





## sommario

■ <b>INTRODUZIONE</b>	3
■ <b>I. APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE ONU IN ITALIA</b>	4
■ <b>II. DEFINIZIONE DI BAMBINO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO</b>	7
■ <b>III. ATTUAZIONE DEI PRINCIPI GENERALI DELLA CONVENZIONE</b>	9
Premessa	9
1. Non discriminazione	9
2. Superiore interesse del fanciullo	10
3. Diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo	10
4. Rispetto delle opinioni del fanciullo	11
■ <b>IV. DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ</b>	13
Premessa	13
1. Libertà di pensiero coscienza e religione	13
2. Libertà di associazione	14
3. Minori e media	15
4. Diritto a non essere sottoposto a tortura o trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti	16
■ <b>V. L'AMBIENTE FAMILIARE</b>	17
Introduzione	17
1. Ricongiungimento familiare per minori stranieri	17
2. Spostamenti e non ritorni illeciti: la sottrazione internazionale di minori	19
3. I minori allontanati dalla famiglia: a) Affidamento familiare.	20
b) Comunità di tipo familiare ed istituti di assistenza	21
4. Adozione nazionale ed internazionale	23
5. Sostegno a distanza (SAD)	24
6. Ingressi temporanei in Italia per motivi di vacanza o salute	25
■ <b>VI. L'ABUSO E LO SFRUTTAMENTO DEL BAMBINO</b>	27
1. Abuso e sfruttamento sessuale	27
a) Introduzione. b) L'abuso sessuale.	27
c) Pornografia e turismo sessuale. d) Prostituzione minorile e tratta di minori a scopo di prostituzione	29
2. Sfruttamento economico: il lavoro minorile	32
■ <b>VII. SALUTE ED ASSISTENZA</b>	35
1. Diritto alla vita, alla salute e al benessere	35
a) L'interruzione volontaria di gravidanza per le minorenni. b) Disagio minorile: bullismo, bulimia e anoressia, uso di sostanze stupefacenti. c) L'ambiente e i minori	35
2. La condizione dei bambini disabili	38
3. Salute e servizi sanitari	39
a) Accesso ai servizi per minori stranieri e zingari. b) I diritti dei bambini in ospedale.	39
c) Pratiche tradizionali pregiudizievoli alla salute del minore. d) AIDS e minori.	41
3. Sicurezza sociale e livello di vita: aspetti problematici e aree di emergenza relative alla sicurezza economica	41
■ <b>VIII. EDUCAZIONE, TEMPO LIBERO, ATTIVITÀ CULTURALI</b>	43
1. Sistema formativo scolastico	43
a) Riforma scolastica. b) Obiettivi dell'educazione e partecipazione dei ragazzi.	43
c) Scuola per i soggetti in particolare difficoltà	45
2. Sistema formativo extrascolastico	47
■ <b>IX. MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI</b>	49
1. Minori richiedenti asilo ed i minori stranieri non accompagnati	49
2. I minori nel sistema della giustizia minorile	51
a) La riforma del processo penale minorile. b) Recupero fisico e psicologico	52
3. I minori appartenenti a minoranze: i bambini zingari in Italia	53
■ <b>LISTA CONTATTI GRUPPO DI LAVORO</b>	56



## GRUPPO DI LAVORO PER LA CONVENZIONE SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

ABA (Associazione per lo studio dell'Anoressia, bulimia e obesità)  
AGESCI (Associazione Guide Scout Cattolici Italiani)  
Alisei  
ANFAA (Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie)  
Amnesty International  
Apple (Associazione Per Promuovere la Legalità)  
Archè  
ARCIRAGAZZI  
ARCS (Archi Cultura e Sviluppo)  
ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione)  
Associazione Aquilone  
Associazione Papa Giovanni XXIII  
Associazione On the Road  
Azione Aiuto  
CARITAS Italiana  
CADR Milano  
CbM (Centro Bambino Maltrattato)  
Centro Hansel e Gretel  
CIAI (Centro Italiano Aiuti all'Infanzia)  
CIES (Centro di Informazione ed Educazione allo Sviluppo)  
CISMAI (Coord.to Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso dell'Infanzia)  
Cittadinanza Attiva  
COCIS (Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione allo sviluppo)  
Comunità Nuova  
Comitato Italiano per l'UNICEF  
Comitato Nazionale Scuola e Costituzione  
Consorzio Sociale Agorà - Genova  
Cooperativa Sociale Pralipe'-Pescara  
CTM - Lecce  
Fondazione Internazionale Lelio Basso  
La Gabbianella  
Gruppo Abele  
Legambiente Ragazzi  
Libera  
Mani Tese  
Opera Nomadi  
Ospedale Pediatrico Bambino Gesù  
OVCI la nostra famiglia (Organismo di Volontariato per la Coop. Internazionale)  
Rete d'urgenza contro il razzismo  
Romper il Silenzio  
Terre des Hommes Italia  
Save the Children Italia  
UISP (Unione Italiana Sport Popolare)  
VIS (Volontariato Internazionale per lo Sviluppo)

*Il rapporto è stato realizzato a cura di:*  
Arianna Saulini (Save the Children Italia)

*Si ringraziano inoltre per la gentile collaborazione prestata:*  
Salvatore Geraci, Suor Claudia Biondi e Sabrina Ignazi della Caritas Ambrosiana, l'Associazione Nazionale Presidi, Gianni Bona, Mauro Zaffaroni, la Comunità Ebraica, la Federazione delle Chiese Evangeliche, il Centro per la Cultura Islamica, Isabella Poli, Mario Morcellini, Gianni Fulvi, Marco Brazzoduro, Piero Colacicchi, Barbara Braccini, Ignazia Satta, Ludovica Mei, CNM (Coordinamento Nazionale delle Comunità per Minori), Daniela Invernizzi, Gabriela Salvadori Pes, Sabrina Drasig e Marina D'Amato.

Il rapporto del gruppo di lavoro è stato realizzato con il sostegno e il coordinamento di Save the Children Italia.

Un ringraziamento ad Azione Aiuto che ha contribuito ad avviare questo importante processo di comune lavoro.

Grazie anche a Maria Pastorino, di 8 anni, per il disegno che abbiamo pubblicato in copertina.

Roma, novembre 2001

*La stampa del presente rapporto è stata realizzata grazie al contributo di AGESCI, ARCIRAGAZZI, CARITAS Italiana, COCIS, Terre des Hommes Italia e Save the Children.*

La presente pubblicazione può essere parzialmente o integralmente riprodotta e divulgata liberamente menzionando la fonte.

PROGETTO GRAFICO *Antonella Lupi*

IMMAGINE DI COPERTINA *Maria Pastorino*

STAMPA *Tipografia Empograph snc - Villa Adriana - Roma*

Carta interna naturale 100%

*Chiuso in redazione il 14/12/2001*



## introduzione

*Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti del Fanciullo* si è costituito nel dicembre 2000 grazie all'iniziativa di alcune organizzazioni che aderiscono al tavolo PIDIDA<sup>2</sup>. L'obiettivo prioritario del gruppo è stato di redigere un Rapporto Supplementare rispetto a quello che ogni 5 anni il Governo Italiano, avendo ratificato la Convenzione, ha l'obbligo di sottoporre alle Nazioni Unite. Il presente rapporto costituisce lo strumento attraverso cui il terzo settore è chiamato ad esprimere il proprio punto di vista sull'attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo (CRC).

Save the Children Italia ha promosso e coordinato il lavoro e, insieme alle associazioni che hanno supportato l'iniziativa, ha determinato le priorità e le finalità operative del Rapporto.

Hanno aderito al Gruppo oltre 40 associazioni presenti sul territorio italiano che si occupano di tematiche connesse direttamente o indirettamente all'infanzia, ciascuna fornendo un contributo fondato sulle specifiche competenze.

Il panorama dell'infanzia tracciato nel documento non si propone di analizzare in maniera esaustiva tutte le questioni legate alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, quanto piuttosto di offrire al Comitato uno spunto di riflessione, evidenziando i nodi critici del nostro sistema. Il Comitato infatti generalmente utilizza il contenuto dei Rapporti Supplementari del terzo settore per compilare la lista di questioni che vengono rivolte per iscritto ai Governi nel corso del processo di presentazione e discussione del Rapporto governativo.

La stessa dicitura Rapporto Supplementare, preferita a quella di alternativo, vuole esprimere l'idea di un lavoro che si sofferma in maniera più specifica su determinate parti della Convenzione ritenute più significative in relazione alle priorità attuali nel nostro Paese.

Il documento che segue è pertanto il risultato di un importante processo di discussione ed aggregazione del terzo settore italiano, che per la prima volta si è trovato unito nella definizione di un'analisi condivisa sui diritti dell'infanzia. Il Rapporto, che sintetizza i contributi e le prospettive di molte delle organizzazioni e delle associazioni che

in Italia lavorano con e per l'infanzia, pur non basandosi sulla rilevazione di dati primari, rappresenta il primo passo verso la creazione di una piattaforma comune di osservazione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di un sistema di monitoraggio non-governativo sullo stato di attuazione della Convenzione sui Diritti del Fanciullo.

### NOTA METODOLOGICA

La suddivisione del Rapporto Supplementare in capitoli segue le linee guida dettate dal Comitato sui Diritti del Fanciullo, ad eccezione della tematica relativa «all'abuso ed allo sfruttamento dei minori» che invece di essere inserita nel capitolo relativo alle «Misure speciali per la tutela dei minori» è stata trattata come capitolo a parte, seguendo così la scelta operata nel Rapporto governativo, al fine di permettere un raffronto immediato tra i due testi e facilitare il lavoro dei membri del Comitato.

Partendo da uno schema comune, è stato richiesto a ciascuna associazione di presentare una scheda sulla specifica tematica di propria competenza. La scheda è stata poi rielaborata sulla base dei commenti e delle eventuali integrazioni proposte dalle altre agenzie.

Attraverso un'analisi qualitativa e talvolta quantitativa, ogni sezione del lavoro affronta una serie di tematiche che vengono poi sintetizzate da relative raccomandazioni. Proprio queste raccomandazioni potranno essere utilizzate dal Comitato delle Nazioni Unite nella specifica interlocuzione con il Governo italiano.

(2) PIDIDA «Per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza» è un coordinamento nazionale di associazioni e organismi che si occupano di minori.



## I. APPLICAZIONE DELLA convenzione ONU in Italia

A dieci anni dalla ratifica italiana, la **Convenzione sui Diritti del Fanciullo** del 1989 (*Convention on the Rights of the Child - CRC*) comincia timidamente ad inserirsi, anche nel nostro Paese, come punto di riferimento culturale nel dibattito sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tuttavia pochi sono coloro che conoscono realmente la portata innovativa di tale documento, così come pochi riescono a trasporre i principi e le norme in essa contenute in strumenti utilizzabili nel loro operare quotidiano. Pertanto, se da un lato il concetto cardine di «superiore interesse del fanciullo» comincia ad essere preso in considerazione, dall'altro l'ampio grado di confusione, fa sì che nella maggior parte dei casi venga applicato con arbitraria discrezionalità interpretativa, legata alle competenze personali o alla specifica disciplina del soggetto chiamato in causa. Questa difficoltà interpretativa che corrisponde ad una frammentazione delle competenze e dei ruoli fra tutti i soggetti istituzionali, oltre a non favorire una efficace sinergia tra i contenuti espressi nella Convenzione, determina in molte occasioni una vera e propria confusione. Sono ancora poche infatti le riflessioni che pongono in luce la multidisciplinarietà e la necessaria interdipendenza tra i diversi articoli di questo fondamentale documento.

La **legge 451/97** ha previsto l'istituzione del **Centro di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza**, con sede a Firenze. Il Centro ha rappresentato un notevole progresso nell'affermazione dei diritti del fanciullo in Italia. In particolare per quanto concerne la raccolta di dati, informazioni e l'elaborazione di analisi relative all'infanzia nel nostro Paese, il Centro Nazionale sta divenendo gradualmente un punto di riferimento per gli operatori del settore, anche grazie alle oltre 60 pubblicazioni tra cui quaderni monotematici, riviste, e la creazione di un proprio sito web ([www.minori.it](http://www.minori.it)). Dati i risultati positivi raggiunti si auspica che il Centro possa proseguire in continuità nella direzione intrapresa senza dover subire battute d'arresto determinate dall'alternarsi delle legislature.

Sulla base della stessa legge è stato istituito anche l'**Osservatorio Nazionale sull'Infanzia**, a cui dovrebbero affiancarsi gli osservatori decentrati su base regionale. In realtà la situazione si presenta estremamente disomogenea sul territorio, in quanto solo in alcune regioni tali os-

servatori sono effettivamente operativi, con struttura e compiti definiti, in altre esistono solo «sulla carta», mentre in alcune realtà territoriali devono ancora essere istituiti. La disomogeneità si manifesta anche in relazione alle competenze ed alla struttura di gestione che viene diversamente definita dagli osservatori regionali.

Nonostante i notevoli progressi, permane ancora una carenza nel **sistema di organizzazione dei dati**. In particolare si sottolinea che i dati qualitativi e quantitativi disponibili risentono tuttora di un approccio che trova il suo focus sulla famiglia, e non considera il bambino come unità autonoma di osservazione. In tal senso, ad esempio, solo recentemente è stato possibile stabilire il numero di bambini che vivono sotto la soglia di povertà, poiché i dati disponibili si riferivano ai nuclei famigliari.

Per quanto concerne poi la *spesa pubblica*, il fatto che, per esempio, non sia prevista una voce di spesa sanitaria indirizzata in modo specifico all'infanzia, né sia possibile definire la percentuale precisa di spesa destinata alla protezione ed assistenza dei bambini, evidenzia come vi sia tuttora una incapacità di fornire dei dati che includano i «minori» come punto di riferimento e come tale carenza informativa sia strettamente collegata ad una scarsa attenzione nei confronti del bambino come soggetto e di conseguenza ad una scarsa specificità delle politiche rivolte all'infanzia.

Risulta poi particolarmente rilevante una **manca di informazioni** quantitative e qualitative in diversi contesti nei quali si verificano violazioni estreme dei diritti del bambino. Realtà quali la prostituzione minorile, lo sfruttamento del lavoro minorile, i minori zingari, il disagio e la discriminazione nei confronti dei bambini stranieri presenti in Italia, sono solo parzialmente esplorate sul nostro territorio, con evidenti ripercussioni sulla efficacia dei servizi e delle risposte che vengono formulate per affrontare le diverse problematiche.

Ciò che è possibile rilevare dal contesto italiano è la mancanza di una autentica **«cultura dell'infanzia»** fondata sul protagonismo dei ragazzi; una cultura che, oltre alla vulnerabilità del minore, sia capace di considerare anche le



sue competenze e le sue risorse come soggetto sociale attivo. Del resto, un approccio culturale che privilegia la protezione a discapito della partecipazione, conduce inevitabilmente ad un scarso ascolto del minore, tanto nell'ambito dei procedimenti giudiziari, amministrativi e sanitari, quanto nel contesto scolastico e nella stessa famiglia. È indicativo il fatto che in Italia siano ancora molto rare le espressioni organizzative create e gestite in autonomia da ragazzi.

La confusione culturale relativa all'infanzia nel nostro Paese viene anche evidenziata dal fatto che non esista ancora un consenso unanime sulla **terminologia** da utilizzare per definire la persona sotto i 18 anni, che varia in molti casi a seconda del contesto con il quale il minore entra in relazione<sup>3</sup>. La stessa parola «fanciullo», utilizzata per la traduzione ufficiale della Convenzione, ha lasciato alquanto insoddisfatti gli operatori del settore, e sicuramente anche i bambini e gli adolescenti, con la conseguenza che quasi sempre nel linguaggio comune si ricorre a dei sinonimi per sostituire questo termine.

**Le legge 285/97** rappresenta sicuramente una conquista ed una tappa fondamentale nel rinnovamento della cultura dell'infanzia in Italia. Essa, infatti, ha consentito a numerose associazioni di realizzare progetti e sperimentazioni legate alla promozione dei diritti dei minori sotto diversi profili. Tuttavia esistono alcune perplessità soprattutto per quanto riguarda il versante applicativo. Nonostante ci sia stato un progresso di tipo teorico, si ha l'impressione che siano ancora molte le difficoltà nel rendere operativi i contenuti. La mancanza di una «progettualità sistemica» e le forti disomogeneità sul territorio nazionale evidenziano la necessità di porre in atto delle misure che promuovano un più efficace utilizzo delle risorse istituzionali rese disponibili, così come appare necessario istituire sistemi di valutazione, monitoraggio e controllo in grado di sostenere i progetti sia in corso di realizzazione che una volta ultimati.

Anche **la scuola** fatica ad adeguarsi ai principi della CRC non riuscendo ad assumere un ruolo centrale nell'assistere le nuove generazioni verso il superamento del disagio e del disorientamento valoriale che spesso le caratterizza. La scuola continua ad essere un luogo che, in molte occasioni, tende all'esclusione, specialmente rispetto ai ragazzi appartenenti a culture differenti o a estrazioni sociali

svantaggiate o particolarmente vulnerabili. Non è raro che all'interno della scuola le differenze anziché stemperarsi si accrescano, creando condizioni che favoriscono l'emarginazione ed il disagio sociale.

Anche il ruolo giocato dai **media**, a volte, può influenzare e finire per incrementare la visione negativa che spesso accompagna alcuni gruppi sociali.

La ratifica della Convenzione prevede un impegno italiano per l'infanzia in ambito internazionale attraverso attività di cooperazione. In questo senso va ricordato che la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (DGCS) ha contribuito, insieme ad altri ministeri, all'elaborazione del I° Piano d'Azione governativo per l'Infanzia e l'Adolescenza (Pda) nella parte specifica relativa a indirizzi, priorità e strategie nell'ambito degli interventi di cooperazione internazionale. Tra gli impegni prioritari assunti vi è stata la definizione delle Linee-guida della Cooperazione Italiana sulle tematiche riguardanti l'infanzia, approvate nel novembre 1998. Questi orientamenti sollecitano uno specifico impegno della Cooperazione Italiana in relazione alla prevenzione ed alla lotta ai fenomeni connessi al mancato rispetto dei diritti fondamentali dei minori nei Paesi in via di Sviluppo.

Si constata tuttavia come l'attenzione per l'infanzia non sia un patrimonio culturale totalmente diffuso e condiviso dalla DGCS, né rappresenti una tematica trasversale ai progetti sia multilaterali che bilaterali italiani. Le Linee-guida rimangono molto spesso riferimento e prerogativa solo di alcuni limitati settori istituzionali e delle ONG impegnate specificamente in interventi per la tutela dell'infanzia, faticando a costituirsi come parametro prioritario delle scelte, delle allocazioni finanziarie e dell'agire della Cooperazione Italiana.

Anche se va attestata una maggiore attenzione sviluppatesi negli ultimi anni, la mancanza di un approccio di carattere strategico globale sull'infanzia, capace di permeare tutti gli interventi della Cooperazione Italiana, riflette la tendenza della nostra Cooperazione ad effettuare interventi poco continuativi e delimitati nella logica costretta del progetto specifico e del suo finanziamento, invece di trovare più ampio respiro in una programmazione a medio e a lungo termine. Spesso, inoltre, accade che, per l'allocazione delle risorse, si tenga conto più delle priorità geopolitiche che della reale condizione dell'infanzia nel Paese di intervento. Basti pensare che la Cooperazione Italiana non opera in molti dei Paesi dove le violazioni dei diritti dei bambini risultano essere più gravi. Pensiamo ad esempio all'Asia, ed in particolare al Pakistan, alla Tailan-

(3) Ved. cap. II



dia, alle Filippine, alla Cambogia, Paesi che non rientrano attualmente negli obiettivi prioritari della DGCS, ma nei quali si verificano le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile, lo sfruttamento sessuale, la tratta dei minori, con la negazione sistematica dei diritti per centinaia di migliaia di bambini. All'Asia è infatti destinato solo il 7% degli stanziamenti totali della Cooperazione (dati MAE 1999), e nessun intervento in favore dell'infanzia.

Vanno messe in luce anche una difficoltà ed una carenza qualitativa nel coordinamento con le agenzie internazionali che, se gestito in modo appropriato, consentirebbe una maggiore incisività e positive sinergie della Cooperazione Italiana nella promozione dei diritti dell'infanzia del Sud del mondo.

Ulteriori problemi sono creati dalle risorse umane e strumentali a disposizione della cooperazione. Ad un organico di tecnici, numericamente inferiori a quelli previsti dalla Legge 49, si aggiunge la farraginosità e la lentezza delle procedure amministrative, evidente se si considera che dalla presentazione di un progetto alla sua reale implementazione trascorrono mediamente dai 14 ai 24 mesi, con la conseguente scarsa efficacia degli interventi.

Occorre dire che la definizione di una politica globale, coerente e di lungo periodo per la tutela e la promozione dei diritti della persona minore 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 d'identità e d'indirizzo politico. La mancata approvazione della riforma della Legge 49 da parte della passata legislatura ha ulteriormente aggravato tale crisi, impedendo una seria riflessione sulla presenza e il ruolo dell'Italia nel contesto internazionale, alla luce delle nuove sfide imposte dalla globalizzazione.

Osservando la condizione dell'infanzia in Italia, ed includendo in tale analisi tutti i bambini e le bambine che si trovano sul territorio italiano, è inevitabile denunciare la presenza di **fenomeni discriminatori**, che in molti casi si manifestano in scarse o addirittura inesistenti opportunità di accesso, nei confronti di minori appartenenti ai gruppi sociali più vulnerabili che non trovano un'adeguata tutela nel nostro ordinamento. In particolare si evidenzia una disuguaglianza di trattamento nei confronti dei minori stranieri e zingari presenti nel nostro Paese, e tale discriminazione si manifesta trasversalmente per tutti i diritti fondamentali riconosciuti dalla CRC, mentre la tutela e la promozione dei diritti enunciati dovrebbero invece assumere un ruolo primario rispetto a qualsiasi altra logica politica.

Troppi inoltre continuano ad essere i minori vittime di abusi sessuali, o di altre forme di sfruttamento sessuale, di sfruttamento sul lavoro lungo tutto il territorio italiano. Infine, e nonostante un impegno governativo in tal senso, **il divario tra Nord e Sud del Paese** è ben lontano dall'essere colmato. Tale disomogeneità, anche con riferimento all'attuazione di politiche per l'infanzia, si rivela non solo tra le varie regioni, ma persino tra città e città, con conseguenti diversità di trattamento in relazione a specifiche questioni. Ad esempio si rileva una forte disuguaglianza nella linea di condotta tenuta dalle diverse questure in merito alla situazione dei minori non accompagnati.

*Alla luce di tali premesse di carattere generale il Gruppo Raccomanda:*

- ▶ che **TUTTI** i diritti enunciati nella Convenzione siano garantiti a **TUTTI** i minori presenti nel territorio italiano;
- ▶ che vi sia uno specifico impegno nella raccolta delle informazioni riguardanti l'infanzia e che la disaggregazione dei dati tenga conto dei minori come unità di osservazione;
- ▶ che la Convenzione si affermi sempre più come strumento prioritario e trasversale capace di orientare e determinare le politiche istituzionali nel nostro Paese ribadendo il primato dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza su qualsiasi altra logica e ponendo una particolare attenzione alle categorie più vulnerabili della popolazione infantile;
- ▶ che la risposta ai bisogni dell'infanzia costituisca una priorità della Cooperazione Internazionale, e che la scelta dei Paesi nei quali intervenire non sia dettata esclusivamente da logiche ed interessi geopolitici o da necessità emergenziali ma che sia fondata sullo sviluppo di una politica coerente e di lungo periodo per la tutela e la promozione dei diritti dei minori.



## II. Definizione di bambino nell'ordinamento italiano (art. 1)

Nell'Ordinamento Italiano, in sintonia con la definizione data dalla Convenzione, tutti coloro che non hanno ancora compiuto i 18 anni sono soggetti, o dovrebbero, ad una tutela particolare.

La **terminologia utilizzata** è però molteplice e differente, creando talvolta ambiguità di significati.

Con la parola «**bambino**», infatti, ci si riferisce abitualmente a «bambini piccoli», fino a 10/12 anni. Questa definizione differisce da quella di «**ragazzo**» attraverso la quale vengono definite in genere le persone in età adolescenziale. Da notare che entrambi i vocaboli vengono utilizzati nella maggior parte dei casi al maschile.

Molto diffusa è la parola «**minori**», specie nel linguaggio formale, ma questa dicitura rimanda all'idea di «meno». Propriamente il termine «minori» fa riferimento alla «minore età», meno di 18 anni, ma in questo senso è più indicata la parola «**minorenni**», anche se utilizzata per lo più con una connotazione penalistica, della quale esiste anche, ed è in uso, il termine complementare «**maggiorrenni**».

Un'altra espressione utilizzata è «**infanzia e adolescenza**», che descrive genericamente le principali fasce di età della persona in età minore, ma non viene utilizzata nel linguaggio comune e soprattutto non viene utilizzata dagli stessi bambini e ragazzi per autodefinirsi.

La traduzione ufficiale del testo della Convenzione, che ha prescelto il termine «**fanciullo**», appare comunque poco pertinente, in quanto assimilabile per significato alla parola «bambino» oltre ad essere pressoché inutilizzata nel linguaggio comune. Si auspica pertanto l'avvio di un dibattito, basato sul «senso» reale delle parole, che porti alla sostituzione della parola «fanciullo», generalmente considerata arcaica<sup>4</sup> e inappropriata.

Nella fascia d'età fino ai 18 anni, in considerazione dello sviluppo e del grado di maturazione del bambino, sono

previste delle differenziazioni che tendono ad attribuire, con il progredire dell'età, il compimento di alcuni diritti.

Tuttavia **le norme** che stabiliscono i limiti di età differenti per l'esercizio di specifici di diritti<sup>5</sup>, non seguono sempre criteri logici e non sono affatto omogenee. **La prassi** dimostra come tali norme siano spesso disattese.

Lo sfruttamento del lavoro minorile è ancora fortemente presente e radicato nel nostro Paese, la frequenza della scuola dell'obbligo per ragazzi appartenenti ad alcuni gruppi sociali (ceti sociali disagiati, piccoli lavoratori, stranieri, zingari) continua ad essere un obiettivo ancora molto lontano anche perché spesso si rivela incompatibile con determinati stili di vita e con i relativi valori di riferimento. Purtroppo, nessuno si stupisce più nel vedere minori, anche in tenera età, chiedere l'elemosina, di giorno e di notte, o piccoli immigrati che in cambio di pochi spiccioli puliscono i vetri delle auto o cercano di smerciare piccoli oggetti, così come tutti sanno quali sono le strade della città battute dalle prostitute, tra cui le minorenni. Eppure si tratta di «fanciulli», a cui dovrebbero essere garantiti tutti i diritti previsti dalla Convenzione.

Anche in merito ai **limiti di età previsti per il «consenso»** del minore, in relazione alla consultazione legale o alla partecipazione nei procedimenti giudiziari così come ai trattamenti medici, occorre riconoscere che spesso tali limiti sono solo di carattere teorico, in quanto in molti contesti la cultura dell'ascolto del minore non è assolutamente diffusa, e questo a prescindere da qualsiasi considerazione sulle capacità evolutive del singolo ragazzo.

Merita poi una nota a parte, la questione dell'arruolamento volontario nelle **forze armate**, per il quale, ai sensi della legge 2/2001, occorre avere diciotto anni compiuti. Questa recente disposizione, che è stata oggetto di lunghi dibattiti e battaglie da parte di alcune associazioni, sarà di fatto valida solo per i prossimi tre anni. Infatti, quando entrerà in vigore il nuovo servizio militare professionale, disciplinato dalla legge 331/2000, dovranno considerarsi

(4) L'ultima riforma contenente questo termine risale alla legge 17-10-1967, n. 977 su Tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti

(5) Ad esempio gli articoli 7,10,22,23 ,25 della legge 184/1983 e l'articolo 145 c.c.





**8** ancora vigenti le disposizioni che consentono l'ingresso nelle forze armate ai giovani di 17 anni.

II/Definizione di bambino nell'ordinamento italiano (art. 1)

*Il Gruppo raccomanda pertanto:*

- ▶ *di garantire a tutti i soggetti presenti sul territorio italiano, compresi nella fascia d'età fino ai 18 anni, il riconoscimento effettivo dello status di «fanciullo», e come tale titolare di tutti i diritti enunciati dalla Convenzione;*
- ▶ *di verificare la congruità delle leggi che pongono differenti limiti d'età per il compimento di specifici diritti, e conseguentemente adottare gli emendamenti necessari per garantire un sistema omogeneo;*
- ▶ *di formare i professionisti che sono chiamati a dare concreta applicazione alle norme che prevedono l'ascolto ed il consenso del minore, ad esempio attraverso corsi di aggiornamento, e prevedere apposite sanzioni in caso di inadempienza;*
- ▶ *di ratificare il Protocollo opzionale alla Convenzione sui Diritti del Fanciullo, concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, firmato dall'Italia a New York il 6.9.2000, impegnandosi inoltre a non arruolare minori di 18 anni neanche su base volontaria.*



### III. Attuazione dei PRINCIPÌ generali DELLA Convenzione

#### Premessa

Il Comitato sui Diritti del Fanciullo ha voluto sottolineare l'importanza di alcuni valori basilari, espressi specificatamente nell'articolo 2 (non discriminazione), nell'articolo 3 (interesse superiore del fanciullo), nell'articolo 6 (diritto alla vita, alla sopravvivenza ed allo sviluppo), nell'articolo 12 (rispetto dell'opinione del fanciullo) della Convenzione, così da considerarli come «principi generali». Costituendo dei valori guida per la lettura dell'intero documento, tali principi sono stati utilizzati nel presente lavoro come indicatori dell'attuazione dei singoli diritti garantiti dalla Convenzione. La loro disamina è avvenuta pertanto «trasversalmente» nell'ambito dei successivi capitoli.

In questa sede si procederà quindi ad una sintetica analisi che verrà sviluppata ulteriormente nel corso della trattazione.

#### 1. Non discriminazione (art.2)

Il principio della non discriminazione, formalmente, è ampiamente riconosciuto nel nostro ordinamento, sia a livello costituzionale<sup>6</sup> che a livello legislativo<sup>7</sup>, ma la battaglia per la sua effettiva applicazione è condotta più a parole che nei fatti. In alcuni contesti si può sostenere che il minore viene discriminato proprio in quanto minore, così ad esempio in tutte quelle occasioni in cui non gli viene riconosciuta la possibilità e il diritto di essere ascoltato nell'ambito di decisioni che direttamente lo riguardano.

Il governo italiano ha assunto l'impegno di rispettare i diritti enunciati nella Convenzione e di garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla sua giurisdizione, «senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza». Eppure, nonostante ciò, vi sono ancora diversi gruppi di mi-

nori estremamente discriminati tra cui, *in primis*, stranieri e zingari.

Prendendo in considerazione complessivamente le differenti informazioni raccolte nei capitoli successivi, emerge che una significativa componente di **minori stranieri** extracomunitari, in particolare modo coloro che provengono da determinate regioni geografiche, lavorano «in nero» al di fuori di ogni tutela, praticano l'accattonaggio lungo le strade, di giorno e di notte<sup>8</sup>, vivono in precarie condizioni che hanno ripercussioni sulla loro salute<sup>9</sup>, presentano un tasso di ritardo scolastico di molto superiore a quello dei coetanei italiani<sup>10</sup>, affollano le comunità di prima accoglienza e gli istituti penali minorili, anche a causa dell'impossibilità di accedere a misure alternative al carcere<sup>11</sup>. Infine, la presenza di prostitute minorenni sulle strade italiane riguarda quasi esclusivamente ragazze straniere. Una nota a parte merita poi la situazione dei numerosi **minori stranieri non accompagnati**<sup>12</sup> presenti nel nostro Paese, la cui condizione, anche a seguito dell'incertezza e contraddittorietà legislativa, è estremamente precaria e priva di adeguata tutela.

**I minori zingari**<sup>13</sup>, in maggioranza cittadini italiani, costituiscono poi una categoria a parte. La mancanza di adeguate politiche di integrazione, di efficienti campagne di scolarizzazione<sup>14</sup>, di programmi sanitari che tengano conto delle peculiarità della loro cultura<sup>15</sup>, fa sì che vivano ancora relegati ai margini della società. Fortissimo è il tasso di evasione scolastica e, parallelamente, si evidenzia l'impiego di tali minori per l'accattonaggio, così come è elevata la presenza negli istituti penali minorili, sia maschili che femminili, anche se non è possibile accertarla numericamente a livello nazionale data la mancanza di dati disaggregati.

Discriminati sono anche i **minori italiani** che lavorano illegalmente, così come coloro che vivono negli istituti pubblici o

(8) Ved. oltre Cap. VI, paragrafo 2.

(9) Ved. oltre Cap. VII, paragrafo 3, lett. a).

(10) Ved. oltre Cap. VIII, paragrafo 1, lett. c).

(11) Ved. oltre Cap. IX, paragrafo 2.

(12) Ved. oltre, Cap. IX, paragrafo 1.

(13) Ved. oltre Cap. IX, paragrafo 3.

(14) Ved. oltre Cap. VIII, paragrafo 1, lett. c).

(15) Ved. oltre Cap. VII, paragrafo 3, lett. a).

(6) Art. 3.

(7) Ad esempio legge 205/93 e legge 40/98.



privati, i minori disabili, nonché i minori sieropositivi che, a causa di una grave disinformazione sulla trasmissione della malattia, subiscono spesso esclusioni da attività scolastiche ed extrascolastiche. Anche la **scuola**, quindi tende in non poche occasioni a rivelarsi luogo discriminante anziché valido strumento di integrazione sociale specialmente per i minori che si trovano in situazioni particolarmente svantaggiate.

Anche rispetto ai figli naturali, vi è chi sostiene che siano in vigore norme discriminanti. È il caso della legge che individua nel Comune la titolarità degli interventi assistenziali rivolti a tutti i cittadini (compresi i minori figli legittimi), ma che purtroppo attribuisce alle Regioni la facoltà di affidare anche ad altri Enti locali le funzioni assistenziali che erano delle Province nei confronti dei minori nati al di fuori del matrimonio<sup>16</sup>.

Nel complesso dunque si può asserire, con evidenza, che esistono nel nostro Paese minori particolarmente vulnerabili, in quanto appartenenti a gruppi sociali a rischio, ancora soggetti a discriminazione, soprattutto nella misura in cui, l'accesso a determinate forme di tutela e garanzia viene loro negato. Pertanto il riconoscimento dei diritti sanciti dalla Convenzione per alcune categorie di bambini e di ragazzi è solo parziale.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

► di porre una particolare attenzione a tali gruppi sociali, ed adoperarsi, attraverso apposite politiche, per l'effettiva applicazione del principio di non discriminazione.

## 2. Il superiore interesse del fanciullo (art. 3)

Il principio del superiore interesse del fanciullo inizia ad essere largamente conosciuto tra operatori sociali e professionisti a vario titolo coinvolti in questioni legate ai minori, così come anche la più recente giurisprudenza italiana comincia a tenerlo in debita considerazione.

Tuttavia il retaggio *adultocentrico* è ancora presente e si evidenzia con maggior chiarezza in alcuni contesti in cui

tale principio viene svuotato del suo effettivo valore, e ricondotto nelle logiche proprie degli interessi degli adulti. Sarebbe infatti difficilmente dimostrabile che situazioni quali lo sviluppo delle adozioni internazionali (anche a seguito delle recenti leggi introdotte), la decisione di privilegiare a priori la linea del rimpatrio assistito per i minori stranieri non accompagnati, o ancora, la scelta di collocare il minore in comunità o in istituto piuttosto che in affidamento familiare, siano dettate dall'interesse superiore del minore.

Del resto per i minori stranieri vi dovrebbe essere una sorta di tutela «aggiuntiva» in base alla considerazione del fatto che essi, in molti casi, non hanno una rete familiare di riferimento «certa». Sarebbe pertanto importante sviluppare rapporti con enti e associazioni dei Paesi di provenienza, onde poter valutare meglio, ed in tempi brevi, se per il minore in questione la famiglia, o parte di essa, vada considerata come un «problema» o come una risorsa. Per gli affidamenti familiari andrebbe valutata la possibilità di inserirli in famiglie di parenti del Paese di appartenenza. Tutte le situazioni ipotizzabili, così come quelle a loro antagoniste (come ad esempio, affidamento familiare e inserimento in Comunità), possono essere consone ma vanno verificate, caso per caso, nel primo e unico interesse del minore da tutelare, sempre e comunque.

*Pertanto il Gruppo raccomanda:*

► di vigilare affinché il principio del superiore interesse del fanciullo sia sotteso a tutte le politiche per l'infanzia ed a tutte le decisioni che concernono il minore, senza permettere che logiche legate ad interessi politico-economici o comunque degli adulti possano prevalere.

## 3. Diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6)

Il diritto alla vita ed alla sopravvivenza sembra essere generalmente riconosciuto nel nostro Paese, che si impegna anche per garantire tale basilare diritto ai bambini che vivono nei Paesi in via di Sviluppo, attraverso la Cooperazione Internazionale o garantendo l'accesso in Italia per motivi di salute. Inoltre, rispetto al fenomeno del suicidio

(16) Legge n° 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».



di minorenni, occorre rilevare che la situazione non appare rilevante in Italia, così come lo è in altri paesi, poiché i forti segnali di disagio giovanile si manifestano sotto altre forme<sup>17</sup>.

Tuttavia, anche rispetto a tale principio, è possibile riscontrare una discriminazione nei confronti degli **stranieri**, se si considera che l'interruzione volontaria della gravidanza tra le donne straniere, contrariamente all'andamento delle cittadine italiane, riguarda soprattutto le minorenni<sup>18</sup>. Del resto anche la mortalità perinatale nei nati da donne straniere è superiore rispetto ai nati da donne italiane<sup>19</sup>.

*Pertanto il Gruppo raccomanda:*

► di garantire tale basilare diritto a tutti i minori presenti sul territorio, indipendentemente dalla loro nazionalità o cittadinanza.

#### 4. Rispetto delle opinioni del fanciullo (art. 12)

Rispetto al principio enunciato dall'articolo 12 della Convenzione, secondo cui al fanciullo deve essere garantito il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che lo riguarda, e che tale opinione dovrà poi essere tenuta in debita considerazione in relazione all'età e al suo grado di maturità, l'Ordinamento Italiano si è trovato decisamente impreparato e si presenta tuttora inadeguato.

**La partecipazione** dei ragazzi alla vita della comunità è un concetto che sta progressivamente prendendo corpo, in particolare nell'ultimo decennio, grazie a stimoli e proposte provenienti da contesti internazionali e grazie soprattutto alla diffusione della Convenzione. I ragazzi dovrebbero infatti essere considerati come risorsa, espressione di un punto di vista particolare e, la necessità di renderli partecipi di tutti i processi in cui sono coinvolti dovrebbe essere percepita a tutti i livelli.

Tuttavia sia nell'ambito del contesto familiare, che in

quello scolastico e, soprattutto nell'ambito delle procedure giudiziarie ed amministrative, l'opinione del minore, pur se rilevata, raramente è tenuta in debita considerazione.

Dal canto loro i ragazzi sono ancora poco consapevoli delle loro potenzialità decisionali, ed i documenti che mirano a proclamare una loro autonomia di scelta rischiano di essere demagogici o di diventare lettera morta se non accompagnati da adeguate politiche e campagne formative/informative. L'esempio può essere offerto dalle difficoltà rilevate nell'attuare lo **Statuto degli studenti e delle studentesse** nelle scuole secondarie, anche a causa delle resistenze culturali e della concezione tradizionale proprie di tale contesto<sup>20</sup>.

In caso di **collocamento in istituto, in comunità o in affidamento familiare**, non è previsto espressamente il diritto del minore di essere ascoltato, mentre nel caso di **minori stranieri non accompagnati** per i quali venga disposto il rimpatrio assistito, anche se ascoltati, la loro opinione spesso non è tenuta in debita considerazione.

Per quello che concerne **le procedure giudiziarie** occorre fare una differenziazione tra il processo civile e quello penale.

In **ambito civile** non esiste una disciplina organica, e le diverse età (12, 14 e 16 anni), prese in considerazione per l'ascolto del minore nei singoli contesti, sono fissate senza una precisa logica e sono prive di coordinamento tra loro. Si tenga presente, inoltre, che nella maggior parte dei casi si parla solo di «ascolto» del minore, troppo spesso a discrezione del giudice, mentre il «consenso» del minore è richiesto solo in rare occasioni.

Accade così, ad esempio, che in sede di separazione e divorzio il giudice debba ascoltare il minore «solo se strettamente necessario»<sup>21</sup>.

In **ambito penale**, invece, la legislazione è più aggiornata grazie all'adozione del nuovo codice di procedura penale minorile e grazie ad alcune recenti leggi che, ad esempio, in materia di abuso sul minore, prevedono che l'ascolto dello stesso, vittima e/o testimone, data la sua particolare vulnerabilità, avvenga in determinate circo-

(17) Ved. oltre Cap. VII, paragrafo 1, lett. b).

(18) Ved. oltre Cap. VII, paragrafo 1, lett. a).

(19) Ved. oltre Cap. VII, paragrafo 3, lett. a).

(20) Ved. oltre Cap. VIII, paragrafo 1, lett. b).

(21) Legge 74/1987.



stanze capaci di proteggerlo e tutelarlo. Tuttavia occorre evidenziare che l'applicazione di tale procedura non è ancora omogenea sul territorio nazionale, e se numerosi iniziano ad essere i Tribunali che si appoggiano a strutture specializzate esterne per l'ascolto del minore vittima di abuso, altrettante sono le situazioni in cui la situazione è stata «tamponata» con espedienti che, di fatto, non tutelano pienamente il minore come contemplato dalla legge.

In **ambito sanitario** si parla di «opinione» piuttosto che di consenso del minore, ma anche in questo caso l'azione è lasciata spesso alla iniziativa e discrezionalità del singolo professionista. Si riconosce comunque una progressiva sensibilizzazione su questo aspetto del trattamento medico, che si è tradotta in iniziative apprezzabili quali, ad esempio, la «Carta dei diritti del bambino in ospedale»<sup>22</sup> che prende in considerazione, tra gli altri, anche il diritto del bambino ad essere informato sulle proprie condizioni di salute e sulle procedure terapeutiche a cui verrà sottoposto.

Inoltre in alcuni casi, come ad esempio in relazione alla comunicazione della diagnosi di sieropositività, sono proprio i genitori ad ostacolare una corretta informazione nei confronti del minore. Pertanto si evidenzia la necessità di elaborare strategie di sostegno per gli adulti che consentano alla famiglia di accettare la situazione e collaborare alla comunicazione della diagnosi al minore.

Infine si segnala in positivo la diffusione in **ambito istituzionale**, a livello locale, di occasioni partecipative per i ragazzi. La legge 285/97, infatti, ha sicuramente segnato un passo decisivo verso lo sviluppo di tali iniziative, prevedendo finanziamenti volti specificatamente a progetti finalizzati alla promozione della partecipazione decisionale, progettuale e ludica dei minori.

Per quanto concerne **le associazioni** educative operanti sul territorio, esistono significative sperimentazioni di modelli e forme di partecipazione diretta dei ragazzi che si realizzano parallelamente a processi formativi rivolti agli adulti impegnati nelle attività. Sempre di più sono le occasioni di scambio e di confronto sui rispettivi modi di operare in tale ambito.

*Alla luce di tali considerazioni il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di adeguare la normativa in contrasto con tale principio;
- ▶ di sensibilizzare gli operatori ed i professionisti sul diritto del minore di essere ascoltato così come espresso nell'art. 12 della Convenzione, in maniera da rendere effettiva la sua applicazione;
- ▶ di supportare con maggiore convinzione, attraverso la creazione di luoghi e strumenti, la partecipazione dei ragazzi alla vita della comunità, anche prevedendo forme dirette di decisione (referendum fra i giovani, consultazioni sui temi di loro interesse, definizione di Patti tra le Civiche Amministrazioni e i ragazzi per l'uso di spazi pubblici, etc.).

(22) Ved. oltre Cap. VII, paragrafo 3, lett. b).



## IV. DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

### Premessa

Nei paragrafi seguenti saranno prese in considerazione soltanto alcune delle libertà enunciate dalla Convenzione e riconosciute pertanto con specifico riferimento ai ragazzi. Non si tratta tuttavia di una selezione che mira ad evidenziare la priorità di tali diritti, quanto di una scelta dettata da esigenze operative.

### 1. Libertà di pensiero coscienza e religione (art. 14)

In Italia vige il principio della laicità dello Stato e del pluralismo religioso secondo quanto stabilito dalla stessa Costituzione. Con specifico riferimento ai minori, una questione molto discussa è stata l'**insegnamento della religione cattolica (Irc)** nelle scuole pubbliche all'interno dell'orario scolastico.

L'insegnamento della religione cattolica nella scuola, reso obbligatorio dal Concordato del 1929 (anche se con possibilità di esonero), è divenuto «**facoltativo**» con il Nuovo Concordato (1984), secondo cui l'Irc deve essere impartito su richiesta degli interessati. A lungo si è discusso sul carattere facoltativo dell'Irc<sup>23</sup>, e la sua collocazione curricolare all'interno dell'orario scolastico obbligatorio è stata, ed è tuttora, fonte di numerose polemiche, soprattutto da parte delle confessioni non cattoliche che sottolineano come si tratti spesso di una forzatura che discrimina i ragazzi.

Per quanto riguarda i **dati** anche numerici sugli studenti che non si avvalgono dell'Irc, non esistono ricerche svolte da organi ufficiali dello Stato italiano. Gli unici dati disponibili sono forniti da una ricerca svolta a livello nazionale

(23) Un insieme di circolari emanate nel 1985-86 in seguito agli accordi tra il Ministero Pubblica Istruzione (Mpi) e la Conferenza Episcopale Italiana (Cei) consideravano di fatto l'Irc come opzionale, poiché per coloro che non se ne avvalevano era previsto l'obbligo di frequenza di un'attività alternativa. In una sentenza del 1987, tuttavia, il Tar del Lazio riconosce all'Irc un carattere assolutamente facoltativo, considerandolo come materia aggiuntiva alle ore obbligatorie (Sentenza n. 1273/1987). Due anni dopo, la Corte Costituzionale ribadirà che chi decide di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica si trova in uno stato di non obbligo (Sentenza 203/1989).

dall'Ufficio Catechistico Nazionale e dalla CEI in collaborazione con l'Osservatorio socio-religioso triveneto<sup>24</sup>.

Attualmente, si prevede che nella scuola materna vengano impartite 60 ore annue di Irc, in quella elementare 2 ore settimanali, 1 nelle medie e superiori.

Se è pur vero che, al momento dell'iscrizione, i genitori o i ragazzi di età superiore ai 14 anni devono compilare una scheda, in cui specificare se intendono o no frequentare l'insegnamento della religione cattolica, e che chi non intende avvalersi di detto insegnamento dovrebbe scegliere tra quattro opzioni alternative, ovvero attività didattiche o formative, la possibilità di studio individuale, di non svolgere nessuna attività o di assentarsi dai locali scolastici. Di fatto, spesso, al momento dell'iscrizione le famiglie non sono realmente consapevoli della possibilità di non avvalersi dell'Irc, e spesso i bambini ed i ragazzi che decidono di non avvalersene finiscono con l'aspettare in corridoio, sorvegliati dai bidelli, che i propri compagni terminino la lezione.

La questione attualmente è divenuta ancora più critica, data la presenza sempre maggiore di **alunni stranieri** nelle scuole italiane<sup>25</sup>, spesso appartenenti a confessioni non cattoliche, le cui famiglie, talvolta, non conoscono l'organizzazione della scuola e, al momento dell'iscrizione, scelgono con poca consapevolezza se avvalersi o meno dell'Irc.

Questo problema è avvertito soprattutto dai flussi migratori più recenti, e pertanto non ancora pienamente inseriti nel contesto italiano, come ad esempio una parte dei migranti nordafricani. La presenza di allievi di religione musulmana nella scuola, anche se con una distribuzione piuttosto disomogenea, evidenzia del resto come la comunità musulmana abbia conosciuto un grande aumento negli ultimi anni e vada sempre più orientandosi verso una presenza stabile e di lungo periodo. Oltre al principio

(24) L'indagine si riferisce all'anno scolastico 1998-99 e prende in considerazione circa 6.000.000 di allievi. La percentuale di chi non frequenta, pur variando significativamente da regione a regione, è del 6,6%, più contenuta nelle scuole materne ed elementari, più alta nelle scuole medie inferiori e nelle superiori. L'uscita dalla scuola è una alternativa frequente, soprattutto nelle scuole superiori, seguita dallo studio non assistito mentre le cosiddette «attività alternative» sono organizzate solo in pochi casi.

(25) Secondo la Commissione per le politiche d'integrazione degli immigrati, nell'anno scolastico 2000-2001 nelle scuole italiane, dalla materna alle superiori, sia pubbliche che convenzionate, gli alunni iscritti con cittadinanza non italiana sono stati 140.000, ovvero il 2% del totale degli iscritti.



della non ingerenza dello Stato nella formazione religiosa, rispetto agli alunni musulmani si presenta anche il problema di conciliare i divieti alimentari presenti nell'Islam con i menù proposti dalle mense scolastiche. Si tenga inoltre presente la mancanza di un'Intesa con lo Stato Italiano, che potrebbe sicuramente facilitare il dialogo.

Come anticipato, la proposta di attività didattiche alternative è un'esperienza che nella prassi si è rivelata carente, anche perché è subordinata alle risorse della singola scuola, quindi tali attività spesso non vengono organizzate o iniziano con ritardo rispetto all'anno scolastico, e nella maggior parte dei casi il tutto si risolve nella semplice uscita dalla classe. Collocare poi l'Irc alla **prima o all'ultima ora** non è sempre possibile, ed inoltre, rispetto ai bambini più piccoli si deve tener presente che i genitori non sempre possono accompagnarli o riprenderli per la durata dell'ora.

Un altro elemento critico, causa di discriminazioni nei locali scolastici, è lo svolgimento di **manifestazioni o celebrazioni religiose durante l'orario delle lezioni**, spesso consentite, nonostante nel 1993 il Tar<sup>26</sup> le abbia dichiarate illegittime, sottolineando come il rituale religioso sia una scelta individuale del credente ed attività del tutto estranea alla scuola ed alle sue finalità istituzionali e quindi non possa aver luogo in orario e nei locali scolastici.

*Dal quadro sopra descritto il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di promuovere una corretta campagna di informazione sull'Irc sia per gli utenti che per il personale didattico, e verificare che in tutte le scuole le famiglie e gli stessi alunni al momento dell'iscrizione siano posti nella condizione di scegliere se avvalersi o meno dell'Irc;
- ▶ di verificare l'effettiva offerta di alternative valide didatticamente da parte dei singoli istituti;
- ▶ di sollecitare la stipula di intese tra il governo italiano e le confessioni acattoliche presenti sul territorio.

## 2. Libertà di associazione (art. 15)

La libertà di associazione per i giovani in Italia non trova degli specifici riferimenti legislativi e pur trattandosi di un

diritto garantito a tutti a livello costituzionale<sup>27</sup>, di fatto le reali possibilità di fruizione di tale diritto risultano limitate per i giovani, anche in considerazione del fatto che spesso sono le leggi locali e di carattere amministrativo che ne determinano in concreto le modalità di esercizio.

Si tratta per lo più di **difficoltà** legate ad aspetti burocratici ed economici (es. locazioni di affitto, richiesta di regolamentazione dell'associazione). Infatti la concessione gratuita di spazi di incontro per associazioni o gruppi è vincolata, e questo determina una realtà associativa giovanile che si appoggia ad organizzazioni di adulti, *in primis* gruppi politici o enti religiosi, che mettono a disposizione luoghi e spazi per gli incontri ma, parallelamente, esercitano anche un «controllo» sulla costituzione e sugli sviluppi di tali gruppi.

La realtà associativa giovanile italiana è pertanto costituita prevalentemente da gruppi solo «amicali», mentre allo stato attuale non risultano esistere esperienze significative di vere associazioni create e gestite da ragazzi.

Del resto il contesto *adultocentrico* con il quale convivono i ragazzi e dal quale sono fortemente influenzati non stimola processi di associazionismo giovanile, determinando un'assenza di rivendicazione del diritto di associazione da parte dei ragazzi, con la conseguenza che, spesso, più che in associazioni, i ragazzi si ritrovano in gruppi che si costituiscono in base ad interessi comuni e funzionalmente ad esigenze temporali limitate e periodiche, come ad esempio il gruppo musicale e/o sportivo.

Alcune tra le maggiori realtà associative educative italiane, comunque composte da adulti, stanno sperimentando modelli e forme di partecipazione diretta di bambini e ragazzi al loro interno, in parte a seguito dell'aumento di richiesta di autonomia nelle scelte di percorsi da parte degli stessi ragazzi, ma anche al fine di contribuire alla formazione dei cittadini consapevoli e preparati a svolgere un ruolo attivo nella società.

*Alla luce di tali considerazioni il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di favorire lo sviluppo e le condizioni idonee a facilitare l'insorgere di istanze associative gestite e create da ragazzi, sia diminuendo le difficoltà di tipo burocratico all'accesso a spazi e strumenti, sia concordando le regole con i ragazzi stessi e lasciando loro una maggiore e reale autonomia.

(26) Sentenza Tar Emilia Romagna n. 250 1993, non impugnata dal Ministero e quindi definitiva.

(27) Costituzione, art. 18.



### 3. Minori e media (art. 17)

La Convenzione impegna gli Stati parte ad incoraggiare i mass-media a diffondere un'informazione e dei programmi che presentino un'utilità sociale, culturale ed educativa per il bambino, ed a promuovere l'elaborazione di principi direttivi destinati a tutelare il bambino contro l'informazione ed i programmi che pregiudicano il suo benessere.

Nel tentativo di regolamentare la materia, negli ultimi anni in Italia sono stati elaborati diversi **documenti** (Carta di Treviso, 1990; Vademecum aggiuntivo alla Carta di Treviso, 1995; Codice TV/minori, 1997; Codice deontologico, 1998), ed è stato istituito un organismo per la tutela dei diritti dei minori nei media (Consiglio Nazionale degli Utenti, 1997).

Tuttavia tali Carte, pur rappresentando una presa di coscienza del problema ed una volontà di impegnarsi per affrontare la questione, si sono dimostrate come la manifestazione di un disagio piuttosto che una possibile e concreta via di soluzione. Si tratta di codici di intenti, e le numerose violazioni alle norme in essi contenute ne hanno evidenziato l'inefficacia applicativa.

Da più parti<sup>28</sup> è stato poi sollevato il problema della **violenza** e della volgarità ricorrenti nei media, ed in particolare nei programmi televisivi. Per violenza si intende tanto la violenza fisica e sessuale, quanto quella morale e psicologica riscontrabile nei comportamenti ingiusti, offensivi o che comunque inducono sofferenza, così come, in senso lato, la violenza realizzata attraverso la pubblicità rivolta ai bambini. Da un'indagine condotta dal Dipartimento di Scienze dell'Educazione dell'Università di Bologna<sup>29</sup> su un campione di bambini della scuola elementare, ai quali è stato richiesto un giudizio su programmi, pubblicità e promo/trailers mandati in onda durante la fascia oraria protetta sulle sette reti principali, è emerso che i giudizi negativi sono rivolti quasi esclusivamente nei confronti di immagini di violenza fisica esplicita e psicologica, anche quando vengono mandate in onda da telegiornali o da programmi di informazione. I bambini, nelle interviste, hanno espresso un chiaro fastidio e un rifiuto davanti a scene di guerra, di forti litigi, di maltrattamenti e di presa in giro delle persone. Allo stesso modo hanno dichiarato di non gradire molto

i programmi dove viene fatta una vera e propria «invasione nell'intimità delle persone».

Anche in questo caso nonostante gli accesi dibattiti su come regolamentare e fronteggiare tale situazione, il problema è tuttora irrisolto.

In Italia moltissimi bambini hanno la televisione in camera e **da soli decidono cosa guardare**, di giorno e di sera. Recenti ricerche hanno evidenziato<sup>30</sup>, oltre ad una proporzionalità diretta tra crescita dell'età ed aumento della fruizione televisiva, un aumento della fruizione di programmi televisivi serali da parte di bambini sempre più piccoli (sono incluse anche le fasce dai quattro ai sette anni mezzo). Secondo i dati ISTAT<sup>31</sup> i ragazzi che nella fascia d'età 6-14 guardano la TV sono oltre il 96%, di cui più del 25% per tre o più ore al giorno. Del resto risulta notevolmente ridotto il numero di reti che propongono programmi per bambini soprattutto nella fascia pomeridiana. I programmi per ragazzi sono poi stati oggetto di critiche, anche con riferimento alla valorizzazione del coinvolgimento e della partecipazione attiva dei ragazzi.

Dall'analisi della presenza dei bambini all'interno dei programmi televisivi emerge che negli ultimi anni il ruolo dei minori ha assunto una funzione spettacolare. I bambini sono diventati le mini star di programmi che riscuotono notevole successo tra il pubblico e questo perché l'adulto gioca e sfrutta l'ingenuità infantile che fa sempre sorridere. I bambini sono chiamati a rispondere a domande di politica, d'attualità, a parlare delle loro storie d'amore, ad imitare l'adulto in tutti i suoi aspetti. Ciò che cattura maggiormente l'attenzione è la loro tenerezza linguistica e comportamentale ma soprattutto le loro gaffe, la loro schiettezza.

Se si tralasciano le notizie relative ad episodi di cronaca nera fornite dai programmi di informazione e dai giornali, si denota una **scarsa visibilità dei minori come gruppo sociale nei media**, soprattutto con riferimento ai più piccoli ed a coloro che appartengono a minoranze etniche e linguistiche. L'immagine del minore straniero cattura molta più attenzione nel pubblico rispetto al bambino italiano (94,2% contro 44,5%), ma la rappresentazione che i mass media danno del minore straniero è fuorviante. Il bambino extracomunitario è sempre raccontato attraverso situazioni di conflitto, di pericolo, di abbandono da parte dei familiari o di guerra, e la maggior parte sono devianti, vittime di

(28) Seconda delibera del 24 novembre 2000 il Consiglio Nazionale degli utenti.

(29) «Una settimana di programmazione televisiva in fascia oraria protetta giudicata da bambini e bambine di 9/10 anni». Rapporto di ricerca a cura di Piero Bartolini, Bologna ottobre 2000.

(30) Dati Auditel 1997 in «Relazione sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. Non solo sfruttati o violentati». Bambini e adolescenti del 2000.

(31) ISTAT, Aspetti della vita quotidiana, 1999.





abusi o di delitti oppure sono bambini con forti disagi. Difficilmente si dedica un servizio sulla percentuale di bambini immigrati presenti nelle scuole, sui problemi di integrazione che incontrano quotidianamente, sulle modalità di inserimento sociale che si dovrebbero utilizzare o sull'arricchimento culturale e relazionale che questi minori possono apportare interagendo con i bambini italiani<sup>32</sup>. Preoccupante è anche l'accesso dei sempre più piccoli a **internet**, che accanto alle potenzialità positive nasconde dei grossi rischi, primo fra tutti la possibilità di accedere a siti di pedofili o comunque finalizzati allo sfruttamento dei minori, anche se solo da un punto di vista commerciale. Per avere un'idea della diffusione di materiale pedopornografico in internet si deve pensare che nel 1999 un'associazione<sup>33</sup> impegnata in tale ricerca ha rintracciato ben 7.650 siti di questo tipo. Si deve infine considerare che, anche se la fruizione del computer inizia ad essere abbastanza diffusa tra i ragazzi, molti lo utilizzano ancora solo per giocare, ignorando le sue potenzialità educative.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

- ▶ di rendere efficaci le regole introdotte dai vari codici e carte adottate, vigilando sul rispetto e l'applicazione dei principi enunciati, e di non limitarsi alle elaborazioni di codici deontologici, ma di utilizzare tali strumenti per promuovere un'autentica cultura dell'infanzia, suffragata da politiche adeguate nell'ambito di un più ampio programma sociale;
- ▶ sfruttare le potenzialità della televisione, promuovendo programmi rivolti ai minori che diano loro voce e dignità, ed in cui emergano e vengano potenziati sentimenti e valori positivi, quali la solidarietà, l'amicizia, la pace, la tolleranza, o la presentazione di temi connessi all'arte, la scienza, la musica, pensati per i bambini in modo da offrire loro la possibilità di imparare divertendosi;
- ▶ regolamentare l'accesso ad internet, magari attraverso la predisposizione di sistemi di intelligenza artificiale che da un lato proteggano i bambini da contenuti potenzialmente nocivi rispetto alle loro capacità evolutive e dall'altro gli permettano di fruire di questo mezzo di comunicazione sfruttandone le potenzialità educative ed informative;
- ▶ Prevedere dei corsi di formazione per i giornalisti per affrontare in maniera corretta e coerente con i diritti sanciti dalla Convenzione le tematiche legate all'infanzia;

#### 4. Diritto a non essere sottoposto a tortura o trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti (art. 37 a)

Nell'Ordinamento Italiano non è stato ancora introdotto il reato di tortura, e l'aver ratificato la Convenzione contro la tortura del 1984 non risolve la questione, né è sufficiente la «copertura» mediante altre fattispecie (quali il reato di lesioni, violenza privata e minacce).

*Il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di verificare la conformità della legislazione italiana con le Convenzioni internazionali ratificate e di introdurre il reato di tortura nel codice penale italiano, come suggerito anche dal Comitato contro la Tortura, tenendo in particolare considerazione l'età della vittima nella determinazione della pena.

(32) Sintesi del Rapporto Censis 2000, Comunicazione e Cultura, Violenza e stereotipi per i minori in TV.

(33) Telefono Arcobaleno.



## V. L'ambiente familiare

### Introduzione

La **famiglia** ha sempre rivestito un ruolo centrale nella società italiana, così da essere presa come punto di riferimento ed indicatore sociale da parte di studiosi, giuristi e sociologi.

Negli ultimi trent'anni si è assistito però ad un mutamento di identità, poiché accanto al concetto tradizionale di famiglia, si sono affiancate nuove tipologie: le **libere unioni**, cioè le convivenze *more uxorio*, e le **famiglie ricostituite**, formatesi cioè dopo lo scioglimento di una precedente unione coniugale di uno dei due partner, sono in notevole aumento, anche se rappresentano ancora un fenomeno marginale (rispettivamente il 2,7% e 4,3% di tutte le coppie). L'incremento delle separazioni e dei divorzi<sup>34</sup> ha inoltre contribuito ad aumentare notevolmente il numero di **nuclei monogenitore**, dato che il 66% delle separazioni ed il 55,4% dei divorzi coinvolge almeno un figlio<sup>35</sup>. L'aumento della presenza stabile di stranieri ha portato all'incremento delle cosiddette **coppie miste**, nonché alla diffusione di nuclei composti interamente da cittadini stranieri, le cosiddette «**famiglie straniere**» o «**famiglie in emigrazione**»<sup>36</sup>. Si tratta di famiglie condizionate dal processo migratorio, difficilmente riconducibili ad un'unica tipologia, ed in cui, spesso, alcuni membri del gruppo familiare rimangono nel Paese d'origine.

Le politiche sociali in favore dei minori non possono non tener conto di tali mutamenti, in quanto i bambini che si trovano a vivere in questi contesti necessitano di una tutela maggiore. Occorre pertanto comprendere le esigenze di queste nuove tipologie di famiglie, ed individuare i servizi necessari per poter pianificare adeguate politiche sociali.

Interessante è anche evidenziare lo spostamento dell'ingresso nell'età adulta dei giovani italiani, riscontrabile anche attraverso la percentuale di giovani celibi e nubili (il 72,9%) tra i 18 e i 30 anni che vivono in famiglia. Si assi-

ste infatti spesso ad un atteggiamento di «iperprotezionismo» da parte dei genitori, che tendono a procrastinare le fasi di crescita, indipendenza ed autonomia decisionale dei ragazzi. Accanto a tali atteggiamenti coesistono, tuttavia ed ovviamente, anche casi di maltrattamenti, abusi, e trascuratezza all'interno dell'ambiente familiare<sup>37</sup>.

Si può rilevare una **crisi della genitorialità**, che fino a qualche anno fa non trovava un adeguato sostegno da parte dei servizi pubblici, ad eccezione di alcune esperienze realizzate da pochi comuni. Il sostegno ai genitori avveniva piuttosto marginalmente, attraverso l'offerta di alcuni programmi nell'ambito di servizi pubblici, come ad esempio il coinvolgimento dei genitori all'interno di un nido. Tali iniziative sono state oggi incentivate grazie alla legge 285/97, anche se con modalità molto eterogenee sul territorio, a volte attraverso appositi spazi, altre volte utilizzando strutture adibite ad altre funzioni, ma il cui obiettivo comune dovrebbe essere quello di sostenere i genitori nell'esercizio della loro funzione genitoriale.

Particolare considerazione merita anche la situazione di quei **minori che sono privi di un contesto familiare** di supporto. In particolare ci si riferisce alla presenza sempre maggiore di minori stranieri non accompagnati che entrano in Italia, spesso irregolarmente, e con differenti finalità e aspettative (aspirazioni lavorative, adozioni illegali, ricongiungimento familiare, motivi di salute o umanitari etc.), ed alla situazione di minori, italiani e stranieri, presenti in istituto o comunità.

### 1. Ricongiungimento familiare per i minori stranieri (art. 10)

La legge sull'immigrazione, attualmente in vigore, Testo Unico 286/98, attribuisce forte rilievo al ricongiungimento familiare dei minori stranieri, giustamente considerato una svolta nel percorso di inserimento della famiglia emigrata nella società di accoglienza, in quanto è uno degli indicatori principali della stabilizzazione dei flussi che definisce il progetto migratorio.

(34) Nel 1997, secondo i dati ISTAT, hanno raggiunto in Italia rispettivamente la quota di 60.281 e 33.342.

(35) AIAF, novembre 2000. Il diritto di famiglia: le riforme che vogliamo. I rapporti tra genitori e figli, Avv. Carla Maruccci.

(36) «Minori immigrati identità, bisogni, servizi» in Servizi sociali n. 2/98, Centro Studi e Formazione Sociale Fondazione Emanuela Zancan.

(37) Ved. oltre Cap. VI, paragrafo 1.



Nel triennio passato, i visti di ingresso per ricongiungimento familiare sono stati in Italia 124.421 ed hanno riguardato nell'ordine minori marocchini, albanesi, cinesi, filippini e tunisini<sup>38</sup>.

Tuttavia e malgrado il riconoscimento dell'istituto del ricongiungimento e la sua recente concreta attivazione, come mostrano i dati sopraindicati, molteplici restano le **difficoltà** che lo ostacolano di fatto. Si tratta in primo luogo di difficoltà di **tipo burocratico**, che fanno riferimento alla comprensione dei meccanismi e delle regole sottese a questo diritto, alla preparazione della documentazione, all'attesa dei tempi tecnici.

Ma si tratta anche di difficoltà di **tipo economico** legate ai requisiti posti dalla legge, *in primis* quello dell'idoneità abitativa e quello del reddito annuo. Il **requisito dell'idoneità abitativa** (rispondenza ai parametri degli alloggi di edilizia residenziale pubblica o a criteri di idoneità igienico-sanitaria)<sup>39</sup>, nella prima fase di applicazione della legge, ha prodotto un *impasse* notevole, a causa delle difficoltà di definire a livello locale le competenze per condurre gli accertamenti e rilasciare i certificati di idoneità, oltre che di individuare i parametri in base ai quali condurre la valutazione. Tali difficoltà sembrano essere state superate, anche se con soluzioni differenti, ma tale requisito continua ad essere fonte di disparità di trattamento tra i cittadini immigrati, anche per il fatto che non tutte le legislazioni regionali prevedono parametri minimi per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, cosicché si deve spesso ricorrere a criteri locali, di frequente meno rigidi rispetto a quelli posti dalle leggi regionali.

L'altro requisito riguarda invece il **reddito**. Allo straniero che voglia ricongiungere un familiare viene richiesto di dimostrare un reddito annuo pari all'importo dell'assegno sociale<sup>40</sup>. Le difficoltà maggiori sono legate alla documentazione richiesta per la dimostrazione del reddito annuo, che varia da questura a questura, con la conseguenza che le richieste di ricongiungimento familiare non vengono trattate secondo criteri univoci sul territorio nazionale<sup>41</sup>. In particolare, un grave problema è rappresentato dal fatto che non è esplicitamente stabilito se per «reddito annuo» debba intendersi

il reddito dell'anno precedente o il reddito prevedibile in base al reddito attuale. Le questure che optano per la prima interpretazione di fatto impediscono il ricongiungimento a quegli stranieri che non sono regolarmente soggiornanti da almeno un anno in Italia, in quanto non possono dimostrare il reddito dell'anno precedente, e quindi viene di fatto introdotto un ulteriore requisito, quello del soggiorno regolare da almeno un anno, che è invece escluso espressamente dal T.U. 286/98. Inoltre l'aver legato la determinazione di tale reddito all'importo annuo dell'assegno sociale, considerato l'aumento degli importi base dell'assegno sociale, comporta l'effetto per cui ad ogni miglioramento della condizioni dei cittadini italiani meno abbienti, appunto titolari della pensione sociale, corrisponda un'automatica compressione del diritto dei residenti stranieri al ricongiungimento familiare<sup>42</sup>. Tale problema è aggravato dal fatto che per ricongiungere più familiari il reddito da dimostrare viene moltiplicato invece che aumentato proporzionalmente (ad es. per ricongiungere 2 o 3 familiari si deve dimostrare un reddito pari al doppio dell'assegno sociale).

Altra questione rilevante è il ricongiungimento «di fatto», ovvero l'ingresso irregolare di minori per ricongiungersi al o ai loro genitori regolarmente o irregolarmente soggiornanti in Italia. Ove il genitore sia irregolarmente soggiornante e venga espulso, secondo la normativa vigente il minore segue il genitore espulso, senza alcuna valutazione sul suo superiore interesse.

Lo status del minore ricongiunto di fatto al genitore regolarmente soggiornante, invece, non è chiaramente disciplinato dalla legge, con la conseguenza che alcune questure rilasciano ai minori ultraquattordicenni ricongiunti di fatto un permesso per minore età (che non viene convertito al compimento dei 18 anni, con conseguente espellibilità del neo-maggiorenne), invece che un permesso per motivi familiari (convertibile alla maggiore età). In base al principio del superiore interesse del minore, invece, essi dovrebbero essere equiparati ai minori ricongiunti regolarmente e quindi dovrebbe essere loro rilasciato un permesso per motivi familiari.

Il problema del ricongiungimento familiare è peraltro avvertito anche a livello europeo. Infatti l'articolo 63 del Trattato di Amsterdam ed il Piano di Azione di Vienna considerano la questione dell'ammissione nel territorio europeo a scopo di riunificazione familiare di rilievo ai fini del-

(38) Dati contenuti nel decreto sulla programmazione dei flussi del marzo 2001.

(39) T.U. 286/98 art. 29, co.3 lett. a; regolamento di attuazione DR 349/99, art. 6.

(40) Art. 29, 3 lett. B, Testo Unico.

(41) Da segnalare in positivo come nelle questure di Firenze e Catania, ad esempio, si ammette la possibilità di deroghe alle disposizioni ordinarie rispettivamente giustificate dalla necessità di riconoscere nella pratica di ricongiungimento il superiore interesse del fanciullo.

(42) Ad es. per il ricongiungimento con un familiare dal 1998 al 2001 c'è stato un aumento di Lit. 1.773.800.



la promozione dell'integrazione sociale degli stranieri, proprio attraverso il sostegno della famiglia. Per questo la Commissione Europea ha proposto, come uno dei primi interventi organici in tema di asilo e immigrazione, una direttiva sul ricongiungimento familiare che prevede regole comuni per tutti gli Stati europei.

*Pertanto considerate le notevoli difficoltà applicative, le difformità interpretative, la disparità di trattamento tra le diverse realtà locali, il Gruppo raccomanda:*

- ▶ *la ricerca e l'adozione di criteri più equi e ragionevoli per il ricongiungimento familiare, ed in particolare rivedendo i requisiti di alloggio e di reddito e chiarendo che il reddito annuo va inteso come reddito prevedibile in base al reddito attuale;*
- ▶ *che sia prevista la possibilità di ingresso del minore per ricongiungersi al genitore o affidatario soggiornante in Italia, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico del minore, in deroga alle disposizioni sul ricongiungimento familiare;*
- ▶ *che ogni provvedimento relativo ai minori, comunque presenti in Italia, si fondi sul principio del superiore interesse del minore.*

## 2. Spostamenti e non ritorni illeciti: la sottrazione internazionale di minori (art. 11)

Secondo i dati forniti dal Ministero Affari Esteri (MAE)<sup>43</sup>, la sottrazione internazionale di minori interessa attualmente 207 minori (il 1.1.1999 i casi erano 78!), e contrariamente ai luoghi comuni la maggior parte di essi riguardano gli Stati Uniti (26 casi) ed i Paesi europei (tra cui *in primis* la Germania con 17 casi).

La recente pubblicazione di un opuscolo informativo da parte del MAE contenente una serie di informazioni pratiche e suggerimenti al fine di prevenire simili illeciti è apprezzabile, ma è importante sottolineare che la gestione di tali casi ha evidenziato come l'abilità e la competenza del professionista nell'affrontare la situazione sia discriminante rispetto ad una risoluzione positiva.

Si avverte pertanto l'esigenza di un'opera di **sensibilizzazione e di qualificazione** rispetto alla specificità della

realtà familiare mista, attraverso la formazione di avvocati, magistrati, giudici psicologi, assistenti sociali, ed insegnanti, in modo che siano in grado di sostenere i coniugi, i minori e nello specifico la genitorialità di queste coppie, prevenendo ed attenuando le difficoltà coniugali, al fine di evitare la conseguenza estrema della sottrazione.

Di fondamentale importanza al fine di **prevenire** tale fenomeno è anche **l'informazione** fornita alle coppie sui potenziali momenti critici che possono presentarsi con la costituzione di una relazione familiare mista, ed in particolare sul carattere del matrimonio (es. la validità dell'atto in entrambi i Paesi, la possibilità di registrazione del matrimonio nel Paese straniero, l'esistenza di un eventuale trattamento giuridico specifico per i matrimoni bi-nazionali), sulla nascita di un figlio (es. la possibilità di riconoscimento legale del figlio da parte del partner straniero in caso di unione naturale, l'automatico acquisto della cittadinanza del genitore straniero, le norme sulla potestà genitoriale dell'ordinamento giuridico del partner straniero), sullo scioglimento del vincolo coniugale (es. gli strumenti giuridici per la cessazione formale del vincolo (ripudio, separazione, divorzio, etc.) ed il loro riconoscimento in Italia e nel Paese del partner straniero, e le disposizioni sull'affidamento dei figli). Importante è anche il ruolo preventivo che possono giocare gli operatori che lavorano sul territorio e che generalmente incontrano queste famiglie quando la problematica è ancora nel suo stato embrionale.

*Alla luce di tali considerazioni il Gruppo Raccomanda:*

- ▶ *lo sviluppo di una serie di misure, preventive e non, volte a garantire il rispetto del superiore interesse del minore quali:*
- ▶ *la stipulazione di accordi bilaterali soprattutto con quei Paesi in cui più frequentemente si verificano casi di sottrazione internazionale di minori;*
- ▶ *le campagne di informazione rivolte alle coppie miste per prevenire l'insorgere di simili casi, con particolare attenzione verso i potenziali «rapitori» facendo loro presente le conseguenze del loro comportamento;*
- ▶ *l'informazione al genitore vittima dei casi in cui potrebbe avere diritto all'assistenza finanziaria da parte dello Stato;*
- ▶ *la formazione di professionisti in grado di gestire le problematiche connesse a tali situazioni;*
- ▶ *la riduzione dei tempi di intervento, di fondamentale importanza per la risoluzione positiva del caso.*

(43) Bambini contesi, a cura del Ministero Affari Esteri, 2001.



### 3. I minori allontanati dalla famiglia (art. 20)

La legge 4 maggio 1983 n. 184, recentemente modificata dalla legge 28 marzo 2001 n. 149, disciplina l'affidamento e l'adozione dei minori nei casi in cui il bambino sia temporaneamente o permanentemente privato dell'ambiente familiare, ponendo alla base di tale disciplina il diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (art. 1).

Gli interventi previsti in ordine di priorità sono: l'affidamento familiare, nei casi di inidoneità temporanea della famiglia d'origine, l'inserimento in una comunità di tipo familiare o in mancanza in un istituto di assistenza pubblico o privato, ed in ultima istanza l'adozione nel caso in cui il minore è completamente privo di assistenza morale e materiale da parte di genitori e parenti.

#### a) affidamento familiare

L'affido familiare è intervento di competenza dei servizi socio-assistenziali attraverso cui il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo viene affidato ad un'altra famiglia in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno. L'affido coinvolge dunque numerosi soggetti dai quali dipende la riuscita o meno del progetto, tra cui *in primis* la famiglia di origine, la famiglia affidataria, gli operatori del servizio sociale, i magistrati del Tribunale per i minorenni, il Giudice tutelare, ed i servizi delle Aziende Sanitarie Locali.

L'analisi dei **dati** resi noti a seguito di un indagine svolta dal Centro Nazionale di Documentazione per l'Infanzia e l'Adolescenza rivela che, a quasi vent'anni dalla sua istituzione, e nonostante quanto indicato nella Legge 184/83 (così come ribadito dalla nuova legge 149/01), l'affidamento non è purtroppo diventato una scelta prioritaria nel collocamento eterofamiliare di un minore e rimane comunque numericamente inferiore all'inserimento in comunità ed in istituto. L'affidamento familiare, infatti, interessa complessivamente 10.200 bambini<sup>(44)</sup> (lo 0,1% dei minorenni italiani), di cui il 6,4% è composto da minori stranieri. La distribuzione geografica denota la disparità tra le diverse aree del Paese: il maggior numero di affidi avviene infatti nel Nord (16,4% solo in Lombardia), mentre al

Sud prevalgono i bambini istituzionalizzati (es. in Sicilia sono 2.247 i bambini inseriti in strutture contro i 523 dati in affidamento; in Calabria 1.387 contro 137).

**La prassi** evidenzia dunque come tale intervento non sia così diffuso, ma piuttosto utilizzato solo da chi, amministratori, giudici, operatori sociali, vi ripone fiducia ed ha deciso di investire su questo intervento visti i risultati positivi che può dare. Molti sono invece i timori ed i «pregiudizi» verso l'affido, in parte di natura culturale e mossi dalla paura che il bambino possa radicarsi nella nuova famiglia e subire un doppio trauma giunto il momento di rientrare in quella d'origine, e molte sono anche le critiche sollevate dagli operatori verso tale strumento soprattutto in quanto troppo spesso privo di una progettualità definita.

L'affidamento **rischia** infatti di essere attuato dopo anni di permanenza in comunità alloggio o in istituto, o come un **intervento di allontanamento definitivo** quando non è accompagnato da un serio e puntuale progetto di aiuto alla famiglia di origine, di indicazione precisa dei tempi di durata, del ruolo e delle competenze di ogni soggetto.

Il fatto che la maggior parte degli affidamenti sia disposta dal **Tribunale per i minorenni** (il 72,9% degli affidamenti è giudiziario e solo il 26,1% è consensuale) dimostra come tale strumento venga tuttora concepito ed utilizzato come intervento «punitivo» piuttosto che come valido supporto per il minore e la sua famiglia. Si tenga, inoltre, presente che è proprio il Tribunale per i Minorenni «qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore» a prorogare l'affidamento oltre il termine massimo dei 24 mesi, e tale provvedimento, trasformando necessariamente l'affido in giudiziario, secondo alcuni rischia di introdurre elementi di conflittualità anche in situazioni di positiva collaborazione.

Infine se da un lato manca un riconoscimento del ruolo ed una valorizzazione, più volte rivendicata dai gruppi impegnati in questi settori, delle **famiglie affidatarie**, dall'altro si avverte l'esigenza di un preciso percorso di formazione per le stesse prima di aprirsi all'accoglienza, accompagnato dalla presa di coscienza delle dinamiche psicologiche ed evolutive dei bambini in affido, e di sostegno durante l'affidamento, con particolare attenzione per coloro che intendono affrontare situazioni particolarmente difficili, ad esempio accoglienza di minori sieropositivi.

(44) Dati al 30 giugno 1999.



*Il Gruppo raccomanda:*

- un'attenzione maggiore alla preparazione delle famiglie affidatarie affinché siano consapevoli che la scelta di aprirsi all'accoglienza implica anche un percorso di formazione per comprendere e conoscere le dinamiche psicologiche ed evolutive dei bambini in affido;
- la determinazione di chiari progetti individuali prima di intraprendere tale percorso;
- di provvedere un adeguato sostegno sia alla famiglia d'origine per favorire, per quanto possibile, il reinserimento del minore, sia alla famiglia affidataria.

b) Comunità di tipo familiare e Istituto di assistenza pubblico o privato

Dalla ricerca realizzata dal Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza<sup>45</sup>, che è importantissima per avere un **quadro della situazione** dato che inspiegabilmente l'ISTAT dal 1992 aveva interrotto le rilevazioni sui minori istituzionalizzati, risulta che al 30 giugno 1998 erano ricoverati in 1.802 strutture assistenziali (istituti tradizionali e comunità alloggio) 14.945 minori (7.995 maschi e 6.950 femmine), di cui l'11,9% minori stranieri. La ricerca non fornisce però dati differenziati tra istituti tradizionali e comunità di tipo familiare, e pertanto non è possibile stimare il numero di minori presenti in quest'ultime.

Inoltre poiché l'indagine non si riferisce ai disabili ricoverati presso strutture sanitarie, né i minori accolti nei collegi e convitti di istruzione, alcune associazioni ipotizzano che i minori istituzionalizzati siano circa 20 mila.

Per quanto concerne **la permanenza** di tali minori nelle strutture risulta che 1.730 minori sono ricoverati da oltre 5 anni, per 2.048 la permanenza varia dai 3 ai 5 anni, mentre per 2.051 oscilla dai 2 ai 3 anni e per 3.166 da 1 a 2 anni. Da tener presente però che ben 1.946 minori provengono da precedenti ricoveri presso istituti o comunità.

Rispetto ai **rapporti con la propria famiglia** occorre notare che sono ben 4.785 i ragazzi che non rientrano mai a casa loro, 1.016 vanno al proprio domicilio una volta ogni

6 mesi, mentre sono 435 i minori per i quali non ci sono dati. Del resto i dati sulle cause di ricovero indicano anche la rilevante frequenza dei problemi relazionali dei minori con la propria famiglia d'origine (32,2%), e le difficoltà comportamentali dei minori (13%). Il 17,6% dei minori ha patito maltrattamenti o vissuto situazioni di incuria, mentre il 4% ha subito violenze sessuali.

Facendo sempre riferimento alle **cause del ricovero** emerge la diffusa presenza di problemi economici (6.410 casi corrispondenti al 43,6%), abitativi (3.472 soggetti pari al 23,6%) e lavorativi di uno o di entrambi i genitori (2.853 casi pari al 19,4%). Risulta, quindi, evidente la mancanza di interventi adeguati per arginare il fenomeno, anche se occorre tener presente che le difficoltà economiche della famiglia, spesso, sono causate da situazioni non sempre e solo risolvibili con l'inserimento dei genitori nel mondo del lavoro o con l'assegnazione di sussidi, in quanto l'incapacità di procurarsi il necessario economico per vivere deriva molte volte da forme acute di disadattamento personale e sociale.

Nella scheda utilizzata dal Centro di Firenze per l'indagine sui minori istituzionalizzati, non è stata invece prevista la rilevazione della situazione relativa alla **trasmissione degli elenchi semestrali** dei minori ricoverati ai giudici tutelari, modalità contemplata dall'art. 9 della legge 184/1983<sup>46</sup>, così come non è stata raccolta alcuna informazione circa la vigilanza esercitata sulle strutture di ricovero dalle Regioni, dalle ASL e dagli Enti Locali.

Dalla ricerca si ricava inoltre che l'80,5% delle strutture di ricovero è in possesso delle necessarie autorizzazioni a funzionare, mentre il 19,5% opera senza autorizzazione o riconoscimento da parte della regione. Tale fenomeno, in parte, è dovuto al fatto che in molte regioni manca una legge che disciplini la richiesta di concessione.

Nonostante nel Rapporto Governativo si sottolinei che non si tratta più di grandi istituti totalizzanti, ambiti in cui «anche **l'educazione scolastica** avveniva all'interno della struttura di ricovero»<sup>47</sup>, ben 2.495 minori frequentano le scuole interne degli istituti, una modalità emarginante che sarebbe facile superare.

(46) «Gli istituti di assistenza pubblici e privati debbono trasmettere semestralmente al giudice tutelare del luogo ove hanno sede, l'elenco di tutti i minori ricoverati con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso», art. 9 legge 184/1983.

(47) Rapporto governativo, pag. 62.

(45) Quaderno n. 9 del Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza «I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia – Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia 1998».



Per completare il quadro della realtà dei minori inseriti in strutture residenziali occorre tener presente la diversa distribuzione degli istituti sul territorio e la considerevole **presenza di extracomunitari** in alcune regioni. Ad esempio nel Lazio a fronte di una continua tendenza a dimettere gli istituti a favore delle case famiglia (sono il 70% delle strutture esistenti per i minorenni) si nota che il 10% dei ricoverati è costituito da extracomunitari, il 30% irregolari e non accompagnati, i quali a differenza degli italiani, o almeno dei più giovani, rimangono solitamente nelle case famiglie fino al raggiungimento della maggiore età. Le problematiche emergenti sono pertanto differenti, anche in considerazione del fatto che la media anagrafica oscilla tra i 14/16 anni per i ragazzi extracomunitari ed i 7/10 per minori italiani<sup>48</sup>.

La realtà delle **comunità di tipo familiare** è estremamente **variegata** sia perché sono differenti i soggetti da cui vengono gestite (es. organismo autonomo di diversa natura, una cooperativa, un ente pubblico, un ente religioso) con le relative modalità organizzative, sia perché i minori presi in custodia vengono prescelti, alle volte, in base alle fasce d'età, alle volte, in base al genere, altre volte ancora c'è differenza rispetto alla tipologia di bisogno (es. minori con problemi psicopatologici, minori stranieri, minori tossicofili, minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, etc.). Generalmente le comunità si strutturano in relazione ai bisogni locali così, ad esempio, se la comunità è ubicata in un territorio a bassa densità di popolazione è più facile rilevare la presenza di una sola comunità con un'accoglienza più ampia e variegata di analoghe strutture presenti in un'area urbana dove l'offerta è più numerosa e si può differenziare per tipologie o per fasce d'intervento.

**La formula** utilizzata dalla legge 149/01 secondo cui le comunità di tipo familiare dovrebbero essere «*caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia*» è del resto **troppo vaga** per chiarire la situazione. A ciò si aggiunga che la definizione degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti, è demandata alle regioni e non sono previste scadenze per la loro emanazione. Infine il DPCM n. 308 del 25/05/01 sui «Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale», a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328, non è

ancora operativo (spetta infatti alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano stabilire, in base a quanto previsto dal DPCM suddetto, i requisiti organizzativi) e comunque non ha risolto il problema della poca chiarezza in materia.

Pur riconoscendo la difficoltà di regolamentare la realtà estremamente varia e diversificata di comunità di accoglienza presenti sul territorio nazionale, sarebbe stato tuttavia **opportuno** in tale sede definire, anche sinteticamente, le caratteristiche ed i «*requisiti specifici*» delle comunità di tipo familiare come indicato dall'art. 9 della suddetta legge quadro.

Il principio del superamento del ricovero in istituto entro il 31/12/2006, espresso in modo chiaro dall'art. 2, comma 4, della legge n. 149/2001, rischia di assumere un puro carattere declamatorio se si considera che nulla viene previsto in caso di inadempienza da parte degli Enti Locali. Si teme infatti che tale principio possa essere mascherato con la nascita od il riconoscimento di strutture che in realtà non sono «di tipo familiare» (si teme ad esempio che istituti con 150-200 ospiti, organizzati in gruppi appartamento possano essere considerati «*comunità di tipo familiare*»), così come si temono le possibili interpretazioni e conseguentemente i requisiti che verranno richiesti dalle singole Regioni.

Gli operatori hanno infine rilevato il **problema degli under 21**, in quanto sempre più spesso si avverte la necessità di accompagnare i ragazzi, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, in un percorso di progressiva autonomia, considerando anche che l'iter formativo scolastico si completa al compimento della maggior età. Inoltre le comunità madri-bambino non sono ancora troppo sviluppate.

La situazione dei minori privati del proprio contesto familiare appare pertanto incerta e dubbi suscita anche l'applicazione della recente riforma normativa. Si avverte infatti la mancanza di progetti individuali concordati tra le comunità di accoglienza, che allo stato attuale rappresentano ancora la tappa di passaggio necessaria, i servizi territoriali ed i tribunali. Singole iniziative sono già in atto (ad esempio a Roma il Tribunale dei minorenni, i Servizi Sociali del Comune, l'Unione delle Comunità di tipo familiare per i minori e gli istituti educativo-assistenziali hanno siglato un protocollo d'intesa volto a tracciare le linee operative essenziali di collaborazione), ma sarebbe au-

(48) Vita, 30 marzo 2001.



spicabile una riorganizzazione dei servizi. La decisione sulla collocazione temporanea in famiglia, in comunità o in istituto per essere funzionale all'interesse del minore dovrebbe essere presa caso per caso, dopo aver effettuato una rilevazione del bisogno ed individuato la risposta più adeguata, rapidamente, e di concerto tra le varie figure preposte. Tale processo non può prescindere dalla programmazione di un percorso finalizzato al reinserimento del minore nella sua famiglia d'origine, dove possibile, e da un controllo *in itinere* ed alla fine.

*Pertanto il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di riorganizzare i servizi sociali in modo che acquisiscano una capacità progettuale globale in grado di far fronte alle richieste del territorio ed assumano i provvedimenti atti a garantire tutti gli interventi necessari per realizzare il diritto di ogni bambino – compresi quelli disabili o malati – di crescere in una famiglia, anzitutto quella d'origine e, quando questo non sia possibile, in una famiglia affidataria o adottiva secondo le situazioni;
- ▶ che i servizi sociali assumano il ruolo di supervisori, ed accompagnino il minore lungo tutto il percorso, effettuando un controllo sia sulla base di elementi oggettivi e standard prefissati, che sulla base di esigenze legate al singolo caso e concordate con le stesse comunità;
- ▶ con specifico riferimento alle comunità, definire caratteristiche affettive, educative, funzionali ed organizzative che caratterizzino le comunità di tipo familiare, le comunità alloggio, le case famiglia ed i gruppi appartamento, onde evitare che dopo una riforma che impone la chiusura degli istituti il tutto si risolva soltanto in un «cambio di etichetta».

#### 4. L'Adozione (art. 21)

A seguito di un iter «affrettato» dall'imminenza dello scioglimento delle Camere in vista delle elezioni politiche il Parlamento ha approvato, dopo un anno di accese polemiche, la legge 149/01 contenente modifiche alla legge 184/83.

**La riforma** supportata dall'onda dell'opinione pubblica che continua a vedere l'adozione come un presunto «diritto» delle coppie sterili di avere un figlio – e non come diritto del bambino senza famiglia ad averne una! – ha la-

sciato scontenti addetti ai lavori, operatori, associazioni, in quanto le norme da essa introdotte sono più funzionali agli interessi degli adulti che a quelli dei minori.

Le questioni che, secondo gli addetti ai lavori, non sono ancora state risolte e su cui perciò maggiormente si discute sono molteplici.

La decisione di innalzare da 40 a 45 anni **la differenza massima di età** fra i coniugi adottanti e i minori adottabili, peraltro ulteriormente prorogabile<sup>49</sup>, è stata giudicata negativamente dai più, in quanto di fatto alimenta la pretesa della coppia ad avere un bimbo piccolo, andando così ad incrementare le già numerose domande di adozione. Inoltre preoccupa la previsione che dichiara che la differenza massima di 45 anni può essere derogata «qualora il tribunale accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore»<sup>50</sup>, in quanto tale deroga riferendosi a situazioni in cui il bambino ha già trascorso un tempo, più o meno lungo, con gli aspiranti genitori adottivi (come potrebbe altrimenti essere accertata la sussistenza del «grave e non altrimenti evitabile danno»? si presta ad essere utilizzata da quanti vorranno aggirare le normali procedure che questa stessa legge prevede<sup>51</sup>.

Profonde divergenze sono nate poi dall'introduzione del principio in base al quale gli adottati in età adulta possono accedere all'**identità dei genitori biologici**. Non vi è dubbio, infatti, che il minore ha diritto ad essere informato sulla sua condizione di figlio adottivo, e sarà compito di ciascun genitore adottivo di creare un rapporto con il proprio figlio tale da comprendere anche l'accettazione della propria storia, ma affermare il diritto dell'adottato di conoscere l'identità dei genitori biologici (addirittura senza autorizzazione nel caso in cui i genitori adottivi siano deceduti o divenuti irreperibili) è stata giudicata da alcuni intrusiva e dequalificante del ruolo della famiglia adottiva, poiché, di fatto, afferma l'indissolubilità del legame di sangue.

Va infine rilevato che contestualmente alla pubblicazione della legge n. 149/2001 il decreto legge n. 150 «Disposizioni urgenti in materia di adozione e di procedimen-

(49) Legge n. 149/2001, art. 6.

(50) Legge 184/1983 art. 6, V comma.

(51) In base all'art. 19 (art. 22 della legge n. 184/1983) rimane infatti in capo al tribunale il compito di scegliere, tra le coppie che hanno presentato domanda, quella maggiormente in grado, in base alle indagini effettuate, di corrispondere alle esigenze del minore.





*ti civili davanti al Tribunale per i minorenni»* (poi convertito in legge) ha sospeso fino al 1° luglio 2002 l'entrata in vigore delle nuove disposizioni riguardanti la segnalazione e l'accertamento dello stato di adottabilità dei minori.

a) l'adozione internazionale

L'adozione internazionale ha vissuto sostanziali interventi legislativi, ma non è ancora possibile valutarne appieno gli effetti perché le innovazioni sono recenti: la legge 476/1998 ha esplicitato piena efficacia solo dopo la pubblicazione del primo Albo degli Enti autorizzati, avvenuta il 31 ottobre 2000, mentre i nuovi requisiti richiesti alla coppia adottiva sono stati introdotti alla fine dell'aprile 2001 con la legge 149/2001.

Ratificando la Convenzione dell'Aja (1993), anche il nostro Paese ha affermato il principio di **sussidiarietà**: gli Stati firmatari, riconoscendo il diritto di ogni bambino a crescere nella propria famiglia, hanno inteso l'adozione internazionale come un'opportunità offerta a quei minori che non trovino una famiglia idonea nel loro Paese.

Per garantire all'origine la residualità dell'adozione ed accertare l'efficacia dei controlli in merito, sono tuttavia indispensabili gli **accordi bilaterali** con gli Stati di provenienza dei minori, ma attualmente un tale accordo è stato sottoscritto solo con il Perù, mentre resta problematica la relazione con i Paesi dell'Est europeo, quelli da cui proviene il maggior numero di minori adottati e su cui si concentra la richiesta delle coppie.

La legge 476 ha reso obbligatorio ricorrere a un **Ente autorizzato** per lo svolgimento delle pratiche adottive, abolendo il cosiddetto «fai da te». Attualmente tali enti sono 56, profondamente differenti per storia, esperienza, modalità operative, con conseguente difficoltà ad orientarsi per gli aspiranti genitori, quando devono operare la scelta. È stato poi sollevato il problema del **costo** elevato dell'adozione che grava sulla coppia, con differenze, non sempre giustificabili, da ente ad ente, anche se occorre tener presente che per svolgere la funzione pubblica attribuitagli dalla legge è indispensabile che questi organismi si dotino delle competenze professionali necessarie.

La possibilità che **Enti autorizzati e Servizi degli Enti locali** collaborino nell'informazione e nella preparazione delle coppie, nella fase preliminare al decreto di idoneità, non può ancora contare su protocolli operativi che stabili-

scano ruoli e competenze e che definiscano procedure concordate e condivise. Nel Veneto il protocollo è stato sottoscritto, in altre Regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Abruzzo, Campania) è stato avviato il confronto, ma il reciproco riconoscimento dei ruoli e delle competenze non è un problema di facile definizione.

Recentemente alcuni Tribunali per i minorenni hanno emanato **decreti di idoneità** fortemente limitanti, se non addirittura discriminanti, per il bambino, di cui vengono precisati sesso, età, e caratteristiche somatiche. La convinzione che i problemi di integrazione del minore siano da riportare alla sola diversità somatica o culturale è una banalizzazione pericolosa, soprattutto per i bambini e le famiglie adottive.

*Alla luce di tali considerazioni il Gruppo raccomanda:*

- ▶ *che la Commissione per le adozioni internazionali si adoperi per:*
- ▶ *stipulare accordi bilaterali con i Paesi di origine dei bambini;*
- ▶ *vigilare e controllare l'operato degli Enti autorizzati per assicurare la trasparenza dei costi e la correttezza delle procedure;*
- ▶ *promuovere gli incontri tra i soggetti interessati (Tribunali per i minorenni, Enti Territoriali, Enti autorizzati) per reciproca conoscenza, confronto e scambio di esperienze, problemi, interventi;*
- ▶ *che le Regioni promuovano la collaborazione tra Tribunale per i minorenni, Enti autorizzati e servizi socio sanitari degli Enti locali per l'informazione e preparazione delle coppie ed il sostegno alle famiglie adottive, affinché siano consapevoli dei problemi e disponibili ad accogliere la diversità che ogni bambino porta con sé.*

## 5. Sostegno a distanza

Il Rapporto del Governo italiano colloca il paragrafo sul sostegno a distanza nell'ambito del capitolo «L'ambiente familiare». In realtà si tratta di una delle modalità di intervento della Cooperazione allo Sviluppo Internazionale e dunque andrebbe trattato in quest'ultimo contesto.

**Il sostegno a distanza (SAD)**, che ha avuto un consistente incremento in Italia soprattutto a partire dagli anni '90,



è un modo innovativo per promuovere la solidarietà tra il Nord ed il Sud del mondo. Da una parte, esso presenta ottime potenzialità educative per gli individui e le famiglie in Italia: infatti favorisce 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. Dall'altra, il SAD rappresenta uno strumento prezioso per lo sviluppo delle comunità più povere del Sud del mondo, rispettandone le differenze culturali in uno spirito di collaborazione paritaria.

Attraverso un contributo finanziario continuativo ed un legame solidale, il sostenitore in Italia partecipa alla crescita ed allo sviluppo del bambino (delle famiglie e delle comunità), che rimane nel suo Paese di origine e all'interno della propria famiglia, in un contesto più ampio di sviluppo della comunità e della società di appartenenza. Il sostegno a distanza offre inoltre, agli operatori e alle organizzazioni partner che lavorano sul campo insieme alle comunità, uno strumento di intervento capillare a sostegno degli individui e delle famiglie.

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. La definizione stessa di «sostegno a distanza» non è universalmente condivisa dalle associazioni che lo promuovono.

I dati espressi nel Rapporto governativo su tale fenomeno, secondo cui sarebbero coinvolte 2 milioni di persone per un valore economico annuo di circa 1.500 miliardi<sup>52</sup> non trovano riscontro tra i censimenti operati dalle stesse associazioni.

Con i dati del Censimento effettuato nel 1999 per conto del Comitato Promotore del Forum sul Sostegno a distanza<sup>53</sup>, aggiornati al luglio-ottobre 1999, ben 154 enti

risultano avere in gestione 293.994 sostegni a distanza (SAD). Il Censimento effettuato consente di affermare che nel 1999 in Italia sono stati raccolti circa 176 miliardi (293.994 SAD x una quota media annua di L 600.000) e non 1.500 miliardi, cifra peraltro superiore a quanto stanziato dal Ministero degli Affari Esteri per la Cooperazione allo Sviluppo. Si rileva comunque una consistente crescita negli ultimi anni dell'impegno solidale attraverso il SAD.

Il Forum Nazionale delle Associazioni ha formulato la «Carta dei Principi per il sostegno a distanza», sottoscritta da un centinaio di organizzazioni: un codice di autoregolamentazione che impegna a comportamenti etici a garanzia del migliore interesse dei bambini sostenuti e dei cittadini donatori.

*Considerato lo sviluppo del SAD nell'ultimo decennio, ed il ruolo che va rivestendo all'interno dell'impegno verso i PVD il Gruppo raccomanda:*

► *l'estensione di forme di autoregolamentazione, per assicurare la trasparenza e la chiarezza operativa, e di momenti di incontro e di raccordo fra gli enti e le associazioni del settore per far sì che il sostegno a distanza diventi sempre più fattore di autosviluppo per i singoli e per le comunità tanto al Sud che al Nord;*

► *di promuovere uno studio volto a conoscere il volume reale delle risorse umane investite e delle risorse economiche raccolte annualmente dal terzo settore, attraverso lo strumento del sostegno a distanza.*

## 6. Ingressi temporanei in Italia per motivi di vacanza o salute<sup>54</sup>

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, dato il numero di minori stranieri non accompagnati auto-

(52) Rapporto governativo, pag. 71.

(53) «Adozione a distanza un impegno alla solidarietà», atti del primo Forum Italiano e censimento nazionale delle associazioni del settore, a cura di S. Gaiani e M. De Cassan in collaborazione con l'Università del Sacro Cuore di Milano, Pimeddit Milano, 2000.

(54) Rivista Studi Zancan, politiche e servizi alle persone, anno I n. 5 -2000, approfondimenti monografici «l'accoglienza temporanea di minori stranieri».



rizzati: 40.891 nel 1998<sup>55</sup>, per un giro d'affari di almeno 40 miliardi<sup>56</sup>.

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, differenti le caratteristiche delle famiglie ospitanti.

Generalmente i bambini provengono da **ambienti molto poveri**. 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 arriva dalla Bielorussia, ben 28.907 nel 1998, un numero elevatissimo se rapportato alla popolazione complessiva del Paese. Significativo è il fatto che nello stesso anno vi è stata una sola adozione proveniente da quel Paese, mentre nel 1999, 29.000 bambini sono entrati per soggiorni temporanei, e quelli in adozione sono stati solo 30.

Il 20% dei bambini ospitati proviene da **istituti**. Quest'ultimi sono quelli che pongono i problemi più complessi in quanto fanno fatica a riadattarsi alla vita in istituto e si legano molto alla famiglia ospitante, anche perché frequenti sono i casi di reiterazione del soggiorno, creando aspettative di inserimento permanente, sia per i minori, che per le famiglie le quali sperano di poter «adottare di fatto» al di fuori 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 sussistono poi problemi di inadeguata **tutela giuridica**, nonostante quanto disposto dall'art. 31 della legge 40/98 e dall'art.1 del d.P.C. 9.12.1999 n.535, di sradicamento dal loro contesto, di raffronto tra culture differenti e tra modelli educativi-familiari profondamente diversi.

*Il Gruppo Raccomanda:*

- ▶ *l'adozione di un codice di autoregolamentazione concordato tra i vari gruppi che gestiscono l'accoglienza di questi bambini e volto a garantire il superiore interesse del bambino, ponendo, ad esempio, criteri selettivi nella scelta delle famiglie, e prediligendo i periodi dell'anno in cui non hanno obblighi scolastici;*
- ▶ *che tali soggiorni vengano limitati ai bambini provenienti da famiglie piuttosto che da istituti in quanto sarebbe auspicabile che per quest'ultimi si potesse procedere con programmi volti ad uno stabile inserimento in un contesto familiare, quali l'adozione, qualora ne ricorrano i presupposti.*

(55) Ricerca effettuata dal Comitato per la tutela dei minori stranieri.

(56) Calcolato sulla base del costo medio delle spese vive per ciascun bambino che ammonta ad 1 milione di lire, opera cit.



## VI. L'abuso e lo sfruttamento del bambino

### 1. Abuso e sfruttamento sessuale (art. 34)

#### a) Introduzione

La disciplina dell'abuso sessuale in Italia ha subito modifiche sostanziali con la legge 66 del 1996 intitolata «Legge sulla violenza sessuale» e la legge 269 del 1998 intitolata «Norme contro lo sfruttamento della prostituzione minorile, della pornografia minorile e del turismo sessuale a danno dei minori, quali nuove forme di «riduzione in schiavitù», il cui contenuto è stato trasfuso nel codice penale e nel codice di procedura penale, ridefinendo le fattispecie di reato esistenti ed introducendone di nuove. Tra **gli interventi legislativi** significativi si colloca anche la legge 285/97 che sostiene iniziative volte a prevenire il fenomeno dell'abuso attraverso la sensibilizzazione, la formazione professionale e la creazione del lavoro in rete.

Gli interventi di prevenzione e trattamento del minore vittima di tali soprusi, per essere efficaci, devono avere un carattere multidisciplinare, che preveda cioè la capacità da parte di ogni singolo soggetto professionale coinvolto di interagire adeguatamente con gli appartenenti ad altre discipline (ad esempio la legge tutela sia sul piano penale che civile i minori vittime di abusi ed obbliga gli operatori a denunciare alla magistratura le situazioni di cui vengono a conoscenza); gli operatori psico-socio-sanitari devono dunque imparare ad orientare il loro intervento anche nell'ambito di coordinate definite giuridicamente dall'esterno.

Gli esperti del fenomeno dovrebbero trasmettere alla società nel suo complesso (attraverso l'evidenza scientifica, la testimonianza personale, la dimostrazione concreta di una diversa modalità educativa) la consapevolezza del danno indotto dalla violenza sui bambini, in modo che la società stessa lo acquisisca e ne faccia uno degli elementi cardine della propria azione di indirizzo e di controllo. Questa è la chiave per rispondere alla domanda «possiamo prevenire l'abuso ai minori?». La prevenzione è possibile, non solo quando le istituzioni si adoperano attraverso adeguate politiche, ma anche quando la società diventa consapevole della pericolosità di tali atti e si impegna in modo concreto per relegare ai margini tali condotte, quando non è più chi stu-

dia e contrasta questo comportamento inadeguato ad essere parte di un gruppo minoritario che lotta per far valere le proprie opinioni, ma viene isolato chi lo attua.

Costruire una base culturale atta a sostenere le azioni di contrasto allo sfruttamento e abuso dei minori diviene dunque una tappa fondamentale ed essenziale per l'emarginazione del fenomeno. Il governo ha introdotto nuove leggi tracciando la strada da percorrere ma il cammino è ancora lungo, il fenomeno ancora troppo diffuso, e del tutto inadeguate le misure di riabilitazione pubbliche e di sostegno per l'intera famiglia.

Inoltre se per l'abuso sessuale, grazie alle nuove leggi in materia, si sta cercando di creare un'azione di contrasto, lo stesso non può dirsi per **altre forme di maltrattamento**, come ad esempio per il maltrattamento psicologico che, essendo difficilmente definibile, risulta conseguentemente anche poco sanzionabile.

Nel complesso dunque, il sistema legislativo italiano, a fronte di un intervento efficace per singole tipologie di reato, si dimostra carente nell'azione di tutela complessiva del minore. Manca infatti la possibilità di intervenire per risolvere uno stato di malessere e disagio più ampio e non limitato al singolo reato subito, ma che interessa il contesto di vita del bambino e la sua famiglia in particolare.

#### b) L'abuso sessuale

Cercare di monitorare il fenomeno dell'abuso sessuale sui minori è arduo poiché si tratta di un fenomeno giustamente definito «oscuro», ed il tentativo di far luce per valutarne l'andamento e le dimensioni si scontra con diversi fattori legati alla famiglia (i rapporti di dipendenza relazionale ma anche economica e l'obbligo di lealtà reciproca, così come le preoccupazioni per le ripercussioni sociali e giuridiche), agli operatori (applicazione autotutelante del segreto professionale) ed alla stessa vittima (lo stato di confusione, l'angoscia ed il senso di colpa conseguenti all'abuso oltre alla paura della perdita del legame con i genitori, anche quelli abusanti).

Del resto **i dati** e le indagini compiute da differenti fonti conducono ad analisi diverse del problema.

Sulla base dei **delitti denunciati** all'autorità giudiziaria si può rilevare che ogni anno in media vengono commessi



3.418 reati di tipo sessuale<sup>57</sup> a danno di minori, e che l'incremento di denunce per i delitti di violenza carnale sui minori di anni 14 dal 1984 al 1999 è stato del + 98%, con punte estreme in alcune regioni (es. in Lombardia l'incremento è stato del + 318%). Le regioni a più alto rischio sarebbero la Lombardia, la Sicilia e la Campania.

Da una sintesi dei **dati** di recente elaborati da una rete di centri italiani<sup>58</sup> emerge che la vittima degli abusi sessuali è in prevalenza una bambina (74%) compresa tra la fascia d'età 6-10 anni (39%), di nazionalità italiana, inserita nella propria famiglia d'origine (56%). Le forme di abuso commesse sono particolarmente gravi e si tratta soprattutto di atti di libidine ripetuti (32%) e rapporti sessuali (29%) attuati in prevalenza in ambiente domestico. Per quanto concerne l'abusante è in prevalenza il padre (47%) o comunque uno dei membri della stretta cerchia familiare (60%), anche se inizia ad essere rilevato l'abuso da parte di madri. Si può inoltre evidenziare la notevole quota di familiari segnalanti la situazione (24,8%), mentre basso è il valore relativo alla scuola (7%).

Rispetto agli **interventi** attuati, quelli sulla vittima sono in prevalenza (quasi il 60%) clinici (valutazione, sostegno, psicoterapia) seguiti da quelli di protezione (21%), mentre gli interventi sulla famiglia si concentrano soprattutto sul sostegno, e quelli sull'abusante sul monitoraggio (addirittura nessuno nel 73% dei casi visto che i centri non possono rivestire un doppio ruolo a causa di limiti a volte giuridico-procedurali e soprattutto di tipo deontologico).

Gli operatori del settore sottolineano la necessità di migliorare la circolazione delle informazioni e l'integrazione degli interventi da parte di enti e servizi, così diversi per approccio e gestione del problema. Diventa inoltre importante e prioritario intensificare l'intervento anche con gli adulti (soprattutto quelli che si dimostrano protettivi) che vivono nella famiglia del minore abusato e maltrattato, allo scopo di rendere il rapporto con quest'ultimo più equilibrato e più funzionale alla sua crescita.

Gli operatori si sono resi conto della necessità di acquisire competenze specifiche, di focalizzare alcuni elementi del disagio dei bambini e dei loro genitori per fornire interventi qualificati e validi. Nell'ambito pubblico (nelle ASL e nei Comuni) e privato (attraverso cooperative e associazioni

onlus) si sono iniziate a sperimentare strutture per aiutare le vittime del maltrattamento. L'idea è quella di mettere in campo, attraverso la sensibilizzazione e la formazione specifica, azioni significative di contrasto alla violenza all'infanzia. A tale scopo sono nati servizi specializzati nell'intervento in casi di maltrattamento ed abuso all'infanzia, la cui efficacia è stata incrementata da un percorso di discussione e riflessione comune<sup>59</sup>, in quanto si è compreso che le singole esperienze e le capacità acquisite potevano essere un terreno di analisi e di confronto costruttivo da cui uscire con nuovi strumenti, nuove proposte. Alcuni Centri specialistici sono diventati nel tempo un punto di riferimento, in quanto si sono manifestati come preziosi laboratori sui modi in cui i principi basilari potevano essere calati nelle singole realtà locali, fortemente condizionate da differenze significative nella distribuzione e sviluppo delle risorse pubbliche e private e nei gradi di collaborazione tra i Servizi socio sanitari, la magistratura e le forze dell'ordine.

L'arma vincente contro il maltrattamento e l'abuso è la condivisione e l'integrazione, nel rispetto delle specifiche competenze, dei propri ruoli e delle peculiarità professionali. La possibilità di confrontare le proprie concezioni e le proprie modalità operative consente all'operatore di affinare le proprie tecniche, correggere eventuali errori ed imparare dall'esperienza degli altri.

Il sistema giudiziario nasce dalla necessità di comprovare i fatti in modo da poter applicare pene corrispondenti. Non è stato creato tenendo conto delle esigenze del minore, bensì attuando l'ottica del pensiero «adulto». Il minore non è in grado di interagire adeguatamente con esso poiché da una lato egli non ne comprende le motivazioni, i linguaggi, i protagonisti e dall'altro il sistema giudiziario, se non adeguatamente supportato da operatori psicosociali preparati, è incapace di fornire al bambino spiegazioni adeguate sul suo ruolo e la natura del suo intervento. Inoltre l'apparato giuridico non sembra in grado di fornire un adeguato sostegno alle vittime ed ai testimoni del maltrattamento e dell'abuso poiché è concentrato sui fatti, sulla veridicità delle accuse ed è lontano dall'accettazione, comprensione e gestione della forte componente emotiva che entra in gioco in questi casi. Tra i componenti degli organi giudiziari non esiste ancora la consapevolezza che per il minore la rivelazione di quanto accaduto non è un atto d'accusa mirato a far condannare un adulto, ma è un momento estremamente importante

(57) Fonte CISMAI su dati ISTAT CENSIS – anni 1985-1998.

(58) CISMAI (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia), ricerca del 1999.

(59) Si veda ad esempio l'esperienza del Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia – CISMAI.



e delicato, che revocando la propria esperienza traumatica, comporta il rischio di una riacutizzazione della sofferenza.

La testimonianza del minore vittima di abuso è spesso l'unico elemento significativo su cui si basa l'intero processo e diventa il terreno di scontro degli avvocati. Se non adeguatamente supportata da operatori psicosociali preparati la vittima può vivere le fasi delle varie procedure giuridiche come una rivitizzazione a causa delle continue richieste di ripetizioni, chiarimenti, approfondimenti che insinuano in lei il dubbio di non essere creduta. Sono quindi molto importanti tutte le possibilità di interazione ed integrazione, pur nel rispetto delle specificità e competenze di ognuno, tra i professionisti coinvolti in queste situazioni: magistratura, avvocati, forze di polizia, operatori sociali, operatori sanitari, periti di parte.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

- ▶ di promuovere la formazione dei professionisti coinvolti in tali processi, attraverso l'acquisizione di competenze culturali e tecniche specifiche nel campo dell'età evolutiva, delle dinamiche individuali e familiari e delle peculiarità del maltrattamento e dell'abuso su minori;
- ▶ di creare un coordinamento tra i vari interventi e soggetti coinvolti, incentrato sull'obiettivo prioritario della protezione e della cura del minore, e di adoperarsi affinché le strutture presenti sul territorio condividano, dopo opportuni confronti e riflessioni comuni, delle procedure di intervento o delle linee guida;
- ▶ di verificare che le forme di tutela previste dalla nuova normativa, audizione protetta in primis, siano operative efficacemente in tutti i Tribunali, e cercare di rendere il percorso giudiziario più a misura di bambino, in particolare attraverso le seguenti garanzie:
  - ▶ affiancare al minore operatori psicosociali competenti ed adeguatamente preparati con funzione di filtro tra il bambino e le altre figure dell'apparato giudiziario e di sostegno;
  - ▶ cercare sempre di rispettare i tempi del minore nello svolgimento del percorso giudiziario;
  - ▶ combattere la «rivittimizzazione» del minore.
- ▶ Un'attività di prevenzione, anche e soprattutto nelle scuole rivolta proprio ai bambini, e parallelamente la programmazione di iniziative rivolte agli adulti perché spesso la violenza sui minori si verifica in famiglie ed è determinata da problematiche dei genitori (ad esempio: abuso di alcool ed altre sostanze).

c) Pornografia e turismo sessuale

Anche in Italia la diffusione di materiale di pornografia minorile (o pedo-pornografico) costituisce un fenomeno in espansione. I video, di tipo commerciale oppure destinati ad uno scambio privato, in cui vengono mostrati rapporti sessuali tra adulti e minori quasi come fossero atti «normali», naturali, sono largamente diffusi, ed alcuni contengono scene altamente violente, che arrivano perfino alla morte dei bambini (video *snuff*).

Il commercio di materiale pornografico per via telematica è un problema difficile da arginare, nonostante l'impegno dello Stato, e questo perché si incontrano dei limiti nel regolamentare a livello internazionale un mezzo di comunicazione globale come internet, che permette un utilizzo senza limiti di accesso. Per avere un'idea della diffusione di materiale pedo-pornografico in internet si deve pensare che un'indagine svolta da un'associazione italiana nel 1999 ha rintracciato ben 7.650 siti di questo tipo, di cui il 55% provenienti dagli USA<sup>60</sup>.

Nel 1998 è stata condotta un'indagine a livello internazionale, denominata «Cathedral», a cui ha partecipato anche l'Italia, e grazie alla quale sono stati individuati anche italiani coinvolti nel traffico di materiale pornografico pedofilo via Internet. Una seconda importante indagine a livello nazionale è attualmente in corso. In Italia sono state disposte delle strutture specializzate (per esempio all'interno della Polizia delle Telecomunicazioni) che hanno il compito di individuare reti di diffusione e che hanno colmato quel vuoto coperto da associazioni umanitarie cattoliche e laiche fino al momento dell'operatività effettiva di questi uffici. Inoltre i provider si stanno organizzando per creare un codice deontologico grazie al quale si dovranno impegnare a registrare i dati dei loro utenti e onde consentire agli investigatori di risalire ai siti visitati dagli utenti stessi.

La recente legge n. 269/98 prevede un'innovazione fondamentale per lo Stato italiano, che tuttavia non fa altro che portare l'Italia alla pari con le normative penali degli altri Stati dell'UE, in quanto permette di punire oltre a chi produce, distribuisce, pubblicizza materiale pedopornografico<sup>61</sup>, anche chi lo detiene<sup>62</sup>, e prevede fra le pene ac-

(60) Telefono Arcobaleno.  
 (61) Art. 600 ter c.p.  
 (62) Art. 600 quater c.p.



cessorie la confisca del materiale sequestrato, la chiusura dell'esercizio e la revoca della licenza d'esercizio per emittenti radio-tv. La punibilità di chi detiene o scambia materiale di pedopornografia risulta essere un tassello indispensabile per combattere efficacemente il fenomeno della diffusione di materiale di pedopornografia, in quanto consente di colpire la domanda del mercato sulla quale si fonda l'offerta di tale materiale.

Da segnalare altresì l'**istituzione di un fondo** a cui sono assegnate le multe irrogate, le somme confiscate e quelle derivanti dai beni confiscati ai sensi della legge 269/98; tale fondo è destinato per 2/3 a finanziare specifici programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di reati sessuali, mentre per il residuo 1/3 al recupero di coloro che, condannati per reati sessuali, ne facciano apposita richiesta. Tuttavia a tutt'oggi questo fondo non ha avuto ancora attuazione, dato che la problematica del trattamento dei condannati e delle vittime è rimasta ancora senza regolamentazione, a parte alcune sperimentazioni locali indipendenti (Biella e Lodi) sul trattamento dei condannati con percorsi di recupero.

La legge 269/98 prevede la massima severità anche verso coloro che organizzano **viaggi all'estero volti allo sfruttamento della prostituzione minorile**<sup>63</sup>, verso chi ne fa propaganda e nei confronti del cliente. Questo è reso possibile grazie al principio dell'extra-territorialità, in base al quale l'autore di un reato è perseguibile anche se il reato in questione viene commesso all'estero, ed in Italia non è necessaria la «doppia incriminazione» per l'applicazione di tale principio.

Tuttavia, affinché la nuova fattispecie criminosa di turismo sessuale a danno di minori non rimanga una mera dichiarazione di principio, risulta indispensabile supportare tale disposizione con strumenti investigativi idonei al perseguimento degli autori di tale reato, partendo dall'impiego da parte del Ministero dell'Interno di personale di polizia specializzato dislocato nei Paesi in cui il reato è commesso.

Da segnalare infine le campagne di sensibilizzazione e di denuncia che da qualche anno sono state avviate contro il fenomeno del turismo sessuale che coinvolge soggetti di minore età. Tali campagne sono rivolte soprattutto ai turisti, all'industria turistica e ai mass media, e

sono state realizzate da ONG con finanziamenti dell'Unione Europea<sup>64</sup>.

*Il Gruppo pertanto raccomanda :*

- ▶ *che venga abolita la limitazione ai primi 3 anni dall'entrata in vigore della legge 269/98, relativa all'obbligo delle agenzie di viaggio e dei tour operator di comunicare ai turisti all'interno del proprio materiale pubblicitario il contenuto di questa nuova normativa, perché la sensibilizzazione della categoria dei turisti è un anello indissolubile per la lotta contro la prostituzione minorile anche nell'ambito del turismo, così come è stato dichiarato nel Piano d'Azione di Stoccolma;*
- ▶ *che vengano rafforzati i controlli sulla rete telematica per il contrasto della diffusione e dello scambio di materiale di pornografia minorile, soprattutto attraverso una maggior collaborazione con i Provider;*
- ▶ *che venga sempre tenuto in considerazione nella valutazione della concessione del patteggiamento della pena all'imputato condannato per detenzione di materiale pornografico, o per la commissione di rapporti sessuali con minori in cambio di denaro o altra utilità economica, il fatto che è quest'ultimo che crea la domanda di mercato e che quindi causa l'aumento o la diminuzione dell'offerta conseguente di prostituzione o pornografia minorile;*
- ▶ *che venga introdotta la materia trattata dalle leggi 66/96 e 269/98 all'interno dei corsi di aggiornamento previsti per l'organico della magistratura realizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura.*

d) Prostituzione minorile e tratta di minori a scopo di prostituzione

Il fenomeno della prostituzione minorile va esaminato all'interno del complesso pianeta della prostituzione in genere e tangenzialmente alla fenomenologia della tratta.

In Italia si è assistito dapprima all'arrivo delle ragazze nigeriane alla fine degli anni '80, poi delle ragazze albanesi, arri-

(63) Art. 600 quinquies c.p.

(64) A titolo esemplificativo si segnalano il video-spot «Toys» trasmesso tra il 1999 e il 2001 tra l'altro sui voli intercontinentali Alitalia e Luftansa, nelle TV RAI, La 7, Mediaset, nei circuiti cinematografici nazionali, negli aeroporti gestiti dalla SEA e nella rete della metropolitana milanese; nonché il sito web [www.child-hood.com](http://www.child-hood.com) contro il turismo sessuale che coinvolge minori, entrambi realizzati da Terre des Hommes.



vate in maniera massiccia e con storie di estrema violenza agli inizi degli anni '90, ed infine delle ragazze dell'Est Europeo (ex Unione Sovietica, Moldavia, Romania, Polonia, Ungheria). Questa eterogeneità di provenienza ha comportato il relazionarsi con **mondi e sistemi culturali totalmente diversi**, che tradotto nel campo del lavoro sociale significa individuare approcci e sistemi di comunicazione differenti per ogni singolo gruppo etnico. La mediazione interculturale assume pertanto un ruolo centrale nella strategia di intervento a favore delle prostitute extra-comunitarie.

Il tema della prostituzione si inserisce comunque anche nel più ampio confronto sulle **politiche migratorie**, ed in tal senso la grande novità apportata dall'art. 18 del T.U. 286/98<sup>65</sup>, concernente il soggiorno per motivi di protezione sociale, costituisce una conquista di enorme portata per la tutela delle ragazze vittime.

Parlare di prostituzione minorile in Italia significa comunque parlare di ragazze straniere che esercitano lungo le strade di quasi tutte le città italiane, in quanto tale fenomeno è certamente il più visibile e conseguentemente il più osservato. Rimane invece latente il fenomeno di prostituzione di minorenni maschi, o di ragazze italiane all'interno di locali, night o appartamenti, anche se è condivisa la percezione della loro esistenza.

Comunque anche «dare dei **numeri**» sulla presenza di minori che si prostituiscono sulle strade italiane rappresenta un arduo compito, anche perché il fenomeno è abbastanza mobile sul territorio dati i frequenti spostamenti delle giovani prostitute. Ciò che evidente è che l'incidenza delle minorenni che si prostituiscono sulla strada risulta maggiore per alcune **nazionalità**, prima fra tutti quella albanese, mentre il fenomeno di strada non interessa le ragazze italiane.

Quasi tutti gli operatori hanno poi notato la grande **difficoltà nello stabilire l'età** reale delle immigrate che si prostituiscono in quanto la stima risulta influenzata dalla percezione personale dell'operatore, e le ragazze sono

(65) L'art. 18 del Testo Unico del 1998 consente il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale che viene applicato qualora siano accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento a danno di uno straniero e se ci sono pericoli concreti per la sua incolumità per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale che lo abbia sfruttato o perché lo straniero abbia reso dichiarazioni all'autorità giudiziaria nel corso di indagini. In questi casi viene rilasciato uno speciale permesso di soggiorno che consente allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale.

spesso sfuggenti. Un aspetto appariscente ed adulto (ad esempio nel trucco, nel vestiario, nelle movenze) può ingannare anche occhi esperti, e capita spesso che ragazze all'apparenza giovanissime dichiarino di essere maggiorenni con ostentata sicurezza, così come accade che prostitute maggiorenni per «uscire dal giro» dichiarino di essere minorenni al fine di assicurarsi un più alto grado di protezione e tutela.

Per questo le opinioni sono contrastanti sia rispetto alla **percentuale** delle minorenni presenti in strada, che rispetto al *trend*, che per alcuni è in crescita, per altri in calo e per altri ancora stabile<sup>66</sup>. Sembra evidente però che le ragazze giovani hanno assunto lo *status* di «merce pregiata» in quanto preferite dai clienti, anche perché ritenute più sane. Rispetto alla percentuale, l'unica ricerca di settore stima che la presenza di minorenni straniere sulle strade oscilli tra il 16% ed il 30%<sup>67</sup>, mentre un più recente confronto informale tra gli operatori del settore la stima intorno al 10%. Attualmente è in fase di avvio una ricerca specifica a cura della Regione Emilia Romagna attraverso l'Osservatorio sulla Prostituzione Minorile di Rimini.

Si assiste poi ad una *spettacolarizzazione* da parte dei **mass-media** del mondo della prostituzione minorile, con le sue violenze, trasgressioni, paradossalità, intrighi piccanti, che finisce per lanciare un messaggio totalmente disgiunto dalla realtà fenomenica.

Il **privato sociale** svolge un ruolo «da prima linea» nella lotta al fenomeno della prostituzione minorile di strada e nella tutela delle minorenni coinvolte. Numerose sono le associazioni interessate, di differente tipologia (es. associazioni di ispirazione cattolica, movimenti di donne, comunità accoglienza, movimenti di base), e molteplici gli interventi attivati con funzioni che vanno dall'ascolto ed accoglienza, alla prevenzione e tutela sanitaria, fino all'inserimento lavorativo o al rimpatrio assistito, anche se per molte di loro la prospettiva di un rientro nel Paese di origine è impraticabile. A ciò si aggiunga l'impegno socio-politico, volto a incidere maggiormente sulla realtà istituzionale per promuovere leggi adeguate, salvaguardare le minori e consentire loro di ottenere i permessi di soggiorno e di lavoro. Infine il privato sociale assume anche il ruolo di «*antenna*» che capta la situazione e di «*ponte*» tra target e istituzioni.

**Gli Enti pubblici**, in particolare le Regioni, Province o Comuni, generalmente arrivano in una fase successiva, ma

(66) Fonte Censis – Programma STOP, Commissione Europea, 2000.  
(67) Fonte Censis – Programma STOP, Commissione Europea, 2000.





hanno un ruolo significativo a livello politico, di coordinamento, di monitoraggio e validazione, nonché di sostenibilità progettuale, e di finanziamento dell'intervento.

Per quanto concerne l'avvio di politiche regionali merita di essere citata come esempio positivo l'esperienza pilota della regione Emilia-Romagna, Assessorato Politiche Sociali, che ha approvato nell'anno 1996 un progetto regionale prostituzione, e creato dall'anno 1999, presso l'AUSL di Rimini, l'Osservatorio Regionale sulla Prostituzione Minorile.

*Alla luce di tali considerazioni il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di lanciare una intelligente campagna di informazione sui rischi penali dei rapporti sessuali con minorenni, sull'esistenza della tratta e delle condizioni para-schiavistiche a cui sono costrette le minorenni, sia nei paesi d'origine delle ragazze «trafficate», sia e soprattutto per i cittadini italiani, nella loro duplice veste di potenziali clienti e mediatori;
- ▶ di incentivare i contatti con le minorenni già sulla strada, creando o sostenendo validi percorsi alternativi;
- ▶ di potenziare le misure specifiche messe in campo dall'art. 18 del D. Lgs. 286/98 con i progetti di protezione, assistenza e integrazione sociale;
- ▶ di tener conto della situazione del Sud nell'ambito della progettazione di servizi e programmi d'intervento;
- ▶ di incentivare attività di ricerca-intervento rispetto alla prostituzione minorile;
- ▶ di incentivare attività di ricerca-intervento sulla prostituzione e lo sfruttamento sommersi in appartamenti, locali notturni, bar, sale da gioco ecc. in generale e in particolare rispetto alla presenza in tali circuiti di minorenni.

## 2. Sfruttamento economico: lo sfruttamento del lavoro minorile (art. 32)

Lo sfruttamento del lavoro minorile in Italia riceve, anche a seguito dell'adozione di un strumento giuridico internazionale di grande importanza quale la Convenzione OIL n. 182, un'adeguata **tutela normativa**<sup>68</sup>, tuttavia l'efficacia è

(68) La Convenzione OIL 182 è relativa alla proibizione delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile ed all'azione immediata per la loro eliminazione.

limitata dalla mancanza di previsioni volte ad assicurare l'applicazione della convenzione, e di misure adeguate ed effettive nei confronti di coloro che violano le disposizioni, e soprattutto manca una conoscenza del fenomeno dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

Le forme peggiori di sfruttamento, come codificate dalla Convenzione 182, includono tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe, compreso il reclutamento forzato od obbligatorio di minori per l'impiego nei conflitti armati; l'impiego, l'ingaggio o l'offerta di minori ai fini di prostituzione<sup>69</sup>, di produzione di materiale pornografico o di spettacoli pornografici<sup>70</sup>; l'impiego, l'ingaggio o l'offerta di minori in attività illecite, quali la produzione od il traffico di stupefacenti; qualsiasi altro tipo di lavoro che, per sua natura o per le circostanze in cui viene svolto rischi di compromettere la salute, la sicurezza o la moralità del minore<sup>71</sup>.

Va sottolineato il fatto che il Decreto Legislativo n. 345 del 1999 se da un lato amplia alcuni diritti dei minori lavoratori (come il riposo e il divieto del lavoro notturno), dall'altro lascia immutato il valore delle sanzioni amministrative, che anzi risulta di fatto diminuito dalla derubricazione di alcune di esse dal livello penale al livello amministrativo.

Certamente non è facile definire in maniera precisa il **numero** dei ragazzi lavoratori, poiché si tratta di un mondo spesso sommerso e mutevole. I tentativi effettuati per stimare il fenomeno portano a cifre discordanti: secondo l'ILO con riferimento alla classe d'età 10-14 anni i bambini lavoratori in Italia sarebbero circa 12.000 (0,4%), per il CENSIS sono 230.000 i minori impiegati illegalmente, mentre l'inchiesta condotta dalla Cgil stima una presenza di circa 360.000 minori lavoratori tra i 10 e i 14 anni.

Discorso a parte meritano poi i **minori stranieri** che lavorano illegalmente in Italia e che provengono principalmente dall'Africa Settentrionale, dalle Filippine, dall'Albania e dalla Cina (sarebbero 30.000 i bambini cinesi che lavorano nell'area intorno a Firenze<sup>72</sup>).

Così come meriterebbe una nota a parte il fenomeno dell'**accattonaggio**, anch'esso da considerarsi come for-

(69) Ved. Cap. VI, paragrafo d).

(70) Ved. Cap. VI, paragrafo c).

(71) Art. 3 Convenzione OIL 182.

(72) Movimento Internazionale della Global March against Child Labour, Rapporto annuale, 2000.



ma peggiore di sfruttamento del lavoro minorile, spesso praticato ai semafori soprattutto da parte di bambini zingari e dell'Est Europeo. Purtroppo esiste una scarsa applicazione della normativa penale che vieti specificatamente l'impiego di minorenni nell'accattonaggio. Alcuni escludono<sup>73</sup> l'esistenza di una rete di organizzazioni di adulti che sfrutta in maniera sistematica e continuativa tali ragazzi, asserendo che si tratta piuttosto di un «modo di far soldi» rapido e necessario per sopravvivere, spesso sponsorizzato dagli stessi familiari, magari nell'attesa di trovare altre occupazioni, ma le opinioni in merito sono discordi. Dal punto di vista numerico non ci sono dati precisi, ed inoltre la linea di confine tra l'accattonaggio e la **vendita ambulante** di piccoli oggetti è assai labile. Quello che comunque è chiaro e visibile a tutti è lo stile di vita a cui sono sottoposti questi ragazzi, costretti a stare in strada dalla mattina alla sera, anche in pieno inverno, mangiando quello che capita, e trascurando ovviamente l'impegno scolastico. La risposta istituzionale nel colpire lo sfruttamento dei minori è stata fino ad oggi molto debole, in parte anche per il fatto che non è possibile perseguire lo sfruttatore senza una denuncia del minore per la costrizione subita. Del resto contrastare il lavoro di strada cercando di avviare il minore verso percorsi alternativi non è compito agevole neanche per gli operatori sociali, anche perché il rischio di un passaggio ad attività criminali, quali ad esempio lo spaccio, è molto elevato.

Per legge il lavoro dei minori riguarda tutti coloro che hanno un'età compresa dai 15 ai 18 anni, e la legge li protegge dallo sfruttamento sul lavoro, mentre il lavoro è vietato per tutto coloro che hanno meno di 15 anni, con l'esclusione del settore dello spettacolo e dello sport. Vi sono, però, numerosi segnali di mutamento che hanno generato nuove sfaccettature del fenomeno lavoro minorile sia per quanto concerne i settori (come il lavoro nel campo dello spettacolo e dello sport, il lavoro di cura delle persone ed i lavori di strada nelle grandi città, i lavori manuali nelle imprese del Nord) sia rispetto all'articolazione temporale (es. lavoro nei weekend, la sera, part-time, ecc.) Anche per queste ragioni si assiste ad una **discordanza di cifre** che sottende la complessità di misurare un fenomeno in parte sommerso, in parte non contrastato.

(73) A. Lostia e C. Tagliacozzo in «Il lavoro servile e le forme di sfruttamento para-schiavistico: il caso di Torino», in Fondazione Internazionale Lelio Basso, «Il lavoro servile e le forme di sfruttamento para-schiavistico», ricerca pubblicata dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, working paper 19, 2000.

Si tratta comunque di un **fenomeno complesso**, diffuso su tutto il territorio nazionale, anche se in forme e modalità differenti. Se molteplici possono essere le cause che spingono il minore a lavorare precocemente, molte volte è lo stesso tessuto socio-economico e produttivo a favorire la domanda. La convinzione finora diffusa che si trattasse di un fenomeno localizzato solo nel Sud del Paese è stata smentita dalle inchieste svolte recentemente, così come sta emergendo con chiarezza che lo sfruttamento nel nostro Paese non assume soltanto la fisionomia della schiavitù e del lavoro forzato. Alla complessità del fenomeno deve quindi corrispondere la versatilità delle risposte, per riuscire a coinvolgere tanto il minore quanto i contesti di riferimento in cui vive: famiglia, istituzioni, territorio.

In generale si può affermare che il lavoro minorile interessa principalmente le aziende piccole e piccolissime in cui il rischio connesso all'impiego illegale di un minore è più basso, data la difficoltà di controlli e di azioni ispettive e la minore tutela sindacale. Mentre nel Centro-Nord il minore lavora soprattutto all'interno della microimpresa familiare, nel Sud l'azienda è spesso gestita da terzi. I ragazzi possono essere impiegati per lavori occasionali o continuativi ma la caratteristica comune è il basso profilo richiesto. Infatti il minore si presenta sul mercato del lavoro privo di qualificazione, come soggetto socialmente debole, e **le mansioni a cui viene adibito** non sono qualificanti, ma ripetitive, meccaniche, in sostanza di «bassa manovalanza». Il minore viene percepito come un lavoratore funzionale ad un presente immediato a cui conseguentemente non è necessario garantire un percorso di crescita e di formazione professionale, e questo ovviamente influisce negativamente sul suo futuro di adulto-lavoratore. La mancanza di qualificazione e la genericità delle mansioni rendono poi il lavoro minorile conciliabile in tutti i settori lavorativi, in cui si concretizza in forme e modalità di sfruttamento.

**Le inchieste** condotte sul lavoro minorile illegale su campioni ristretti, basate prevalentemente su di una metodologia di tipo qualitativo hanno permesso di effettuare alcune considerazioni di ordine generale.

Innanzitutto non vi è una corrispondenza biunivoca tra alcune caratteristiche territoriali legate a situazioni di disagio ed il lavoro minorile. Alla povertà materiale si associa e prevale **la povertà culturale**, per cui il ragazzo finisce con il seguire i modelli parentali e territoriali di riferimento che tendono a sponsorizzare il lavoro piuttosto che il percorso formativo scolastico. Alla base del lavoro minori-



le non c'è tanto e soltanto uno stato di povertà assoluto quanto una cultura del lavoro fortemente radicata in alcuni contesti, come percorso di crescita per il ragazzo anche se alternativo a quello scolastico.

I diffusi modelli consumistici sembrano costituire un ulteriore elemento che spinge molti ragazzi ad un ingresso precoce nel mondo del lavoro.

Non c'è neanche una relazione biunivoca tra lavoro minorile e dispersione scolastica, in quanto l'attività lavorativa copre una fascia della giornata che non entra necessariamente in conflitto con la frequenza scolastica. L'incompatibilità si evidenzia invece se si osserva **l'attitudine dei giovani lavoratori nei confronti della scuola** concepita come realtà chiusa ed inutile. Più forte è il legame con il lavoro, maggiori sono gli indici di difficoltà e di esclusione dal percorso formativo scolastico, che si manifestano attraverso basso rendimento, bocciature, assenze, rimproveri. Quindi anche se non lasciano la scuola i minori lavoratori le attribuiscono un ruolo secondario rispetto al lavoro che assume invece un valore fortemente positivo, e funzionale solo per il conseguimento della licenza media.

Emerge però il **disagio del minore-lavoratore**, incapace di investire a livello di immaginario sul proprio futuro, e di costruire quindi un progetto di vita adeguato alle proprie aspettative, bisogni, motivazioni e tendenze personali. Tale malessere è alimentato anche dall'assenza di contesti importanti per la sua crescita quali la scuola, il tempo libero e le relazioni familiari a cui il minore lavoratore è sottratto a causa dell'esperienza totalizzante che si associa spesso al lavoro precoce. Il ragazzo lavoratore cerca solo di soddisfare una correlazione immediata mezzi-fine, attraverso la combinazione lavoro-soldi-consumo, senza costruire un progetto di vita complessivo.

Le recenti riforme scolastiche hanno previsto l'obbligo formativo fino ai 18 anni. Tale normativa se applicata in maniera effettiva rappresenterebbe un ottimo strumento per aiutare i minori a costruirsi un progetto professionale e di vita. Anche in considerazione della previsione di un *tutor* del Centro per l'Impiego che dovrebbe seguire i minori che non proseguono gli studi fino al conseguimento di una qualifica professionale ed all'inserimento nel mondo del lavoro. Si auspica pertanto che tali disposizioni, che per altro riguardano tutti i minori residenti in Italia, compresi pertanto nomadi e stranieri, divengano operative in tempi brevi.

Altro nodo problematico connesso a tale tematica è quello dello sfruttamento del lavoro minorile da parte delle

grandi aziende che hanno **stabilimenti in Paesi in via di Sviluppo**. Per arginare tale grave situazione alcune associazioni<sup>74</sup> hanno proposto l'adozione di una legge concernente il marchio di conformità sociale, relativo comunque anche ad attività svolte in Italia, nel tentativo di responsabilizzare i consumatori affinché, posti nella condizione di avere tutte le informazioni necessarie, possano orientare il mercato, e spingere le aziende ad un impegno maggiore nei confronti della tutela dei minori e nella scelta dei propri fornitori.

*Il gruppo raccomanda:*

- ▶ di ideare politiche educative e di sviluppo finalizzate alle famiglie ed ai minori per disincentivare la possibilità di interrompere precocemente il percorso scolastico e soprattutto per sviluppare la formazione e l'orientamento professionale;
- ▶ di rafforzare e coordinare le competenze e gli interventi dell'Ispettorato del Lavoro e il sistema sanzionatorio, così come dei servizi ispettivi scolastici;
- ▶ di dare effettiva attuazione alla Convenzione N° 182 tramite provvedimenti mirati ad affrontare ed eliminare immediatamente le forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile in Italia (ad es. l'accattonaggio, il traffico internazionale di minori, lo sfruttamento di minori in attività criminali e nella prostituzione), provvedendo pure a misure di riabilitazione e reinserimento dei minori sfruttati;
- ▶ di promuovere misure dirette ad assicurare l'accesso all'istruzione gratuita e di qualità per tutti i bambini, come arma fondamentale per combatterne lo sfruttamento.

(74) Campagna «Acquisti trasparenti» promossa da Mani Tese, AIFO, Amnesty International, CTM Altromercato, Centro Nuovo Modello di Sviluppo.



## VII. salute ed assistenza

### 1. Il diritto alla vita, alla salute e al benessere (art.6)

a) L'interruzione volontaria della gravidanza per le minorenni

Il numero di Interruzioni volontarie di gravidanza (IVG) negli ultimi anni si è ormai stabilizzato intorno ai 138.000-140.000 interventi annui.

Nel 1998<sup>75</sup> il tasso di abortività per le minorenni era del 3,9 per mille, mentre per le donne comprese nelle fascia d'età 15-19 anni è stato del 6,6 per mille. Le ragazze con età inferiore ai 15 anni che ricorrono all'IVG rappresentano solo il 4,5% del totale delle minorenni. Rimane quindi confermato il fatto che i valori più alti si riscontrano nelle fasce d'età centrali (tra i 25 e i 34 anni), anche se è stata rilevata una tendenza che avvicinerrebbe l'Italia agli altri Paesi industrializzati occidentali, per i quali invece i valori più elevati riguardano la fascia sotto i 25 anni.

Per un'adeguata valutazione del fenomeno, è opportuno considerare anche l'incidenza delle **donne di nazionalità straniera** sulla determinazione delle stime annue dell'IVG<sup>76</sup>. Si stima infatti che il tasso di abortività per le donne straniere sia di circa tre volte superiore a quello delle cittadine italiane, ed i dati affermano che tra le straniere sono proprio le più giovani a ricorrere all'IVG. È evidente pertanto la necessità di politiche di supporto e campagne di informazione rivolte in particolare alle giovanissime straniere che si trovano nel nostro Paese.

Nel caso di **ragazze minorenni** incinte, la legge 194/78 prevede che la scelta spetti di fatto all'interessata, con l'assenso di chi esercita la potestà o la tutela, cioè dei genitori o del giudice tutelare. Nel 1998 l'assenso per l'intervento è stato rilasciato dai genitori nel 70% dei casi e dal giudice nel 28,9%, anche se con una distribuzione geografica diffe-

rente (nell'Italia Settentrionale il rapporto è stato del 77,2% di assenso prestato dai genitori contro il 22% dal giudice tutelare; nell'Italia Centrale del 58,2% contro il 38,8%, con punte estreme nel Lazio dove addirittura il dislivello è invertito con 44,3% per assenso dei genitori contro 51,1% del giudice tutelare; nell'Italia Meridionale, infine, il rapporto è stato del 65,1% contro il 34,6%).

I dati evidenziano inoltre che a livelli crescenti di **scolarità** corrispondono livelli decrescenti di abortività, cosicché le donne che effettuano l'IVG sono in prevalenza (49% nel 1998) in possesso della sola licenza media.

I **consultori familiari** ai quali, sempre secondo i dati relativi all'anno 1998, si è ricorso solo nel 27,2% dei casi, con percentuali più basse nell'Italia Meridionale ed Insulare, potrebbero giocare un ruolo significativo rispetto all'informazione ed al contenimento del tasso di IVG, soprattutto se si considera il fatto che siano proprio le più giovani e le meno istruite a ricorrere in maggior misura al consultorio.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

► *il potenziamento dei consultori familiari, come indicato nel Piano Sanitario Nazionale 1998-2000, prevedendo nell'organico un'integrazione tra le figure a competenza sanitaria con quelle a competenza psico-sociale e socio-assistenziale, nonché la riqualificazione ed il potenziamento dei consultori per adolescenti con specifiche competenze anche su tale tematica;*

► *campagne informative e politiche di supporto rivolte alle donne straniere, in particolare alle più giovani.*

b) Disagio minorile: bullismo, bulimia e anoressia, uso di sostanze stupefacenti

Il **bullismo**, i casi di bulimia e anoressia che coinvolgono in maniera consistente i più giovani, il ricorso sempre più frequente alle nuove droghe sono i sintomi di un crescente disagio pre-adolescenziale ed adolescenziale che si avverte nel nostro Paese, e che sta iniziando a ricevere attenzione solo ora a seguito di una mobilitazione dell'opinione pubblica sull'onda di alcuni casi eclatanti riportati dai media.

(75) Ministero della Sanità, Relazione sull'attuazione della Legge 194/78.

(76) Il numero di IVG da parte di cittadine straniere è passato da 8967 nel 1995 (anno a partire dal quale l'ISTAT ha iniziato la raccolta del dato in esame) a 13.826 nel 1998, che corrisponde in pratica al 10,1 del dato nazionale. Non stupisce poi che la maggioranza di queste straniere provenga dall'est europeo, seguito da Africa, America del Centro Sud, Asia.



La diffusione nelle scuole del «*bullismo*», termine assai recente con il quale si definisce invece un fenomeno tutt'altro che nuovo, anche se a lungo sottovalutato, è stata portata alla luce da una ricerca<sup>77</sup> condotta in varie regioni italiane e che ha coinvolto alunni della scuola elementare e media. I risultati di tale indagine hanno permesso di testimoniare, ma soprattutto di qualificare, l'esistenza di rapporti di prepotenza su tutto il territorio, anche se con manifestazioni e con caratteristiche diverse nei vari contesti. Il fenomeno è infatti complesso e le cause che lo determinano sono molteplici, ma quello che preoccupa è la sua **diffusione capillare**. Non dovrebbe tuttavia sorprendere il fatto che i dati più allarmanti provengano proprio da **contesti socioculturali «a maggior rischio»**, dove la cultura del prepotente è più radicata, e forse anche più tollerata in quanto parte del retaggio culturale. Per esempio, nella città di Napoli le percentuali di soggetti che hanno dichiarato di essere «vittima» o «prepotente» è maggiore rispetto alla media, e la percentuale di ragazze «prepotenti» non differisce significativamente da quella dei maschi, mentre tra le prepotenze subite il 30% delle vittime riferisce di aver subito anche furti a scuola. La preoccupazione maggiore è che determinati soggetti possano permanere nei ruoli di «vittima» e «bullo», con il rischio per quest'ultimi di indirizzarsi verso la devianza e l'uso sistematico della violenza. Rilevante è anche il fatto che spesso i ragazzi che vittimizzano i compagni non hanno piena coscienza del loro atteggiamento, e tendono a sminuire le conseguenze o giustificare il proprio comportamento.

Anche i **disturbi del comportamento alimentare** nell'infanzia e nell'adolescenza stanno assumendo l'aspetto di un fenomeno sociale, ed il dato più preoccupante degli ultimi anni è il coinvolgimento significativo di bambini anche molto piccoli. Non è infatti più così raro osservare tali disturbi in bambini di 10-11 anni. Si tratta di fenomeni legati al disagio adolescenziale, che di norma si manifesta al momento critico del passaggio all'età adulta, ma possono avere inizio anche nell'infanzia, anche molto precocemente. Rifiutare il cibo, mangiare e vomitare, mangiare fino a raggiungere l'obesità sono tutte modalità che il bambino ha per riempire un vuoto, per protestare, per manifestare la sua sofferenza ed il suo bisogno di attenzione attraverso un rapporto alterato con il cibo.

In Italia non esistono **studi epidemiologici** che abbiano valutato specificatamente l'incidenza nella fascia d'età al di sotto dei 18 anni, tuttavia, quello che emerge da alcune ricerche condotte su campioni limitati è che il fenomeno è molto presente ed innegabilmente preoccupante. Ci sarebbe una prevalenza del 8-10% per le ragazze dai 12 ai 25 anni, e si stima che circa il 25% dei bambini con un normale sviluppo psicofisico possano presentare un problema alimentare. I picchi di insorgenza per l'anoressia sarebbero tra i 14 ed i 18 anni, ma il *range* d'età sembra estendersi anche nei giovanissimi fino ai 9-10 anni. Dall'indagine condotta dalla Commissione ministeriale di studio per l'assistenza ai pazienti affetti da anoressia e bulimia nervosa, istituita presso il Ministero della Sanità, risulta che lo stato nazionale di **assistenza** ai disturbi del comportamento alimentare è in genere molto carente, soprattutto nelle aree meridionali del Paese, e caratterizzata da un'estrema diversificazione dei servizi. La mancanza di **centri specialistici** fa sì che i pazienti si rivolgano alle strutture più differenti (es. di tipo psicologico-psichiatrico, internistico-nutrizionale, socio-assistenziale). Nella maggior parte delle regioni del Nord il grado di sensibilità al problema, la conoscenza della patologia e i servizi di assistenza hanno raggiunto uno standard elevato, ma altrettanto non può dirsi per le regioni del Centro e soprattutto del Sud dove la rete di assistenza e di informazione è ancora carente.

Il panorama italiano pertanto è disomogeneo e variegato, l'efficienza dipende dalle singole strutture, ed in generale si può affermare che viene data scarsa importanza alla prevenzione ed alla sensibilizzazione su questa tematica. I disturbi alimentari sono invece disturbi gravi che possono avere una serie di conseguenze a livello fisico, ma non solo, e sono ad alto rischio di cronicizzazione. Diventa quindi importante offrire un ascolto ed un aiuto psicoterapeutico alle ragazze/i che ne soffrono, così come cruciale è l'intervento nelle famiglie, oltre che la pianificazione di adeguate campagne informative nelle scuole.

**L'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope** da parte dei giovani, anche minorenni, spesso associate ad alcool per rinforzarne gli effetti, è largamente diffuso in Italia. Negli ultimi anni si è andata affermando una «**cultura dello sballo**» che tenta soprattutto gli adolescenti alle prese con le incertezze e le inquietudini tipiche della loro età. Si va affermando dunque una visione per cui l'abuso di sostanze mira a procurare effetti stimolanti ed eccitanti, *performance* elevate e disinibizione.

(77) Fonzi Ada (a cura di), *Il bullismo in Italia*, Giunti, Firenze 1997.  
Fonzi A., Genta M.L., Menesini E., Bacchini D., Bonino S., Costabile A. (1999), Italia.



Dalla Relazione Annuale al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze del 1998 risulta che la **cocaina** è presente sul mercato in quantità più significative ed investe i giovanissimi, andando oltre lo stato socio-economico in cui era stata confinata, così come emerge la tendenza a **combinare insieme sostanze diverse** (la c.d. poliassunzione), spiegando così l'aumento di problematiche psichiatriche, connesse a disturbi della personalità e forti alterazioni del tono dell'umore.

Non è facile **quantificare il fenomeno** ma si tenga presente che i sequestri di ecstasy da parte delle forze dell'ordine sono aumentati dal 1996 al 1998 di circa il 400%, e che nei servizi della giustizia minorile sono transitati nel 1998 ben 1.418 casi di assunzione di sostanze stupefacenti: circa il 78% degli assuntori è compreso nella fascia d'età 14-17 anni, di cui il 97% maschi e, contrariamente a quanto si possa pensare, italiani (81,4%). Il 63,9% assume cannabis, il 17,1% eroina, il 17,1% cocaina.

*Pertanto alla luce di tali preoccupanti considerazioni il Gruppo raccomanda:*

- ▶ con particolare riferimento al bullismo: di sviluppare dei programmi nelle scuole con il fine di prevenire l'insorgere di tali problematiche, modulando l'intervento con particolare attenzione alle zone più a rischio del Paese e coinvolgendo attivamente gli alunni attraverso la predisposizione di momenti di confronto che servano a creare la consapevolezza degli episodi di prepotenza; scoraggiare gli atteggiamenti da bullo; aumentare la comprensione per gli allievi vittima, facendo attenzione a non compromettere le capacità dei ragazzi di risolvere autonomamente i problemi;
- ▶ con particolare riferimento ai problemi legati ai disturbi alimentari, considerata l'importanza ai fini di una prognosi positiva di un intervento precoce: di promuovere una opera di prevenzione e sensibilizzazione rivolta al mondo degli adolescenti, dei bambini e degli adulti che quotidianamente vi sono a contatto, condotta anche attraverso la scuola vista come luogo privilegiato di osservazione, ad esempio predisponendo depliant elaborati per l'infanzia e l'adolescenza ed organizzando conferenze; creare inoltre delle apposite strutture di riferimento a livello capillare e pubblicizzarne l'esistenza;
- ▶ con particolare riferimento all'utilizzo di sostanze tossiche: di lavorare con i giovani anche nei luoghi di aggregazione abituale (es. discoteche) per informarli sugli effetti delle sostanze che assumano, in particolare «nuove droghe» e alcool. Campagne informative, pubblicità sociale sono strumenti da promuovere in questo senso.

### c) L'ambiente e i minori

Le città italiane, con un tasso di motorizzazione medio di 62 auto/100 abitanti, con circa 10 mq di verde urbano pro capite, con una quantità ancora irrisoria di isole pedonali e con appena 841 chilometri di piste ciclabili su tutto il territorio nazionale, sono ancora lontane dall'aver trovato una soluzione ai problemi ambientali. Tuttavia si riscontra una crescente disponibilità da parte degli Enti locali ad orientare le proprie politiche verso l'infanzia e a tener conto dei bisogni dei bambini affidandogli un ruolo attivo nella soluzione dei problemi.

Utilizzando come parametri le strutture stabilmente dedicate alle politiche per l'infanzia, le modalità di partecipazione offerte e le iniziative dedicate all'aggregazione ed all'animazione culturale (ponderate rispetto alla popolazione under 14 residente), e considerando il livello di attuazione dei progetti finanziati attraverso la Legge 285/97, si possono trarre alcune importanti considerazioni<sup>78</sup>. Soltanto il 6% delle amministrazioni ha creato degli **assessorati** rivolti espressamente alle politiche per l'infanzia, mentre nella maggior parte dei casi la materia viene assorbita dagli assessorati alla pubblica istruzione o alle politiche sociali, e solo il 64% delle città si è dotato, parallelamente all'assessorato, anche di un **Ufficio per l'Infanzia**, che dovrebbe invece rivestire un ruolo centrale, visto che le strutture tecniche garantiscono spesso la qualità dei progetti e dei servizi. Il 49% delle città fa peraltro convergere su queste strutture delle responsabilità piuttosto disomogenee: dalle scuole d'infanzia ai servizi per la ricreazione e il tempo libero, dal sostegno familiare ai diritti dei bambini.

Si rileva dunque la carenza di strutture specificatamente dedicate all'infanzia. Occorre tuttavia riconoscere che un certo numero di amministrazioni (pari circa al 15%) hanno aperto un Ufficio per l'Infanzia, espressamente dedicato allo sviluppo di quei programmi, lanciati da soggetti pubblici o privati (la rete della «Città dei bambini», quella delle «Città sane» e quella internazionale delle «Città educative»), che favoriscono la cittadinanza attiva dei bambini.

**Le città** maggiormente impegnate a favore delle nuove generazioni sono collocate tendenzialmente nella zona nord-orientale del Paese.

(78) Le considerazioni di seguito esposte emergono dal rapporto Ecosistema bambino 2001, presentato da Legambiente.



La tipologia delle **modalità partecipative** più diffuse comprende opportunità dirette, come ad esempio l'adozione dei monumenti (34%) o l'adozione di aree del territorio (24%), che insieme risultano praticate da oltre la metà dei comuni, od esperienze di vigilanza o di volontariato ambientale (11%). Vi sono poi le iniziative legate alla «partecipazione per rappresentanza», tra cui le città che si sono dotate di un Consiglio Comunale dei Ragazzi, con budget autonomo di spesa (8%), o senza budget autonomo di spesa (24%), o di una Consulta Giovanile (22%).

La **legge 285/97** sembra aver condizionato in maniera positiva anche l'approccio delle grandi città alla questione infantile, anche se pesa la lentezza nell'applicazione. Tale normativa rappresenta sicuramente un enorme passo in avanti verso un futuro più assistito per i bambini ma, è utile sottolineare che sarebbe importante richiamare gli Enti Locali verso quei progetti che restituiscono protagonismo ai bambini, aumentandone l'autonomia, in un ambiente più sano e più vivibile, soprattutto in considerazione del fatto che sono proprio le tipologie più innovative, quelle cioè che potrebbero migliorare la fruizione dell'ambiente urbano (35%) o favorire la partecipazione dei bambini allo sviluppo del territorio (23%) ad essere le meno applicate.

*Alla luce di tali dati il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di creare un sistema di verifica reale dell'impegno dei vari comuni coinvolti e dei risultati concreti raggiunti nei processi di partecipazione che riguardano bambini e ragazzi;
- ▶ di fornire strumenti tecnici ed economici al fine di incrementare forme partecipative di bambini e ragazzi alla vita urbana.

## 2. La condizione dei bambini disabili (art. 23)

La condizione dei disabili è complessivamente migliorata nell'arco degli ultimi 20 anni, grazie a maggiori opportunità di integrazione sociale, come i supporti e gli aiuti alla famiglia, e alla puntualità della legge in materia. I problemi maggiori non derivano dunque dall'assenza di normative, ma dalla loro interpretazione e reale applicazione

Il Rapporto del Governo precisa che la **legge di riferimento** per la tutela del minore disabile è la legge 104 del 1992, intitolata «Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate<sup>79</sup>», che in sostanza ribadisce per il minore gli stessi principi di rispetto della dignità umana, massima autonomia, partecipazione e recupero sociale che tutelano l'adulto con disabilità. Tale legge è stata poi integrata con normative di carattere regionale e statale che disciplinano e puntualizzano l'erogazione dei servizi.

I problemi riguardano le **modalità dell'erogazione**. Il minore disabile ha infatti diritto di beneficiare di cure gratuite di ogni tipo: assistenza protesica, farmaceutica, specialistica, cure sanitarie all'esterno, di competenza dei Servizi ASL e delle Regioni. Tuttavia la **spesa assistenziale** è largamente differenziata a seconda del contesto regionale, e lo stesso Rapporto Governativo può solo citare l'ammontare complessivo dei finanziamenti previsti dalla legge quadro ed il numero dei minori disabili con indennità di accompagnamento<sup>80</sup>. Un secondo problema è costituito dalla **riabilitazione**, in quanto si prevede che la riabilitazione intensiva abbia un termine massimo di 120 giorni e quella estensiva di 240 giorni. Tale termine, come precisano alcuni operatori, è accettabile per un adulto, ma è insufficiente per un bambino, anche se le Regioni lo accolgono favorevolmente perché permette un contenimento della spesa. Inoltre occorre tener presente che la famiglia non sempre ha un reale diritto di **scelta tra le diverse prestazioni** delle strutture attive sul territorio, in parte a causa dell'inequale distribuzione geografica dei servizi, in parte a causa dei pregiudizi degli operatori dei servizi pubblici, i quali diffidano del lavoro svolto dal privato sociale.

Infine anche sulla condizione del minore disabile si riflettono i problemi legati alla normativa sul consenso informato alle cure e sulla tutela della privacy, in particolare sul minore che non ha un adeguato ambiente familiare e che rischia, come accade per gli altri bambini con una situazione familiare non facile, di essere allontanato da casa.

Un ulteriore aspetto riguarda quei **bambini stranieri disabili**, che entrano nel nostro Paese per motivi di salute.

(79) Rapporto del Governo italiano: Cap. VI, par. III, «I diritti dei bambini disabili nella legislazione italiana».

(80) Rapporto del Governo, Cap. I, par. 7.



te, con una disabilità che non ha alcuna considerazione nel Paese d'origine. In questi casi infatti non viene garantita alcuna copertura dei costi relativi all'assistenza sanitaria.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

► *Di monitorare a livello locale la corretta applicazione della normativa, con particolare riguardo alle modalità di erogazione dei servizi assistenziali e sanitari, in modo da eliminare ogni forma diretta o indiretta di discriminazione a danno del bambino con disabilità;*

### 3. Salute e servizi sanitari (art.24)

a) accesso ai servizi per minori stranieri e zingari

Parlare delle problematiche relative all'accesso al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per i minori stranieri presenti in Italia risulta difficile visto che non ci sono dati esatti sul loro numero, le ricerche specifiche sono poche e per lo più relative agli anni passati, mentre il fenomeno dell'immigrazione è in continuo divenire.

Si possono comunque distinguere due tipologie di minori stranieri a cui corrispondono esigenze sanitarie parzialmente differenti.

Nel primo profilo rientrano i **figli di immigrati di recente immigrazione** spesso irregolari che risentono delle condizioni di marginalità economico-sociale in cui vivono. Ad esempio, da una ricerca, realizzata dall'Istituto Superiore di Sanità sull'area romana, è emerso che il 42,5% delle donne immigrate nel primo trimestre di gravidanza non si è sottoposto ad alcun controllo, contro il 10,7% delle donne italiane. Conseguentemente non stupisce che **le patologie** più frequentemente riscontrate, nel neonato e nel bambino, siano le nascite premature, il basso peso e la mortalità perinatale (significativo, sempre sul campione romano, è lo scarto tra la mortalità perinatale nei nati da donne originarie dell'Africa Centrale – 21,9 per mille – contro l'8,3 delle cittadine italiane). Da una ricerca, svolta dall'Azienda Ospedaliera Santa Maria Nuova di Reggio Emilia negli anni 1980 – 1995, emerge, ad esempio, come una parte consistente di ricoveri di donne immigrate fosse stato causato da

aborti spontanei (31%).<sup>81</sup> Si tratta di dati spiegabili con riferimento alle precarie condizioni di vita in cui vivono parte degli immigrati oggi presenti in Italia. Così si presenta difficilmente ipotizzabile la possibilità di allattare il bambino al seno, poiché spesso la donna torna subito a lavorare dopo il parto, affidando il bambino a terzi.

Il secondo profilo corrisponde invece a minori **figli di coppie straniere stabilitesi in Italia** e con una propria integrazione sul piano economico. In questo caso le difficoltà derivano dall'esigenza di coniugare modelli culturali diversi, quello trasmesso dalla famiglia e quello mutuato dal contesto accogliente. Si tratta di un processo delicato che in Italia è soltanto allo stato embrionale, ma che, come dimostrato da studi condotti nei Paesi di più vecchia immigrazione, può degenerare in comportamenti devianti o anche in patologie di carattere psichico.

Nel caso dei **minori zingari** l'accesso al SSN è difficile, in parte a causa delle resistenze culturali manifestate dal gruppo a cui appartengono, ed in parte come conseguenza delle conoscenze distorte sulle culture zingare degli stessi operatori sanitari. In positivo si sottolinea la presenza di una sempre più estesa sensibilità al problema, con la creazione di équipe con competenze medico-sociali per la sperimentazione di nuove modalità di intervento e con attività in buona parte svolte nei campi nomadi e finalizzate, tra l'altro, a costruire un rapporto tra zingari e strutture operanti sul territorio.

Gli studi condotti dai ricercatori in diverse città italiane evidenziano come il rapporto tra minori zingari e SSN si caratterizzi per un alto numero di richieste d'intervento al **Pronto Soccorso**, spiegabile sia con lo stile di vita proprio di questi bambini, che rende frequenti gli incidenti nei campi, sia da una percezione distorta delle strutture ospedaliere da parte della popolazione nomade, che determina una reticenza a farvi ricorso se non in casi di estremo bisogno.

Si registrano inoltre comportamenti prima sconosciuti, quali il ricorso all'aborto da parte delle donne zingare, motivato dalle condizioni di vita ed alla conseguente difficoltà di crescere i figli.

Le **aree di rischio sanitario** più frequentemente riscontrate attraverso i ricoveri e/o gli interventi nei «campi» sono: uno stato di denutrizione nei bambini (il basso

(81) «Approcci transculturali per la promozione della salute». Argomenti di medicina delle migrazioni, Salvatore Geraci. Caritas di Roma.





peso alla nascita riguarda il 19,5%), risultato del fatto che le donne hanno spesso gravidanze ravvicinate e possono distogliere le cure dai bambini più grandi per rivolgerle a quelli più piccoli, una cattiva conoscenza dei principi nutrizionali, malattie da raffreddamento, patologie legate alle cattive condizioni di igiene (micosi, diarree, impetigine), incidenti da campo (ustioni, ferite da taglio, intossicazioni).

Di grande utilità l'ausilio di **Centri Medici Mobili** che lavorano all'interno dei campi, con l'obiettivo di conoscere ed intervenire in situazioni a rischio ed anche di favorire un avvicinamento con le strutture sanitarie. Inoltre, si tenta di poter coinvolgere un numero sempre maggiore di nomadi nei percorsi di formazione per **mediatori culturali**, al fine di poter elaborare un intervento più vicino alle culture zingare e di favorire la scolarizzazione dei minori, intesa anche come possibile esperienza di educazione sanitaria.

*Alla luce di tali considerazioni il Gruppo raccomanda:*

► di ri-orientare i servizi materno-infantili in funzione delle esigenze dell'utenza presente sul territorio, offrendo servizi che siano in grado di raggiungere tutti i destinatari, ed in particolare si suggerisce di incentivare l'esperienza dei centri mobili nei campi nomadi, di facilitare i contatti con le strutture del volontariato e del privato sociale, di garantire una maggiore informazione agli operatori sanitari e di sviluppare momenti di collaborazione con i mediatori culturali.

#### b) I diritti dei bambini in ospedale

Il tasso di ospedalizzazione nel 1998 è stato di 124 per mille bambini residenti in Italia, con minor frequenza al Nord rispetto al Sud. Le cause più frequenti di ricovero ospedaliero nell'età pediatrica sono le malattie dell'apparato respiratorio, le condizioni morbose di origine perinatale, i traumi e gli avvelenamenti, le malattie dell'apparato digerente.

I problemi che presentano **le strutture ospedaliere** sono legati agli spazi attualmente a disposizione per le strutture pediatriche. Le teorie di apertura sempre maggiore degli spazi, l'ammissione dei genitori 24 ore su 24, la predisposizione di luoghi dedicati esclusivamente

alla scuola, di ludoteche per il gioco guidato mal si conciliano con la realtà dei reparti ricavati in strutture spesso datate.

Importante è poi riuscire a garantire la continuità delle cure lungo tutto il percorso, anche attraverso **l'ospedalizzazione a domicilio** (ad esempio, sta dando risultati positivi la prima esperienza di assistenza domiciliare per bambini oncologici terminali presso l'Ospedale Pediatrico «Bambin Gesù» a Roma). I pazienti che presentano patologie cronizzate vengono dimessi dall'ospedale per continuare a casa cure e trattamenti, ma una volta dimessi rientrano nella gestione delle ASL di appartenenza, e in pratica la carenza di fondi e di personale nonché la distribuzione capillare dei pazienti rende difficile un trattamento adeguato ed è causa di disservizi.

Va infine segnalata l'adozione da parte dei quattro ospedali pediatrici italiani più importanti<sup>82</sup> della «**Carta dei diritti del bambino in ospedale**». Si tratta di un documento di «avanguardia» rispetto al contesto italiano, nel quale, oltre a ribadire il diritto del minore al massimo grado raggiungibile di salute ed a ricevere il miglior livello di cura ed assistenza, si tenta anche di gettare le basi per una reale applicazione di alcuni principi già espressi nella Convenzione, ma meno noti nel nostro Paese, quali il rispetto dell'identità del minore, della sua fede religiosa, del diritto del bambino ad essere informato e ad esprimere liberamente la sua opinione. Importante è anche, e forse soprattutto, il previsto percorso di monitoraggio, che comporta dapprima un'autovalutazione da parte delle strutture coinvolte attraverso una check-list, e poi visite incrociate per valutare appunto la conformità dei singoli reparti con i principi adottati dalla Carta.

*Il Gruppo raccomanda:*

► di stanziare risorse per la creazione di strutture in linea con le nuove concezioni pediatriche;  
 ► di incentivare il ricovero giornaliero ove possibile e l'ospedalizzazione domiciliare;  
 ► di divulgare la Carta dei diritti del bambino in ospedale e la relativa attività di monitoraggio in tutte le strutture pediatriche presenti nel territorio.

(82) Ospedali pediatrici Bambin Gesù (Roma), Burlo Garofolo (Trieste), Meyer (Firenze), Gaslini (Genova).



c) pratiche tradizionali pregiudizievoli alla salute del minore

Si stima che le donne e le bambine presenti in Italia provenienti da Paesi a tradizione escissoria siano 38.000<sup>83</sup>. Risulta tuttavia che i casi segnalati all'autorità giudiziaria siano solo 2 per pratiche eseguite comunque all'estero<sup>84</sup>. È essenziale pertanto svolgere una campagna d'informazione preventiva, rivolta ai soggetti a rischio ed ai professionisti del sociale e della sanità, per prepararli ad affrontare le complesse problematiche legate a tale fenomeno. Tale programma diviene fondamentale anche in considerazione del fatto che non esiste ancora una legge specifica sulle mutilazioni genitali femminili (MGF), anche se sono state sollevate numerose interrogazioni parlamentari ed avanzate proposte di legge per sanzionare questa pratica.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

► di sensibilizzare gli addetti ai lavori sui problemi connessi a tali pratiche, e parallelamente di svolgere campagne d'informazione preventiva tra le ragazze potenzialmente a rischio.

d) AIDS e minori

Grazie alle nuove terapie, in Italia i casi di trasmissione verticale del virus, da madre a figlio, si sono drasticamente ridotti all'1% (solo per le nascite da madri italiane). Secondo i dati diffusi dall'Istituto Superiore della Sanità, delle 47.503 persone che si sono ammalate di AIDS dal 1982 al 2000, solo l'1,5% era di età inferiore ai 13 anni.

I problemi relativi a questa malattia sono invece principalmente connessi all'atteggiamento degli **adolescenti malati**, che non riescono a convivere ed accettare tale malattia e che si trovano in una situazione a forte rischio psicopatologico di devianza.

Tale atteggiamento è incentivato dal fatto che spesso le **strutture pubbliche** sono impreparate ad accogliere minori sieropositivi, con la conseguenza che non di rado la risposta che viene offerta è l'emarginazione ed il rifiuto.

Nelle strutture scolastiche si creano situazioni difficili, poiché il corpo docente non è preparato a gestire la complessa realtà di un minore sieropositivo, e ciò accade anche presso le strutture sportive o ricreative, in cui non si svolge un adeguato programma di informazione sulla probabilità di contagio orizzontale durante queste attività comuni.

Anche le strutture protette delle case-famiglia per minori, spesso, escludono l'accesso ai sieropositivi. La discriminazione alle volte finisce per coinvolgere anche i familiari conviventi, i fratelli e le sorelle.

Si comprende dunque la necessità e l'importanza di un'opera di sensibilizzazione al problema, di informazione chiara e di un impegno per supportare le famiglie coinvolte. Le famiglie, infatti, che hanno un ruolo centrale nel percorso di comunicazione con i figli malati, sono spesso le prime a non accettare la malattia, il che si traduce anche in una non conoscenza delle reali possibilità e capacità dei ragazzi.

*Alla luce di tali considerazioni, il Gruppo raccomanda:*

► la creazione di contesti socio-educativi extrafamiliari ed extra-scolastici con appositi spazi di consulenza ed ascolto, per prevenire il disagio psicologico e per intervenire in situazioni di crisi, nonché la promozione di gruppi di ragazzi adeguatamente informati come punti di riferimento, di sostegno e di corretta informazione tra pari.

## 5. Sicurezza sociale e livello di vita: aspetti problematici e aree di emergenza relative alla sicurezza economica (art. 26, 27)

Fino a tempi recentissimi, non era possibile stabilire dalle **statistiche ufficiali** dell'amministrazione pubblica<sup>85</sup>, il numero esatto di minorenni che vivono in famiglie sotto la linea di povertà. L'unico dato disponibile si riferiva all'incidenza della povertà tra le famiglie con uno o più minorenni, ed evidenziava comunque una situazione di preoccupante gravità. Nel mese di novembre 2001, la Commissione di indagine sull'esclusione sociale, insediata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha diffuso una stima

(83) «Le mutilazioni genitali femminili», AAVV, Riv. Ital Pediat, 2000, 26.

(84) «La legislazione e le mutilazioni genitali femminili in Italia, M. Livio, S. Ahmed, Riv. Ital Pediat, 1999, 25.

(85) Istat, luglio 2001.



che individua un numero complessivo di 1 milione 704 mila minori poveri nel 2000, pari al 16,9% di tutti i minori<sup>86</sup>. Nel Sud e nelle Isole è povero il 27,4% di tutti i minori, a fronte del 7,4% nel Nord e l'11,3% nel Centro Italia. A livello familiare, sempre nel 2000, il 12,8% delle famiglie con un minore era sotto la linea di povertà. Il rischio di povertà aumenta all'aumentare del numero di minorenni in famiglia: sono sotto la linea di povertà il 16,4% delle famiglie con due minorenni e il 25,5% delle famiglie con 3 o più minorenni (una famiglia su quattro con 3 o più figli minorenni è sotto la linea di povertà). Dal 1999 al 2000 l'incidenza di povertà tra le famiglie con almeno un figlio minore è aumentata dell'1,2%.

In Italia la **misurazione della povertà economica** si effettua attraverso il sistema della International Standard Poverty Line (ISPL). Per cui si definiscono povere quelle famiglie di due persone la cui spesa mensile per consumi è inferiore alla spesa media per consumi per persona nel Paese. Per calcolare la soglia di povertà per famiglie superiori ai due componenti, viene utilizzata dall'Istat una scala di equivalenza, oggetto da molti anni di una serie di critiche e osservazioni, in quanto non tiene conto dell'età dei componenti della famiglia e delle differenze del costo della vita che caratterizzano le regioni italiane. Alcuni recenti metodi di stima (ad es. quello dell'Ocse per effettuare dei confronti internazionali ed il metodo utilizzato dall'UK Department of Social Security) hanno introdotto nuove scale di equivalenza che tengono conto dell'età dei componenti della famiglia, mentre nel contesto italiano sono da segnalare una serie di contributi di ricerca scientifica prodotti da diversi enti, che hanno tentato di definire nuove piste di indagine.

L'assenza di uno standard condiviso per la misurazione della povertà economica ha determinato una situazione di confusione e difficoltà interpretativa, in quanto confrontando dati provenienti da fonti statistiche diverse si ottengono stime quantitative comprese entro dei *range* numerici di notevole entità. Ad esempio, uno studio condotto dalla Banca d'Italia, che ha esaminato le condizioni economiche dei minorenni italiani<sup>87</sup> attraverso l'applicazione di sistemi differenziati di calcolo della povertà, ha accertato che la presenza di un minore in famiglia costituisce nel nostro Paese un forte elemento di rischio di povertà.

(86) Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2001, Roma, 14 novembre 2001, bozze di stampa.

(87) Cannari, Franco 1997.

Si sottolinea inoltre l'indisponibilità di dati ufficiali sulla situazione di povertà economica delle **famiglie straniere**, in quanto il sistema di calcolo dell'Istat è basato sui consumi delle famiglie italiane e non è in grado di indicare la povertà dei minorenni extracomunitari e nomadi. Appare quindi auspicabile uno studio specifico su questo fenomeno e l'introduzione di un sistema di monitoraggio permanente.

Contrariamente a quanto si possa pensare, da una rilevazione campionaria<sup>88</sup> su 1.052 nuclei familiari che si erano rivolti a centri di ascolto è emerso che la presenza di minorenni in famiglie problematiche è più forte presso i nuclei residenti nelle isole e presso le famiglie di nazionalità italiana, e che le famiglie problematiche con due o più minorenni sono localizzate in maggioranza nel Nord (38,4%).

Non ci sono studi accreditati sul tema del **livello di vita complessivo** dei minorenni in Italia, mentre esistono studi separati, condotti da enti diversi, sulle condizioni economiche dei minorenni o delle famiglie di origine (a partire dal reddito o dal consumo familiare), sulla sicurezza sociale, sulle condizioni di salute e di accesso ai servizi sanitari, ecc. In tal senso l'introduzione della legge 285/97 rappresenta un notevole progresso, in quanto per la prima volta si è realizzato in Italia un approccio di *welfare* che tiene conto dei diversi aspetti della vita del minore.

*Il Gruppo raccomanda:*

- ▶ *l'introduzione da parte dell'Istat di un sistema di calcolo della povertà che tenga conto del peso diverso attribuibile a membri familiari di età diversa, con particolare attenzione ai minori di 18 anni, nonché uno studio specifico in grado di indicare la povertà dei minorenni extracomunitari e nomadi;*
- ▶ *l'introduzione di canali di accesso prioritario a determinate opportunità di protezione sociale da parte di quelle tipologie di famiglie con minori considerate a maggiore rischio di povertà.*

(88) Il censimento è stato condotto dalla Caritas Italiana ed ha interessato 14 centri di ascolto per persone/famiglie in difficoltà, censendo in un trimestre complessivamente 1052 nuclei familiari, di cui il 39,8% di nazionalità italiana, il 52,8% composti da persone di cittadinanza straniera e il 7,4% di nuclei «misti».



## VIII. **educazione**, tempo **LIBERO**, **attività culturali**

### 1. Sistema formativo scolastico (art. 28, art. 29)

#### a) La riforma scolastica

In Italia negli ultimi anni si sono susseguite una **serie di riforme** legislative per rinnovare completamente il sistema scolastico, questi cambiamenti sono attualmente ancora in evoluzione anche in relazione al recente cambio di governo. I punti chiave di tale processo riguardano l'autonomia delle scuole, l'innalzamento dell'obbligo scolastico e la riforma dei cicli che è stata bloccata dal Ministro della Pubblica Istruzione.

La legge 59 del 1997 definisce i principi della nuova **autonomia** scolastica estendendola al settore finanziario, amministrativo, didattico ed organizzativo, e rinviando l'applicazione a specifici regolamenti esecutivi. Con particolare riferimento all'**autonomia didattica** il Ministero della Pubblica Istruzione si limita a fissare degli obiettivi e degli standard conoscitivi minimi, mentre è competenza del singolo istituto definire il proprio Piano di Offerta Formativa (POF), stabilendo contenuti e gestione delle ore dell'insegnamento, al fine di renderlo il più possibile rispondente ai bisogni formativi dell'utenza. Si apre così la possibilità per le scuole di interagire maggiormente con le strutture attive sul territorio, comprese le associazioni del terzo settore, che potrebbero avere l'opportunità di integrare la proposta formativa dalla scuola, potenziando l'inserimento nei *curricula* scolastici di attività formative innovative ed in grado di contribuire alla formazione delle nuove generazioni ai valori della convivenza democratica e della cittadinanza attiva. Si tratta di una riforma importante attuata in parte in modo ancora disomogeneo sul territorio nazionale.

Dal 1995 è stata introdotta nelle scuole la **Carta dei servizi** che con la Riforma ha assunto la valenza di elenco di impegni che la scuola assume nei confronti degli utenti. Tuttavia secondo una ricerca, condotta<sup>89</sup> tra il 2000 ed il 2001 in un campione di 87 istituti scolastici

secondari, nella maggior parte delle scuole (60%) la Carta non esiste.

La legge 9 del 1999 prevede l'innalzamento **dell'età d'obbligo scolastico** da 8 a 9 anni, con la possibilità di seguire i ragazzi nel proprio percorso di formazione scolastico o professionale fino al raggiungimento dei 18 anni. Infatti la legge n. 144 del 1999 stabilisce che gli Enti locali hanno il compito di garantire ai ragazzi che abbiano superato i 15 anni e che non intendono continuare gli studi, dei percorsi formativi alternativi per l'inserimento nel mercato del lavoro. Fino ad oggi però non sono state istituite le previste agenzie di monitoraggio territoriali.

*Considerando dunque che la tanto discussa riforma scolastica di fatto non è ancora attuata, sarebbe prematuro esprimere dei giudizi, ma il Gruppo Raccomanda:*

► *un impegno da parte delle istituzioni coinvolte per dare un assetto stabile e rinnovato al mondo della scuola.*

#### b) gli obiettivi dell'educazione e la partecipazione dei ragazzi a livello scolastico

Per le passate generazioni è stato spesso possibile comunicare valori etici ritenuti irrinunciabili attraverso la trasmissione dei saperi organizzati nel tradizionale assetto dei programmi scolastici. Ma i tempi sono cambiati e la scuola dovrebbe acquisire la consapevolezza delle proprie potenzialità, e svolgere la funzione insostituibile di educare complessivamente gli studenti in sinergia con le altre agenzie formative presenti sul territorio. La scuola potrebbe aver infatti un ruolo di primo piano nell'aiutare le nuove generazioni a superare quel disagio e la perdita di valori e di identità in cui troppo spesso si trovano coinvolti i singoli ragazzi.

Ad esempio tra i minorenni inseriti precocemente nel mondo del lavoro si riscontra un'attitudine fortemente negativa nei confronti della scuola, concepita come realtà chiusa ed inutile. Del resto le recenti inchieste condotte in tale settore hanno dimostrato che più forte è il legame

(89) Ricerca condotta da Cittadinanzattiva fra settembre 2000 e aprile 2001 in 40 città italiane in 87 istituti scolastici secondari.



con il lavoro, maggiori sono gli indici di difficoltà e di **esclusione** dal percorso formativo scolastico, che si manifestano attraverso basso rendimento, bocciature, assenze, e rimproveri. Infatti, anche se non lasciano la scuola, i **minori lavoratori** le attribuiscono un ruolo secondario, funzionale solo al conseguimento della licenza media, e conseguentemente strumentale rispetto al lavoro. Attualmente la scuola non è un contesto sufficientemente forte da agire come modello alternativo o parallelo, e mentre il lavoro assume un valore positivo, vacilla l'immagine della scuola come strumento di crescita culturale e di sviluppo interiore.

L'educazione ai diritti umani, all'ambiente, allo sviluppo, l'educazione sentimentale, l'interculturalità, la cultura della pace, l'educazione ai valori, l'etica, l'educazione civica sono tutti esempi di attività didattiche formative ancora troppo poco sperimentate nei *curricula* tradizionali, ad eccezione di rari casi legati alla coscienza professionale di gruppi o singoli docenti. Queste «**nuove educazioni**» si pongono l'obiettivo comune di superare la barriera esistente tra la scuola e la vita, cercando di motivare gli studenti e di coinvolgerli in un processo partecipato di crescita ed elaborazione di concetti e conoscenze ad alto livello etico ed intellettuale, centrati su problematiche reali che contraddistinguono l'epoca attuale. Assume un'importanza fondamentale far comprendere ai ragazzi il senso del vivere civile, predisponendo in loro la curiosità e la capacità di «conoscere per saper gestire». Questo è il compito principale che dovrebbe assumere ogni ente educativo, primo fra tutti la scuola, oltre alla famiglia naturalmente.

La partecipazione a progetti di sostegno a distanza (SAD), diffusa soprattutto nelle scuole materne, elementari e medie, viene considerata un valido esempio formativo per rafforzare le attività multiculturali e di educazione allo sviluppo, alla pacifica convivenza ed alla solidarietà tra i popoli.

Alcune associazioni già collaborano attivamente con le scuole, o più spesso con singole classi, che si sono mostrate disponibili ad integrare il proprio pacchetto formativo.

Un esempio interessante è fornito dal programma di **educazione alla legalità** condotto da alcune realtà locali. L'educazione alle legalità è stata intesa in senso ampio, come condivisione di valori per la prevenzione di atteggiamenti anche di sola accettazione passiva di illegalità, e come risveglio delle coscienze, per la promozione e diffusione di una cultura antimafiosa, soprattutto in quelle

aree del nostro Paese maggiormente interessate al fenomeno. La parola legalità, dunque, è stata associata, non più soltanto alle aule giudiziarie, ma ai comportamenti della vita quotidiana, data la propensione della nostra società a tollerare piccole illegalità considerate come atti accettabili o espressioni di furbizia. Attraverso incontri in classe con magistrati ed esperti o attraverso manifestazioni pubbliche, si è cercato di rendere visibile l'impegno della scuola italiana contro la mafia e contro la «cultura mafiosa», anche attraverso il prevenire del formarsi di simili mentalità nei nuovi cittadini.

Allarmante del resto è il dato secondo cui ogni anno vengono denunciati **tra i banchi di scuola 2000 reati penali**. Si tratta per lo più di furti, telefonino in testa, e piccole e grandi violenze. Molto diffusa è poi l'estorsione, anche se difficile da scoprire, in quanto i genitori se ne accorgono solo quando le cifre iniziano ad essere importanti. La fascia d'età coinvolta è compresa tra 11 e i 18 anni, senza esclusione di classi sociali.

Anche rispetto alla **prevenzione dell'abuso** sui minori la scuola potrebbe assumere, con adeguati programmi formativi per i docenti e campagne di informazione per gli alunni, un ruolo strategico. Invece allo stato attuale solo il 7%<sup>90</sup> delle situazioni di abuso vengono segnalate attraverso il circuito scolastico.

Ma la scuola può avere un ruolo chiave anche rispetto al fenomeno migratorio, sia fornendo le basi per una **cultura dialogica delle diversità**, abbattendo i pregiudizi e le xenofobie esistenti, sia fornendo ai giovani immigrati la possibilità di una piena integrazione sociale e culturale.

In merito alla **partecipazione dei ragazzi**, lo Statuto degli studenti e delle studentesse della scuola secondaria, approvato nel 1998, avrebbe dovuto rendere i ragazzi protagonisti del loro iter scolastico. Le scuole hanno però incontrato difficoltà nell'attuazione, dovute sostanzialmente a chiusure e resistenze culturali, quali una concezione tradizionale della scuola centrata sul ruolo svolto dagli insegnanti e non sulla partecipazione dei ragazzi. Da una ricerca condotta fra settembre 2000 e aprile 2001, in 87 istituti scolastici secondari<sup>91</sup> di 40 città italiane, emerge che il livello di conoscenza, oltre che di attuazione, del documento nelle scuole è molto basso. Nel 60% delle scuole non c'è un insegnante o un responsabile amministrativo che illustri lo Statuto agli studenti spiegandone i

(90) Fonte CISMAI (Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia), ricerca del 1999.

(91) Ricerca condotta da Cittadinanzattiva.



contenuti, e quando ciò avviene è da attribuire alla discrezione del singolo. Solo il 33% delle scuole monitorate interpella gli studenti per esprimere un giudizio sulle attività e sul funzionamento dell'istituto. Dalla ricerca emerge inoltre un quadro preoccupante dell'associazionismo studentesco, in quanto in una scuola su due non esiste, né sono rintracciabili procedure per il riconoscimento delle associazioni. Si può pertanto sostenere che a livello scolastico le esperienze di partecipazione sono ancorate a meccanismi più formali che sostanziali, e poco diffusi fra gli stessi ragazzi. Del resto anche il monitoraggio di tali processi partecipativi è attuato solo da adulti.

Anche la valutazione della qualità dei servizi, e della didattica in modo particolare, potrebbe costituire una svolta nello sviluppo dell'autonomia, se fossero offerti agli studenti gli strumenti e la possibilità di valutare l'operato dei propri docenti, la didattica ed i servizi erogati dalla scuola attraverso spazi appositi di dibattito e riflessione e questionari. Tuttavia, il controllo della qualità dei servizi erogati dal sistema italiano dell'istruzione non è ancora entrato nelle prospettive di riforma attuate fino ad oggi.

*Alla luce di tali considerazioni, e tenendo presente la posizione privilegiata che la Scuola può rivestire nel percepire le situazioni di emergente disagio giovanile, nonché il ruolo che potenzialmente è in grado di occupare per interagire con i giovani e favorire la loro crescita morale, il Gruppo raccomanda:*

- ▶ un aggiornamento ed una valorizzazione della scuola affinché sia in grado di far fronte alle nuove esigenze delle odierne generazioni, anche attraverso l'integrazione delle discipline con le «nuove educazioni», selezionate anche considerando lo specifico contesto in cui si opera e con il coinvolgimento attivo dei ragazzi;
- ▶ di favorire lo sviluppo di processi di partecipazione attiva che non siano solo formali o prerogativa di gruppi ristretti.

c) scuola per i soggetti in particolare difficoltà: il caso dei minori disabili, dei minori stranieri e zingari

La crescente presenza di **alunni stranieri** è ormai un dato strutturale del nostro sistema scolastico. Nell'anno scolastico 1999-2000, gli allievi con cittadinanza

straniera che hanno frequentato le scuole italiane sono stati 119.679, di cui il maggior numero nelle scuole elementari (52.973)<sup>92</sup>.

Tale fenomeno ha creato, e pone ancora oggi, una serie di problemi attribuibili, in parte, al carattere relativamente recente del fenomeno, ed in parte all'**eterogeneità dei flussi** distribuiti sul territorio nazionale con modalità e consistenza molto diversificate. La Commissione per le Politiche d'Immigrazione, ad esempio, sottolinea come in Lombardia la percentuale degli alunni stranieri è pari al 24,53% contro, ad esempio, il 2,81% del Friuli Venezia Giulia.

Inoltre va sottolineato come i bambini migranti provengono da **esperienze differenti**, basti pensare ai «bambini di seconda generazione», nati in Italia ma da genitori stranieri, e ai bambini arrivati invece solo recentemente, soli o con la famiglia, oppure ancora a seguito del ricongiungimento familiare.

Uno dei problemi maggiori è costituito dai **ritardi nella preparazione**, spesso conseguenza anche di svantaggi sociali. Secondo alcune fonti il tasso di ritardo scolastico dei bambini immigrati risulterebbe pari al 30% nella scuola elementare, ed al 56% nella scuola media<sup>93</sup>.

Un altro nodo riguarda **l'apprendimento della lingua italiana**, soprattutto per i nuovi arrivati. I mediatori culturali madre lingua sono poco impiegati ed il loro coinvolgimento dipende dalle risorse e dalla sensibilità degli Enti Locali.

Una riflessione a parte merita la questione della **scolarizzazione dei minori zingari**. I bambini ed i ragazzi in età d'obbligo scolastico sono circa 30.000 di cui 19.000 obbligati alla frequenza della scuola elementare e 11.000 a quella della scuola media. Tuttavia i ragazzi Rom e i Sinti, cittadini italiani a tutti gli effetti, che frequentano la scuola elementare sono circa 5.100, mentre quelli frequentanti la scuola media sono circa 1.700<sup>94</sup>. I dati del Ministero della Pubblica Istruzione confermano dunque che **il tasso di evasione scolastica** è altissimo, pari al 73,2% nelle scuole elementari, e all'84,6% nelle scuole medie.

L'auspicata scelta di inserire i minori zingari in classi comuni (attuata dall'anno scolastico 1965-66) non ha dunque di per sé risolto i problemi esistenti, come dimostrato

(92) Rapporto della Commissione delle Politiche d'integrazione degli immigrati.

(93) Rapporto sulla discriminazione razziale in Italia di Save the Children Italia.

(94) Dati Ministero P.I., ottobre 2000, in Opera Nomadi Appunti relativi alle indagini sugli alunni appartenenti a Comunità Rom.



dalla frequenza saltuaria e dal **basso rendimento** scolastico dei minori zingari. Se è pur vero che la vita nei campi nomadi non si concilia con quella scolastica, che esistono resistenze nella scolarizzazione dei bambini, dovute in parte al timore di una perdita della propria identità culturale, in parte alla difficoltà di riconoscerne l'utilità, visto che si tratta di comunità in buona parte fondate su culture orali, occorre riconoscere che la scuola italiana è ancora oggi impreparata all'accoglienza nelle classi di questi bambini, spesso ritenuti «troppo vivaci», ed alle volte con poca padronanza della lingua italiana.

Gli **interventi di supporto** rimangono poi esperienze circoscritte, nonostante la C.M. n° 207 del 1986 sancisca il diritto allo studio dei minori zingari, ed è facile riscontrare l'impreparazione degli insegnanti, oltre che della scuola nel suo complesso, ad accogliere questi minori nelle classi.

La scuola del resto non viene concepita come strumento di integrazione e di promozione sociale anche da parte dei Rom, ma al contrario come un potenziale strumento di deculturazione, dal quale bisogna prendere le distanze per salvaguardare la propria identità. Inoltre viste le ostilità ambientali, l'insuccesso e la paura di non essere all'altezza, che spesso accompagnano l'esperienza scolastica di questi bambini, si sviluppa in loro la diffidenza nell'interagire con gli altri.

Per quanto concerne i **minori disabili** occorre rilevare che la loro integrazione nella comunità scolastica è ancora ostacolata dalla presenza di **barriere architettoniche** nelle scuole, con particolari carenze registrate nel Sud del Paese, nonostante la legge 118/71<sup>95</sup> ne prevedeva l'abbattimento e dall'accesso al sistema dei **trasporti pubblici**. Ad esempio, secondo una ricerca<sup>96</sup> condotta attraverso la distribuzione di un questionario ai docenti di educazione fisica di 418 istituti della scuola media inferiore e superiore, solo una scuola su 4 avrebbe provveduto ad abbattere le barriere architettoniche che limitano l'accesso alle palestre, ed il 50% degli insegnanti si dichiara assolutamente impreparato a fronteggiare l'handicap degli alunni disabili, in quanto non hanno ricevuto alcuna preparazione in merito.

Alcuni operatori ed associazioni hanno evidenziato come negli ultimi anni sono stati riscontrati problemi e ritardi

nella formazione degli **insegnanti di sostegno**, a cui va aggiunta una nuova grave difficoltà derivante dai tagli alla spesa per il personale. L'ultimo concorso pubblico per l'insegnamento, ad esempio, non ha adeguatamente preso in considerazione il ruolo chiave svolto dagli insegnanti di sostegno per l'intera scuola.

Si denota comunque che la scuola, costituisce spesso un ambiente «non accogliente» per i giovani, ma luogo in cui, soprattutto per coloro che appartengono ai gruppi sociali più vulnerabili, avvengono discriminazioni. Inoltre il diritto all'accesso all'istruzione scolastica, dovrebbe ricomprendere anche una attenzione per il buon esito del processo formativo. Invece considerando i dati incrociati sul rapporto fra provenienza familiare e successo scolastico, si nota che «all'aumento della scolarità in generale non è corrisposta un'omogeneizzazione dei livelli di istruzione dei diversi strati della società italiana. In particolare, la scolarizzazione dei giovani continua a dipendere in misura marcata dall'estrazione sociale, così come viene rilevata dal livello di istruzione dei genitori e dal loro status occupazionale. I giovani che provengono da famiglie culturalmente e materialmente privilegiate hanno maggiori probabilità di evitare incidenti di percorso ... e di conseguire titoli di studio elevati. La scuola non è riuscita a colmare le disuguaglianze sociali che scaturiscono dalle risorse messe a disposizione e dai vincoli imposti dagli ambienti familiari»<sup>97</sup>.

*Pertanto il Gruppo Raccomanda:*

- ▶ di utilizzare la scuola per garantire una piena integrazione dei ragazzi stranieri, predisponendo apposite risorse e programmi idonei;
- ▶ di garantire una piena ed effettiva scolarizzazione dei minori zingari, predisponendo misure di sostegno e piani d'azione che tengano conto delle esigenze del territorio e delle peculiari caratteristiche del gruppo zingari ivi insediato;
- ▶ di continuare la linea intrapresa per realizzare una vera educazione inclusiva dei minori disabili, ponendo particolare attenzione alle troppe barriere architettoniche ancora esistenti negli edifici scolastici.

(95) Art. 27 Legge 118/71.

(96) La ricerca è stata condotta da La Fabbrica un istituto che promuove i servizi per la didattica, in Italia Oggi, 19.06.2001.

(97) Giancarlo Gasperoni, «L'esperienza scolastica: scelte, percorsi, giudizi. In «Giovani verso il Duemila. Quarto Rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia» a cura di Carlo Buzzi, Alessandro Cavalli e Antonio Cavalli, Il Mulino, 1997.



## 2. Sistema formativo extrascolastico (art. 31)

Occorre in primo luogo rilevare che la strutturazione rigida in «sistema formativo scolastico» e «sistema formativo extrascolastico» appare insufficiente e limitativa, in quanto per i ragazzi e le ragazze adolescenti le esperienze si compenetrano e si integrano (scuola, famiglia, tempo libero).

Il «tempo libero» comunque è sicuramente fonte di messaggi educativi, teatro di relazioni interpersonali significative, il cui peso specifico si potenzia con l'aumentare dell'età. Sono molte le associazioni italiane coinvolte nell'organizzazione di attività ricreative per i ragazzi e per i più piccoli, comprendenti attività di sostegno didattico per i ragazzi più disagiati, a rischio di devianza o emarginati, campus estivi, laboratori, corsi di vario genere ed attività sportive.

Purtroppo, specie nei contesti più urbanizzati, si assiste ad una costante diminuzione del tempo libero, inteso come tempo che i bambini e i ragazzi possono organizzare e spendere autonomamente, sostituito da un tempo «programmato», alla cui costruzione raramente partecipano i bambini stessi. Infatti il timore per la sicurezza dei bambini, in contesti urbani vissuti come «pericolosi», gli impegni lavorativi di entrambi i genitori o la difficoltà a trovare supporto nelle reti familiari/amicali spingono i genitori a cercare soluzioni «protette», che allontanino il pericolo e garantiscano l'assistenza ai figli. Il risultato è non solo il tempo prolungato a scuola che svolge comunque un ruolo sociale, ma più frequentemente, la costruzione di una «agenda» fittissima di impegni che vanno dai corsi di lingua a quelli sportivi, alle iniziative ricreative.

L'esito educativo di questo «tempo libero programmato» è che i bambini sempre più raramente hanno la possibilità di costruire percorsi di vita insieme ai coetanei, in quanto stanno sempre più con educatori o allenatori o comunque con figure adulte «che si prendono cura di loro». Inoltre il messaggio implicito veicolato è che «la città», specie il contesto urbano, è un luogo non adatto a loro, pericoloso, estraneo.

Spazi di tempo libero sempre maggiori vengono «conquistati» con l'aumento dell'età, anche in ragione del processo oppositivo al mondo adulto che caratterizza l'adolescenza e per lo scarso interesse che le associazioni e le organizzazioni giovanili riescono ad avere per i ragazzi. Il che è dimostrato dai più recenti dati<sup>98</sup> secondo cui, consi-

derando la fascia d'età 6-19, solo l'1,5% ha partecipato a riunioni di associazioni ecologiche, l'8,5% di associazioni culturali, il 7,3% di associazioni di volontariato ed il 3,2% di associazioni non di volontariato. Questa conquista di tempo libero si traduce però con difficoltà in un rapporto dialettico ed educativo/formativo fra gruppi di ragazzi e territorio, in quanto il territorio sta progressivamente perdendo le sue competenze educative.

Appare dunque necessario riscoprire il valore del Sistema Formativo Integrato, cioè di quella dinamica che si esprime a livello territoriale e che si concretizza nella comunicazione fra tutte le «agenzie di socializzazione» (scuola, famiglia, istituzioni, media, associazioni) presenti in modo che si creino percorsi integrati e non contraddittori. Occorre creare occasioni per i bambini e i ragazzi che facciano fronte ai bisogni delle famiglie ma che tengano conto del diritto al gioco, alla scoperta, alla vita con i coetanei, alla sperimentazione di sé. Non «pianificando» ogni singolo istante e ogni singola occasione, ma costruendo un sistema nel quale siano presenti opzioni diverse, e nel quale i bambini e i ragazzi stessi abbiano la possibilità di dire la loro.

In questi anni si è tentato di superare questa dimensione, ed in particolare due sono i **campi di intervento principali**. Da una parte la maturata attenzione alla costruzione di una più diffusa cultura per l'infanzia e l'adolescenza, sviluppata attraverso i Piani Nazionali per l'Infanzia adottati dal Parlamento, di cui la legge 285/97 è uno dei principali aspetti pratici realizzati su scala nazionale; dall'altra il processo di autonomia della scuola e in particolare il passaggio ai Piani dell'Offerta Formativa (POF), che sono il progetto educativo e formativo di cui ciascun Istituto si deve dotare e che, tra le altre cose, deve collegarsi alle risorse educative e formative extrascolastiche espresse dal territorio. Queste due grandi linee di azione sono già operative e sebbene le linee generali siano positive, si riscontrano contraddizioni tra la legislazione, la pratica e le procedure.

Per ciò che riguarda la **legge 285/97**, si rileva come le molte iniziative poste in essere, pur se molto positive, sembrano essere il più delle volte legate al finanziamento di quel singolo anno, stentano a diventare «sistema» nel complesso delle offerte e delle occasioni per i bambini e i ragazzi. Sono più «estemporanee» che finalizzate a divenire patrimonio consolidato.

In relazione al **processo di autonomia della scuola**, a livello territoriale è ancora fortemente carente la connessione fra scuola e risorse educative e formative del terri-

(98) «I numeri Italiani», della serie: Quaderni del Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2000. I dati riportati sono relativi all'anno 1997.





torio, anche se la linea di tendenza dovrebbe essere quella della costruzione di percorsi educativi e formativi fra di loro integrati. Il processo di autonomia della scuola dovrebbe infatti essere centrato sul rapporto fra risorse didattiche e risorse/esigenze del territorio in cui è inserita la scuola, ma questa osmosi è solo all'inizio e ancora non si hanno dati apprezzabili che portino a letture condivise circa i risultati che si stanno raggiungendo.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

- ▶ di sviluppare a livello locale e nazionale linee di azione che promuovano l'integrazione fra le Agenzie educative e di Socializzazione (ad esempio prevedendole nei Piani Nazionali Infanzia, nelle linee di indirizzo didattico per le scuole, promuovendo ricerche e relazioni nazionali su questo tema, monitorando i processi che vengono avviati, etc.);
- ▶ di inserire la previsione di questa modalità di intervento educativo e formativo integrato (fra scuola, famiglia, tempo libero, media, organizzazioni non governative, etc.) nelle norme applicative delle leggi quadro che stanno ridisegnando il panorama del welfare state, come ad esempio la legge 328/00;
- ▶ di stimolare le città e il territorio locale a sviluppare iniziative che rendano possibile per i ragazzi la possibilità di auto-organizzare il proprio «tempo libero» non più e soltanto sulla base dei ritmi degli adulti (ad esempio, intervenendo sulle condizioni generali di sicurezza, di accessibilità alla mobilità, sulla fruizione delle occasioni artistiche e culturali, sulla possibilità di organizzare eventi ed iniziative da parte dei ragazzi stessi, sulla continuazione di esperienze positive per i bambini e i ragazzi come quelle legate alle Città sostenibili amiche dei Bambini e delle Bambine, le giornate ecologiche, le esperienze di «Città Educative», etc.).



## IX. misure speciali per la tutela dei minori

### 1. Minori richiedenti asilo e minori stranieri non accompagnati (art. 22)

In Italia si sta registrando un continuo incremento della presenza di minori stranieri non accompagnati, come dimostrato dai dati resi noti dal Comitato Minori Stranieri, secondo cui sarebbero 8307 i minori giunti in Italia al 31 dicembre 2000, di cui ben l'88% di sesso maschile e l'87% nella fascia d'età sopra i 15 anni.

A differenza, però, degli altri Paesi europei, in Italia i minori ed adolescenti non accompagnati non presentano **richieste di asilo**, anche nei casi in cui sussisterebbero i presupposti. Tale atteggiamento deriva, probabilmente, anche dalla scarsa conoscenza della materia da parte delle autorità preposte al trattamento dei casi, dalla diversa interpretazione della normativa vigente in materia di immigrazione, asilo, e diritto minorile (si tenga presente che non esiste allo stato attuale una legge organica sull'asilo), nonché dalla mancanza di formazione di personale preposto alla tutela ed assistenza dei minori. Nella prassi spesso accade che, proprio a causa delle diverse interpretazioni normative, non viene disposto alcun tipo di provvedimento in favore degli adolescenti non accompagnati richiedenti asilo, né da parte del Tribunale per i minorenni, che dovrebbe decidere sullo stato di abbandono, né da parte del giudice tutelare, che dovrebbe provvedere alla nomina del tutore.

**Il fenomeno in Italia si caratterizza**, invece, per una forte prevalenza di adolescenti di sesso maschile provenienti specialmente dal Marocco, dall'Albania e dall'Europa dell'Est, che giungono nel nostro Paese spinti dalla speranza di trovare un lavoro ed un futuro migliore. Generalmente i genitori sono consenzienti, ed anzi, spesso, hanno investito nel figlio, contraendo debiti per il pagamento del viaggio nella speranza che possa poi mandare un aiuto economico a casa. I minori di frequente sono ben informati sulla struttura in cui verranno accolti, e vi si dirigono subito dopo lo sbarco. Tratto comune di tale «emigrazione» è poi l'irregolarità di ingresso che, affiancata alle contraddizioni ed alle lacune normative, rende lo *status* di questi minori particolarmente incerto. La materia risulta infatti disciplinata in parte da leggi che regolano il fenomeno migratorio, ed in parte dalla normativa riguardante i minori;

per lo più regolata da circolari ministeriali e da «linee guide» interne al Comitato per i Minori Stranieri, ed infine influenzata dalla discrezionalità delle singole Questure e dei singoli Tribunali coinvolti.

Il minore straniero non accompagnato che giunge in Italia deve essere segnalato al **Comitato per i minori stranieri** che, dopo aver disposto delle indagini nel Paese d'origine, decide se dar luogo al **rimpatrio**<sup>99</sup>. L'attuale orientamento del Comitato è quello di considerare la soluzione del rimpatrio come tendenzialmente rispondente al superiore interesse del minore, di fatto senza tener in alcuna considerazione l'opinione del ragazzo e della sua famiglia, nonché senza valutare le condizioni economico-sociali del Paese d'origine, né le opportunità di studio, formazione, lavoro ed assistenza ivi esistenti. Le preoccupazioni, circa l'operato del Comitato, sono rafforzate dal fatto che vi sono numerose pressioni che spingono per trasformare il rimpatrio in uno strumento che serva a scoraggiare nuovi arrivi irregolari, contribuendo così al sistema di controllo e repressione dell'immigrazione clandestina. Nel decidere se rimpatriare il minore o consentirne la permanenza in Italia il criterio preminente dovrebbe invece essere quello del suo superiore interesse, da valutare caso per caso, sulla base di alcuni elementi chiave.

Nel tempo necessario a prendere una decisione il minore riceve un «permesso di soggiorno per minore età», oppure se la magistratura minorile o i servizi sociali locali dispongono l'affidamento del minore, questi riceverà un «permesso di soggiorno per affidamento»<sup>100</sup>. Tale percorso nella pratica non è così lineare e numerosi sono le perplessità ed i problemi connessi.

Innanzitutto **i tempi di attesa** per le indagini sono lunghissimi, anche a causa delle oggettive difficoltà e degli scarsi mezzi per avviare le ricerche nel paese di origine. Le indagini dovrebbero iniziare entro 60 giorni dalla segnalazione<sup>101</sup>, mentre non è stabilito alcun termine per la conclusione del procedimento. L'attesa e la forte incertezza sul proprio futuro hanno, ovviamente, un'influenza negativa sul minore, che nel frattempo rimane presso la

(99) Testo Unico 286/98, art. 33, DPCM 535/99.

(100) Circolare del Ministero dell'Interno 9.4.2001.

(101) Circolare del Ministero dell'Interno 9.4.2001.



struttura di accoglienza senza possibilità di integrazione, e che, spinto dal timore di essere rimpatriato, opta facilmente per percorsi di devianza.

Altro punto critico della procedura è l'**ascolto del minore**. Infatti il minore deve essere sentito dai servizi sociali del comune in cui è domiciliato<sup>102</sup>, con il rischio che tali servizi dovendo farsi carico, anche dal punto di vista economico, dell'accoglienza di questi minori, tendano di fatto a ridurre al minimo il numero di minori stranieri accolti.

Infine nel caso di rimpatrio disposto contro la volontà del minore e della sua famiglia, caso abbastanza frequente, non vi è alcuna disposizione di legge che stabilisca chiaramente quale organo debba eseguire il rimpatrio, ed in quali casi possa essere eseguito un **rimpatrio coatto**, così come non è chiaro lo *status* del minore che si sottrae a tale provvedimento. In passato sono stati eseguiti rimpatri coatti ad opera della Polizia, simili a delle vere e proprie espulsioni, e ci sono segnali che fanno temere che si stia nuovamente procedendo in tale direzione.

Il «**permesso di soggiorno per minore età**»<sup>103</sup> ha poi destato il malcontento degli operatori, in quanto una circolare del Ministero dell'Interno ha stabilito che esso non consente di esercitare attività lavorativa e non è prorogabile al raggiungimento della maggiore età. Di conseguenza i minori non potranno più essere avviati nei percorsi di inserimento che prevedevano l'iscrizione a corsi di formazione professionale seguiti dall'inserimento nel mondo del lavoro, sperimentati con successo negli anni passati, mentre i neo-maggiorenni, essendo privati del permesso, diventeranno passibili di espulsione.

Per quanto riguarda invece il «**permesso per affidamento**», data la scarsa chiarezza normativa, molteplici sono i dubbi interpretativi. Innanzitutto, non è chiaro se per disporre l'affidamento (di competenza della magistratura minorile e dei servizi sociali locali)<sup>104</sup> si debba attendere la decisione del Comitato per i Minori Stranieri circa la permanenza del minore in Italia, né se la disposizione dell'affidamento incida sulla decisione relativa al rimpatrio. Vi è inoltre una fortissima disomogeneità sul territorio riguardo ai provvedimenti dei Tribunali per i minorenni, in quanto alcuni dispongono l'affidamento per tutti i minori non accompagnati segnalati, alcuni solo per gli infra quattordicenni, mentre altri ancora non dispongono af-

fidamenti per alcun minore non accompagnato sostenendo, in contrasto con la legge italiana sugli affidamenti, che la competenza sia del Comitato per i Minori Stranieri.

La preoccupazione condivisa da tutti gli operatori è che se la politica del rimpatrio assistito dovesse acquisire caratteri di sistematicità si assisterebbe alla inevitabile *clandestinizzazione* del fenomeno.

*Alla luce di tale allarmante situazione, e tenendo presente che i minori stranieri non accompagnati sono prima di tutto minori, e come tali titolari di tutti i diritti sanciti nella Convenzione il Gruppo raccomanda:*

- ▶ *l'emanazione di una legge organica in materia di asilo, in cui vengano espressamente indicate le competenze degli organi di giustizia minorile e dei rappresentanti legali/tutori, in modo da garantire l'adozione di provvedimenti che effettivamente tutelino l'interesse superiore del bambino/a e adolescente non accompagnato richiedente asilo;*
- ▶ *che siano chiariti tutti gli aspetti normativi della disciplina relativa ai minori stranieri non accompagnati, eliminando le numerose contraddizioni e colmando le lacune presenti nel nostro sistema, in maniera da tutelare i minori stranieri non accompagnati da politiche di controllo dell'immigrazione clandestina che possano limitare il riconoscimento dei loro diritti, ed in maniera da garantire un'omogeneità di trattamento a livello nazionale;*
- ▶ *che la scelta tra accoglienza del minore in Italia e rimpatrio nel paese d'origine:*
  - ▶ *non venga influenzata da finalità di controllo dell'immigrazione clandestina, ma si fondi sulla valutazione del «superiore interesse del minore», definito caso per caso anche in base a standard predefiniti e tenendo conto dell'opinione del minore e dei suoi familiari, nonché delle condizioni economico-sociali nel contesto d'origine;*
  - ▶ *sia assunta con procedure tali da consentire l'effettiva partecipazione del minore, compresa la nomina di un tutore;*
  - ▶ *sia assunta in tempi rapidi;*
  - ▶ *siano favoriti i percorsi di integrazione dei minori stranieri in Italia, consentendo anche ai minori titolari di permesso di soggiorno «per minore età» di esercitare attività lavorative ed al compimento dei 18 anni di convertire tale permesso, ove ne sussistano le condizioni, in permesso per lavoro o per studio;*
  - ▶ *di sostenere progetti di cooperazione allo sviluppo nelle aree da cui provengono i minori stranieri presenti in Italia, in modo da migliorare significativamente le condizioni di vita dei minori e delle loro famiglie.*

(102) DPCM 535/99, art. 7; Circolare del Ministero dell'Interno 9.4.2001; Linee Guida del Comitato per i minori stranieri 11.1.2001.

(103) DPR 394/99, art. 28; Circolare del Ministero dell'Interno 13.11.2000; Circolare del Ministero dell'Interno 9.4.2001.

(104) Legge 184/83, artt. 2, 4, 37 bis.



## 2. I minori nel sistema della giustizia minorile (art. 40)

a) La riforma del processo penale minorile

Dalle statistiche sui **minori denunciati** alle procure per i minorenni, riferibili ai minori imputabili secondo il diritto italiano, cioè che hanno compiuto i 14 anni di età al momento della commissione del fatto, emerge il fenomeno inquietante dell'alta percentuale di **minori stranieri** sul totale dei denunciati. Infatti su 42.107 minori denunciati nel 1998 in Italia, ben il 25,9% (10.926) è costituito da minori stranieri, dei quali 5.881 provengono dalle regioni della ex Jugoslavia, 1.660 dal Marocco, 1.305 dall'Albania. I reati più comuni sono il furto per coloro che provengono dalla ex Jugoslavia e dall'Albania, e spaccio e produzione di stupefacenti per i minori che arrivano dal Marocco e dall'area Maghrebina in generale<sup>105</sup>.

Accade frequentemente che il minore straniero non accompagnato o comunque privo di un ambiente familiare di riferimento, arrivato in Italia venga «intercettato» dalla rete delinquenziale ed inserito in un'attività criminale. Il ragazzo si lega così a figure malavitose che diventano spesso il suo unico punto di riferimento, e costituiscono il primo, ed alle volte unico, contatto con la realtà sociale italiana. Del resto questi ragazzi sono abituati ad un'autonomia ed indipendenza, proprie delle vite da strada, e sono spesso restii ad ogni contatto con le istituzioni e con gli operatori sociali, anche per il timore di essere rimpatriati coattivamente.

**La riforma del processo penale** minorile nel 1988<sup>106</sup> ha introdotto il principio della residualità della detenzione, prevedendo i Centri di Prima Accoglienza (CPA), la sospensione del processo e la messa alla prova. Questo principio tuttavia ha trovato una effettiva applicazione solo con riferimento ai minori italiani, mentre viene applicato in via del tutto marginale rispetto ai minori stranieri, per i quali la destinazione «tipica» continua ad essere l'Istituto Penale Minorile (IPM). Gli Istituti Penali Minorili in Italia sono 17, dislocati in quasi tutte le regioni, soltanto quattro<sup>107</sup> sono dotati di sezione femminile, e soprattutto si rileva una diversa connotazione di tali istituti tanto che quelli che hanno intrapreso esperienze innovative di sperimentazione sono stati denominati «istituti aperti», in

contrapposizione agli altri istituti. I dati rilevati e disponibili riguardano gli *ingressi* e non gli *entrati*, vale a dire che i minori che sono transitati più volte in IPM nel corso dell'anno vengono conteggiati tante volte quanti sono stati gli ingressi. Nel 2000 su un totale di 1.886 ingressi, 779 erano minorenni italiani e 1.107 stranieri. La differenza tra i due sessi è spiccata per la componente italiana, le ragazze hanno costituito nel 2000 solo il 3% degli ingressi, mentre diminuisce per quella straniera che, nello stesso anno, ha registrato una percentuale femminile pari al 32%. A Torino, ad esempio, nel 1999 di 219 ingressi in IPM il 49,8% è rappresentato da minori stranieri, il 32,4% da zingari e solo il 17,8% da italiani. E la situazione è analoga in tutti gli altri Istituti del Centro Nord, mentre una percentuale maggiore di minorenni italiani si riscontra solo negli IPM del Sud Italia e delle Isole, tra cui Palermo e Napoli.

**Il Centro di Prima Accoglienza**<sup>108</sup> (CPA) in cui viene condotto il minore subito dopo il fermo o l'arresto, e dove si tratterà per un massimo di 96 ore durante le quali si cercherà di raccogliere quante più informazioni possibili sul suo conto, in molti casi è l'unico momento di possibile contatto tra minore ed istituzioni. **Funzione** del CPA dovrebbe essere quella di trattamento e conoscenza del minore e coordinamento dei servizi operanti sul territorio, ma troppo spesso si riduce al trattamento dei casi meno drammatici, di più facile soluzione e per i minori stranieri tale obiettivo è mancato. Nei Centri di Prima Accoglienza sono transitati nel 1998, 4.222 minori di cui 1.917 italiani e 2.305 stranieri, e dai dati emerge che all'uscita dal CPA il 38% dei minori è andato in custodia cautelare. Occorre però rilevare che il 59% dei minori in custodia cautelare nel 1998 è rappresentato proprio dai minori stranieri.

Le misure della **permanenza in casa e del collocamento in comunità** sono applicate prevalentemente ai minori italiani, poiché spesso i minori stranieri sono privi di un'abitazione familiare, mentre rispetto al collocamento in comunità, accade spesso che il ragazzo scappi per tornare allo stato di clandestinità e reinserirsi nell'ambiente criminale, con un forte rischio di recidiva. Così, da un'indagine condotta da un gruppo di lavoro presso l'USSM nell'area piemontese emerge che, tra il gennaio 1998 ed il dicembre 1999, l'esito positivo dei minori stranieri collocati in comunità non è stato superiore al 15%.

(105) «Relazione sull'Infanzia e sull'Adolescenza in Italia-6 aprile 2001» della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali, Osservatorio per l'Infanzia e l'Adolescenza.

(106) DPR 448/88.

(107) Milano, Torino, Roma e Nisida.

(108) L'art. 18 del DPR 448/88 prevede che il p.m., ricevuta la notizia del fermo o dell'arresto del minore, dispone che sia accompagnato prontamente in un centro di prima accoglienza o una comunità pubblica o autorizzata.



Misura innovativa introdotta dalla riforma è la **sospensione del processo e la messa alla prova**<sup>109</sup>. La **ratio** dell'istituto è quella di consentire al giudice di valutare in concreto la possibilità di rieducazione ed inserimento nella vita sociale del minore. Il decreto di attuazione<sup>110</sup> del DPR 448/1988 stabilisce che il provvedimento di sospensione e messa alla prova sia adottato in base ad un progetto di intervento elaborato dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia finalizzato alla presa di coscienza del reato commesso ed alla responsabilizzazione, e la sua adozione presuppone una adesione del minore.

Dai dati dell'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile<sup>111</sup> emerge che dei 1.249 provvedimenti di «messa alla prova» concessi nel 1998, il 96% è stato concesso a minori italiani e solo il 4% è stato concesso a **minori stranieri**. Per i minori stranieri la misura ha sino ad ora trovato scarsa applicazione sia a causa della difficoltà pratica di applicarla in quanto presuppone la presenza e l'adesione del minore, sia in quanto data la complessità della misura c'è una tendenza a limitarne l'applicazione a quella popolazione minorile che ne garantisca il successo di applicazione.

**La mediazione nel sistema penale minorile**<sup>112 113</sup> è avviata in via sperimentale in alcune città italiane, tra cui Torino, Bari, Milano, Cagliari, Sassari, Catanzaro e Trento. Lo strumento della mediazione è visto come il mezzo più idoneo a garantire una rapida fuoriuscita del minore dal processo penale, ma è nota la difficoltà di applicare tale strumento ai minori stranieri, in primo luogo a causa della difficoltà di stabilire con loro un punto di contatto da cui partire per sviluppare poi un «progetto» di recupero preventivo e alternativo alla detenzione. In tale senso

(109) L'art. 28 del D.P.R. n. 448 del 22 settembre 1988 afferma che il Giudice possa disporre la sospensione del processo e la messa alla prova quando ritenga di dover valutare la personalità del minore all'esito di un periodo di prova. Il Giudice affida il minore ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per lo svolgimento delle attività di sostegno, osservazione, trattamento. Il giudice può altresì disporre prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e promuovere la conciliazione del minore con la persona offesa dal reato. La misura della sospensione può trovare applicazione sia nel corso dell'udienza preliminare che nel corso del dibattimento.

(110) D.l.vo n. 272 del 28 luglio 1989.

(111) Servizio statistica e ricerca, in <http://www.giustizia.it/studierapporti/Minorile/monitoraggi/art.28>.

(112) La mediazione penale è intesa come l'attività intrapresa da un terzo neutrale, al fine di ricomporre il conflitto tra le parti, attraverso la riparazione del danno alla vittima o la riconciliazione tra vittima e autore di reato.

(113) Si veda Mediazione e giustizia riparatoria nel sistema penale italiano, a cura del Ministero della giustizia, in <http://www.giustizia.it/studierapporti/mediazione.htm>.

assume grande importanza la formazione degli operatori che debbono possedere specifiche competenze professionali, nonché la stessa provenienza culturale, etnica e linguistica dei minori per facilitare la comunicazione e l'inserimento.

Di fatto dunque si assiste ad una vera e propria differenziazione di trattamento per i minori stranieri rispetto ai minori italiani, tanto che si configura una giustizia a doppio binario: misure alternative ed opportunità territoriali per i minori italiani, detenzione per i ragazzi stranieri. Il processo per i minori stranieri risulta molto spesso un rito celebrato a fantasmi, burocratico e dispendioso, poiché l'iter giudiziario ha tempi lunghi ed il minore nel frattempo, con la scadenza termini, è uscito dal carcere ed ha riguadagnato lo stato di clandestinità, il processo prosegue in sua contumacia e si conclude con una condanna spesso priva di alcuna efficacia.

Occorre inoltre evidenziare che la situazione dei **minori zingari** appare assimilabile a quella dei minori stranieri, anche se Sinti e Rom hanno la cittadinanza italiana, e che non ci sono dati a livello nazionale sul numero di zingari presenti negli IPM.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

- ▶ di adoperarsi affinché anche i minori stranieri e zingari possano efficacemente usufruire delle misure alternative agli Istituti Penali Minorili;
- ▶ di sviluppare dei programmi in collaborazione con gli enti territoriali ed in grado di coinvolgere i minori stranieri a rischio devianza al fine di sottrarli al percorso delinquenziale.

#### b) Recupero fisico e psicologico

La carenza di personale specializzato negli istituti e nei **servizi sociali** costituisce purtroppo un dato di fatto. I servizi sociali assumono spesso le sembianze di un sistema fortemente burocratizzato, cosicché di fatto è spesso rimessa all'iniziativa ed al buon senso dei singoli la gestione di tematiche delicate come quella del recupero e dell'inserimento sociale dei minori. Del resto un sistema penale sganciato dal sociale si presenta del tutto anacronistico per la realtà minorile, poiché negherebbe ogni possibilità di riabilitazione. Nei fatti accade però che i ragazzi escano dall'IPM senza alcun progetto di inserimen-



to sociale. Ad esempio, nell'IPM di Torino nel 1998, su 69 minorenni usciti ben 53 non erano accompagnati da alcun progetto, e dei restanti 16, solo per 6 era previsto un progetto congiunto tra USSM e altri servizi del territorio<sup>114</sup>. Con riferimento sempre a tal esempio si precisa però che il 56% degli ingressi nell'IPM di Torino proviene da altre realtà territoriali, e ciò riduce notevolmente la possibilità per gli operatori di progettare percorsi alternativi al carcere.

Negli ultimi anni si è rivelata sempre più pressante la necessità di dare delle risposte più adeguate alle esigenze e ai bisogni educativi dei minori denunciati, garantendo nello stesso momento la tutela dei diritti e soprattutto quello della ri-socializzazione. Accanto all'attività scolastica ed alla formazione professionale, strumenti indispensabili di recupero, maturazione e crescita, molto importanti sono anche le **attività di animazione culturale, sportiva e ricreativa**, il cui peso educativo-socializzante è significativo e da attuare in collegamento alle risorse del territorio. Ad esempio, il progetto sperimentale promosso da alcune associazioni<sup>115</sup>, successivo al protocollo d'intesa con l'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile del 29 luglio 1997, sui ragazzi dell'area penale, per la maggior parte soggetti molto problematici che avevano fallito in ambiti di socializzazione tradizionali (famiglia, scuola, esperienza lavorativa) ha ottenuto risultati positivi a dimostrazione che sport e cura dell'ambiente, come metafora della vita e strumento pedagogico, consentono la realizzazione di programmi di inclusione e favoriscono la mobilitazione delle risorse presenti sul territorio.

Per il **minore straniero** comunque l'incontro con il penale, prima col CPA, poi con l'IPM, costituisce un tardivo momento di incontro con le istituzioni. Ciò significa che l'educativo di strada, i servizi a bassa soglia, operatori di madre lingua e mediatori culturali non sono riusciti ad intercettare prima i minori arrivati in Italia. Quando il contatto è più precoce, coi ragazzi ambulanti, con parcheggiatori e lavavetri abusivi, con coloro che ancora non hanno maturato o sperimentato a fondo una scelta delinquenziale, allora le possibilità di successo sono maggiori.

Dal punto di vista della tutela dei minori assume grande rilevanza anche la tematica delle **detenute madri di bambini** che vengono costretti a vivere in carcere perché molto spesso non esistono soluzioni alternative. La maternità in

carcere si presenta con forti ripercussioni sul piano sociale, civile e culturale poiché si parla di negare ad un minore un'infanzia libera o un rapporto fondamentale come quello materno. Secondo i **dati**, relativi al 1998, le donne con almeno un figlio rappresentano il 53,7% della popolazione penitenziaria femminile. Fino al 30 giugno 1998 gli asili nido funzionanti all'interno degli istituti italiani erano 15, le detenute madri erano 44, i bambini che vivevano in carcere erano 49 e le detenute in stato di gravidanza erano 7<sup>116</sup>. La legge 40/2001 ha regolamentato la materia, ma non ha ancora risolto i problemi legati a tale triste realtà.

Sono allo studio sperimentazioni, ad esempio a Genova<sup>117</sup>, finalizzate alla realizzazione di incontri fra i bambini e genitori, padri e madri detenuti, al fine di garantire loro il diritto alla relazione familiare anche in questi casi. Si tratta di una prassi che si sta diffondendo, ma non esiste una linea di sviluppo organica, quanto piuttosto una serie di singole iniziative.

*Il Gruppo pertanto raccomanda:*

► *di investire in maniera più incisiva nel percorso riabilitativo del minore sia in termini di risorse umane da destinare a tale fondamentale funzione, che in termini di progetti individualizzati che dovrebbero sempre accompagnare il minore dal momento in cui entra in contatto con il sistema della giustizia penale.*

### 3. I minori appartenenti a minoranze (art. 30): i bambini zingari in Italia

Pur mancando delle rilevazioni specifiche su scala nazionale si stima che **gli zingari presenti in Italia** oscillino tra le 110 e le 120.000 unità, di cui circa il 60% costituito da minorenni. Da indagini di campione, poiché non sono mai stati fatti dei sondaggi, i minori risultano ripartiti nelle seguenti fasce d'età: 0 – 5 anni circa 22.000 unità, 6 – 14 anni circa 30.000 unità, 15 – 18 anni circa 14.000 unità<sup>118</sup>.

(116) La maternità in carcere. Aspetti problematici e prospettive alternative, Daniela Farano, La Rivista di Servizio Sociale, A.40, n.3, sett. 2000.

(117) Consorzio Sociale Agorà (Genova), progetto «Servizi educativi e carcere».

(118) Questi dati, come quelli relativi alla scolarizzazione dei minori, sono stati forniti dal ministero della P.I e aggiornati al mese di Ottobre del 2000.

(114) Commissione congiunta Ministero di Giustizia – Comune di Torino.

(115) L'Ape in gioco, UISP e WWF.



Si tratta dunque di una comunità numericamente consistente, ma formata da **diversi gruppi etnici**, in alcuni casi da tempo presenti sul territorio italiano ed in possesso della cittadinanza italiana (circa 70.000), in altri arrivati recentemente, come il più recente flusso proviene dall'Est Europeo (circa 45.000, di cui almeno un terzo nato in Italia), ed in particolare dal Kosovo, Macedonia, Bosnia, Montenegro, Serbia, ed alcuni anche dalla Croazia e dalla Slovenia.

Tuttavia la loro presenza è stata sottovalutata da parte del Governo Italiano, che non ha elaborato adeguate politiche d'integrazione, né forme di sostegno alla famiglia, alla scolarizzazione, alla formazione professionale o all'occupazione. Il Rapporto del Governo Italiano, del resto, affronta i problemi legati alle discriminazioni dei bambini zingari solo marginalmente, sottolineando le difficoltà talvolta incontrate nella registrazione della nascita<sup>119</sup>, l'utilizzo del minore nell'accattonaggio<sup>120</sup>, la consistente presenza dei minori zingari nelle carceri<sup>121</sup>.

La mancanza di appropriate politiche d'integrazione ha relegato molti gruppi zingari, ed in particolare quelli di provenienza balcanica, in una condizione di marginalità economica, sociale e culturale.

Il tasso di **disoccupazione** è altissimo, anche perché non sono stati mai fatti interventi di conversione delle antiche attività economiche tipiche di questi gruppi, vista la notevole difficoltà di riciclare i mestieri tradizionali dei Rom nelle professioni di una società dinamica e moderna. La maggior parte di Rom e Sinti svolge lavori saltuari, ed in alcuni casi sopravvive chiedendo l'elemosina o inserendosi in settori microcriminali (scippi e furti i reati più comuni).

**Dal punto di vista culturale**, mancano concrete proposte di sostegno delle culture zingare, basti pensare che non sono stati riconosciuti come minoranze linguistiche, risultando quindi esclusi dalle tutele e dai benefici riconosciuti dalla legge n° 482 del 15 dicembre 1999.

Gran parte degli zingari, soprattutto nel Sud dell'Italia, vive poi ai margini delle città in «**campi nomadi**» che, abusivi o autorizzati, sono stati comunque ideati come zone di transito, anche se ormai quasi tutti i gruppi sono stanziati. Si tratta di aree per lo più prive di infrastrutture (tubature dell'acqua, reti fognarie), ed in cui le condizioni igienico-sanitarie sono molto precarie.

Tale stile di vita ha ovviamente ripercussioni sulle

**salute**<sup>122</sup>, in particolare rispetto ai minori. Numerose le richieste d'intervento del Pronto Soccorso in seguito ad incidenti, mentre le malattie più frequenti riguardano l'apparato respiratorio, le patologie legate alle cattive condizioni di igiene, e la malnutrizione dei bambini. Per far fronte a questa situazione, in alcuni città i gruppi di volontariato, in collaborazione con le strutture pubbliche, svolgono da alcuni anni interventi di prevenzione e di cura all'interno dei campi, operando tramite ambulanze o Centri Medici Mobili, con équipe di medici e antropologi. Alcune fonti denunciano invece un'attitudine negativa verso la popolazione zingara, come ad esempio, negli ospedali di Roma dove, a volte, le madri vengono dimesse anche quando non hanno il certificato di nascita del figlio, come invece prescritto dalla legge<sup>123</sup>.

Più complessa è la questione della **scolarizzazione**<sup>124</sup> dei minori. Si calcola, infatti, che i bambini e i ragazzi Rom e Sinti in età d'obbligo scolastico siano circa 30.000, ma altissimo è il tasso di dispersione scolastica. Le motivazioni sono da ricercare in parte, nelle resistenze manifestate dalle famiglie zingare che non sono motivate, né interessate, ad inviare i propri figli a scuola, sia perché non ne riconoscono l'utilità (la maggioranza delle culture zingare sono orali), sia perché preferiscono che i bambini contribuiscano all'economia della famiglia, ma in parte anche perché la scuola è spesso un luogo in cui i bambini sperimentano discriminazioni e frustrazioni. A ciò va aggiunta l'inadeguatezza dell'offerta didattica. Infatti, nonostante la Circolare Ministeriale n° 207 del 1986 sancisca il diritto dei bambini zingari a frequentare la scuola dell'obbligo, e dunque impegni lo Stato ad elaborare interventi specifici, sono poche le scuole in grado di svolgere attività integrative, così come sono scarse anche le iniziative di formazione e sensibilizzazione del corpo insegnante, e raro è l'impiego di mediatori culturali.

Una diretta conseguenza dell'evasione scolastica è l'impiego dei più piccoli nell'**accattonaggio «menghel»**, che nelle culture zingare non è percepito come negativo, e la progressiva emarginazione dei ragazzi più grandi, che finiscono talvolta con l'adottare comportamenti devianti.

(122) Ved. anche Cap. VII, paragrafo 3, lett. a.

(123) M. Mazzonis in Popolazioni zingare e sfruttamento dei minori a Roma, in Fondazione Internazionale Lelio Basso, «Il lavoro servile e le forme di sfruttamento para-schiavistico», ricerca pubblicata dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, working paper 19, 2000.

(124) Ved. anche Cap. VIII, paragrafo 1, lett. b.

(119) Cap. III, par. «Nome e nazionalità», p. 38.

(120) Cap. V, par. «Lo sfruttamento economico», p. 86.

(121) Cap. VIII, par.2 «I bambini nel sistema della giustizia minorile», pagg. 132-133.



Pur non disponendo di dati disaggregati, sappiamo che la percentuale di minori nomadi presenti nelle strutture di **detenzione** è più alta di quella dei coetanei italiani. Ciò è dovuto, oltre ed ovviamente alla presenza di comportamenti devianti, alla difficoltà nell'ottenere misure alternative al carcere legate allo stile di vita delle famiglie.

Gli operatori sociali denunciano poi, e pur mancando studi specifici, la comparsa negli adolescenti di comportamenti prima sconosciuti legati alla mancanza di prospettive, quali la prostituzione, l'uso e lo spaccio di sostanze stupefacenti.

*Pertanto il Gruppo raccomanda:*

- ▶ di potenziare il ruolo dei mediatori culturali, figure in grado di facilitare il rapporto con gli Enti Pubblici e le ASL attraverso servizi di traduzione linguistica e mediazione tra pratiche culturali diverse;
- ▶ di favorire l'accesso e l'integrazione dei bambini e dei ragazzi zingari nelle scuole, tramite appositi servizi di trasporto campo – scuola, didattiche opportune ed impiego di operatori culturali di origine rom e sinta;
- ▶ di regolamentare, tenuto conto della peculiarità di ogni comunità, la complessa questione dei nomadi presenti sul territorio, in maniera da garantire una uniformità di trattamento lungo tutto il territorio nazionale.





## Gruppo di lavoro CRC

ABA Associazione per lo studio e la ricerca dell'anoressia, bulimia e l'obesità.

Via Costantino Beltrami, 2

Roma

Tel. 06-70491912

Fax 06-70494525

[www.bulimianoressia.it](http://www.bulimianoressia.it)

e-mail: [romaaba@tin.it](mailto:romaaba@tin.it)

AGESCI Associazione Guide Scout Cattolici Italiani.

Piazza P. Paoli, 18

00186 Roma

Tel. 06-681661

Fax 06-68166236

[www.agesci.org](http://www.agesci.org)

e-mail: [metodo@agesci.org](mailto:metodo@agesci.org)

ALISEI

Via Merulana, 272

00185 ROMA

Tel. 06-483066

Fax 06-483218

[www.alisei.org](http://www.alisei.org)

e-mail: [alisei.rm@alisei.org](mailto:alisei.rm@alisei.org)

APPLE Associazione Per Promuovere la Legalità

c/o Viale Gramsci, 64

50132 Firenze

Tel. 055-666887

[apple@soalinux.comune.firenze.it](mailto:apple@soalinux.comune.firenze.it)

AR.C.S Arci Cultura e Sviluppo

Via dei Monti di Pietralata, 16

00157 Roma

Tel. 06-41609500

Fax 06-41609214

[www.arci.it](http://www.arci.it)

e-mail: [arcs.infanzia@tiscalinet.it](mailto:arcs.infanzia@tiscalinet.it)

ANFAA Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie.

Via Artisti, 36

10124 Torino

Tel. 011-8122327

Fax 011-8122595

[www.anfaa.it](http://www.anfaa.it)

e-mail: [segreteria@anfaa.it](mailto:segreteria@anfaa.it)

AMNESTY INTERNATIONAL

Via Giovan Battista De Rossi, 10

00161 ROMA

Tel. 06-44901

Fax. 06-4490222

E-mail: [info@amnesty.it](mailto:info@amnesty.it)

[www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)

ARCHÉ

Via Fregene, 10

00183 Roma

Tel. 06-77250350

Fax 06-77250391

[www.arche.it](http://www.arche.it)

e-mail: [roma@arche.it](mailto:roma@arche.it)

ARCI RAGAZZI

Via S. Siro, 8/2

16100 Genova

Tel./Fax 010-2518611

[arciragazzi.genova@libero.it](mailto:arciragazzi.genova@libero.it)

[www.arciragazzigenova.it](http://www.arciragazzigenova.it)

ASGI Associazione studi giuridici sull'immigrazione.

Strada per Longera, 430

34149 Trieste

Tel./Fax 040-910603

e-mail: [ledaz@tin.it](mailto:ledaz@tin.it)

[avv\\_pastore@libero.it](mailto:avv_pastore@libero.it)

ASSOCIAZIONE AQUILONE

Via Paisiello, 43

00198 Roma

Via Chitignano, 4

00138 Roma

Tel. 06.85.56.32.24 Tel.06.88.05.368

Fax 06.84.76.493

e-mail: [gianni.paone@libero.it](mailto:gianni.paone@libero.it)

Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII

Via Mameli, 1

47900 Rimini



Tel. 0541-55503  
 Fax 0541-25010  
[info@apg23.org](mailto:info@apg23.org)  
[www.apg23.org](http://www.apg23.org)

Associazione on the Road  
 Via delle lancette, 27  
 64014 Martinsicuro (TE)  
 Tel. 0861-796666/762327  
 Fax 0861-765112  
[www.ontheroadonlus.it](http://www.ontheroadonlus.it)  
[mail@ontheroadonlus.it](mailto:mail@ontheroadonlus.it)

Azione Aiuto  
 Via Paleocapa, 1  
 20121 MILANO  
 Tel. 02.72577.1  
 Fax 02.89.01.13.09  
 Email: [info@azioneaiuto.it](mailto:info@azioneaiuto.it)  
[www.azioneaiuto.it](http://www.azioneaiuto.it)

Caritas Italiana  
 V.le F. Baldelli, 41  
 00146 Roma - 15:30  
 Tel. 06-541921  
 Fax 06-5410300  
[www.caritasitaliana.it](http://www.caritasitaliana.it)  
[wnanni@caritasitaliana.it](mailto:wnanni@caritasitaliana.it)

CADR Milano  
 CorsoPortaTicinese, 33  
 20123 MILANO  
 Tel. 02.83.75.476  
 Fax 02.58.10.09.49  
[cadr@cadr.it](mailto:cadr@cadr.it)  
[www.cadr.it](http://www.cadr.it)

Cbm  
 Via Spadini, 4  
 20161 Milano  
 Tel. 02-66201076  
 Fax 02-6456705  
[www.cbm-onlus.org/](http://www.cbm-onlus.org/)  
[cbm@gpa.it](mailto:cbm@gpa.it)

Centro Studi Hansel e Gretel  
 Corso Roma, 8  
 10024 Moncalieri (TO)  
 Tel. e Fax 011-6405537

e mail [hansel.e.gretel@iol.it](mailto:hansel.e.gretel@iol.it)  
 sito web <http://users.iol.it/hansel.e.gretel>

CIAI  
 Centro Italiano Aiuti all'Infanzia  
 Via Tertulliano, 70  
 20137 Milano  
 Tel. 02-55012011  
 Fax 02-5513412  
[www.ciai.it](http://www.ciai.it)  
[info@ciai.it](mailto:info@ciai.it)  
[lazio@ciai.it](mailto:lazio@ciai.it)

CIES  
 via Merulana, 198  
 00185 ROMA  
 Tel. 06-77264611  
 Fax 06-77274728  
[cies@cies.it](mailto:cies@cies.it)  
[www.cies.it](http://www.cies.it)

CISMAI Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia  
 c/o Cbm Via Spadini, 15  
 20161 Milano  
 Tel./Fax 02-66201076  
 e-mail: [cbm@gpa.it](mailto:cbm@gpa.it)  
[www.minori.it/coordinamento](http://www.minori.it/coordinamento)

COCIS Coordinamento delle Organizzazioni Non Governative per la Cooperazione Internazionale allo Sviluppo  
 Via Principe Amedeo, 130  
 00185 Roma  
 Tel. 06-491946  
 Fax 06-44703354  
[www.cocis.it](http://www.cocis.it)

Cooperativa Pralipè Pescara  
 Via Aterno, 209  
 Pescara  
 e-mail: [pralipe@supereva.it](mailto:pralipe@supereva.it)

Cittadinanzattiva,  
 via Flaminia, 53  
 00196 Roma  
 Tel. 06-367181  
 Fax 06-36718333  
 E-mail: [mail@cittadinanzattiva.it](mailto:mail@cittadinanzattiva.it)



[www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

Comunità Nuova  
Via Gonin, 8  
20147 Milano  
Tel. 02-48302937 - 48303318 - 48301938  
Fax 02-48302707  
e-mail [info@comunitanuova.it](mailto:info@comunitanuova.it)  
[www.comunitanuova.it](http://www.comunitanuova.it)

Consorzio Sociale Agorà  
Via Assarotti, 3/13  
16122 Genova  
Tel. 010-880100  
Fax 010-882617  
[agor@consorzioagora.it](mailto:agor@consorzioagora.it)  
[www.consorzioagora.it](http://www.consorzioagora.it)

Comitato Italiano per l'UNICEF  
Via V. E. Orlando, 83  
00185 Roma  
Tel. 06-478091  
Fax 06-47809270  
[info@unicef.it](mailto:info@unicef.it)  
[www.unicef.it](http://www.unicef.it)

CTM  
Sud Sud - Commercio Equo e Solidale  
p.za Bottazzi, 1  
73100 Lecce  
Tel. 0832/342564 - 0832/342295  
[members.xoom.it/sudsud/sudsud.html](http://members.xoom.it/sudsud/sudsud.html)

Fondazione Internazionale Lelio Basso  
Via Dogana Vecchia, 5  
Roma  
Tel. 06-68801468  
Fax 06-6877774  
e-mail: [filb@iol.it](mailto:filb@iol.it)

Gruppo Abele  
via Giolitti, 21  
10123 Torino  
Tel. 011 8142711  
e-mail: [abele@arpnet.it](mailto:abele@arpnet.it)  
[www.arpnet.it/abele/](http://www.arpnet.it/abele/)

La Gabbianella  
C/o YWCA

Via Cesara Balbo, 4  
00184 Roma  
Tel./Fax 06-483381  
E mail [la.gabbianella@tiscalinet.it](mailto:la.gabbianella@tiscalinet.it)  
[www.lagabbianella.it](http://www.lagabbianella.it)

Legambiente Ragazzi  
Via Salaria, 403  
00199 Roma  
Tel. 06-862681  
Fax 06-86218474  
[legambiente.ragazzi@tiscalinet.it](mailto:legambiente.ragazzi@tiscalinet.it)  
[www.legambiente.com](http://www.legambiente.com)

Libera  
Via Martora, 18  
00155 ROMA  
Tel. 06-5840406  
Fax 06-5840662  
[libera@libera.it](mailto:libera@libera.it)  
[www.libera.it](http://www.libera.it)

UISP  
Largo Nino Francchellucci, 73  
00155 ROMA  
Tel. 06-439841  
Fax 06-43984320  
[uisp@uisp.it](mailto:uisp@uisp.it)  
[www.uisp.it](http://www.uisp.it)

Opera Nomadi  
Via Di Porta Labicana, 59  
00185 Roma  
Tel. 06-44704749  
Fax 06-49388168  
[operanomadi@tiscalinet.it](mailto:operanomadi@tiscalinet.it)  
[www.operanomadi.it](http://www.operanomadi.it)

OVCI  
Via Don Luigi Monza, 1  
22037 Ponte Lambro (Como)  
Tel. 031-625111  
Fax 031-625243  
[ovci@pl.lnf.it](mailto:ovci@pl.lnf.it)

Mani Tese  
Piazzale Gambara, 7/9  
20146 Milano (Italia)  
Tel. +39-02-4075165



Fax. +39-02-4046890  
[manitese@manitese.it](mailto:manitese@manitese.it)  
[www.manitese.it](http://www.manitese.it)

Ospedale Pediatrico Bambin Gesù  
[info@opbg.net](mailto:info@opbg.net)  
[www.ospedalebambinogesu.it/](http://www.ospedalebambinogesu.it/)

Rete d'Urgenza contro il Razzismo  
v. Garibaldi, 13  
Torino 10122  
Tel. e Fax 011.530.370  
[reteurg@unimondo.org](mailto:reteurg@unimondo.org)  
[www.unimondo.org/reteurg](http://www.unimondo.org/reteurg)

Associazione Rompere il Silenzio  
c/o  
Centro Studi Hansel e Gretel  
Corso Roma, 8  
10024 Moncalieri (TO)  
Tel. e Fax 011-6405537  
e-mail: [info@rompereilsilenzio.it](mailto:info@rompereilsilenzio.it)  
sito web [www.rompereilsilenzio.it](http://www.rompereilsilenzio.it)

Save The Children Italia  
Via Gaeta, 19  
00185 Roma  
Tel. 06-4740354  
Fax 06-47883182  
[info@savethechildren.it](mailto:info@savethechildren.it)  
[www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)

Comitato Nazionale Scuola e Costituzione  
Via G. Cartano, 135  
00146 Roma  
e-mail: [scuolaecostituzione@virgilio.it](mailto:scuolaecostituzione@virgilio.it)

Terre des hommes Italia  
Viale Liguria, 46  
20143 Milano  
Tel. 02-89400208  
Fax 02-89402551  
E-mail: [info@tdhitaly.org](mailto:info@tdhitaly.org)  
[www.tdhitaly.org](http://www.tdhitaly.org)

VIS  
Volontariato Internazionale per lo Sviluppo  
Via Appia Antica, 126  
00179 Roma

Tel. 06.51.629.1  
Fax 06.51.629.299  
[www.volint.it/vis\\_m.htm](http://www.volint.it/vis_m.htm)  
[vis@volint.it](mailto:vis@volint.it)

Comitato Nazionale Scuola e Costituzione  
Via G. Cardano, 135  
00146 Roma  
e-mail: [scuolaecostituzione@virgilio.it](mailto:scuolaecostituzione@virgilio.it)

I.R.C.C.S. "Bambino Gesù"  
Piazza S. Onofrio, 4  
00165 Roma  
Tel. 06-68592593  
Fax 06-68592100  
e-mail: [celesti@obg-irccs.rm.it](mailto:celesti@obg-irccs.rm.it)  
[www.ospedalebambinogesu.it/](http://www.ospedalebambinogesu.it/)

Per informazioni e per richiedere copia del Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite rivolgersi a Save the Children Italia - Via Gaeta 19 - Roma, tel. 06-4740354, fax 06-47883182.