tenendo conto, all'occorrenza, degli altri gruppi interessati (che comprendono le associazioni ed ONG impegnate sul campo).

L'accesso all'istruzione gratuita e di qualità, così come la creazione di misure idonee a garantire la frequenza scolastica da parte di tutti i minori in età dell'obbligo, può contribuire inoltre alla lotta allo sfruttamento del lavoro minorile sia in Italia che all'estero.

Anche in Italia infatti il fenomeno è diffuso su tutto il territorio nazionale, anche se si presenta in misura ed con modalità differenti, è mutevole e spesso sommerso e, data la sua natura complessa, è di difficile quantificazione (la nuova indagine condotta dall'ISTAT parla di 144.285 bambini tra i 7-14 anni che esercitano comunque lavori di qualche tipo).

E' necessario quindi favorire l'accesso all'istruzione attraverso il ricorso ad adeguate politiche sia in ambito nazionale che di cooperazione allo sviluppo.

Appare, infine, di assoluta urgenza e necessità la ripresa della discussione in Parlamento del progetto di legge presentato nel corso della XIII Legislatura per l'istituzione di una forma di certificazione di conformità sociale dei prodotti realizzati senza sfruttamento del lavoro minorile.

Tale provvedimento dovrebbe prevedere l'obbligo per le imprese di pubblicare annualmente un rapporto sugli aspetti sociali ed ambientali della produzione; l'istituzione di un'Autorità di vigilanza sul rispetto della dignità del lavoro; l'istituzione di un marchio di qualità da attribuirsi alle imprese che dimostrino di rispettare i fondamentali diritti nel lavoro - e che quindi garantiscano l'assenza di sfruttamento del lavoro dei bambini - in tutto il mondo.

## 5 ALIMENTAZIONE, EDUCAZIONE, TEMPO LIBERO

### 5.1 Per una sana alimentazione a partire dalla prima infanzia

#### ➤ *INTERVENTO: promozione dell'allattamento al seno, dell'alimentazione come prevenzione e della ristorazione scolastica*

La Convenzione ONU sui diritti del fanciullo prevede la necessità di: "Fare in modo che tutti i gruppi della società, in particolare i genitori e i minori, ricevano informazioni sulla salute e sulla nutrizione del minore, sui vantaggi dell'allattamento al seno, sull'igiene, sulla salubrità dell'ambiente e sulla prevenzione degli incidenti, e beneficino di un aiuto che consenta loro di mettere in pratica tali informazioni" (art.24).

Anche nel documento recentemente sottoscritto da capi di Stato e di Governo in occasione della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia "Un mondo a misura di bambino" prevede di "aver cura di ogni bambino. Tutti i bambini devono avere garantite le migliori condizioni di partenza da cui muovere i primi passi della loro esistenza. Il diritto alla vita, alla difesa dagli abusi, alla crescita e allo sviluppo in buona salute e attraverso una corretta alimentazione sono il fondamento essenziale per ogni sviluppo umano."

Alla luce di tutto questo occorre sottolineare come il periodo della prima infanzia abbia un ruolo fondamentale per ottenere il migliore sviluppo psico-fisico dei bambini.

Anche gli studi più recenti continuano a ribadire come siano proprio i primi tre anni ad influenzare l'intera vita di un essere umano: ne deriva l'importanza di aiutare le famiglie e le comunità a prendersi cura adeguatamente dei bambini in questa loro prima, delicatissima fase.

In Italia i disturbi del comportamento alimentare, pur coinvolgendo anche i bambini più piccoli, sembrano essere più prettamente legati al disagio adolescenziale.

Diverse istituzioni agiscono a favore dei bambini in questa fascia d'età, per questo l'unico modo per agire efficacemente sembra essere quello di adottare un approccio integrato e multisettoriale, che ponga virtualmente intorno ad un tavolo comune tutti gli attori che entrano in gioco: dalle famiglie agli assistenti sociali, dai pediatri agli operatori degli asili nido, dagli amministratori locali agli insegnanti.

#### *A) L'allattamento al seno*

Tutti i bambini traggono dei benefici dall'allattamento materno: il latte materno contiene tutti i nutrienti che sono necessari affinché il bambino goda di buona salute e cresca bene.

I bambini allattati al seno mostrano un minore tasso di incidenza dei tumori, in particolare di leucemia e di linfosarcoma, sono meno esposti a malattie come la polmonite, l'asma, le allergie, il diabete, le infezioni gastrointestinali e le affezioni suscettibili di degenerare in deficienze auditive.

Le ricerche rivelano inoltre che l'allattamento materno agevola lo sviluppo neurologico.

L'allattamento al seno offre numerosi altri vantaggi, spesso incommensurabili: il contatto intimo protratto per diverse ore al giorno permette alla madre di comunicare nel modo più naturale il suo amore per il figlio sin dalle sue prime ore di vita e getta così le fondamenta per una relazione fatta di affetto e fiducia.

I bambini hanno diritto a una nutrizione equilibrata.

Secondo la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, tutti i membri di una società devono essere informati in merito alla salute e all'alimentazione del bambino, con riferimento soprattutto ai benefici dell'allattamento al seno (art. 24).

A sua volta, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) sancisce che gli Stati parti devono offrire *"dei servizi appropriati alle donne durante la gravidanza, durante e dopo il parto... nonché una nutrizione adeguata durante la gravidanza e l'allattamento"* (art. 12).

Nel 1981 l'Assemblea Mondiale della Sanità ha adottato il "Codice internazionale di commercializzazione dei sostituti del latte materno".

Esso descrive le responsabilità che gravano sulle industrie, sugli operatori sanitari, sui governi e sulle organizzazioni interessate alla diffusione di questi surrogati, dei biberon o delle tettarelle.

Il Codice proibisce in modo categorico qualsiasi forma di promozione dei sostituti del latte materno, dei biberon o delle tettarelle presso il vasto pubblico; stabilisce che gli istituti e gli operatori sanitari non devono svolgere alcun ruolo in favore della diffusione dei sostituti del latte materno, né possono distribuire campioni gratuiti di questi prodotti alle donne incinte, alle neo-mamme o alle loro famiglie.

Il Codice, come pure le varie Risoluzioni dell'Assemblea Mondiale della Sanità adottate in seguito, è da considerarsi come uno standard minimo di regolamentazione e deve essere applicato nel quadro della legislazione, delle regole o di altre misure appropriate prese a livello dei singoli paesi.

Al fine di favorire la diffusione dell'allattamento al seno, si propone di:

1. istituire dei comitati nazionali per l'allattamento materno, i quali possono contribuire a definire le politiche nazionali e a raccogliere i fondi necessari alla loro realizzazione;
2. applicare e far applicare il "Codice internazionale di commercializzazione dei sostituti del latte materno" (ogni Governo dovrebbe emanare e far rispettare leggi e regolamenti in armonia con il Codice e con le successive risoluzioni dell'Assemblea Mondiale della Sanità;

le organizzazioni non governative dovrebbero inoltre ricevere la necessaria collaborazione affinché possano esaminare l'applicazione delle disposizioni del Codice e segnalarne ogni eventuale infrazione);

3. proteggere la maternità (le leggi nazionali e regionali, i contratti collettivi di lavoro e le politiche delle imprese dovrebbero favorire l'allattamento materno sul luogo di lavoro; fra le misure valide per favorire e tutelare l'allattamento materno, vanno considerate il congedo per maternità garantito e remunerato, le pause per allattare, le possibilità di vedere il bambino durante l'orario di lavoro, la flessibilità dell'orario di lavoro, il lavoro a tempo parziale, condizioni di lavoro non pericolose e un ambiente intimo e confortevole per allattare);

4. formare il personale medico e sanitario (i medici, gli infermieri e gli altri operatori sanitari dovrebbero essere informati sulla superiorità dell'allattamento materno e possedere le competenze necessarie per aiutare e incoraggiare le madri a nutrire i figli esclusivamente al seno durante i primi sei mesi di vita e a proseguire l'allattamento - integrandolo con i corretti alimenti complementari - fino al compimento del secondo anno);

5. favorire l'allattamento al seno in maniera continuativa all'interno della comunità (le famiglie e le comunità dispongono di vari mezzi per aiutare le madri che allattano: per esempio, assicurandosi che la madre riceva più cibo durante il periodo di allattamento, aiutandola sul lavoro, accettando che allatti in luoghi pubblici e durante i servizi religiosi, creando degli asili-nido all'interno dei luoghi di lavoro, organizzando momenti di contatto tra le giovani mamme e le donne che hanno già fatto esperienza dell'allattamento al seno);

6. fornire risorse alle associazioni che promuovono l'allattamento materno (le madri che si organizzano in associazioni, le animatrici e le consulenti comunitarie in materia di maternità aiutano le giovani mamme ad affrontare i propri problemi e a proseguire l'allattamento materno dopo avere lasciato l'ospedale);

7. promuovere campagne di sensibilizzazione sull'allattamento al seno (i media possono svolgere un ruolo di primaria importanza creando presso l'opinione pubblica condizioni favorevoli all'allattamento materno: trasmissioni radiofoniche e televisive, spettacoli teatrali e di marionette, manifesti pubblicitari sugli autobus, réclame sugli involucri dei prodotti alimentari, sono altrettanti mezzi per veicolare informazioni utili sull'allattamento al seno);

8. integrare i messaggi relativi all'allattamento al seno nelle attività di salute materno-infantile (l'allattamento al seno può essere promosso all'interno di differenti programmi sanitari, quali ad esempio la prevenzione delle diarree, il controllo periodico della crescita del bambino, i servizi di pianificazione familiare);

9. migliorare la condizione economica e sociale delle donne (se viene riconosciuto il ruolo economico e sociale della donna, sarà più facile che essa possa prendere tempi di riposo, ricevere un'alimentazione migliore, essere aiutata nei lavori domestici e godere del



sostegno emotivo di cui ha bisogno nel periodo successivo al parto e durante l'allattamento; le politiche sociali che intendono migliorare la condizione femminile dovrebbero fondarsi sul riconoscimento del ruolo produttivo e riproduttivo della donna, includendo anche tutte le attività in cui essa ricopre un ruolo complementare).

### *B) Il ruolo dell'alimentazione nella prevenzione*

In Italia negli ultimi decenni sono sostanzialmente scomparsi i problemi connessi alla scarsità di cibo, parallelamente sono aumentati quelli connessi ad una cattiva alimentazione.

Questo si è verificato anche come conseguenza del progressivo abbandono della dieta tipicamente mediterranea, della diffusione di nuove abitudini alimentari e del sostanziale cambiamento degli stili di vita.

I dati sull'obesità nella fascia d'età adolescenziale ci aiutano a comprendere la necessità di adottare un progetto di prevenzione all'obesità nell'età evolutiva.

Per fornire ai genitori gli strumenti per far crescere i propri figli in salute fisica e mentale è necessario operare molto sul versante delle informazioni, poiché negli ultimi quaranta anni le abitudini ed i consumi alimentari degli italiani sono profondamente cambiati.

La pubblicità ha avuto ed ha tuttora notevoli effetti sulle scelte alimentari, insieme al radicale cambiamento nei ritmi e negli stili di vita, questa situazione induce spesso a commettere degli errori.

A partire dagli anni ottanta l'allora Istituto Nazionale della Nutrizione ha promosso una rivalutazione del modello alimentare mediterraneo; recenti studi scientifici a livello internazionale (uno per tutti quello adottato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità sui *"Nutrient Goals"*), così come prove basate su indagini epidemiologiche, mostrano la validità di questo modello alimentare.

Gli stessi risultati della Seconda Conferenza Nazionale sull'Educazione Alimentare (Roma, 15-17 febbraio 2001) hanno ribadito come una riduzione nel consumo di proteine animali, ed un parallelo incremento di proteine vegetali svolgano un ruolo di prevenzione nei riguardi delle "patologie da civilizzazione", arteriosclerosi, diabete, ipertensione, obesità, ecc.

Per questo una sempre maggiore importanza dovrebbe essere assegnata ai temi dell'informazione e dell'educazione alimentare e nutrizionale.

L'Italia ha un'esperienza decennale in questo ambito: a partire da una vasta campagna di educazione alimentare realizzata nel 1981 dal Ministero delle Politiche agricole e forestali, fino alla Seconda Conferenza Nazionale sull'educazione alimentare, che, tra le altre cose, ha

ribadito l'importanza di agire in sinergia e di non considerare il tema dell'alimentazione e della nutrizione appannaggio di addetti ai lavori.

In quell'occasione, è stata ribadita l'importanza di rendere patrimonio comune dell'intera popolazione i principi fondamentali della scienza dell'alimentazione, favorendo la diffusione di informazioni e consapevolezza, togliendo alla pubblicità commerciale la funzione di principale fonte di informazione in questo settore, e utilizzando anche i nuovi media per realizzare campagne e attività costanti nel tempo, radicate sul territorio.

### *C) Ristorazione scolastica*

Secondo i dati dell'ISTAT il 51% dei bambini delle materne, il 25% di quelli delle elementari mangiano a mensa: ne deriva l'importanza di questo luogo anche per le potenzialità che riveste nell'ampliamento degli orizzonti alimentari dei bambini, nel modificare loro atteggiamenti nei confronti del cibo, nel conoscere meglio l'arte culinaria tradizionale, così come quella di altri paesi.

Un progetto di educazione alimentare che consideri la mensa scolastica come volano nella promozione di una corretta alimentazione, ha degli effetti diretti anche nelle scelte operate in ambito familiare.

Gli scandali alimentari hanno comportato una maggiore attenzione alla qualità dei prodotti alimentari utilizzati, ed è nel tempo aumentata la consapevolezza della necessità e della possibilità di fondare la ristorazione collettiva sulla promozione di una cultura dell'alimentazione più attenta, in primis, alla qualità dei prodotti.

Ne deriva l'adozione di una serie di nuovi strumenti di collegamento tra amministrazioni responsabili dei servizi di ristorazione scolastica e famiglie, insieme alla sperimentazione di progetti in grado di coniugare in modo innovativo i diversi bisogni e le diverse esigenze che ruotano attorno ad una mensa scolastica.

Con l'ingresso nella scuola materna l'alimentazione del bambino diventa più libera, anche perché, dopo una iniziale attenzione a questo aspetto nella prima infanzia, l'alimentazione familiare diviene spesso disattenta e squilibrata.

Per questo la scuola può svolgere un ruolo fondamentale nell'educazione e l'istruzione anche nutrizionale.

Concentrare l'attenzione su questi problemi rischia però di prendere in considerazione il solo aspetto igienico-sanitario del servizio quando si affronta la problematica del miglioramento del servizio di ristorazione.

L'organizzazione della ristorazione scolastica è competenza dei Comuni, le dimensioni evidentemente sono molto diverse e spaziano dai 110.000 pasti quotidiani del Comune di Roma a realtà molto più piccole. Sono proprio dei Comuni di medie o piccole dimensioni a

realizzare in Italia le prime esperienze di mense biologiche scolastiche, ed a promuovere l'inserimento di abitudini culinarie provenienti da altre culture.

Queste le finalità da perseguire:

- a) sottolineare l'importanza di un'adeguata alimentazione a partire dalla prima infanzia;
- b) sensibilizzare sul tema della sicurezza alimentare e nutrizionale;
- c) coinvolgere in un impegno comune tutti gli attori responsabili di una corretta alimentazione infantile;
- d) promuovere l'acquisizione di abitudini alimentari più sane da parte delle famiglie;
- e) favorire la nascita di un pubblico dibattito sul tema della corretta alimentazione, proprio a partire dai bambini;
- f) promuovere un ripensamento delle abitudini alimentari, attraverso la promozione di un pubblico dibattito sul tema dell'alimentazione della prima infanzia;
- g) coinvolgere le famiglie, gli asili nido e le scuole materne, i pediatri, ecc. nella diffusione di "buone pratiche" in tema di alimentazione infantile;
- h) fornire un'occasione di informazione e formazione per quanti contribuiscono alla cura delle bambine e dei bambini nei loro primi anni di vita;
- i) rispettare la tutela delle culture locali e nazionali a partire dai cibi consumati dai bambini nelle mense scolastiche;
- j) mettere in rete le esperienze più significative realizzate in questi ambiti.

Si propone inoltre di attivare le seguenti attività:

- 1) pianificare adeguate campagne informative;
- 2) promuovere attività costante e duratura di educazione alimentare nelle scuole, con particolare attenzione sia ai contenuti delle raccomandazioni che alle metodologie didattiche utilizzate, valorizzando le esperienze sperimentali sin qui realizzate – dai laboratori di educazione al gusto, alle visite alle fattorie didattiche biologiche, ecc. – e realizzando attività didattiche che prevedano la partecipazione attiva di bambini e ragazzi;
- 3) realizzare una banca dati sulle attività esistenti nel campo dell'informazione e dell'educazione alimentare a livello regionale e nazionale;
- 4) realizzare studi epidemiologici sull'incidenza dei disturbi alimentari nei minori di 18 anni;
- 5) fornire ascolto e aiuto psicoterapeutico ai bambini ed ai ragazzi che soffrono di disturbi alimentari;
- 6) promuovere una maggiore attenzione alla correttezza dei contenuti dei messaggi pubblicitari sui temi alimentari;
- 7) favorire una maggiore specializzazione dei giornalisti che si occupano di questioni medico-scientifiche;

promuovere la diffusione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nel quadro del concetto della sicurezza alimentare così come formulato dall'Unione Europea.

## 5.2 L'educazione

### 5.2.1 L'educazione all'intercultura, alla mondialità, allo sviluppo umano

➤ ***INTERVENTO: la creazione di un comitato di coordinamento tra scuola, enti locali e associazioni***

Una "scuola per crescere": è questo l'ambizioso progetto sulla scuola italiana targata anni 2000 al vaglio del governo italiano.

Per realizzare questo interessante intento, la prima significativa esperienza di vita che i bambini e i ragazzi maturano è infatti sui banchi di scuola: per questo non si può non tener conto delle realtà territoriali in cui ogni singola scuola è inserita, realtà complesse e ricche che, come lo stesso progetto auspica, nella presentazione e realizzazione dei p.o.f. (piano dell'offerta formativa), possono e devono inserirsi a pieno titolo nell'esperienza scolastica.

A tal fine si auspica una collaborazione significativa e riconosciuta tra insegnanti, educatori, genitori e chiunque a vario titolo accompagni bambini e ragazzi nel cammino di crescita.

Collaborazione, che ci piace immaginare, cementata e unificata dall'unico interesse di offrire a bambini e ragazzi italiani una scuola a loro misura, capace cioè di cogliere e leggere le loro esigenze, i loro desideri, le loro domande esplicite e inesprese.

In questo contesto, troverebbero così pieno accoglimento, quei progetti di educazione allo sviluppo, cooperazione internazionale, educazione alla mondialità, all'intercultura, alle differenze, portati avanti da diverse associazioni a vario titolo, ma che potrebbero trovare comune e felice integrazione nell'offerta fatta alla scuola italiana di lavorare insieme, fianco a fianco al fine di realizzare un comune progetto, quello di vedere bambini e ragazzi sempre più protagonisti del proprio cammino di crescita, anche nella scuola.

Pertanto si chiede di:

1) estendere a tutte le scuole il finanziamento ora attivato solo per gli istituti inseriti nell'elenco delle scuole presenti in zone ad alto flusso migratorio ed incrementarlo alle scuole attualmente inserite nelle zone ad alto flusso migratorio, affinché possa essere potenziato qualsiasi tipo di intervento ascrivibile all'ampliamento dell'offerta formativa in orario scolastico e extrascolastico: questo perché la scuola deve avere un ruolo chiave

rispetto al fenomeno migratorio fornendo le basi per una cultura dialogica delle diversità, e gli interventi e la formazione in campo interculturale devono essere appannaggio di tutti;

2) istituire, a livello comunale o municipale, un comitato di coordinamento formato dai docenti referenti per l'intercultura delle varie scuole, dagli operatori dei vari centri territoriali (centri di alfabetizzazione per adulti) e dai rappresentanti delle associazioni operanti nel territorio con finalità formative e di educazione allo sviluppo (ong o associazioni onlus). Le finalità del comitato di coordinamento, che potrebbe essere finanziato permanentemente tramite la legge 285 relativa all'autonomia, dovrebbero essere quelle di porsi come "organo" vitale per innervare di spirito e contenuti interculturali il territorio attraverso un'opera di valorizzazione di ciò che è già esistente e sensibilizzazione per la nascita di interventi e di progetti nuovi anche mediante una rilettura delle risorse presenti. Compito del comitato di coordinamento nel suo interno è quello di stimolare una prassi di riflessione continua sull'agire interculturale, ed all'esterno di:

- dare visibilità ai progetti interculturali e di educazione allo sviluppo ed alla cittadinanza, già in atto nel territorio (sia nelle scuole che nelle varie associazioni) attraverso la pubblicazione di un bollettino bi o trimestrale, di una rubrica all'interno di eventuali pubblicazioni ufficiali del municipio, o attraverso la pubblicazione sul sito web del municipio stesso e del sito web delle singole scuole;
- potenziare il funzionamento dei siti web già esistenti nelle scuole ed incentivarne la creazione nelle scuole attualmente sprovviste;
- incentivare la prassi di documentare gli interventi in atto nelle scuole;
- creare un pool di consulenza per una rilettura dei vari POF (Piano dell'Offerta Formativa) valorizzando le piste che possano essere lette in funzione interculturale;
- organizzare un piano di formazione per insegnanti;
- incentivare e facilitare la partecipazione a progetti di solidarietà internazionale come valido esempio formativo alla solidarietà tra i popoli;
- incentivare e facilitare la partecipazione a progetti di gemellaggio tra scuole come esempio formativo per rafforzare le attività interculturali di educazione allo sviluppo ed alla cittadinanza.

## 5.2.2 I bambini stranieri e la scuola italiana

### ➤ ***INTERVENTO: dal coinvolgimento della famiglia d'origine alla promozione dei mediatori culturali***

La scuola rappresenta il principale canale d'integrazione dei minori stranieri essendo non solo il luogo privilegiato per la trasmissione della cultura ma anche un ambito importante di incontro e confronto.

Analizzando i dati forniti dal Ministero dell'Istruzione nell'indagine nazionale "Alunni con cittadinanza non italiana anno scolastico 2001/2002" si nota un aumento progressivo negli ultimi anni di minori stranieri iscritti nelle scuole (25.000 nell'anno scolastico 1991/92, 150.000 nell'anno scolastico 2000/01 e 181.767 nell'anno scolastico 2001/02).

La concentrazione maggiore si riscontra nelle regioni del Nord; il Sud Italia rappresenta soprattutto il luogo di transito e di prima accoglienza mentre il Centro e il Nord sono i luoghi di stabilizzazione di minori e delle loro famiglie.

Sempre secondo l'indagine i minori iscritti alle scuole pubbliche e non, sono provenienti da 186 paesi del mondo, in gran parte dagli stati europei non comunitari e dall'Africa, in misura minore dall'Asia e dall'America.

L'accelerazione subita dall'ingresso di minori stranieri nel sistema scolastico ha imposto una revisione della metodologia adottata in un primo momento per l'accoglienza nella scuola di questo tipo di minori.

Sicuramente la scuola italiana ha compiuto una scelta coraggiosa rifiutando i modelli tedesco, svizzero e francese, che prevedevano la creazione d'apposite classi speciali, scegliendo invece la via dell'educazione culturale così come definita dalle CM 205/90 e 73/94.

Tali circolari indicano l'educazione interculturale come sfondo integratore per il piano dell'offerta formativa delle singole scuole, intendendola come approccio per rivedere i curricula formativi, gli stili comunicativi, la gestione educativa delle differenze e dei bisogni di apprendimento.

Troppo spesso, però, le attività realizzate nella scuola non coincidono con il concetto di educazione interculturale, come ripensamento complessivo dell'approccio educativo, ma si limitano a interventi sporadici e circoscritti.

Le modalità utilizzate dalla scuola per affrontare il problema della scolarizzazione degli alunni stranieri sono molteplici proprio perché non esiste una programmazione coordinata. Analizziamo le più frequenti:

1) scuole che con il tempo sono riuscite a creare dei progetti specifici a lungo termine sull'intercultura di tipo innovativo; alcune con sperimentazione didattica attraverso la

valorizzazione della lingua madre del minore e l'apprendimento della lingua italiana intesa come L2; scuole che hanno creato dei laboratori di educazione interculturale;

2) scuole che si organizzano con ore di compresenza, o con insegnanti di lingua, o con insegnanti di sostegno o con mediatori linguistici, o il distacco di un'insegnante per l'apprendimento rapido della lingua italiana;

3) scuole che fanno riferimento al sostegno di strutture esterne (associazioni, volontari, insegnanti in pensione) attraverso mediatori culturali o linguistici e volontari (spesso insegnanti in pensione);

4) scuole che si pongono solo il problema della comprensione linguistica del minore prevedendo esclusivamente progetti di sostegno linguistico come corsi o ore di alfabetizzazione;

5) scuole che non prevedono alcun progetto d'inserimento sperando nella capacità del minore ad adattarsi alla nuova situazione;

6) scuole separate, con docenti di madre lingua, come la scuola tunisina di Mazara del Vallo o la scuola coranica di Milano.

Con il passare del tempo e con l'acquisizione dell'esperienza sul campo, assistiamo all'indirizzarsi delle scuole verso progetti più strutturati e legati al territorio.

Si arriva ad una consapevolezza che il problema vero non è l'inserimento dei bambini stranieri ma la trasformazione della scuola che li accoglie.

Tre elementi entrano in gioco e definiscono l'apprendimento dell'alunno immigrato:

- il contesto nel quale viene inserito;
- la nuova lingua;
- le modalità dell'imparare, definite anche sulla base della storia scolastica precedente.

Nella maggior parte delle scuole inizia ad essere preso in considerazione l'importanza dell'accoglienza, dei primi momenti in cui il minore si rapporta con la scuola.

Egli porta con sé l'esperienza scolastica del proprio paese d'origine e non bisogna negarla ma conoscerla il più possibile.

La situazione ideale per promuovere l'apprendimento richiede la realizzazione di una forma di accoglienza competente, attenta ai bisogni ma anche alle capacità, dotata di strumenti e risorse per la facilitazione ed in grado anche di contenere ansie, timori e di far rispettare le regole.

In questa fase di accoglienza è necessario tener conto anche dell'apporto della famiglia d'origine del minore.

E' indispensabile inoltre dedicare molta attenzione alla relazione scuola/famiglia, privilegiando la comunicazione nella lingua d'origine della famiglia attraverso la presenza di mediatori linguistici.

Altro aspetto da tener in considerazione è l'apprendimento della nuova lingua, che permetterà al minore di comunicare con i propri compagni ma anche con gli insegnanti e il nuovo contesto sociale.

Prevedere l'apprendimento di una seconda lingua, che per l'alunno straniero riguarda la lingua italiana e per i suoi compagni la conoscenza della sua lingua madre, potrebbe essere un arricchimento reciproco.

Se si analizzano le politiche scolastiche degli ultimi decenni, però, si coglie una graduale tendenza verso strategie di accoglienza e di salvaguardia della cultura di origine degli immigrati che non sempre sono riuscite a coniugare il discorso della differenza nell'educazione con il tema dell'uguaglianza di opportunità o di educazione allo sviluppo.

Non serve puntare tutti gli interventi solo ed esclusivamente sui minori stranieri, ma è necessario dare il giusto rilievo alla trasformazione della nostra società, che deve impadronirsi di concetti come società multietnica ed educazione allo sviluppo e alla mondialità.

La scuola, in altri termini, deve far proprio il concetto di *"imparare con la comunità"*, per divenire parte integrante della stessa; appare indispensabile a tale fine anche il coinvolgimento delle associazioni che si occupano dell'integrazione dei minori stranieri.

I progetti scolastici sul tema dell'intercultura vengono invece poco pubblicizzati e spesso restano patrimonio unico della scuola: il lavoro di molti dovrebbe invece essere condiviso con le risorse territoriali e la società civile in genere.

### **5.3 Il tempo libero**

Il tempo libero è un momento fondamentale nella vita di ciascun individuo, soprattutto per i giovanissimi, poiché proprio in questa circostanza si sviluppano relazioni sociali importanti, capacità e interessi.

Molto spesso però il tempo libero dei giovanissimi viene programmato, organizzato nel dettaglio spesso in assenza dei bambini stessi.

Viene abbandonata così l'idea del tempo libero come gestione autonoma del tempo non-scolastico e a questa si sostituisce una visione stretta e limitativa, che risulta come ennesimo impegno imposto dagli adulti.

I genitori da parte loro sono immersi nel lavoro, non hanno tempo per i figli, ma vogliono mantenere quell'alone di protezione per il bambino, demonizzando quello che succede "là



fuori” e trovando alternative a parer loro sicure e protettive. Nasce così l'esigenza del tempo pieno a scuola, di impegni intervallati da corsi sportivi, di musica e quant'altro.

Tutto questo porta alla raffigurazione di un bambino iperattivo il quale vive in una città che gli è pericolosa e sconosciuta, che si estranea da tutte quelle attività fondamentali proprie di un bambino, come il gioco e lo sport.

### 5.3.1 Il gioco

#### ➤ ***INTERVENTO: le città amiche dei bambini e l'abolizione dei divieti di gioco***

La connessione è stata sempre al centro di pensieri di intellettuali, psicologi e sociologi. Basti pensare a Huizinga (1939) che considera il gioco come “funzione creatrice di cultura” e lo riconosce come origine di ogni manifestazione culturale (dal diritto all'arte, dalla religione allo sport, ecc.). Piaget (1945) analizza gli stadi dello sviluppo cognitivo infantile ed individua nel gioco uno dei due poli che lo rendono possibile: di fronte al processo di accomodamento (alla realtà esterna), c'è il gioco, cioè l'assimilazione della realtà esterna trasformata secondo il volere del bambino. Per Chateau (1946) il gioco è essenzialmente il mondo della immaginazione e del “far finta”.

Il termine gioco ha avuto nel tempo significati molto complessi, con un unico comun denominatore: la libertà.

Nel gioco si è liberi di pensare, di agire, di dare sfogo ai movimenti corporei, di esplorare, di conoscere l'ambiente in cui si agisce.

Uno dei luoghi privilegiati in cui è possibile tutto questo è la strada dove le funzioni dell'abitare, comunicare, produrre, partecipare e gli infiniti comportamenti che da esse derivano nel materiale e nell'immaginario sociale percorrono tutto il territorio in una fittissima rete.

Spesso considerato come luogo di pericolo e di insicurezze, la strada è dove i ragazzi possono riunirsi, per stare insieme, socializzare, scoprire e per mettersi in gioco.

Si richiede pertanto di inserire nel prossimo Piano Infanzia Nazionale del Governo un diretto richiamo ad azioni di promozione del diritto al gioco: ad esempio suggerimenti a tutti gli enti locali affinché definiscano un piano territoriale di sviluppo e promozione del gioco (ad esempio richiamando il diritto al gioco nei Piani di Zona della legge 328/00 e/o nei Piani Territoriali 285/97), inserendo il diritto al gioco fra gli indicatori dell'Osservatorio nazionale, promuovendo campagne nazionali per il diritto al gioco (libero, fra coetanei, intergenerazionale, etc.) inteso come modalità principe di relazione fra bambini (e anche ragazzi).

E' importante sottolineare il valore educativo del gioco fra coetanei non mediato da adulti o animatori di sorta (rapporto fra pari, acquisizione e sperimentazione di competenze relazionali e sociali, etc.).

#### ***a) Potenziare il rapporto fra il territorio e il gioco***

Si suggerisce che a livello territoriale, in tutta Italia:

- 1) si attivino processi di "despecializzazione" dei luoghi formalmente deputati al gioco (parchi, giardini, etc.), in modo che lo spazio e l'occasione possano essere direttamente "reinventati" dai fruitori (promuovendo parchi con prati, dotazioni da spostare, tematizzazioni come avventura, elementi naturali, etc. si favorisce la creatività e non si ingabbiano le opzioni);
- 2) si valorizzi il carattere "misto" delle funzioni di alcuni luoghi, dove e' possibile "anche" giocare, a fronte di una pattuizione con gli altri "utenti" (piazzette, vie anche utilizzate per mercati, etc.);
- 3) si riscopra la dimensione "naturale" degli elementi e dei contesti dove si può svolgere il gioco (alberi, prati, piccoli corsi d'acqua), in aperta contrapposizione con l'artificialità di molti "arredi urbani per bambini" (di plastica, non naturali, etc.).

#### ***b) Città amiche delle bambine e dei bambini***

Si propone di mantenere e anzi estendere, sia a livello istituzionale (tramite il Ministero dell'Ambiente), sia a livello non governativo, l'esperienza del concorso e della rete delle città sostenibili amiche delle bambine e dei bambini, che in questi ultimi 5 anni ha fortemente stimolato la nascita di riflessioni e di competenze a favore dei bambini e dei ragazzi, e dove la dimensione della lucidità ha avuto ed ha una sua così importante parte.

#### ***c) Vietato vietare il gioco***

Suggerire che il Piano Nazionale Infanzia del Governo, in un suo capitolo dedicato al gioco (vedi punti sopra) delinea percorsi e strumenti per il superamento, e nel breve o medio termine l'abolizione, dei divieti al gioco (cartelli nei luoghi pubblici, dove in forza dell'art. 31 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, non si può proibire il gioco).

Questo può essere fatto non tanto rimandando a logiche giuridiche, che nelle situazioni già definite rischiano di far crescere conflitti che potrebbero ricadere sulla serenità dei bambini coinvolti, quanto adottando la strategia della costruzione di "patti" (ad esempio nei

regolamenti amministrativi delle città) fra cittadini piccoli e non, in modo che le soluzioni ai problemi vengano individuate congiuntamente nello stesso contesto abitativo.

Questa formula consente anche agli adulti di “occuparsi” dei problemi dei bambini, e quindi a far crescere la conoscenza delle loro reali condizioni di vita; nel contempo aiuta a responsabilizzare i gruppi di bambini.

Per le fasce di età più grandi, il “gioco” si esprime con lo stare insieme e la socializzazione. Anche in questo caso, più che blindare i luoghi di incontro, sarebbe utile che adulti e ragazzi arrivassero alla definizione di “patti” locali, che vadano incontro ai diritti di tutti. Sarebbe inoltre importante prevedere l’eliminazione di tutte le barriere architettoniche che, anche nei luoghi espressamente deputati al gioco, ostacolano l’esercizio di tale diritto.

#### ***d) Il Terzo Settore si deve “mettere in gioco”***

Non è solo il livello istituzionale a dover garantire la concretizzazione del diritto al gioco.

Non solo quindi è importante che il Governo indichi questa fra le sue priorità a livello di Piano Infanzia, che le Regioni e gli Enti Locali rendano possibili – tramite le norme locali – un diritto al gioco anche libero e non sempre “assistito”.

E’ importante inoltre che gli Enti del Terzo Settore si pongano da una parte come amplificatori verso le Istituzioni e la cittadinanza di questo diritto, anche con il ruolo di “facilitatori” (per trovare soluzioni concrete sul territorio) e dall’altra si rendano ancora più “aperti” al gioco per i bambini e per i ragazzi anche all’interno delle loro iniziative, sedi e attività.

Per garantire il Diritto al Gioco è necessario che tutti, per una volta, si “mettano in gioco”.

### **5.3.2 Lo sport**

#### **➤ *INTERVENTO: campagna di informazione e sensibilizzazione sull’aspetto sociale e formativo dello sport***

Lo sport è il mezzo che guida il bambino alla scoperta di sé e dell’ambiente e attiva processi di apprendimento, comunicazione e socializzazione.

Il concetto di sport non è solo competizione tantomeno ricerca continua del risultato e soprattutto non è l’emulare estenuantemente qualcuno.

La qualità dello sport coincide con la sua valenza educativa, perché una buona pratica sportiva è in grado di mettere nel giusto rilievo la possibilità di sentirsi in forma, di star bene con se stessi e di stare meglio con gli altri.

Da qui la formazione fisica non può essere separata da quella sociale e culturale, sviluppando attitudini alla partecipazione e all'amicizia.

Quindi è necessario valorizzare lo sport come divertimento, come gioco, come possibilità di socializzare, di stare a contatto con la natura.

Una inconsistente dimensione culturale stenta oggi a riconoscere i bambini quali reali soggetti di diritto; i ritmi frenetici imposti dalle città, le soluzioni artificiose e pseudo-genitoriali (i vari kinder eim o ludoteche a cui si ricorre sempre più spesso più per una mera esigenza di "parcheggio" che per reale scopo educativo e il ruolo svolto da "mamma" televisione), gli eccessivi impegni a cui sono chiamati per volontà di genitori che non conoscono il valore temporale della serenità e la brutalità di certe realtà degradate in cui i più piccoli si usano come strumenti di profitto, ci profilano una realtà incapace di rispondere ai bisogni dei bambini.

Per perseguire questa strada significa riconoscere il valore di scelte adeguate che siano a misura di bambino.

Alcuni spunti per la riflessione:

- 1) l'attività motoria infantile non deve essere confusa con pratiche sportivo-addestrative e deve contenere una proposta educativa e ludica; ha valenza educativa l'attività che considera l'età del soggetto, i suoi reali bisogni ed aspettative e sia in grado di sviluppare le potenzialità del bambino;
- 2) alla famiglia, luogo di riferimento primario dell'educazione, nonché alla scuola pertanto deve essere indirizzata una attenta politica di coinvolgimento e informazione sul valore educativo delle attività sportive in grado di soddisfare e rispettare i bisogni del bambino;
- 3) sul territorio devono approntarsi i servizi specifici a favore dell'infanzia (legge 285/1997) al fine di favorire gli spazi di crescita adeguati in cui ciascun fanciullo possa esprimersi in libertà e senza incorrere in pericoli;
- 4) l'attività sportiva riservata all'infanzia deve possedere requisiti specifici inalterabili e imprescindibili quali la competenza e la sensibilità educativa. L'attenzione di tutti coloro che svolgono compiti educativi in questo ambito deve richiamarsi a questi principi;
- 5) le Società Sportive dovrebbero adottare un codice che tuteli il bambino da attività e metodologie specialistiche che poco hanno a che vedere con le più opportune attività orientate a sostenere lo sviluppo armonico e globale di ogni bambino; inoltre le società sportive, quali centri di aggregazione giovanile dovrebbero impegnarsi a realizzare attività di raccordo con le famiglie promuovendo iniziative tese a sviluppare ed arricchire il senso del rispetto ed il valore della giusta tutela dell'infanzia.

## 6 MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI

### 6.1 La riforma del processo minorile

#### ➤ *INTERVENTO: legge di riforma del processo minorile*

Riconoscendo lo stato di particolare "debolezza" nel quale versa un minore che viene in contatto, per i motivi più disparati, con procedimenti di giustizia civile o penale e in considerazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, delle regole minime delle Nazioni Unite relative all'amministrazione della giustizia minorile - Regole di Pechino 1985 - e tenuto conto delle indicazioni contenute nella Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei bambini - Convenzione di Strasburgo 1996 – ancora in via di ratifica in Italia e dell'art. 111 della nostra Costituzione, si evidenzia quanto segue.

Oggi nel nostro Paese una reale riforma della giustizia minorile non può essere effettuata se non mettendo a disposizione risorse economiche, umane e strutturali adeguate, che consentano l'attuazione di un processo di cambiamento che migliori, potenzi e assicuri la piena efficienza del sistema giustizia, nel rispetto dei diritti dei bambini, come riconosciuti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

Pertanto si richiama l'attenzione sui seguenti principi:

- 1) Il minore parte di un giudizio civile o penale deve essere sempre riconosciuto quale portatore di diritti e quindi in tutte le decisioni dei Tribunali, delle autorità amministrative e degli organi legislativi che lo riguardano, deve essere tenuto in preminente considerazione il suo superiore interesse (art. 3 della Convenzione ONU). Occorre pertanto compiere ogni sforzo per adottare un corpo di leggi e di provvedimenti per i giovani, anche quali autori di reati, che rispondano alle loro esigenze di soggetti in crescita (art.2 Regole di Pechino) e alle loro prospettive di maturazione.
- 2) In una riforma della giustizia minorile civile e penale, che preveda una nuova definizione delle norme procedurali e della organizzazione attraverso appropriati interventi legislativi, adeguatamente finanziati (non è possibile questa riforma a costo zero) si invita il Legislatore ad operare nel medio termine, ove e per quanto possibile, l'accorpamento di tutte le competenze in materia di minori, mantenendole in capo ad una unica istituzione giudiziaria specializzata. I soggetti preposti alla giustizia minorile devono avere una preparazione di tipo specialistico nel diritto in generale, nel diritto di famiglia e nel campo delle scienze umane e sociali, sulla base di precise regole per la selezione, la nomina e la formazione professionale. Questo principio della specializzazione adeguata degli organi della giustizia minorile, deve essere attuato,

rendendo anche obbligatoria, in particolare per i giudici e gli avvocati, la frequenza di appositi corsi professionali.

Tale principio di specializzazione esige inoltre che ai giudici per i minori non siano attribuite competenze ulteriori e diverse rispetto a quelle che riguardano la materia minorile e familiare.

3) Ogni processo che riguardi un minore deve essere svolto dinanzi a un giudice o collegio giudicante, competente, indipendente e imparziale. I Tribunali per i minorenni o per la famiglia o le sezioni specializzate dei tribunali ordinari devono avere una presenza capillare sul territorio nazionale, così da garantire un facile accesso al servizio giustizia, consentire ai giudici un rapporto più proficuo con i servizi locali e una maggiore vicinanza ai contesti sociali territoriali.

4) Tutte le procedure del processo minorile civile e penale devono tendere a proteggere al meglio gli interessi del minore e devono permettere la sua partecipazione e la sua libera espressione, come indicato dall'art. 14 delle Regole di Pechino, art. 9 e art. 37.d della Convenzione ONU. Pertanto il processo minorile si deve basare sull'applicazione della regola del contraddittorio, in modo tale da assicurare a tutte le parti interessate di partecipare al processo e di fare conoscere le proprie opinioni (art.9.2 della Convenzione ONU) di fronte a un giudice terzo e imparziale (art.111 della Costituzione).

5) Il minore, nei procedimenti giudiziari penali che lo riguardano, ha diritto a essere ascoltato e assistito da un proprio avvocato che abbia le adeguate competenze per tutelare il suo superiore interesse. Parimenti nei procedimenti giudiziari civili che lo riguardano, ha diritto ad essere ascoltato, ad essere\_rappresentato dai propri genitori o da un legale rappresentante, e in caso di conflitti d'interesse con questi ultimi da un curatore speciale, nonché ha diritto di accedere ad una assistenza di natura psico-sociale e legale al fine di tutelare il suo superiore interesse.

6) Una riforma della giustizia minorile per essere adeguata non può prescindere dallo stabilire regole che disciplinino e garantiscano l'ascolto del minore soggetto a procedimenti civili o penali, in ottemperanza alla Convenzione ONU (art.12.) che sottolinea come "il minore capace di discernimento debba avere il diritto di esprimersi liberamente su ogni questione che lo interessa.....e la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne" (art.12.2). Tali regole, nel disciplinare e garantire l'ascolto, devono anche assicurare al minore un'adeguata protezione psicologica e morale per tutta la durata dei procedimenti civili e penali che lo riguardano. Pertanto le audizioni del minore, il cui contenuto richieda una particolare attenzione e riservatezza, debbono essere svolte in modo protetto, onde evitare che la contemporanea presenza di tutte le parti in causa, possa turbare il minore o possa

compromettere la genuinità delle sue dichiarazioni, nel rispetto di tempi celeri e modalità garantiste.

7) Nel processo penale le competenze del giudice o del collegio giudicante necessitano in particolar modo di un supporto interdisciplinare, quindi si ritiene importante la presenza della componente privata specializzata, affinché i provvedimenti adottati siano proporzionati alle circostanze e alla gravità del reato, alla situazione del minore e alla sua tutela (art.17.d Regole di Pechino).

Per quanto concerne la presenza della componente privata anche nei collegi giudicanti civili, si invita il Legislatore a valutare con la massima attenzione le diverse indicazioni avanzate a tale proposito dalle ONG e associazioni impegnate da anni nella tutela dei diritti dei minori, dalle categorie professionali operanti all'interno del sistema della giustizia minorile, dalle sedi scientifiche, dal Forum permanente del Terzo Settore e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia (il quale sta redigendo il III Piano Nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2003 – L.451/1997), perché solo dall'analisi accurata, in tutte le sue angolazioni, dell'attuale sistema della giustizia minorile, si può delineare una sua riforma che non si limiti a cancellare il passato, ma che crei un sistema sempre più tutelante degli interessi e dei diritti del minore.

Nei procedimenti riguardanti un minore, nei casi in cui il giudice o il collegio giudicante ritenga opportuno il contributo interdisciplinare di specialisti, il consulente tecnico di volta in volta nominato, deve avere particolari competenze nelle scienze del comportamento ed in ambito forense.

8) Le istituzioni giudiziarie che si occupano di minori devono poter contare sulla collaborazione – per altro già prevista dalla vigente normativa – dei servizi socio-assistenziale e sanitari territoriali: tale collaborazione deve essere continuativa, anche sulla base di precisi protocolli d'intesa ed i servizi devono essere adeguatamente specializzati in materia minorile. Per quanto riguarda la competenza penale, si invita il Legislatore a regolare i rapporti tra i servizi del Ministero della Giustizia e i servizi locali affinché si realizzi un'efficace collaborazione sinergica.

9) La condanna del minore a pene detentive deve costituire un provvedimento di ultima risorsa (art. 37.b della Convenzione ONU), e deve essere limitata al minimo indispensabile (art. 17.b Regole di Pechino), in quanto la pena deve svolgere la funzione di recupero del minore per il suo reinserimento nella società civile (art. 39 della Convenzione), oltre che la funzione di riparazione per il reato commesso. Il minore sia italiano che straniero, compreso quello entra negli Istituti penali Minorili, deve pertanto potere usufruire di forme alternative alla detenzione (art. 18 Regole di Pechino), tra le quali la messa alla prova e ove possibile la mediazione penale, senza limitazioni per

fattispecie di reato o per durata minima di espiazione della pena in caso di liberazione condizionale.

In campo penale non sono giustificabili modifiche alle diminuenti e alle attenuanti per i minori di età compresa tra i sedici e i diciotto anni. Come non appare giustificato, nel caso che la pena a carico del minore possa essere completamente espiata entro il 22° anno di età, il passaggio, al compimento dei 18 anni, al carcere degli adulti; al contrario si deve privilegiare il trattamento del giovane adulto in appositi istituti fino all'espletamento della pena, al fine di portare a compimento i programmi di recupero per lui previsti (Regole di Pechino art. 3.3).

La riforma della giustizia in campo penale deve essere conforme ai principi e alle norme della Convenzione ONU e in particolare all'art.40 della stessa Convenzione.

10) Una riforma della giustizia minorile non può prescindere, come da tempo richiesto dalla Corte Costituzionale, dalla delineazione di uno specifico ordinamento penitenziario per i minorenni condannati a pene detentive. Tali norme sull'ordinamento penitenziario minorile, oltre regolare l'esecuzione delle pene per i minorenni, devono assicurare l'attuazione di quanto sancito nella Convenzione ONU e in particolare che "ogni minore privato della libertà sia sempre separato dagli adulti" (art.37.c).

Si invia pertanto il Legislatore a fare propri i principi sopra elencati (da p.to 1 al p.to 10), oltre che a tenere presente le specifiche indicazioni, avanzate nel merito della riforma della giustizia attualmente in discussione alle Camere, da tutte le realtà associative e ONG impegnate nel nostro Paese nella tutela dei diritti dei minori.

## **6.2 La tutela degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia e dell'adolescenza**

### **➤ *INTERVENTO: legge di riconoscimento e disciplina della tutela degli interessi diffusi e collettivi dell'infanzia e dell'adolescenza***

In questi ultimi anni si è avvertita, sempre più incisiva, la necessità di dare tutela giuridica a diritti ed interessi di dimensione ultraindividuale, che non si riflettono nella sfera soggettiva del singolo individuo, ma di una pluralità autodistinta di soggetti.

I diritti fondamentali dell'uomo, legati alle più autentiche espressioni di libertà, non possono infatti non trovare conferma in una forma di tutela giuridica metaindividuale, capace di far fronte a quelle situazioni in cui il singolo, isolatamente, non è in grado di reagire adeguatamente innanzi ad una lesione collettiva di un bene comune.

In dottrina e giurisprudenza si sono andate quindi sempre più chiaramente delineando le figure giuridiche degli "interessi diffusi e collettivi".



Entrambi sono qualificati sulla base del riferimento ad una loro titolarità ultraindividuale, la quale si estrinseca, negli interessi diffusi, in una formazione sociale non organizzata e non individuabile autonomamente e, negli interessi collettivi, in un gruppo non occasionale e specificatamente identificabile.

In entrambi i casi quindi la tutela viene apprestata ad un insieme di soggetti, più o meno individuabili, che aspirano alla tutela di un bene comune.

Quest'ultima viene concretamente esercitata per il tramite di organizzazioni di carattere associativo che si configurano come "esponenziali" rispetto agli interessi diffusi e collettivi protetti.

Le forme di tutela predisposte dal nostro ordinamento in relazione a tali interessi riflettono però allo stato un approccio ancora frammentario e disarticolato al fenomeno.

Al di fuori infatti del generico riconoscimento alle associazioni rappresentative di interessi diffusi e collettivi della facoltà di costituirsi parte civile e di esercitare le facoltà riconosciute alla persona offesa dal reato nel procedimento penale (Artt. 91 e segg. Codice di Procedura Penale) e di intervenire nel procedimento di formazione degli atti amministrativi (Artt. 9 e segg. Legge 241/1990), le uniche normative predisposte in maniera organica dal nostro legislatore fanno riferimento alla tutela dell'ambiente (*Artt. 13 e 18, co.4 e 5 Legge 349/1986*) e dei diritti dei consumatori e degli utenti (*Legge 281/1998*).

Manca cioè allo stato una reale tutela degli interessi diffusi e collettivi dei minori, la cui protezione si configura come imprescindibile rispetto ad un'effettiva promozione dei loro diritti.

Molti degli interessi che coinvolgono l'infanzia e l'adolescenza attengono infatti a situazioni di pregiudizio di un bene comune ad una pluralità di minori (o anche a tutti i minori in genere), rispetto alle quali il singolo non è in grado, da solo, di reagire per la difesa della sua posizione.

Diritti quali la salute, la famiglia, l'ambiente, l'educazione - di fondamentale importanza per la crescita e lo sviluppo - vengono fortemente pregiudicati in assenza di una forma di tutela a carattere diffuso o collettivo: si pensi a situazioni quali il persistere del minore in situazioni di disagio familiare o di abbandono e il suo essere "dimenticato in un istituto"; il passaggio di svincoli stradali ad alta intensità di traffico nelle prossimità di una scuola; l'impianto di industrie inquinanti nelle vicinanze di parchi giochi o di altri luoghi deputati all'accoglienza di minori; la trasmissione di immagini diseducative o impressionanti in televisione o su Internet.

In tutti questi casi il minore, da solo, non è assolutamente in grado di difendere i suoi diritti e permane in una condizione di reiterato pregiudizio.

Per fronteggiare tali situazioni, che ostacolano fortemente la sua crescita e il suo sviluppo, è necessario l'intervento di un soggetto che abbia la capacità e la "forza", non solo giuridica ma anche politica, di opporsi a tali fenomeni.

E' necessario in altri termini che, in rappresentanza dei minori, intervengano le associazioni che operano nel campo della difesa dei loro diritti, sempre che siano in grado di assicurare determinati standard di rappresentatività, qualità ed efficienza dell'attività prestata.

A tali organizzazioni deve essere riconosciuta la capacità giuridica di agire in giudizio, per la difesa degli interessi diffusi e collettivi dei minori, ai fini dell'annullamento degli atti amministrativi lesivi di tali interessi, nonché ai fini dell'inibizione dell'atto, dell'eliminazione dei suoi effetti e del risarcimento del danno prodotto in sede civile.

Considerato che la tutela giuridica degli interessi diffusi e collettivi è allo stato pienamente riconosciuta per la difesa di alcuni beni giuridici, quali l'ambiente e i diritti dei consumatori, nessuna ragione può porsi come ostativa rispetto al riconoscimento di tale tutela anche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

### **6.3 La figura del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza**

#### **➤ *INTERVENTO: legge di istituzione dei difensori civici regionali, locali e nazionali per l'infanzia e l'adolescenza***

A livello internazionale, questo tipo di funzione è stata codificata nel lavoro dell'*Ombudsman* per l'infanzia e l'adolescenza (una sorta di "rappresentante degli interessi dei cittadini nei confronti delle istituzioni e/o delle Amministrazioni").

Sulla base dell'esperienza internazionale, tra le principali caratteristiche di questa figura si possono enucleare, la sua definizione chiara e ufficiale attraverso uno specifico provvedimento di legge, il possesso di poteri e autorità istituzionalmente definiti, l'indipendenza dalle funzioni di governo, l'aver, eventualmente, funzioni di controllo e referenti nei confronti delle strutture legislative (nazionali e locali), e funzioni consultive nell'elaborazione di nuove leggi, procedure, regolamenti, etc.

Anche in Italia, proponiamo la creazione di una figura di Authority che sia punto di riferimento nell'accompagnare lo sviluppo di politiche e processi procedurali, prima ancora che di intervento diretto per promuovere la tutela dei bambini e dei ragazzi. Questa funzione medierebbe quindi fra la necessità di "rappresentare" gli interessi specifici di singoli o gruppi di minori (ad esempio i bambini ospedalizzati, i ragazzi in carcere o, anche più semplicemente, i bambini e i ragazzi di fronte a proposte di modificazione del loro

territorio) e gli interessi diffusi di bambini e ragazzi, richiamando i vari soggetti e attori decisori a tener conto dell'impatto che le loro scelte avranno sui minori e anche della cultura dei diritti quando si trovano a decidere e portare avanti idee ed istanze.

Si possono così sintetizzare le sue finalità principali:

- assicurare l'attuazione dei diritti già stabiliti dalla legislazione sull'infanzia e l'adolescenza;
- accrescere il riconoscimento dei bambini come soggetti titolari di diritti umani (soggetti e non solo "oggetti" del diritto);
- migliorare la posizione dei bambini di fronte alla legge;
- aumentare il peso dell'infanzia nella programmazione politica e nella vita amministrativa.

Le funzioni del difensore civico sono all'estero generalmente realizzate da Uffici con più persone, che nascono e sono istituiti all'interno di Istituzioni e Amministrazioni, ma che godono di indipendenza procedurale rispetto agli Enti stessi, con i quali collaborano a livello strutturale. Infatti tali Uffici hanno anche, tra i loro obiettivi, quelli di accompagnare l'elaborazione delle scelte circa le politiche dei vari Enti, ma da una posizione di rispetto dell'indipendenza (come tutte le Authority e anche come i Difensori Civici degli EELL).

Si propone quindi di investire culturalmente e giuridicamente verso l'istituzione del difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza, con compiti generali che si possono riassumere in:

- tutela interessi particolari; di singoli cittadini o gruppi, come i bambini malati, quelli in situazioni di disagio, quelli nell'ambito della giustizia minorile, ecc.
- tutela e promozione degli interessi diffusi; promozione della cultura dei diritti fra la cittadinanza, nelle Istituzioni, realizzazione di osservatori, ricerche, raccolta e diffusione dati, promozione dello sviluppo di processi di valutazione di impatto (child assesment) delle scelte politiche, degli atti amministrativi, delle procedure reali nei confronti della qualità della vita di bambini e ragazzi, ecc.

Essi, a loro volta, possono realizzarsi se queste funzioni hanno la possibilità di:

- a) influenzare la normativa (amministrativa, della giustizia, della salute, dell'educazione, ecc.), le scelte (Piani Regolatori, distribuzione delle risorse sociali ed educative, ecc.) e le pratiche politiche (leggi specifiche, leggi quadro, pianificazioni a medio/lungo periodo, etc.);
- b) affrontare singoli casi di violazione dei diritti;
- c) promuovere e condurre ricerche;
- d) promuovere la conoscenza di tali diritti.

Sue caratteristiche fondamentali dovrebbero inoltre essere:

- 1) indipendenza;

- 2) capacità di far udire la voce dei bambini (diretta) e/o delle famiglie;
- 3) funzione di ascolto delle organizzazioni non profit di famiglie, educative, sociali, di protezione, promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- 4) accessibilità da parte dei bambini, delle famiglie e delle organizzazioni di tutela e promozione dei diritti;
- 5) attenzione esclusiva ai bambini e ai ragazzi;
- 6) poteri istituzionalmente definiti.

Visti i processi in atto nel nostro paese, a livello istituzionale e amministrativo, si propone che tali figure si sviluppino secondo le seguenti linee:

- A) istituzione di uffici di difensori civici dei minori a livello regionale;
- B) presenza di una figura/ufficio/funzione di sintesi nazionale fra i tutori regionali (conferenza nazionale permanente, ufficio di coordinamento, authority nazionale cui afferiscono per competenza le funzioni regionali, ecc.);
- C) collegamento del livello di coordinamento nazionale dei Tutori Regionali con l'Osservatorio nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, con il Centro Nazionale di Documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, con la Commissione Bicamerale Infanzia, con i ministeri competenti in materia di welfare, salute, affari regionali, politiche comunitarie, lavoro, giustizia, con la Conferenza Stato-Regioni;
- D) collegamento dei singoli Tutori Regionali con gli osservatori regionali Infanzia istituiti con la l. 451/97;
- E) collegamento e collaborazione con i soggetti locali e nazionali dell'associazionismo e del non profit.

In relazione a quanto sopra, si propone che venga ripreso e velocizzato il cammino intrapreso nella XIII legislatura circa le proposte di legge inerenti queste figure, ripresentate e aggiornate nella XIV Legislatura (progetti di legge di iniziativa parlamentare n. 695, 565 per i difensori civici regionali e progetto di legge 1228 per il difensore civico per l'infanzia nazionale, tutti assegnati in sede referente alla Commissione Affari Costituzionali dal settembre 2001); si auspica anche che vi possano essere contatti e collaborazioni con la società civile e il non profit in merito allo sviluppo di tali leggi, anche attraverso la collaborazione con le strutture deputate (Osservatorio Nazionale Infanzia, Commissione Bicamerale Infanzia).

Infine, ma non meno importante, si ritiene necessario avviare un confronto con le associazioni di rappresentanza e coordinamento degli EELL (Comuni e Province) affinché possano svilupparsi anche in sede locale ed amministrativa le funzioni di difensori civici dei bambini e dei ragazzi, nella convinzione che il livello locale ed amministrativo, con la sua competenza in merito a procedure e sviluppo del territorio, sia importante quanto il livello più strettamente legislativo dello Stato e delle Regioni.

Anche in questo caso la società civile e il non profit nel suo complesso dovrà avere un ruolo attivo nello sviluppo di tali processi di garanzia e tutela dei diritti.

Infine, si auspica che lo sviluppo delle funzioni di difensore civico per l'infanzia e l'adolescenza a livello Regionale, e le sperimentazioni a livello locale ed amministrativo, possano essere inserite nel Piano Nazionale Infanzia prossimo venturo, così da divenire obiettivo concreto del nostro Paese nell'immediato futuro.