



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

Amati - De Salvia - Pagliarini
Mollaroli - Bastico - Ammaturo - Grano
Maraglino - Calzolaio - Marchionni - Di Stanislao
Capitini - Colombini - Sbarbati - Scopelliti

INFANZIA

E DIRITTI

DALLA STRATEGIA EUROPEA SULL'INFANZIA
ALLA REALIZZAZIONE DI PROGETTI REGIONALI
PER L'ESERCIZIO DEI DIRITTI DEI RAGAZZI

|

ATTI DEL SEMINARIO DI ANCONA
E DOCUMENTI

|

PRESENTAZIONE DI LIVIA TURCO

SOMMARIO

<i>Presentazione di Livia Turco</i>	pag.	7
---	------	---

PARTE I

<i>Saluto di Vito D' Ambrosio</i>	pag.	17
---	------	----

Interventi

<i>Silvana Amati</i>	pag.	21
<i>Michele De Salvia</i>	pag.	27
<i>Carlo Pagliarini</i>	pag.	41
<i>Anna Mollaroli</i>	pag.	55
<i>Mariangela Bastico</i>	pag.	61
<i>Ercole Ammaturo</i>	pag.	73
<i>Giancarlo Grano</i>	pag.	79
<i>Giuseppe Maraglino</i>	pag.	85
<i>Valerio Calzolaio</i>	pag.	93
<i>Rosanna Marchionni</i>	pag.	101
<i>Augusto Di Stanislao</i>	pag.	105
<i>Luciano Capitini</i>	pag.	109
<i>Leda Colombini</i>	pag.	115
<i>Luciana Sbarbati</i>	pag.	123
<i>Francesca Scopelliti</i>	pag.	131

PARTE II

DOCUMENTI

<i>Consiglio d'Europa -Strategia europea per l'infanzia</i>	<i>pag. 143</i>
<i>Consiglio d'Europa - I diritti dei bambini e le politiche dell'infanzia in Europa</i>	<i>pag. 165</i>
<i>Convenzione internazionale per i diritti dell'infanzia</i>	<i>pag. 179</i>
<i>Rapporto sulla condizione dei minori in Italia</i>	<i>pag. 205</i>
<i>a) I concetti ispiratori delle politiche pubbliche per i minori</i>	<i>pag. 207</i>
<i>b) Gli interventi a livello nazionale</i>	<i>pag. 227</i>
<i>c) Gli interventi a livello locale</i>	<i>pag. 251</i>
<i>d) Il sistema dei servizi sociali per l'infanzia</i>	<i>pag. 280</i>
<i>Disposizioni per un piano d'azione per l'infanzia</i>	<i>pag. 297</i>
<i>Per un progetto di città sostenibile delle bambine e dei bambini</i>	<i>pag. 303</i>
<i>Statuto della Associazione "Democrazia in erba"</i>	<i>pag. 313</i>

SITUAZIONI CHE PONGONO INTERROGATIVI E RICHIEDONO SCELTE INNOVATIVE E ALTE

Sostenere l'infanzia vuol dire oggi intervenire sui luoghi ed i percorsi della crescita per consentire ai bambini ed alle bambine di vivere pienamente la loro stagione. Questa attenzione ai diritti quotidiani va bene al di là di una prospettiva esclusivamente italiana o, peggio ancora, provinciale essa deve poter diventare il primo impegno sociale dell'Unione Europea e l'obiettivo da raggiungere negli sforzi di cooperazione per lo sviluppo del Sud del Mondo.

La novità in tutto questo c'è, mi permetto di sottolinearlo, e consiste nella consapevolezza che tutto il Governo ha di dover promuovere le politiche sociali come investimento, in termini di risorse e professionalità, per lo sviluppo delle persone e delle relazioni nella concretezza della politica e della vita quotidiana. Sviluppo di relazione e sviluppo di vita che determinano maggiore giustizia e maggiore benessere nella vita di tutti indipendentemente dalla loro appartenenza generazionale.

Finora così non è stato. In Italia, e forse in quasi tutta l'Europa, le politiche sociali si sono identificate con la edificazione di un sistema costosissimo di protezione di interessi di una popolazione adulta.

La sfida è alta, perchè si tratta di scegliere non una tardiva e costosa strategia riparatoria fatta di pubbliche beneficenze, quanto piuttosto di promuovere un concetto in sé semplice: nessun bambino e bambina può essere condannato all'esclusione. E ancora di più che l'infanzia e l'adolescenza sono protagoniste della vita collettiva determinando scelte ed investimenti che "debbono pesare" sulla politica. Si tratta di investimenti che debbono essere finalizzati a garantire percorsi di crescita e di vita adeguati, in grado di formare cittadine e cittadini in cui è vivo il senso della comunità civile, del valore del lavoro, del rispetto delle differenze culturali, etniche e di genere. Cittadine e cittadini che hanno stima delle proprie capacità e che hanno riconosciuto un effettivo diritto di cittadinanza costituito essenzialmente dal rispetto per le proprie necessità e di ascolto delle proprie opinioni.

Del resto occorre riflettere che come in una storia dal brutto finale le generazioni invisibili (sono state orribili le definizioni date ai giovani di

questi anni: x-cuscinetto - di transazione) chi conta poco o niente ha deciso di pesare come i massi che cadono dai cavalcavia, volgendo in male i molti anni ancora da vivere.

Questa consapevolezza di problemi che si nascondono dietro un'apparente fioritura di attenzioni è, oggi, forte e determinata la linea d'azione del Ministero della Solidarietà Sociale che sa di non poter sfornare soluzioni trite per situazioni che pongono interrogativi e richiedono scelte innovative ed alte.

Con il contributo di tutti coloro che da anni studiano e lavorano a favore dell'infanzia e dell'adolescenza sta finalmente prendendo corpo un vero e proprio Piano d'Azione del Governo i cui punti essenziali mi sembrano i seguenti:

1) Sviluppare maggiormente la conoscenza e la ricerca sulle condizioni dell'infanzia e dell'adolescenza. Sostenere lo scambio di esperienze attraverso la realizzazione di una banca dati delle azioni positive, che sia il volano della conoscenza e dell'innovazione di soluzioni politiche ed operative concretamente realizzabili.

2) Favorire l'adozione rapida di politiche nazionali e locali che promuovano l'orientamento delle politiche sociali verso le famiglie e le nuove generazioni. Occorre investire risorse da subito per le nuove coppie e per le famiglie numerose, per contrastare la povertà di bambine e bambini, per scongiurare le istituzionalizzazioni e per contrastare la violenza.

3) Favorire l'imprenditività dei comuni e delle Onlus per interventi di qualità a favore dell'infanzia e dell'adolescenza coinvolgendo in ogni possibile modo anche l'autorganizzazione delle famiglie.

4) Trattare seriamente le cose serie, i tempi per la cura e per le relazioni, il lavoro educativo e le responsabilità familiari: non possono considerarsi appendici opzionali delle politiche sociali.

Sono gli oggetti strutturali di una società che non esclude ma valorizza gli individui. E' per questo che occorre disciplinare meglio la materia dei congedi favorendo la flessibilità.

5) Promuovere la crescita culturale sui temi sociali e sull'infanzia in particolare. Le politiche sociali debbono considerarsi in stretta correlazione con quelle della cultura e della formazione. Bisogna superare il paradosso di una società, quella italiana, che ha accettato molte delle sfide della modernità (nei processi produttivi e nei consumi soprattutto) ma che rimane ancora pericolosamente legata a modelli di intervento sociale

costosi, inefficaci, iniqui e perciò superati. Spesso infatti, soprattutto a livello locale, le politiche a favore dell'infanzia sono marginali e ancor peggio considerate esclusivamente sotto il profilo della protezione e della riparazione. Questa cultura sottende una concezione arcaica dei "bambini persone a metà", una cultura che scarica troppo lapidariamente la responsabilità di alcuni problemi dei giovani (tossicodipendenza e devianza soprattutto) alternativamente: sulla famiglia che non funziona, sul mercato che non dà lavoro o sullo Stato che non assiste. Considerare, come in molte realtà locali si sta facendo, le politiche sociali come politiche di promozione di opportunità offerte dalla famiglia, dalla scuola, dall'associazionismo, dalla rete di servizi pubblici e certamente anche dal mondo della produzione e del lavoro (ma non solo a valle dei percorsi di crescita personale), significa rispettare le indicazioni ed i bisogni che proprio dall'infanzia provengono. La valorizzazione del potenziale creativo ed innovativo dell'infanzia ha un impatto migliorativo formidabile sugli assetti e sugli interessi della società degli adulti.

Costituisce la base di qualsiasi vera politica di prevenzione del disagio (che è frutto di indifferenza più che di traumi).

Per queste ragioni è necessario governare processi attualmente rimessi integralmente alla società degli adulti. Un esempio su tutti è costituito dalla delicata tematica degli affidamenti successivi alle separazioni, ma in generale tutta la considerazione dei minori nell'amministrazione della giustizia e degli interessi merita profonda rivisitazione.

Questa indifferenza e disattenzione di sistema, che si accompagna, in modo irritante, ad una diffusa e voyeristica curiosità per gli abusi e le nefandezze eccezionali a danno dell'infanzia, merita il lavoro del Governo italiano.

Merita si ponga mano, come a riforme strutturali ed importanti, ad alcune modifiche dell'ordinamento perché si adattino le norme agli interessi dell'infanzia (senza riserve indiane: le leggi per i bambini). Occorre insomma che decolli un Piano d'Azione di Governo ordinario di una parte negata della realtà sociale. I bambini si ammalano ma non solo, vanno a scuola ma anche nei parchi, vedono televisione ma non vivono di televisione, sono a volte violati ma molto più spesso sono ignorati, se ne parla ma non hanno strumenti per parlare, hanno giudici che li proteggono ma che spesso non li ascoltano, adulti che li cercano dovunque e che non hanno il tempo di incontrarli. Insomma riportare nel concreto e nel quotidiano la

prospettiva della politica sociale significa trovare la dimensione dei problemi e la misura per affrontarli.

6) Promuovere il protagonismo delle famiglie nella vita sociale non significa ideologizzare modelli di vita e scelte individuali. Significa piuttosto riassegnare importanti responsabilità nel sistema della convivenza civile e riconoscere abilità e competenze presenti diffusamente nelle famiglie. Tutta l'esperienza del volontariato e delle reti informali di solidarietà lo testimoniano.

7) La dimensione più corretta in cui collocare queste politiche a favore dell'infanzia, e delle nuove generazioni più in generale, è quella europea ed internazionale. E la ragione di questa migliore collocazione non risiede tanto nel fatto che in Europa (quella del Nord per intenderci) i problemi dell'infanzia e dello stato sociale siano superati e che vi siano modelli cui sarebbe sufficiente uniformarsi per avere successo nelle politiche nazionali, la vera ragione consiste nella necessità che si apra una stagione di confronto che sprovvincializzi tutti i singoli approcci alla questione minorile e giovanile e che qualifichi effettivamente i diritti di cittadinanza in Europa. Non sarebbe accettabile, infatti, che a fronte dei gravi costi che il processo di unificazione comporta le nuove generazioni si trovassero di fronte un sistema di interessi adulti ulteriormente cementato e rafforzato. Sarebbe fallimentare l'Europa dei sazi, vecchi e noti detentori del potere. mentre invece sull'Europa dei diritti dei giovani e delle donne, sull'Europa delle opportunità e dell'integrazione occorre accendere l'attenzione. In Europa tuttavia occorre incidere a livello di regole e di riconoscimento avviando una fase politica costruttiva e non vanamente rivendicativa e protestataria. Le politiche europee a favore dell'infanzia e delle nuove generazioni debbono essere considerate impegni del governo europeo e non temi di esercitazione ideale.

Queste mi sembrano poter essere le linee portanti del Piano d'Azione del Governo ed è per la straordinaria aderenza tematica di questo Convegno che sono preziosi gli spunti di riflessione offerti.

Si apre una fase importante di impegno, di scelte e di cambiamenti, finisce un'epoca in cui parlare d'infanzia era pura esercitazione di stile e non solo da parte dei politici. Si apre una stagione che dovrà essere dominata da un grande sforzo perché si realizzi in tutta l'Italia un federalismo solidale autentico e perché la grande opportunità europea sia vissuta davvero a beneficio di tutto il paese e di tutti i cittadini e le cittadine.

E' per questo che saranno potenziate e sostenute le responsabilità degli amministratori locali e delle Regioni le quali a loro volta dovranno prodursi in un grande sforzo di modernizzazione e di efficientizzazione unica via in grado di ristabilire legami di fiducia e di appartenenza tra i cittadini e le istituzioni.

Livia Turco

Ministro per la solidarietà sociale

PARTE I
INTERVENTI

SALUTO DI VITO D'AMBROSIO
Presidente della Giunta regionale delle Marche

Sono molto contento di salutare questa iniziativa perché sono molto contento che ci sia questa iniziativa. In fondo dobbiamo sempre essere molto grati a chi continua ad agitare problemi che sembrano sempre all'ordine del giorno, ma che spesso diventano soltanto occasione per un po' di retorica che salva l'anima e niente più. Già la natura dell'incontro, "seminario di studio", e la qualità dei partecipanti garantiscono che non sarà la solita passerella, ma un incontro nel merito dei problemi per cercare di suggerire qualche soluzione che inserisca questo tema specifico nella problematica generale che abbiamo oggi di fronte, che è quella di conservare i lineamenti fondamentali ed essenziali del *welfare State* e nello stesso tempo vedere quali siano gli aspetti, non più sostenibili da un'economia come la nostra, che ha dei momenti di difficoltà davanti agli occhi di tutti.

E' un dibattito non solo nazionale, ma internazionale. Dovunque c'è lo Stato del benessere lo si sta ripensando. Ma bisogna stare molto attenti allo sbocco di questo ripensamento. Non è possibile ritornare indietro, sotto la parola d'ordine "innanzitutto i parametri economici" o addirittura "innanzitutto i parametri monetari" su alcune conquiste fondamentali del nostro modello di Stato sociale. Nel modello di Stato sociale deve entrare a pieno titolo un'attenzione particolare all'infanzia e ai diritti dell'infanzia, che non possono essere nè completamente pubblicizzati nè totalmente delegati nell'ambito di nuclei familiari, anch'essi fortemente in crisi e di cui le ultime cronache regionali ci fanno intravedere alcuni profili molto preoccupanti.

Si tratta, anche in questo caso, di costruire un sistema che colleghi armonicamente l'attenzione dello Stato, l'attenzione del mondo delle autonomie a cominciare dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni e dai vari ambiti anche non istituzionali. La centralità di questi soggetti nell'assicurare il mantenimento delle strutture fondamentali dello Stato sociale è indubbia.

Bisogna però resistere alla tentazione, che era presente in passato (e che adesso mi sembra molto diminuita, non vorrei dire scomparsa, perché non vorrei peccare di ottimismo) di abbellire, imbellettare il bilancio statale, scaricando le riduzioni, e quindi i tagli, sui bilanci degli altri enti, a cominciare dagli enti regionali. Questo è un tipo di manovra alla quale ovviamente non possiamo assolutamente dare la nostra adesione. Allora si tratta di costruire, anche qui, dei meccanismi che siano sufficientemente elastici da permettere il pieno esplicarsi delle autonomie locali, nell'ambito

però di un “protocollo d’intesa”, nell’ambito della fissazione di alcuni protocolli di servizi minimi che debbono essere uguali per tutti i cittadini di questo Stato.

Direi di più. Qui si parla d’infanzia, ma l’infanzia non è soltanto quella che ha la cittadinanza italiana, l’infanzia è una caratterizzazione cronologica e anche sociologica. Non è una caratterizzazione di cittadinanza, l’infanzia è composta da tutti i soggetti che rispondono a certi requisiti e che stanno sul nostro territorio, non solo di quelli che sono nati da cittadini italiani o che hanno la cittadinanza italiana.

Anche qui bisogna non ridurre i contorni dello Stato sociale individuandolo e connotandolo soltanto con il diritto di cittadinanza. In un certo senso è un obbligo di civiltà quello di trattare in maniera uguale tutti i soggetti che si trovano in un certo tipo di situazione, indipendentemente dalla loro nazionalità.

Credo che questo sia uno dei profili che oggi verranno trattati, comunque uno dei profili presenti in questa materia. Sono sicuro, visto il taglio e la natura dei relatori, che sarà un utilissimo seminario di studio. I risultati, per quanto riguarda il da fare, credo che saranno immediatamente presi ad oggetto della nostra attenzione — quando dico “nostra” intendo tutta la Regione, sia Giunta sia Consiglio — e penso e spero che possano essere un trampolino per le successive tappe.

SILVANA AMATI

Presidente del Consiglio regionale delle Marche

Il seminario di studi di oggi nasce dalla volontà di realizzare un confronto tra i grandi progetti europei, le recenti prospettive nazionali, le tante esperienze locali che in questi anni si sono succedute, perseguendo la volontà di dare più tutela ai diritti dell'infanzia.

Sarebbe infatti significativo, per le Regioni, un impegno che vedesse la realizzazione di proposte di legge che intervengano direttamente a favore di una politica capace di sostenere e promuovere i diritti dell'infanzia, operando a sostegno, in particolare, degli enti locali che, secondo autonome progettazioni mettano al centro dei loro programmi amministrativi strategie di tutela e di valorizzazione dei minori.

Giorni addietro a Palermo, il ministro Livia Turco ha presentato il piano di azione nazionale per i diritti dei minori, un piano da finanziare con risorse certe, come l'8 per mille della dichiarazione dei redditi, che fin qui lo Stato ha utilizzato per affrontare, di volta in volta, diverse emergenze. L'ottica nazionale sarebbe oggi quella di impegnare il Governo a definire un programma di azione per i diritti dei minori che coinvolga tutti i Ministeri. La necessità di un coordinamento tra Ministeri era un fatto già più volte sottolineato e indicato come una necessità fondamentale.

Simbolica, per il ministro Livia Turco, è stata la scelta della sede di Palermo per la presentazione del rapporto sui minori, non solo per i recenti, drammatici eventi che hanno visto centrale la problematica in oggetto, ma anche perché, nella condizione dei minori in Italia risulta evidente uno squilibrio tra il nord e il sud: su un milione di bambini poveri, l'85 per cento è residente al sud, nelle regioni meridionali il 18-20 per cento è a rischio di povertà e per l'oggettivo quadro economico-occupazionale e per la presenza di numerose famiglie monoreddito, un bambino che nasce al sud avrà molte più difficoltà di modificare la sua condizione di disagio, tanto che potremmo dire che la povertà al sud è ereditaria.

Affrontando la questione dell'infanzia e dei diritti, abbiamo ritenuto fondamentale rapportarci, come si vede già dal titolo della nostra iniziativa, alla strategia europea per l'infanzia, sia perché ci sono risorse comunitarie che dovrebbero e potrebbero essere utilizzate a questo fine, sia perché il Consiglio d'Europa, luogo di incontro e di dialogo tra i Paesi dell'Europa occidentale e le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale, appare il forum ideale per definire le dinamiche di azione di settore, tenendo conto della realtà europea e avendo, come strumento di riferimento, la Convenzione dell'Onu sui diritti dei bambini. La Commissione europea dei diritti

umani di Strasburgo è certo un luogo privilegiato di osservazione e di proposta ed è per questo che abbiamo ritenuto fondamentale la presenza, a questo nostro incontro, del dott. Michele De Salvia, segretario aggiunto dell'organismo, che ringrazio per essere intervenuto.

La strategia europea in favore dei bambini soggiace ai principi sanciti dalle varie convenzioni internazionali. Il bambino viene visto come un soggetto di diritti indispensabili per la sua tutela, per garantire lo sviluppo ottimale di tutte le sue potenzialità. Si tratta di diritti indivisibili e universali e ciò apre il nostro discorso sull'interdipendenza globale crescente quale fattore del mondo di oggi, un mondo che preveda la solidarietà e la responsabilità dell'Europa verso i bambini dei Paesi del sud del mondo.

In primo luogo bisognerà dare visibilità ai bambini, realizzando sistemi informativi che forniscano dati adeguati sulla loro condizione, sui loro bisogni, sui provvedimenti da assumere. Ci sembra particolarmente interessante il fatto che in alcuni Paesi europei sia stata vista, come centrale, la figura del *Mediatore*, difensore dei diritti dei ragazzi che, agendo in piena autonomia, aggiorna la legislazione, diffonde le informazioni e la conoscenza dei provvedimenti di tutela del bambino, contribuisce a definire l'impatto sui bambini dei sistemi legislativi e quindi dei provvedimenti in atto.

Carlo Pagliarini, presidente dell'Associazione nazionale Democrazia in erba, qui presente, è in Italia testimone certamente autorevole delle esperienze che vedono il bambino-cittadino protagonista della società attuale, con un ruolo di partecipazione democratica espressa più visibilmente nella partecipazione ai Consigli comunali dei ragazzi.

Diverse sono in Europa, ma anche nel nostro Paese e nella nostra regione, le modalità di realizzazione della partecipazione, come verrà qui rappresentato da esponenti di Amministrazioni locali.

Vogliamo anche dare un particolare riscontro all'iniziativa da anni condotta nelle Marche dal Comune di Fano — per il quale è presente l'assessore Mollaroli — dove si sta costruendo un progetto di città a dimensione di bambino e dove il laboratorio per la preparazione dell'iniziativa nazionale "Fano città dei bambini" è luogo di elaborazione e di proposta assai vasto sulle tematiche di tutela dei diritti dell'infanzia.

E'altresì evidente che per rendere centrali nella politica territoriale i diritti dell'infanzia, uno spazio importante è quello della scuola, a partire dal diritto all'educazione quale diritto fondamentale che dovrebbe preve-

dere l'estensione all'insegnamento obbligatorio gratuito pre-scolare e secondario nonché all'accesso gratuito ai servizi educativi, con programmi conformi agli obiettivi della Convenzione dell'Onu e del Consiglio d'Europa in materia d'educazione.

E'per questo che ringrazio la sensibilità dei provveditori agli studi presenti che, in un progetto di legge regionale a sostegno dei diritti dell'infanzia, potranno indicare le modalità di integrazione tra il livello amministrativo regionale e locale e il sistema scolastico.

Devo dire che nell'ultimo periodo abbiamo avuto una significativa collaborazione in particolare con il provveditore di Pesaro, per un seminario sui diritti dell'uomo che abbiamo, in modo sperimentale molto veloce rispetto all'operatività delle nostre Amministrazioni, messo in piedi alla fine dell'anno trascorso. Tra l'altro, sul versante della scuola abbiamo lavorato anche con la presenza della rappresentanza Onu in Italia.

Sempre sul versante della scuola, o comunque in collegamento con esso, abbiamo poi istituito un rapporto significativo che penseremmo di estrinsecare con momenti di incontri regionali anche con l'Unesco.

Dal fronte della scuola e da quello dell'informazione potranno venire contributi essenziali per fornire ai giovani strumenti di conoscenza più ampi su tematiche fondanti per il sistema dei diritti quali la prevenzione del razzismo, l'apprendimento della tolleranza e della differenza, l'educazione alla pace e alla risoluzione non violenta dei conflitti, l'educazione sanitaria compresa l'educazione contro l'uso delle droghe, l'educazione alla funzione di genitori e, più complessivamente, l'educazione alla cittadinanza.

A questi spazi di conoscenza, alle diverse testimonianze il compito di fornirci ulteriori elementi per poter giungere a proposte di legge concrete, che valorizzino le diverse esperienze e che sappiano, nel contempo, proiettare la nostra Regione in un rapporto sempre più stretto con le altre Regioni italiane, con lo Stato centrale e con l'Europa.

Prima di dare la parola al dott. Michele De Salvia, voglio in particolare ringraziare i rappresentanti delle altre Regioni qui presenti, che ci consentiranno di realizzare da subito un federalismo solidale sulle proposte in oggetto. E' chiaro che le esperienze già attivate in altre situazioni regionali sono per noi significative.

In collaborazione con la città di Milano abbiamo allestito uno spazio video dedicato alla sezione del Parlamento europeo dei giovani e uno spazio informatico sulle occasioni europee di lavoro per i giovani.

Voglio rivolgere un saluto particolare al presidente della regione Valle d'Aosta François Stevenin, che peraltro è l'attuale coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e che ci ha fatto pervenire, insieme ai suoi saluti, anche un opuscolo che è stato inserito in cartella. Un altro saluto particolarmente affettuoso va allo studioso Marco Moschini, marchigiano, autore del libro *I diritti e i rovesci del popolo dei bambini*, di recentissima produzione e che può essere comunque un contributo utile anche per le cose che insieme qui discuteremo e decideremo di fare.

MICHELE DE SALVIA

Segretario aggiunto della commissione europea dei diritti umani

Desidero ringraziare subito il Consiglio regionale delle Marche e la presidente Amati che mi hanno dato l'opportunità di far sentire — anche se mi esprimo a titolo personale — la voce del Consiglio d'Europa, una organizzazione ormai pan-europea, una organizzazione che riunisce più di 600 milioni di cittadini europei, e che va da Brest a Vladivostok, alle porte dell'Alaska. Questo è il Consiglio d'Europa che, come voi sapete è una organizzazione sorta per proteggere i diritti fondamentali, i diritti di tutti, dunque i diritti anche di coloro che non hanno ancora raggiunto l'età della maturità psichica o giuridica.

Se si deve condividere l'affermazione di un celebre poeta francese, Jean Serra, secondo cui “la donna è l'avvenire dell'uomo”, intendendo con ciò che è la prima che trasmette la vita e che dunque, in un certo senso, rappresenta l'avvenire, deve essere altrettanto condivisa l'affermazione secondo cui l'infanzia è il divenire dell'umanità, tanto che in essa si specchia la società con tutte le sue aspirazioni e contraddizioni.

Occorre precisare subito cosa debba intendersi per infanzia. Secondo lo Zingarelli si tratta del periodo della vita che va dalla nascita ai 12 anni. Analoghe definizioni sono state date dai dizionari francesi e inglesi in merito ai due concetti *enfance* e *childhood*.

La definizione che viene data dai testi internazionali che si riferiscono all'infanzia è alquanto più larga di quelle date dai dizionari, anche se ciò può variare in funzione di specifiche esigenze.

Ad esempio, la Carta sociale europea che tutela il cittadino lavoratore, prevede particolari diritti per i fanciulli e gli adolescenti, ma in generale la definizione che ne viene data e che si ritrova in particolare nella Convenzione sui diritti dei minori delle Nazioni Unite e nella recente Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, si riferisce a tutti coloro che non hanno raggiunto l'età di 18 anni. L'idea è che si tratta, per l'appunto, di “minori”, vale a dire di persone il cui status giuridico è subordinato a regole precise per quanto riguarda, in special modo, il contenuto degli atti che essi possono compiere in modo autonomo.

Che i minori dunque abbiano bisogno di tutela in quanto gruppo specifico della società è un concetto solidamente ancorato nei valori e nelle tradizioni giuridiche dei Paesi europei. Il minore però era ed è considerato un destinatario di norme, quasi mai come soggetto di diritto. Il carattere innovatore dei testi internazionali cui ho accennato si ritrova nell'affermazione secondo cui il minore è un essere umano titolare di propri diritti e

soggetto a proprie responsabilità. Il minore è cittadino della società in cui vive e nella quale, una volta adulto, assumerà diritti ed obblighi.

Da un punto di vista concettuale ci si può interrogare sulla necessità che particolari ed estesi diritti siano previsti per i minori in quanto tali. Data l'unità e l'indivisibilità dei diritti dell'uomo, è ovvio che il minore è, in quanto essere umano, dotato della stessa dignità degli adulti e come tale titolare degli stessi diritti. Sarebbe forse anche controproducente sezionare il contenuto dei diritti sostanziali. Ad esempio, il diritto ad un ambiente sano è un diritto che riguarda tutti, sia adulti che minori, anche se è ovvio che questi ultimi debbono essere particolarmente protetti in funzione del loro sviluppo fisico e psichico, non ancora giunto al termine dell'evoluzione. Sta di fatto che la filosofia del testo adottato dalle Nazioni Unite, la Convenzione del 1989 fa perno sul concetto che il minore ha bisogno di una speciale salvaguardia e di una protezione giuridica appropriata data la sua mancanza di maturità fisica e intellettuale. Si tratta di una Convenzione che ha più carattere programmatico ed incitativo, che sostanziale e normativo, dato che il principale obbligo a carico degli Stati discende dall'articolo 4 secondo cui le parti contraenti "si impegnano a prendere tutte le misure legislative, amministrative e di altro contenuto necessarie alla realizzazione dei diritti contenuti nella presente Convenzione".

Si tratta dunque di un impegno che, in quanto tale, può non essere onorato subito o con la dovuta attenzione. Non si dimentichi che si tratta di un testo universale che deve necessariamente contemperare svariate esigenze e mediare fra tradizioni culturali e concezioni diverse, se non opposte.

Per quanto riguarda il contenuto dei diritti garantiti — ma più che di diritti si dovrebbe parlare di valori da proteggere — esso spazia dai diritti specifici del minore nell'ambito del nucleo familiare in materia, ad esempio, di separazione dei genitori e delle relazioni fra i minori primi in materia di adozione, ai diritti che sono quelli di ogni soggetto dei diritti: il diritto alla vita, al rispetto della vita privata, alla libertà di espressione.

Per questo secondo tipo di diritti si tratta più di sottolineare l'importanza, per il minore, di aggiungere norme che si ritrovano nei testi, che si riferiscono ai diritti politici e civili, come pure ai diritti sociali, economici e culturali.

Anche in questi ultimi testi si possono rinvenire disquisizioni specifiche che riguardano i minori. Già nella Dichiarazione universale dei diritti

dell'uomo del dicembre del 1948, si afferma, all'articolo 25, paragrafo 2, che i minori hanno diritto a un aiuto e ad un'assistenza speciale e che hanno diritto a una protezione sociale, sia che si tratti di figli legittimi che nati fuori del matrimonio.

Il Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali, come pure il Patto relativo ai diritti civili e politici del dicembre del 1966, contengono specifiche disposizioni concernenti i minori. Il primo testo prevede, in particolare, che essi debbono essere protetti contro lo sfruttamento economico e sociale. Il secondo testo esige che i minori, tradotti in giudizio, debbano poter beneficiare di una procedura che tenga conto della loro età e della possibilità di reinserzione sociale e che debbano, in generale, godere di una protezione particolare, senza discriminazione.

Passando ora al quadro europeo che più ci interessa e di cui parlerò più diffusamente, la normativa appare precisa e concreta. E' nell'ambito del Consiglio d'Europa, la cui ragion d'essere è la difesa dei valori di una società democratica finalizzata ad un'unione sempre più stretta fra i Paesi europei, che sono stati elaborati testi normativi che incidono in modo più netto sulla situazione dei minori.

Come si vedrà, la politica del Consiglio d'Europa tende ad ampliare il quadro degli obblighi giuridici a carico degli Stati, mediante strumenti internazionali vincolati. Un cenno particolare deve essere fatto per quello che è lo strumento più importante, per le potenzialità che esso racchiude, e che costituisce una specie di Carta costituzionale europea per quanto riguarda i diritti fondamentali: la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma nel novembre del 1950. Si tratta di un testo che assicura una protezione giudiziale dei diritti di ogni persona e dunque anche dei minori, che ha enucleato un corpus juris, vero comune diritto europeo dei diritti dell'uomo, elaborato dalla Commissione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Essa tende non solo ad affermare taluni valori che costituiscono l'essenza di una società democratica; essa ha trasformato tali valori — e qui risiede la novità rispetto al testo internazionale — in veri e propri diritti, in quanto conferisce un diritto di azione di fronte ad organi giurisdizionali che pronunciano decisioni definitive e vincolanti. La protezione dunque, non solo concreta ed effettiva, essa è anche evolutiva, in quanto spetta ad organi giurisdizionali interpretare in modo consono allo sviluppo della società quei valori, vale a dire quei parametri di comportamento, indicati nella

convenzione stessa. In altre parole, si è voluto realizzare un sistema che preveda l'affermazione di una morale — il valore — mediante una sanzione effettiva. Senza sanzione la morale dei diritti dell'uomo rimane spesso lettera morta. Questo è il senso del sistema di protezione europeo dei diritti dell'uomo.

Il diritto di ricorso individuale previsto dall'articolo 25 della Convenzione, può essere esercitato anche da un minore, e numerosi sono stati i ricorsi individuali nei quali i minori, assistiti da un adulto o anche da soli, sono stati parte ricorrente.

I lavori del Consiglio d'Europa e i risultati che sono stati raggiunti, possono essere sommariamente riscritti inquadrandoli in due grandi prospettive, che corrispondono ad altrettante linee di riflessione: il minore nell'ambito familiare; il minore di fronte alla società.

Il minore nell'ambito familiare. Si tratta di analizzare le principali realizzazioni del Consiglio d'Europa per quanto concerne l'elaborazione di strumenti giuridici internazionali nell'ambito del diritto di famiglia, tralasciando per forza di cose le numerose raccomandazioni tanto dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che del Comitato dei ministri, che hanno indicato ai Governi le vie da seguire al fine di adeguare la situazione dei minori all'evoluzione delle più moderne concezioni europee.

Quattro convenzioni meritano di essere ricordate.

La prima è la Convenzione in materia di adozione di minori, del 1980, ratificata dall'Italia. Essa prevede in particolare che l'adozione non può essere disposta che in favore di persone unite in matrimonio, che l'autorità che pronuncia l'adozione deve essere convinta che essa assicurerà il benessere del minore, che lo status giuridico del minore adottato sarà quello di figlio legittimo; che, in particolare, disposizioni debbono essere previste al fine di evitare che l'adozione si risolva in un profitto ingiustificato per chi acconsente all'adozione.

La seconda è la Convenzione sullo status giuridico di minori nati al di fuori del matrimonio, non ancora ratificata dall'Italia e che ha ispirato numerose riforme del diritto di famiglia in Europa. Essa tende a parificare la situazione del minore nato fuori del matrimonio a quella di un figlio legittimo. E' previsto in particolare il rispetto del principio *mater semper certa est*, vale a dire il principio secondo cui l'affiliazione da parte della madre è stabilita per il solo fatto della nascita, che gli obblighi di assistenza

dei genitori nei confronti dei minori sono gli stessi che se si fosse trattato di figlio legittimo, che i diritti successori del minore nei confronti del padre e della madre sono gli stessi di quelli di un figlio legittimo.

La terza Convenzione del 1990 riguarda il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di custodia dei minori e di ristabilimento della custodia dei minori, ratificata dall'Italia il 27 febbraio del 1995. Si tratta di un testo quest'ultimo, che, a differenza dei primi due che tendono ad armonizzare la legislazione nazionale, cerca di risolvere i problemi derivanti dal fatto che genitori e minori vivono spesso in Europa, in un ambito transnazionale nel quale sorgono conflitti di competenza fra giurisdizioni di due o più Paesi. Detta convenzione prevede, in particolare, che le decisioni relative alla custodia pronunciate in uno Stato contraente, sono riconosciute e, allorquando sono state rese esecutive sono eseguite in qualsiasi altro Stato contraente, che il riconoscimento dell'esecutività delle decisioni può essere rifiutato, fra l'altro, se gli effetti della decisione sono manifestamente incompatibili con i principi fondamentali del diritto. Per quanto riguarda la procedura di esecuzione, essa deve essere spedita e assicurare al minore il diritto di essere sentito, compatibilmente con l'età e la capacità di discernimento del minore stesso.

Infine, la Convenzione sull'esercizio dei diritti dei minori, offerta alla firma all'inizio del 1996, tende a facilitare l'esercizio dei diritti di procedura a disposizione dei minori, sia da soli o per mezzo di rappresentanti, e ciò nell'interesse superiore del minore stesso. La convenzione tratta in modo specifico delle procedure riguardanti il diritto di famiglia — affiliazione, custodia, adozione e tutela — e si ricollega a quelle misure da adottare da parte degli Stati, come previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite di cui si è detto. Due sono i diritti essenziali previsti: il diritto per il minore ad essere informato e di poter esprimere il proprio parere nell'ambito delle procedure che lo riguardano, il diritto di richiedere la designazione di un rappresentante speciale quando vi è conflitto di interessi fra il minore e i titolari della patria potestà.

La giurisprudenza degli organi giurisdizionali di Strasburgo è estremamente ricca anche per quanto riguarda i diritti del minore nell'ambito familiare.

Questi sono alcuni principi da tener presente. Per un genitore e suo figlio, stare insieme rappresenta un elemento fondamentale della vita familiare; se separati a seguito di affidamento del minore ad una pubblica autorità, il

rispetto della vita privata implica un diritto a misure destinate a riunirli. Il legame tra un genitore e il figlio è di fondamentale importanza, e quando viene interrotta la convivenza familiare, un contatto continuo fra questi è auspicabile e dovrebbe essere, almeno in via di principio, possibile.

Il concetto che sta alla base di tali affermazioni è che è nell'interesse del minore che i legami naturali con i genitori non vengano affievoliti, tolto il caso in cui i contatti siano da considerarsi pregiudizievoli dello sviluppo psichico del minore.

Numerosi sono stati i casi nei quali gli organi di Strasburgo si sono trovati ad esaminare e spesso a censurare, decisioni nazionali in materia di affidamento di minori a pubblica autorità. In un caso svedese, presentato dalla madre e dal minore, il caso Andersson, le autorità avevano disposto il temporaneo ricovero del minore in una clinica psichiatrica per minorenni, ritenendo che l'influenza della madre era pregiudizievole per il suo sviluppo psichico. Sono anche state adottate misure che limitavano i contatti fra madre e figlio, ivi compresi la corrispondenza e gli scambi telefonici.

La Corte europea ha ritenuto che le motivazioni fornite dal Governo svedese per giustificare la necessità di impedire la corrispondenza e le conversazioni telefoniche, non erano da considerarsi sufficienti a dimostrare che occorreva privare per circa un anno e mezzo i ricorrenti di quasi tutti i mezzi per restare in contatto. Le misure erano dunque da considerarsi sproporzionate allo scopo pur legittimo dell'affidamento del minore.

Il celebre caso Marx, presentato da una madre naturale e dalla figlia minorenni, riguardava l'impossibilità, in diritto belga, di poter ottenere che il legame biologico si trasformasse automaticamente, all'atto della nascita, in legame giuridico. In altre parole, a differenza della madre legittima la madre naturale non era considerata giuridicamente la madre del proprio figlio, occorreva che essa adottasse il proprio figlio. In tal caso però, la capacità successoria del minore era limitata e ciò in netto contrasto con il principio di non discriminazione.

La Corte europea ha ritenuto che tale sistema violasse il diritto al rispetto della vita privata e familiare, con la conseguenza che il Governo belga ha dovuto modificare parte del diritto di famiglia per adeguarsi alla sentenza della Corte.

Occorre far cenno infine del caso Kenskin, un caso britannico, che pone principi di notevole interesse per quanto riguarda i minori affidati alle pubbliche autorità. Il problema riguardava l'accesso del ricorrente al

proprio fascicolo, che era a carattere confidenziale, ed in particolar modo ai rapporti ivi contenuti circa il proprio sviluppo fisico e psichico, rapporti redatti dalle persone che si erano occupate di lui.

La Corte ha ritenuto che le persone che si trovano nella situazione del ricorrente hanno un interesse fondamentale, protetto dalla Convenzione, a ricevere le informazioni che sono loro necessarie per conoscere e comprendere la loro infanzia e gli anni della loro formazione.

Il minore di fronte alla società. Il minore è un cittadino, e come tale titolare di diritti. E' ovvio che, dato il suo status di limitata autonomia giuridica, non può, senza l'aiuto di un adulto, adire i tribunali affinché essi siano rispettati, cioè il caso in cui debbano rispondere di propri comportamenti.

La Convenzione sull'esercizio dei diritti dei minori di cui si è detto, costituisce lo strumento principale di protezione dei diritti processuali del minore.

La carta sociale europea riconosce al minore, soprattutto se inserito nella vita produttiva, precisi diritti, ad esempio l'età minima lavorativa è fissata in 15 anni e in 18 per taluni lavori pericolosi o pregiudizievoli; il lavoro notturno è un principio proibito; il lavoro non deve recare pregiudizio alla formazione intellettuale e professionale; l'apprendista deve ricevere un'equa retribuzione; il minore lavoratore deve godere di quattro settimane di ferie.

In via più generale, misure specifiche debbono essere adottate, fra l'altro, al fine di proteggere il minore contro la violenza e lo sfruttamento e per assicurargli i mezzi di sostentamento se i genitori non sono in grado di farlo.

La giurisprudenza degli organi giurisdizionali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo riguardante i minori, può apparire ristretta ad ipotesi marginali. Ciononostante, i principi da essa enucleati sono importanti per i riflessi che possono avere su situazioni analoghe.

Due esempi: il minore in situazione di conflitto con la società, il minore di fronte alla violenza per così dire istituzionalizzata.

La detenzione di un minore è autorizzata dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo solo se a fini educativi. La detenzione a seguito di provvedimento dell'autorità giudiziaria, ad esempio, deve tendere all'educazione sorvegliata, in modo che essa conduca, in breve tempo, all'applicazione effettiva di un regime di educazione sorvegliata in un ambiente specializzato, aperto o chiuso, che abbia risorse sufficienti.

Un'altra ipotesi di conflitto è quella che risulta per il minore straniero da misure di allontanamento dal territorio quando egli abbia commesso reati. Un caso esemplare è il caso Mustakim: il ricorrente, cittadino marocchino, era stato fatto oggetto di una misura di espulsione dal Belgio, Paese nel quale risiedeva fin dalla prima infanzia e nel quale viveva tutta la sua famiglia, essendo egli stato condannato per ben 147 volte per reati contro il patrimonio — furti — commessi durante la sua adolescenza.

La Corte europea, quantunque non abbia sottovalutato la preoccupazione degli Stati di assicurare rispetto dell'ordine pubblico anche mediante l'espulsione di cittadini stranieri, ha notato fra l'altro che i reati erano stati commessi durante l'adolescenza e che il giovane ricorrente aveva meno di due anni all'epoca del suo ingresso in Belgio. La misura di espulsione non aveva perciò assicurato un giusto equilibrio fra interessi collettivi ed individuali, ed era stata sproporzionata allo scopo.

Questa giurisprudenza è oltremodo importante, perché sembra riconoscere, soprattutto ai minori stranieri migranti della seconda generazione, il diritto ad una nazionalità sostanziale, dato che garantirebbe uno status quanto al diritto di residenza molto vicino a quello del cittadino.

La violenza istituzionalizzata nella scuola ha costituito uno dei problemi più gravi di cui si è occupata la giurisprudenza. Si è trattato sostanzialmente di casi riguardanti tutto il Regno Unito, nei quali minori sono stati oggetto di sanzioni comportanti punizioni fisiche. In un caso ad esempio, il caso Warrech, ad un adolescente di 16 anni era stata inflitta una punizione consistente in un colpo di bacchetta sul palmo della mano da parte del preside, in presenza del suo sostituto, entrambi uomini.

La Commissione europea ha tenuto conto di questo particolare, notando inoltre che la ferita era stata visibile per oltre una settimana e che non era da escludersi che essa abbia provocato effetti psicologici. A seguito di altri casi di punizione fisica il Governo britannico ha abolito nel 1986 tali punizioni nelle scuole pubbliche o sovvenzionate dallo Stato.

Al fine di poter elaborare una strategia globale, il Consiglio d'Europa ha iniziato, nel 1991, una riflessione approfondita su tutti i problemi concernenti i minori. Durante quattro anni, gruppi di studio composti da esperti nazionali nei diversi settori si sono riuniti nel quadro del pretto "Politiche per i minori". Tre linee di riflessione sono state esplorate: la partecipazione effettiva dei minori alla vita familiare e sociale, la prevenzione riguardante in particolare le strutture destinate ad accogliere i minori in situazioni di

difficoltà, la protezione in senso lato del minore. Alla fine del 1995 l'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha affrontato di nuovo il problema della strategia da adottare a livello europeo per i minori, alla luce di un rapporto elaborato da uno dei suoi membri. Il punto di partenza di questa riflessione è costituito dal fatto che il Consiglio d'Europa, organizzazione pan-europea, è il forum naturale per tracciare le grandi linee di una politica europea, fermo restando che spetta ad ogni Paese adottare un piano d'azione che corrisponda alle esigenze specifiche della sua società.

I principi, poi ripresi nella Raccomandazione 1286 del 24 gennaio 1996, sono i seguenti: il minore è un soggetto di diritto, i diritti sono indivisibili e universali, il minore è una persona con diritti a responsabilità propria, l'interesse superiore del minore deve costituire la linea direttrice di ogni azione intrapresa nei suoi interessi, occorre tener presente la realtà della situazione del minore anche al di fuori dell'Europa. In particolare occorre che l'informazione diretta al minore sul contenuto dei diritti e sulla strategia sia visibile, vale a dire completa e trasparente. Inoltre, nel quadro delle politiche economiche generali adottate a livello nazionale è necessario introdurre il concetto della valutazione delle incidenze di tali politiche sul minore. E' stato sottolineato con forza che l'aspetto più importante della strategia riguardo al minore è l'informazione sui diritti, che in quanto cittadini godono nei differenti Paesi europei. Occorre dunque che il minore possa esprimersi non solo nell'ambito delle procedure che lo riguardano, ma anche collettivamente nel quadro di associazione. E' preciso dovere della società educare il minore ad essere cittadino di uno Stato democratico.

La recente Conferenza di Lipsia ha concluso per ora la campagna di riflessione sulle politiche verso i minori in Europa. Nelle conclusioni della Conferenza, nella quale hanno avuto un ruolo molto attivo rappresentanti di giovani europei — maggio-giugno del 1996 — si propone, fra l'altro, l'istituzione di un Parlamento europeo dei minori e che venga istituito — ciò che l'Assemblea parlamentare aveva già proposto — un difensore civico europeo, come pure l'adozione di misure particolari a livello locale, per attenuare, se non risolvere, i gravi problemi che i minori incontrano nelle città, spesso disumanizzate, con l'aiuto di difensori civici locali.

Sono tutti questi principi ed affermazioni che non possono non essere condivisi. Il problema sorge quando dalla teoria si deve passare alla pratica. Le campagne di informazione e di sensibilizzazione non bastano, è necessario prevedere strumenti di attuazione concreta, di promozione, di preven-

zione, di protezione. La promozione passa attraverso l'informazione circa i diritti del minore, mediante strutture le più decentralizzate possibili, facenti capo a quella che ormai è la struttura di base dell'organizzazione della società, la Regione. Informazione vuol dire innanzitutto educazione alla tolleranza in tutti i suoi aspetti, in particolare educare i minori stranieri ad essere futuri cittadini, vale a dire a potersi inserire in un tessuto di relazione a volte molto differente da quello del Paese di origine, senza rinunciare alle loro particolarità ma domandando loro di adattare in modo che esse si integrino con quelle del Paese di residenza. Educare alla tolleranza significa anche educare ai doveri e dunque al rispetto della legalità.

La stessa Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo insegna che l'individuo ha dei doveri verso la comunità, soltanto nella quale è possibile il pieno sviluppo della sua personalità: art. 29.

La prevenzione consiste nell'approntare tutte quelle strutture atte a rimuovere ostacoli e a trovare soluzioni pratiche per far sì che il minore si senta partecipe della società in cui vive. E' stata proposta l'istituzione di un difensore civico, sia a livello europeo sia a livello locale. L'ascolto, il consiglio e la ricerca di soluzioni pratiche sono i mezzi attraverso i quali possono essere evitati, se non tutti, buona parte dei potenziali conflitti. La protezione dei minori infine, si realizza mediante il ricorso a strumenti giuridici, in primo luogo nazionali, dato che la magistratura è la garante naturale, e tale deve restare, dei diritti e delle libertà di tutti i cittadini.

Perché non pensare come succede in altri Paesi, per la protezione dei diritti fondamentali, ad istituzioni regionali, locali, o ad associazioni private, che si facciano carico di assistere i minori e difendere i propri diritti in sede giudiziale? Il ricorso agli organi giurisdizionali di Strasburgo, che come ho cercato di dimostrare può essere concreto ed effettivo, costituirebbe l'ultima possibilità se le vie del ricorso interne si rivelassero inefficaci.

Non bisogna dimenticare la solidarietà e la responsabilità nei confronti dei minori dei Paesi in via di sviluppo. Perché non promuovere campagne dirette a rendere trasparente il modo di produzione dei manufatti importati, prevedendo un obbligo, per l'importatore di certificare che tali manufatti sono stati prodotti in modo conforme alle norme e ai principi dell'organizzazione internazionale del lavoro in materia di lavoro minorile? Ed ancora, perché non ispirarsi alla legge belga del 1995, citata nel Rapporto Coxtel all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, che

permette di iniziare azioni penali in Belgio nei confronti di chi, belga o straniero residente in Belgio, abbia commesso infrazioni all'estero su minori di meno di 16 anni, in particolar modo per quanto riguarda lo sfruttamento a sfondo sessuale di questi ultimi?

Quali che siano le misure già adottate o da adottare al fine di rendere sempre più efficace la tutela dei diritti dei minori, e nel contempo di educarli a comportamenti che si ispirino a valori di tolleranza e di rispetto delle preminenza del diritto, occorre che il linguaggio degli adulti sia improntato a schiettezza e rigore, e non bisogna dimenticare che non si può parlare a nome dei minori, ma che si deve cercare di parlare sempre di più il loro stesso linguaggio.

CARLO PAGLIARINI

Presidente Associazione Democrazia in Erba

Ho avuto modo di partecipare, qualche giorno fa, alla presentazione a Palermo del “Rapporto sulla condizione dei minori in Italia”. Il Rapporto è un documento piuttosto consistente, 500 cartelle, ed è sicuramente importante. Non è il primo. Sono stati scritti altri due Rapporti, l’ultimo dei quali sette anni fa. Col Rapporto si propone una riconsiderazione complessiva della condizione infantile in Italia. Il Rapporto è stato curato dal Centro di documentazione sui minori che ha sede presso l’Istituto degli Innocenti a Firenze, commissionato dall’Osservatorio sui problemi dei minori della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E’ stato scritto a più mani e propone elementi per una strategia a venire. Non è quindi una fotografia, ma un uno strumento di conoscenza offerto alle forze politiche e agli amministratori affinché se ne servano per costruire una politica per l’infanzia e l’adolescenza.

Del tutto casualmente la conclusione della stesura di questo Rapporto è coincisa con la formazione di un nuovo Governo, che potrebbe avere davanti a sé cinque anni di lavoro e potrebbe essere quindi utilizzato positivamente e da subito dal ministro LiviaTurco.

Le prime sessanta pagine del Rapporto offrono una prospettazione complessiva del problema, a cui seguono molte specificazioni relativamente alle diverse dinamiche che connotano la condizione dei minori in Italia. Il tutto è costruito su presupposti culturali, alcuni dei quali suggeriti dal Consiglio d’Europa e dalla Convenzione diritti del bambino. Questi presupposti vengono assunti con molta forza. Si sostiene che i bambini sono cittadini oggi e non soltanto bambini che debbono essere preparati a diventare cittadini domani, anzi sono “cittadini di oggi e cittadini di domani”. Si sostiene che la condizione di vita dei bambini, dei ragazzi e degli adolescenti — da 0 a 18 anni — costituisce un indicatore significativo delle condizioni di vita delle nostre città e delle condizioni di vita della nostra società.

Quando si fa riferimento alla Convenzione internazionale dei diritti del bambino lo si fa ad uno strumento molto complesso, frutto di una elaborazione mondiale significativa. Questa convenzione mette insieme i problemi della tutela con i problemi dello sviluppo e fissa il sistema dei controlli e dei monitoraggi con i quali i singoli Stati si debbono rapportare.

La prima analisi dell’applicazione della Convenzione in Italia è stata oggetto di verifica da parte di una Commissione Onu composta da dieci Paesi. Tale Commissione ha criticato in modo piuttosto serio l’Italia per per

le inadeguatezze con cui si è misurata con questo impianto. E' stata lamentata la scarsa attenzione della società italiana ai diritti del bambino, la mancata diffusione del documento tra i cittadini i bambini e gli adolescenti insieme all'inadeguata preparazione professionale di quanti si occupano dei soggetti in età evolutiva rispetto alla nuova visione dell'infanzia e dell'adolescenza che la Convenzione propone e indica

Quello che è significativo, è che questo rapporto e la convenzione, in qualche modo invitano a ripensare il rapporto adulti-bambini, richiamano l'esigenza di accentuare l'attenzione sui diritti del bambino. Ne deriva che va costruita una nuova cultura dell'infanzia.

Questo rilievo critico è particolarmente valido per i Paesi del Primo Mondo. Non c'è dubbio che la questione infantile, in Paesi dove il 50 per cento della popolazione è costituito da soggetti umani da 0 a 18 anni (è il caso di tutti i Paesi cosiddetti "in via di sviluppo"), emerge dal punto di vista sociale e politico come una grande, immensa questione. In realtà come la nostra, dove i soggetti 0-18 anni non arrivano al 22 per cento, dove i bambini da 0-14 anni sono il 15 per cento, e si è aggiunto — il caso dell'Italia — il primato della denatalità e, dunque, si parla di scomparsa e non visibilità dell'infanzia. Il richiamo agli adulti assume soprattutto caratteri culturali, suggerisce l'esigenza urgente di ripensare la questione infantile acquisendo l'idea che questi sono soggetti portatori di diritti e non di soli problemi. Bambini e adolescenti vanno aiutati ad affermare i loro diritti di cittadinanza e intesi come portatori di cultura, elementi fondanti nella costituzione di una nuova etica della compatibilità e della convivenza.

Siamo di fronte a un grumo di problemi di particolare valore e significato, che pongono l'esigenza di un ripensamento radicale delle politiche sociali. Il ministro Livia Turco diceva a Palermo: "Noi faremo una nuova legge sui servizi, sulla politica dell'assistenza, e questa legge significherà anche un risparmio". Non si dovrà andare soltanto verso un'idea di moltiplicazione della spesa ma si dovrà andare a un riassetto generale, a un riequilibrio entro il quale i bambini vanno collocati dentro una nuova struttura sociale, ed immaginati non come figli e scolari ma come bambini, facenti parte di una politica globale. L'approccio alla questione infantile comprenderà gli handicappati, la dispersione scolastica, i ragazzi che possono entrare nella microcriminalità, e, soprattutto, le politiche di territorio, perché è nel territorio che si presentano le diverse problematiche. In questa impostazione generale e unitaria sarà compreso un coordinamen-

to nazionale, regionale, provinciale, comunale capace di rendere operante una politica di sistema e la costruzione degli sviluppi futuri. Tutto ciò presuppone che ci ponga in relazione positiva con le nuove generazioni.

Il Rapporto presenta molti dati per quanto riguarda la condizione dei nostri bambini e alcuni dei quali sono stati già ricordati da Silvana Amati. In Italia un milione di bambini, che vivono soprattutto nel mezzogiorno, sono esposti ad una vita di povertà. Questo nostro Paese che aveva diminuito la divaricazione delle disuguaglianze sociali, ora ripresenta, invece, un problema di disuguaglianze sociali.

Si trova di nuovo afflitto da disuguaglianze e, come succede in ogni Paese del mondo, le vittime predestinate sono soprattutto i bambini. Una parte di bambini che nascono poveri, potrebbe rimanere povera e ai margini per tutta la vita. Un milione di bambini in un Paese che avrà dieci milioni in meno di abitanti entro pochi anni è una entità rilevante. Questi bambini sono poveri perché i loro genitori non lavorano, sono disoccupati, oppure vivono in famiglie di 5-6 componenti e un solo reddito che poi è un basso reddito.

I dati della condizione infantile italiana rapportati alla condizione infantile europea non sono negativi. Il Rapporto prende posizione su questo punto rispetto ad una cultura diffusa in Italia secondo la quale noi siamo i più disgraziati, da noi non funziona niente, non si ottiene nulla, mancano tutte le cose, è un disastro, c'è il più alto numero di suicidi ecc. Alcuni indicatori negativi da noi sono tra i più bassi d'Europa, abbiamo ad esempio il numero più basso di suicidi di giovani d'Europa. Altri fenomeni, come la dispersione scolastica, presentano acutezze gravi nel mezzogiorno, ma assumono caratteri tali da poter essere affrontati e risolti.

L'evoluzione generale, peraltro, è significativa, ad esempio, negli istituti di cui si parla sempre, nel 1971 c'erano 150 mila bambini, oggi ce ne sono 35 mila.

Da parte dei media si manifestano approcci con la condizione e la cultura infantile volte alla drammatizzazione dei problemi. L'enfatizzazione delle questioni, la banalizzazione di una serie di elementi e di fattori diventa distorcente e, soprattutto, non aiuta la costruzione di una cultura innovativa della politica amministrativa basata su un rapporto solidale tra le generazioni, nell'azione comune di costruzione del futuro. Da noi fra il termine "bambino-speranza" e "bambino-futuro" c'è una scissione: il bambino emerge come problema, a volte come dramma. Secondo me, questo è un

indice di decadenza culturale. Il Rapporto sostiene per esempio, che non dobbiamo limitarci a trattare il problema del bambino patologizzato, ma dobbiamo occuparci del bambino normale, cioè del bambino complesso, che vive una serie di problemi in evoluzione: il rapporto con la città, quello con la scuola, con la famiglia. Il Rapporto annuncia che il nuovo impegno di ricerca sarà dedicato alla identità dei bambini, e degli adolescenti, cioè a cosa essi sono nel concreto, nelle loro pulsioni, nei loro problemi, entro la categoria della priorità dei loro bisogni.

Abbiamo quindi analisi che offrono ai politici sollecitazioni interessanti. Da questa analisi emerge con particolare evidenza il modo in cui la spesa pubblica del nostro Paese premia, ovvero punisce le famiglie che fanno figli. Gli assegni familiari sono lo 0,8 del pil in Italia, il 2-3 per cento negli altri Paesi europei. Una famiglia che ha tre figli dispone di un assegno familiare che incide per l'11 per cento, nelle spese che riguardano la riproduzione della specie, la media europea è il 20 per cento, in Francia al 50 per cento. La Francia analizzò il calo demografico nel momento in cui si trovava ai vertici della denatalità, come noi lo siamo adesso, e corresse le politiche sociali compresi gli assegni familiari. Fare un figlio oggi è un problema.

Abbiamo l'1,2 per cento di natalità, mentre la popolazione rimane ferma nei numeri con il 2,2 per cento. La popolazione non cala vistosamente soltanto in virtù degli apporti forniti dall'immigrazione.

Quindi sono i problemi concreti che vanno affrontati mentre diventa distorto una drammatizzazione generalizzata perché non consente di affrontare con serietà le questioni vere che ci vengono offerte da importantissime elaborazioni di carattere internazionale. Non c'è dubbio che la Convenzione internazionale dei diritti del bambino, come il documento ultimo che De Salvia citava del Consiglio d'Europa, sono delle sollecitazioni utili per il nostro Paese e si offrono come contributo per il dibattito italiano. Dibattito molto attento agli aspetti giuridici, entro una legislazione raffinata e complessa composta da 150 mila leggi che bisognerebbe ridurre a 50 mila o a 7 mila come in Francia per stare più tranquilli. C'è una forte disponibilità a correre dietro al reticolo legislativo. Meno disponibilità invece verso l'inquadramento metodologico a cui ci richiamano gli atti internazionali, centrato sulla prospettazione degli obiettivi, la costruzione di itinerari, la modifica di comportamenti e politiche concrete.

All'interno di questo quadro di riferimento, quali possono essere le

indicazioni che ne derivano, soprattutto per gli amministratori e i dirigenti della scuola, cioè gli istituti che assieme alla famiglia fanno agire in primis parte dei punti nodali di qualsiasi tipo di intervento verso i minori?

Credo che noi dobbiamo qualificare in tutti i luoghi l'esercizio della cittadinanza dei cittadini più giovani. Sono tre i luoghi della cittadinanza: la famiglia, la scuola, la realtà territoriale in cui vivono.

Come stanno i diritti riconosciuti ai bambini all'interno di questi tre luoghi? Prendiamo a riferimento l'articolo 12 della convenzione nel quale si afferma che "Gli Stati che partecipano alla convenzione devono assicurare al fanciullo capace di formarsi una propria opinione, il diritto di esprimerla liberamente in qualsiasi materia, dando alle opinioni del fanciullo il giusto peso in relazione alla sua età e al suo grado di maturità". Ciò dovrebbe significare che un'amministrazione pubblica non decide alcun tipo di intervento che interessa i più giovani senza consultare anche questi cittadini. Analoghe indicazioni dovrebbero valere per la vita in famiglia e, soprattutto, nella vita scolastica. Il secondo paragrafo dell'articolo 12 riduce un po' lo spettro di azione quando afferma che "a tal fine verrà in particolare offerta al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in qualunque procedimento giudiziario-amministrativo". Questa parte riduttiva, non nega la dichiarazione di principio con la quale si prevede l'estensione del diritto di cittadinanza ai soggetti zero-diciotto anni.

Se dovessimo spingere l'analisi culturale al modo in cui ci rapportiamo all'art. 12, di sicuro troveremmo che il nostro Paese, come molti Paesi del Primo Mondo, non è in regola. I programmi scolastici non vengono fatti ascoltando i bambini, i calendari scolastici non tengono conto dei loro bisogni, l'idea è che i bambini dentro la famiglia sono figli e dentro la scuola sono scolari. Nella prefigurazione dei piani urbanistici non si tiene conto, quasi mai, dei bambini e ciò rappresenta un limite culturale e democratico piuttosto consistente.

Ci sono 7-8 articoli della convenzione che nel rapporto vengono intesi come ipotesi di sviluppo pedagogico e perciò da assumere come riferimento per la modificazione della cultura diffusa. Il bambino non deve essere immaginato come una risorsa per gli adulti. La cultura del bambino-persona, il cui il valore originario e autonomo viene riconosciuto, apprezzato e rispettato, rischia infatti di essere soffocata dalla cultura deformata del bambino-risorsa. Il bambino è divenuto mera risorsa per quei genitori che attendono da lui solo gratificazioni personali, talvolta utopiche. E' risorsa

per i mezzi di comunicazione di massa, che hanno scoperto che i casi di bambini disgraziati o devianti suscitano morbosa curiosità nel grosso pubblico, e consentono aumenti nelle tirature e nell'audience. E'una risorsa, il bambino, nella pubblicità come consumatore da conquistare, e comunicatore privilegiato nella propaganda di prodotti. E'una risorsa per il mercato del lavoro che continua a utilizzarlo in clandestinità e a costi ridotti. E' sempre una risorsa per la criminalità organizzata e, in genere, per la criminalità adulta. Bambino-persona, dunque ipotesi di ricerca e sperimentazione appassionante. Nel 1992 si tenne a Firenze, all'Istituto degli Innocenti, un incontro dei sindaci di alcune grandi città del mondo, alla fine di un progetto mondiale denominato "*Bambino urbano*". Quel progetto intendeva analizzare le condizioni di vita dei bambini in alcuni grandi centri urbani, e cioè nelle grandi metropoli del Mondo, dove, a fronte di 12 milioni di abitanti, 6 milioni sono costituiti da soggetti inferiori a 18 anni.

Alla fine del convegno, quei sindaci e gli operatori sociali di quei contesti hanno scritto una frase che, a noi stessi che l'abbiamo condivisa, aveva fatto molta impressione. Hanno sostenuto che i sindaci hanno un solo alleato per cambiare la città: i bambini. I bambini non sono portatori di interessi privilegiati. Se si fa un piano regolatore entrano in ballo gli interessi forti dei proprietari delle aree e quanti sono interessati a muoversi e a dominare la città. Francesco Tonucci ripete sempre che le città sono condizionate da adulti, quarantenni, lavoratori, maschi. Pensare diversamente significa modificare completamente le cose, significa avere più spazi, un rallentamento dei ritmi di vita, luoghi di convivenza, beni per tutti non solo per i bambini.

Ed ora vengo a recuperare la mia funzione di Presidente di una organizzazione tutta nuova che si chiama "Democrazia in erba", l'Associazione dei Consigli comunali dei ragazzi. Questa forma di attivazione dei ragazzi e delle bambine ad un esercizio di cittadinanza non è una novità. Subito dopo la guerra di liberazione ci sono stati tentativi che hanno percorso tutti gli anni '50. Nuove sperimentazioni si sono affacciate alla fine degli anni '60. Diverse le esperienze compiute in altri Paesi europei, tutte fallite: troppo spontaneistiche, ideologiche, esposte a strumentalizzazioni politiche dei bambini. Negli ultimi dieci anni il Paese leader su questo piano è la Francia, paese che dispone di una rilevante tradizione di educazione laica che trova origine nella Rivoluzione Francese. E' stato

ripreso un lavoro connotato agli inizi ancora una volta da uno spontaneismo. I ragazzi si sono incontrati a Parigi in due Conferenze accompagnate da battage pubblicitario. In seguito si è costruito un vero e proprio sistema, con sindaci sensibili e impegnati, un appoggio di alcuni Ministeri e un impegno diretto di persone competenti, intrecciando così un rapporto bambini-adulti propositivo e costruttivo.

In Italia abbiamo censito finora 57 Consigli dei ragazzi: probabilmente sono di più. Di regola nascono per intuizione di un sindaco.

Esistono parametri collaudati scientificamente per giudicare la partecipazione visto che ne vengono praticate diverse forme “false” attraverso la manipolazione e l’utilizzazione dei bambini come decoro (vedi la fascia tricolore e le varie retoriche attivate).

C’è falsa partecipazione laddove i bambini ripetono il discorso messo loro in bocca dall’adulto. Questi pericoli sono minori oggi rispetto alle altre epoche storiche prima citate. I ragazzi d’oggi sono più competenti, più colti, e dispongono di proprietà di comunicazione diretta del tutto ignorate dalle generazioni precedenti. Merito della scuola, merito dei mezzi di comunicazione e dell’evoluzione della nostra società. Ci sono dei risvolti negativi, ma nell’insieme — personalmente sono testimone di molti dei processi che si sono succeduti negli ultimi cinquant’anni — mi pare che si sia determinata una trasformazione profonda nel modo di essere dei bambini. Esiste quindi la possibilità, oggi, di compiere una svolta culturale che consista nell’assumere i bambini come cittadini ora e con consapevolezza e fiducia.

Sono in atto diverse esperienze, come a Fano, ma ciò che è importante è la strategia attraverso la quale si mettono in condizioni i ragazzi e le bambine (bambine che, di regola, risultano più brave dei maschietti) di effettuare una ricognizione del territorio in cui vivono, di lettura critica del territorio in cui vivono, attraverso il suggerimento di proposte innovative da far divenire oggetto di contrattazione negoziale con gli adulti responsabili. La partecipazione alla trasformazione dei punti individuati costituirà il punto più alto di questo percorso. E’una sequenza pedagogica, di sviluppo civico. Non siamo al: “sento un bisogno, lo scrivo su carta, lo sostanzio con firma e chiedo al sindaco di procedere”. Nel nostro caso si attiva un esercizio di democrazia e di cittadinanza che è avventura, protagonismo e non accettazione passiva di marginalità e tutela.

Questa modalità di lavoro va assunta attraverso una serie di atti. Primo,

l'Amministrazione decide consapevolmente, con un dibattito nel Consiglio comunale, di assumere la Convenzione dei diritti del bambino e le linee del rapporto che sarà diffuso da tutti i Comuni. Cioè io Comune decido che i cittadini più piccoli sono cittadini a tutti gli effetti e, secondo maturità e capacità, vengono coinvolti e consultati su tutti i problemi che li riguardano. Deciso consapevolmente questo riconoscimento, il Comune attiva un percorso che consenta ai ragazzi, che avranno elaborato proposte programmatiche, di misurarsi su di esse, di farle divenire programma, di eleggere rappresentanti, di costituire un Consiglio comunale dei ragazzi che negozia con il Consiglio degli adulti desideri e propositi, attivando un esercizio del "potere".

Dare diritto di voto ai ragazzi delle ultime classi elementari e delle medie può essere molto importante. In una seconda fase si potrà andare oltre. In Francia dopo avere consolidato i CCR ora stanno costituendo i CC dei Giovani. Estendere al basso il diritto di voto peraltro è un'indicazione già attuale in Germania; in un Land si è potuto votare a 16 anni. Nel Brasile il diritto di voto per le politiche è a sedici anni e c'è chi propone di abbassarlo a quattordici anni.

I Consigli comunali dei ragazzi saranno eletti dopo che il Comune avrà assunto una decisione consapevole al riguardo, modificando eventualmente lo statuto comunale. E' poi assolutamente fondamentale che due soggetti istituzionali entrino in relazione tra loro avendo pari responsabilità. Queste istituzioni sono il Comune e la scuola. Essi terranno conto di una distinzione: la scuola ha la funzione di dare saperi e costruisce e persegue un itinerario didattico a questo fine. L'obiettivo della scuola è di far sì che questi saperi si accumulino in modo da formare una persona che diventi matura e sia in grado di entrare nella società con consapevolezza. Il suo asse formativo è costruito a questo fine. Il Consiglio comunale dei ragazzi deve mettere in grado di fare esercitare i saperi di cui dispongono i ragazzi. Qui sta la differenza. I ragazzi entrano in relazione con l'Amministrazione locale e utilizzando le conoscenze e le competenze che posseggono. Mentre l'adulto entra in relazione con questi ragazzi come facilitatore più ancora che come educatore. L'adulto si mette a disposizione dei ragazzi per renderli capaci di esercitare le loro competenze ora. Non dice "Io so, ti aiuto e ti dico come dovresti fare". L'impegno combinato comune di ragazzi e adulti nel CCR deve dare risultati visibili presto, differenziandosi dai percorsi scolastici che non sono finalizzati a breve ma procedono per

itinerari lunghi. Da questa modalità di impegno la scuola può trarre comunque un grande beneficio: in Francia si è corso il pericolo di una eccessiva appropriazione del CCR da parte delle singole direzioni didattiche. Dove è stato impostato correttamente il lavoro tra Comune e scuola, la scuola ha avuto dal Consiglio comunale dei ragazzi un'implementazione straordinaria della sua stessa didattica. Gli insegnanti aiutando ad analizzare l'ambiente, ad elaborare idee, a disegnare progetti hanno realizzato meglio i loro programmi. Può esistere una temporanea simbiosi ferma restando una differenziazione netta dei ruoli. La scuola deve rimanere se stessa, ovviamente, mentre il Comune deve diventare un soggetto educativo. Oggi la funzione educativa, fatta con l'esercizio della cittadinanza, l'idea che le città sono città educative, la consapevolezza che l'educazione civica è un compito di tutto il mondo adulto, non sono idee praticate, non sono né realtà e nemmeno intenzionalità. Queste conquiste sono tutte da realizzare. Non si può continuare a dare l'educazione soltanto a figure professionali. L'assunzione generalizzata di azioni educative consapevoli è un riscatto culturale che deve impegnare e coinvolgere tutto il mondo adulto.

Appaiono straordinarie le realizzazioni dei Consigli comunali dei ragazzi come le iniziative che perseguono percorsi analoghi. E' in atto un'esperienza del Comune di Milano che porterà ai Consigli di zona dei bambini, laddove sono stati già attivati processi di lettura del territorio con conseguenti proposte per spazi di vita e di convivenza per ragazzi e adulti. La sperimentazione milanese ha coinvolto migliaia di ragazzi e motivato in modo nuovo gli insegnanti e soprattutto i tecnici comunali. Con un'azione di partecipazione intelligente figure professionali considerate inattive si sono riscattate incontrandosi con un'utenza viva. Il coinvolgimento partecipativo, che i bambini sanno creare con mostre, progetti e incontri, rimotiva tutti e fa emergere giustamente la funzione primaria dei professionisti. Questo incontro ha il proposito di dare degli input. Penso che le ipotesi di lavoro che qui presentiamo vadano fatte maturare nel tempo decidendo però di partire subito, facendo in modo che si producano presto dei successi. Non possiamo esporre i bambini che incominciano un rapporto di rappresentanza ad un fiasco, sarebbe un delitto. A questo fine vanno preparati prima di tutto gli adulti. Non si possono caricare subito i bambini di compiti di cui sono potenzialmente capaci, ma che non conoscono. Ci vogliono degli adulti che impegnino una parte della loro vita sui CCR. Non persone che hanno mille cose da fare o frustrazioni di falsa partecipazione e che

pertanto non danno garanzie. Secondo noi debbono essere individuate per ogni CCR tre figure. Un insegnante che ha buoni rapporti con gli altri e capacità riconosciute di trascinarsi e di collegamento con la scuola. Una figura adulta, anziana, che dispone di tempo e magari ha fatto il consigliere o l'assessore, conosce la macchina amministrativa e può fare bene il facilitatore. Un animatore, cioè un operatore educativo che, pensiamo — abbiamo già cominciato a parlarne con il Ministero della difesa — potrebbe essere un obiettore di coscienza.

Ho parlato di tre figure che però possono essere coperte da più persone. Adulti che fanno da facilitatori, da “gruppo pilota” come li chiamano in Francia e che entrano in verifica continua tra tutti gli altri adulti che nella Regione agiscono allo stesso fine. La Regione Marche potrebbe progettare una Democrazia in Erba, la formazione di queste figure adulte, facilitare viaggi di conoscenza presso altri Consigli comunali dei ragazzi italiani, francesi ed europei.

A partire da novembre comincerà a Parigi la costituzione dell'organizzazione europea dei Consigli comunali dei ragazzi e dei giovani. La Regione può dare con i CCR ai Comuni un contributo per l'innovazione e nella prefigurazione di situazioni avanzate delle quali abbiamo bisogno in Italia. Esperienze significative e riproducibili possono favorire contaminazione e trascinarsi. Coniugare infanzia con dramma e problema è un'azione a perdere. Bisogna puntare di certo sulle situazioni marginali ma anche su cose belle, immaginose. Adesso si apre *Minimünchen* a Monaco: due miliardi di investimento, una città intera gestita dai bambini per un mese. Entro di essa c'è la costruzione di case in miniatura, c'è l'università, un ristorante, il teatro, l'ufficio di collocamento: una città dei ragazzi che funziona ogni due anni per 30 mila bambini, un'esperienza straordinaria. Noi non abbiamo nulla di tutto questo dal nostro Paese, non c'è “un'eccellenza” che dia entusiasmo, i bambini sono sui giornali quando vengono violentati. Un impegno innovativo può essere importante a tutti gli effetti. De Salvia parlava della questione dell'immigrazione. Non c'è dubbio che ci troviamo già in una società multietnica e i nostri bambini vivranno la loro vita in una società multietnica, vivranno in un mondo in cui alcuni Paesi avranno un peso specifico immenso: pensiamo alla Cina, tanto per fare un esempio.

L'esercizio della cittadinanza attraverso un Consiglio comunale dei ragazzi con un budget da spendere, magari di soli dieci milioni è un

esercizio importante. Tra l'altro quando si avviano cose del genere, la solidarietà c'è sempre. L'idea della convivenza, delle relazioni con tutti, emerge come una caratteristica particolare dei nostri ragazzi, allorché intraprendono un percorso educativo intenzionale. Non me la sento di affermare che i bambini di per sé sono straordinari perché possono essere angeli o demoni. La questione di fondo è se si rimane inerti a fare i "guardoni" (in sede pubblica si propongono sempre degli osservatori) oppure si interviene per declinare le azioni in positivo. Io sono per la progettazione e per la verifica sistematica dei risultati. E' l'unica strada valida. Le istituzioni europee non prendono mai in considerazione una ricerca che non sia azione, che non abbia incorporata la verifica, che non sia contabilizzabile.

Il piano di azione nazionale di cui parla il ministro Livia Turco, dovrà dire, in tre anni, da 35 mila ragazzi in istituto scendiamo a 30 mila. Bisogna stabilire concretamente cosa ci si propone di fare sul piano nazionale, regionale, locale.

Questo piano d'azione, che si dovrebbe costruire, si intende incorporato nella finanziaria, quindi non come una cosa a sé ma come un obiettivo del Governo. Diretto, come abbiamo già indicato, verso tutti applicando una discriminazione positiva verso coloro che hanno più problemi e più bisogni. Quanti problemi ha un bambino che sta in una famiglia composta soltanto da lui e dalla madre, tanti, anche se - è o non è la maggioranza dei casi - la madre ha un reddito medio.

Il piano d'azione deve diventare la nuova prassi. Ogni Comune avrà un piano d'azione nell'ambito del quale saranno definiti gli interventi indispensabili, prioritari, assieme ai percorsi più significativi come, per esempio, il Consiglio comunale dei ragazzi. Il piano comporterà strumenti di verifica annuale fatto enorme di per se stesso. Di regola, in Italia facciamo grandi analisi e basta. Bisogna mettere in movimento una situazione tale per cui si fissano degli obiettivi ragionevoli e via via si vede a che punto si è. Anche gli insuccessi possono essere straordinariamente positivi, perché l'analisi di un insuccesso vuol dire che va costruita una metodologia adeguata. Di certo occorrerà agire per suscitare motivazione e partecipazione creando allo scopo figure professionali adeguate. Probabilmente dovranno essere ripensati tutti i servizi, le figure professionali dovranno nutrirsi della nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza. Progettare risorse, costruire sinergie deve diventare un metodo importante

della vita comunale. Il sistema delle Regioni e il Paese nel suo insieme possono attraverso una formazione attiva operare una ricollocazione di individui in un contesto più virtuoso e fiducioso.

L'idea del difensore civico presente nei documenti europei quale rappresentante dei minori a me personalmente non convince molto. Io sono per non limitarci anche nella terminologia, a difendere i diritti, ma per affermarli. Un Paese che coltiva la cultura della tutela non è il meglio del meglio. Può anche esserci una figura a cui fare ricorso, non lo escludo a priori, ma amo molto di più una proposta venuta dall'Onu qualche anno fa e applicata in un solo punto d'Italia finora, a Milano: il Comitato per il benessere dell'infanzia, cioè un organismo comunale, non un individuo delegato. Il comitato di Milano è costituito dai responsabili di tutti i servizi degli assessorati dei servizi degli assessorati del Comune, da coloro che applicano le azioni per l'infanzia, quelli che contano. Ci sono pure i vigili, le USL, il Provveditorato agli Studi, la Regione, la Provincia, le associazioni educative per un totale di 50 persone. In una realtà più piccola possono essere 20. Forze reali raggruppate attorno al sindaco, cioè il punto più alto, e ad un assessorato che può muoversi soltanto all'interno delle competenze a lui riconosciute.

Va costruita la capacità di disporre di una visione complessiva consentita da uno strumento che permette il ricalibrarsi delle figure anziché stimolare gelosie e concorrenza. Questo è un obiettivo da perseguire. Semplice? No! Delle Tre Pi indicate dai capi di Stato e dai Governo all'Onu nel 1991 in una naturale sequenza: protezione, prevenzione, partecipazione, l'attenzione adulta tende a collocarsi sulla prima. Quando si sale alla seconda, alla prevenzione, non si sfugge alla sensazione che bambini, ragazzi e soprattutto adolescenti vengano considerati pericolosi. Che cosa possono fare di così pericoloso? Quando delinquono, è perché vivono in una società delinquenziale, quando sono violentati è perché vivono in un mondo adulto di violenza. La colpa non è loro. Gli inadeguati, i pericolosi per lo più siamo noi. Lo sono le ingiustizie, le disuguaglianze, le ignavie, ma anche le disattenzioni. Quindi credo che dobbiamo credere soprattutto ad un'idea: speranza. Se coniughiamo infanzia con speranza risolviamo molti problemi per noi, per tutti.

ANNA MOLLAROLI
Assessore Comune di Fano

Ho pensato di articolare questo mio intervento riducendo al minimo le premesse culturali e le finalità del progetto perché in gran parte esse concordano con quanto affermato da Carlo Pagliarini. Intenderei privilegiare l'aspetto esperenziale, dare una prima autovalutazione e, in terzo luogo, rivolgere alla regione Marche delle proposte e anche qualche richiesta. Il nostro progetto "Fano la città dei bambini" nasce dai primi anni '90, con l'intenzione di rilanciare il protagonismo dell'infanzia nella nostra città. Una città dotata di buoni servizi educativi, senza particolari situazioni di infanzia a rischio, ma che vive sicuramente le contraddizioni della città moderna. Preciso il contesto perché estremamente significativo, sapendo, come è stato ricordato qui da molti, che non è possibile parlare nel mondo di oggi, in una visione internazionale dei problemi, di condizioni comuni dell'infanzia.

La filosofia di fondo del nostro progetto, che si avvale della collaborazione di Francesco Tonucci, ricercatore del CNR, è quella di modificare il rapporto "bambino-città", di assumere il bambino come parametro per ridisegnare la città. Noi sappiamo che le città moderne, le città contemporanee, le città del nord del mondo, "evolute", industrializzate, sono state progettate in questi ultimi anni secondo criteri urbanistici quali la separazione e la specializzazione degli spazi.

Le nostre città sono ormai organizzate per luoghi, con funzioni e competenze specifiche: il luogo per il mercato, per il lavoro, per la residenza, per il verde. Nella città moderna l'infanzia è sola, è più sola di quanto lo fosse nella società preindustriale e la solitudine dell'infanzia è una grande questione all'attenzione del mondo pedagogico. Una solitudine determinata anche da una nuova tipologia e cultura familiare, dove molto spesso entrambi i genitori lavorano con profonde ricadute sulla organizzazione familiare, sulle abitudini dei bambini, in cui si inserisce, anzi si insinua la televisione. Da queste premesse: volontà di rimettere in campo l'infanzia, ridisegnare la città (intendendo per città sia la dimensione urbanistiche, che il tessuto sociale e relazionale), assumere il bambino come parametro sostituito all'adulto maschio lavoratore, nasce un'idea di città capace di contenere e soddisfare non solo le esigenze e i bisogni dei più deboli ma quello di tutti.

Come ci siamo organizzati per fare questo? Articolando il progetto per vari livelli.

Studiare la città e progettarla (Architettura partecipata). Questa espe-

rienza riveste una notevole importanza poichè permette di far studiare e progettare ai bambini soluzioni nuove per il disegno e l'uso di parti della città. Ogni anno si sceglie un tema specifico. Nel passato i temi sono stati: le piazze e i monumenti, il verde in città, nel 1995 le strade e il traffico. Quest'anno lavoreremo sul problema dei rifiuti "Io rifiuto i rifiuti, tu ricicli, io riuso, noi consumiamo di meno". I bambini della fascia delle scuole elementari, ma non sono esclusi anche gli altri ordini di scuola, lavorano con la collaborazione di alcuni giovani architetti studiando e progettando la città sul tema proposto. L'iniziativa è veicolata dal Ministero della Pubblica Istruzione e tutte le scuole d'Italia possono aderirvi.

Vi invito fin da ora a farlo. Condivido molto l'affermazione di Paglierini che ribadisce la necessità di uscire dal clima di concorrenza e di competizione tra gli enti locali e lavorano invece in una dimensione di collaborazione anche perché c'è bisogno di rafforzare fortemente, nel nostro paese, questi temi. I bambini lavorano, studiano la città, progettano. Questi progetti sono poi presentati in un appuntamento annuale "la settimana di aprile" che è un grande momento di mostre, convegni, scambi di esperienze.

Dallo studio del problema del traffico, che è stato il tema di quest'anno, è nata un'esperienza di grande interesse, "A scuola ci andiamo da soli" riprodotta anche in altre città, Palermo, Padova, Milano, la V Circoscrizione di Roma. Si tratta semplicemente di dare ai bambini della scuola elementare la possibilità di andare a scuola e di tornare da soli, a piedi. L'esperienza coinvolge due scuole elementari della città, ma dal prossimo anno puntiamo ad estenderla anche ad una terza scuola. Le scuole interessate sono site in quartieri con tipologie urbanistiche molto diverse. Il progetto ha grandi valenze ambientali e didattico-pedagogiche perché consente di ridurre fortemente l'uso dell'automobile, di potenziare l'autonomia dei bambini, di imparare a conoscere la propria città, di tornare a vivere le stagioni, eventi pressochè esclusi ai bambini, ormai prevalentemente autotrasportati. Il progetto ha anche una grande valenza aggregativa e solidaristica perché realizzato in collaborazione con gli adulti. Abbiamo chiesto agli anziani di "essere per strada" negli orari di ingresso e di uscita della scuola per vigilare ed assistere i bambini in alcuni punti critici del traffico, insomma dare un'occhiata ed essere i nonni di tutti i bambini.

Abbiamo coinvolto in questa esperienza anche i commercianti perché hanno una caratteristica che li rende preziosi: stanno sulla strada, possono

dare un'occhiata ai bambini. Questa esperienza, dell'andare a scuola da soli, dimostra a noi stessi che può esistere un'altra idea della sicurezza stradale fondata non solo sugli interventi strutturali ma anche sulla presenza umana: le strade sono più sicure se sono frequentate, se l'automobilista si abitua a prevedere la presenza del bambino. Vi dico questo perché siamo stati invitati, come Laboratorio "Fano la città dei bambini" ad un convegno promosso dalla facoltà di ingegneria dell'Università di Brescia, che lavorava, da un punto di vista squisitamente strutturale, sulla creazione dei percorsi sicuri casa-scuola e, di fronte a questa idea, della sicurezza fondata non soltanto sull'intervento strutturale ma sulla presenza umana.

Da questo progetto sono emerse indicazioni anche per la progettazione delle nuove scuole. A Fano dobbiamo costruire una nuova scuola elementare e da questa esperienza è nata una precisa indicazione: le scuole elementari, le scuole dell'obbligo, non possono non essere progettate dentro un quartiere. Non scuole isolate, ma collocate dentro il quartiere, con percorsi che consentano ai bambini di andare a scuola da soli, e dotare di spazi per poter lasciare gli zaini ed indumenti particolari per il periodo invernale che molto spesso sono da impedimento al percorso casa-scuola a piedi. Insieme a questo lavoriamo al progetto "Ospedale amico dei bambini" e al progetto "Ristorante amico dei bambini" che mira ad un coinvolgimento delle strutture alberghiere e dei ristoranti (visto che Fano è anche una città balneare), per la ristrutturazione degli alberghi che tenga conto delle esigenze dei bambini e per la realizzazione di aree di retrospiaggia, per poter dare ai bambini la possibilità di vivere momenti diversi da quelli del bagno di mare e del bagno solare.

Consiglio dei bambini. E' formato da bambini e una bambina di IV e V elementare di ogni scuola del Comune di Fano. I bambini vengono eletti nelle rispettive scuole di appartenenza e si riuniscono in orario pomeridiano, una volta al mese, presso la sede del Laboratorio. I temi principali finora trattati dai bambini sono stati: i rapporti con gli anziani, il recupero delle aree verdi abbandonate, il rapporto con i vigili urbani, gli spazi-gioco, il traffico, l'utilizzo degli impianti sportivi ecc. Ogni componente del Consiglio rimane in carica due anni, cioè fino alla fine del ciclo della scuola elementare.

Una volta all'anno viene convocato un Consiglio Comunale monografico in cui gli stessi bambini prendono la parola e presentano le proposte elaborate con i propri compagni di scuola e con quelli del Laboratorio.

Vi ho detto che avrei fatto una autovalutazione di questa nostra esperienza, per consentire a coloro che la volessero ripetere di sapere quali sono i rischi. Noi ci siamo fortemente esposti nei confronti della pubblica opinione e delle famiglie perché abbiamo lanciato queste idee ormai da quattro anni e la città è attenta e attende risposte. Sicuramente positiva è la maggiore attenzione della città per la qualità dei nostri servizi educativi, degli spazi urbani, del verde, della pulizia, delle strade. La richiesta di marciapiedi e di piste ciclabili è diventata intensissima. L'esposizione pubblica ci piace, perché sappiamo che i contenuti per i quali lavoriamo prevedono un diverso modo di vivere e di essere della città e consentono una maturazione e progresso civile. C'è anche molta più attenzione per l'infanzia nella nostra città e per i diritti dei bambini. Ciò che ancora non siamo riusciti a valutare, ma su questo abbiamo previsto anche uno studio attraverso una collaborazione con l'Università di Urbino, è se da questa promozione culturale forte dell'infanzia, siano cambiati gli stili educativi, i rapporti tra genitori e figli, tra alunni e insegnanti, cambiati ovviamente in senso positivo, nel senso di un'infanzia ascoltata.

A proposito di diritti dell'infanzia e di democrazia nella scuola abbiamo avanzato delle ipotesi di lavoro con i direttori e con i presidi delle scuole medie inferiori che consentano anche ai bambini delle elementari e medie, esclusi dagli organi collegiali, di autorappresentarsi e di essere ascoltati come soggetti protagonisti della realtà scolastica. Credo sia necessario che realtà come le nostre, le città delle Marche, possano fare di più per garantire una rappresentanza dell'infanzia nel mondo della scuola.

Penso che su questo possiamo muoverci con grande competenza e con capacità innovative.

Cosa chiediamo oggi alla Regione Marche? Chiediamo che nell'elaborazione di una legge sull'infanzia sia utilizzata la nostra esperienza, che io ho riassunto qui brevemente ma che ha maturato delle convinzioni e dei percorsi precisi. Chiediamo poi alla Regione Marche di diffondere l'esperienza di Fano, consentendo la creazione di un centro di documentazione che funga da punto di riferimento alle città marchigiane. Chiediamo di finanziare nell'ambito della Legge n. 39 del 20 marzo 1996 "Interventi per incentivare l'uso della bicicletta e per la creazione di percorsi pedonali sicuri" i progetti dei percorsi sicuri nella nostra città.

MARIANGELA BASTICO

*presidente della commissione sicurezza sociale
del Consiglio regionale dell' Emilia Romagna*

La condizione dell'infanzia in un determinato paese e nel mondo è conseguenza diretta e di particolare evidenza degli assetti economici, sociali, culturali, politici prevalenti.

La condizione di degrado sociale, umano, di povertà, di schiavitù, nella quale si trovano milioni di bambini nel mondo è l'aspetto più eclatante dell'iniquo assetto sociale ed economico; la condizione nella quale vivono i bambini, proprio per la loro debolezza, dipendenza, vulnerabilità e indispensabilità, è il misuratore più efficace del grado di civiltà e di giustizia di un sistema sociale.

Il quadro normativo sull'infanzia ha a riferimento la Convenzione Onu sui Diritti del fanciullo approvata nel 1989 e la Convenzione di Strasburgo del 1980, fatte proprie dallo Stato italiano rispettivamente con la legge 179/91 e con la legge 64/94 (con quattordici anni di ritardo).

La Convenzione dell'Aja del 1993 sulla adozione internazionale e la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'ascolto del minore nei procedimenti che lo riguardano del 1995 non sono state ancora fatte proprie con legge dallo Stato Italiano. Recentemente, in tale direzione, ha assunto impegni la Ministra On. Livia Turco.

Manca in Italia una legislazione organica, una legge quadro sui minori: verso questo obiettivo è orientata una mozione approvata dal Parlamento nella precedente legislatura. E' stato anche depositato in Parlamento un disegno di legge, di cui è primo firmatario il Sottosegretario On. Vincenzo Calzolaio, che concluderà il presente seminario di studio. Personalmente ritengo di assoluta importanza che venga approvata una legge-quadro a livello nazionale.

In un contesto privo di un quadro di riferimento nazionale, dalla seconda metà degli anni '70 si è avuto uno spostamento di competenze dalla Stato centrale alle autonomie locali, nella modalità tipica del decentramento amministrativo. Questo è stato regolamentato prioritariamente dal DPR 616 del 1977 e dalla legge sull'adozione del 1975, che hanno attribuito funzioni agli enti locali in materia di tutela dei minori.

Un'ulteriore fase legislativa, alla metà degli anni '80, in particolare la legge 184/83 sull'adozione ed il DPR 448/88, ha ancorato maggiormente il processo di riconoscimento, di tutela e di realizzazione dei diritti dei minori alle autonomie locali; ma lo ha fatto, sostanzialmente, nella logica del decentramento di competenze dal centro alla periferia, con una accentuata frammentazione delle stesse ed in tempi diversi. In tal modo gli enti

locali, nell'arco di un decennio, si sono trovati a rincorrere funzioni prima suddivise, poi parzialmente ricomposte, ma trasmesse in modo frammentato, con uno sforzo organizzativo, a volte non efficace, proprio perché mancante di un disegno organico. Tutto ciò, insieme ad una carenza di risorse finanziarie ed umane adeguate, non ha consentito di costruire a livello locale un sistema rinnovato di governo degli interventi e dei servizi a favore dei minori.

Il riferimento, che ho brevemente tratteggiato, mi serve quale esempio di inefficacia di percorsi di puro decentramento e mi fa richiamare la necessità di un chiaro e forte percorso di federalismo, cioè di attribuzione di reale autonomia alle Regioni e agli enti locali, in determinati ambiti, con l'attribuzione piena di competenze, di responsabilità e con la possibilità di acquisire risorse proprie per svolgere le funzioni.

Ho volutamente citato Regioni ed Autonomie locali, per auspicare che venga presto superata la conflittualità fra queste, che purtroppo si è evidenziata con una certa rilevanza nel dibattito politico e sui mass-media.

La preoccupazione di sovrapposizioni di competenze e di conflittualità può essere evidenziata in una fase come l'attuale, in cui le istituzioni sia a livello centrale sia a livello locale sono chiamate ad intervenire su più materie con una parziale e limitata competenza. Il federalismo, basato su una reale autonomia, rappresenta il superamento di questa condizione di non chiarezza di competenze e ruoli.

Ribadisco che, in materia tanto complessa e delicata, quale quella delle politiche di tutela e riconoscimento dei diritti dei minori, con implicazioni relative alla normativa penale, al codice civile e di procedura civile, è indispensabile una legge quadro nazionale, anche per definire all'interno di questa le funzioni e le competenze ai diversi livelli delle autonomie locali. Auspicio e credo che questa nuova stagione di governo apra spiragli costruttivi in tale direzione.

All'interno di questo quadro normativo, vengo a tratteggiare le politiche a favore dei minori realizzate dalla Regione Emilia-Romagna.

La Regione Emilia-Romagna non ha una legge specifica sui minori. Ha attuato numerosi progetti e piani di intervento concreti, che trovano sostegno in leggi che si occupano di politiche settoriali, in direttive emanate dalla Giunta, in progetti obiettivo.

La Regione, al contrario, ha fatto un'esperienza di una legge organica sulle politiche a favore degli anziani, la legge n. 5/94, che riveste, a mio

avviso, grande interesse. Ritengo che uno stesso impegno di definizione di una normativa organica sia molto utile per affrontare complessivamente il tema delle politiche a favore dei minori.

La legge n. 5/94 “Tutela e valorizzazione delle persone anziane - Interventi a favore di anziani non autosufficienti”, che pure non è applicata in modo uniforme in tutte le realtà della Regione, rappresenta un quadro di riferimento strutturato e quindi forte, per indirizzare le politiche degli enti locali, gli interventi ed i progetti delle associazioni, del volontariato: si tratta di azioni complesse e di lunga realizzazione, che, se sono inquadrare in una chiara linea progettuale, possono essere attuate in fasi successive ed in tempi diversi, mantenendo coerenza progettuale e di investimenti. Proprio dall’esperienza di attuazione della legge n. 5/94 traggo l’indicazione ed il convincimento ad andare verso una legge organica sui minori.

La legge sugli anziani è stata costruita sulle concrete esperienze già realizzate dagli enti locali, cioè è una legge costruita non solo su un impianto teorico e culturale valido, ma assume il meglio delle politiche e degli interventi sperimentati nelle diverse realtà: penso che dovrà essere percorsa la stessa strada per la legge sui minori.

Le politiche della regione Emilia-Romagna per la tutela e la valorizzazione dei diritti dei minori.

In Emilia-Romagna, anche prima della costituzione della Regione, le politiche educative per l’infanzia hanno rappresentato un punto alto di elaborazione progettuale e di realizzazione da parte delle Autonomie locali. Dalla metà degli anni ‘60, ad esempio a Modena, che è la città della quale sono stata Sindaco, sono state costruite scuole per l’infanzia, con un forte investimento per la formazione del personale, di carattere comunale. Successivamente sono stati realizzati asili nido, pure qualificati, per i bambini da 0 a 3 anni.

Tali interventi hanno rappresentato l’avvio, insieme con le politiche per gli anziani, del sistema di stato sociale nella nostra regione e hanno rappresentato uno degli elementi caratterizzanti del modello emiliano di rapporto tra istituzioni locali, forze economiche e cittadini e organizzazioni sociali.

Anche sulle politiche a favore dell’infanzia e sull’attuazione dei relativi servizi si è fondato il “circolo virtuoso”, che ha connotato positivamente l’Emilia-Romagna, tra istituzioni pubbliche, intervento sociale, forze eco-

nomiche ed elevamento complessivo delle qualità della vita dei cittadini.

Pensiamo ad esempio al tema dell'occupazione femminile, dell'alto numero di imprese e di investimenti privati: i servizi sociali sono stati elemento di elevata produttività per il sistema sociale ed economico dell'Emilia-Romagna.

Oggi, in Emilia-Romagna, la totalità dei bambini frequenta le scuole materne, ci sono 378 nidi comunali per una capienza di oltre 16.500 bambini fino a 3 anni, che rappresentano poco meno del 22 per cento dell'utenza, dato significativo in quanto a livello nazionale la percentuale è intorno al 6 per cento.

Nidi e scuole materne rappresentano un'area tradizionale dell'intervento pubblico per i diritti dell'infanzia.

Altra area tradizionalmente consolidata è quella, affidata agli enti locali, del sostegno ai minori in difficoltà. Mi riferisco al sistema degli interventi di carattere economico erogati a famiglie in condizione di bisogno, all'assistenza domiciliare, alle comunità di accoglienza, alle comunità familiari, agli affidi.

Se questi sono i due punti tradizionali dell'intervento delle autonomie locali a favore dei minori, dalla metà degli anni '80, si è aperta in Emilia-Romagna una riflessione profonda e si sono avviate concrete esperienze di rinnovamento del sistema dello Stato Sociale.

Tale sistema in Emilia-Romagna è, certamente caratterizzato da un elevato livello quantitativo e qualitativo di servizi pubblici, da una forte organizzazione delle risposte al bisogno sociale, ma ha progressivamente evidenziato elementi di crisi su due fronti, quello delle compatibilità finanziarie e quello della frammentazione e della differenziazione della domanda.

Rispetto alle compatibilità finanziarie, mentre aumentano le risorse necessarie per gestire i servizi esistenti e per attivarne dei nuovi, non possono essere incrementate in modo significativo le entrate, rispetto alla parcellizzazione dei bisogni, è esperienza diffusa, soprattutto per chi è impegnato in politica o nelle pubbliche amministrazioni, la difficoltà di identificare un interesse pubblico, un bene comune, nel quale una maggioranza di persone possa identificare il perseguimento congiunto di un interesse individuale e di un bene comune.

Il modello tradizionale di Welfare in Emilia-Romagna si è caratterizzato su un sistema di servizi a prevalente gestione pubblica, di elevata qualità,

rigidi nelle proprie modalità organizzative, fino a presentare alcuni elementi di standardizzazione delle risposte, ad elevati costi di investimento e di gestione. A fronte di una domanda che si diversifica, si personalizza, fino ad individualizzarsi, questo sistema evidenzia elementi di crisi: i servizi sono richiesti dai cittadini in maggiore quantità e in qualità diversificata e quelli esistenti sono considerati insufficienti, a volte inadeguati e troppo rigidi.

I cittadini non chiedono più un servizio, dove il bambino o l'anziano o la persona non autosufficiente "entrano", adeguandosi agli orari, alle modalità organizzative di quel servizio.

Chiedono, ad esempio, che le scuole adattino le loro modalità organizzative ai tempi dei bambini, delle famiglie: orari più brevi, più lunghi, comunque più flessibili. Chiedono che l'offerta di opportunità formativa si ampli e si differenzi, stimolando o assecondando attitudini diversamente espresse dai bambini. Chiedono che gli operatori, insegnanti, pedagogisti, si confrontino con i genitori e mettano a disposizione informazioni, competenze e conoscenze.

Tutto ciò contribuisce ad elevare il valore formativo dei servizi per l'infanzia.

Questi risultati possono essere raggiunti anche riducendo i costi unitari dei servizi, cioè aumentando il numero delle prestazioni e delle utenze.

Penso, ad esempio, all'esperienza dei nidi part-time, ai centri giochi, al fatto che, ad esempio, i nonni o i fratelli maggiori possono condurre il bambino negli spazi esterni o interni (appositamente attrezzati) per fare uso, sotto la sorveglianza di un familiare, degli spazi, delle attrezzature e delle opportunità educative delle scuole materne e dei nidi.

E' evidente che in questa logica di flessibilità e personalizzazione diventa essenziale il rapporto tra servizi e famiglie: il bambino viene sempre più considerato come persona, che da un lato porta un bisogno di carattere educativo, ma contestualmente è inserito in un contesto educante quale la famiglia che rappresenta una risorsa essenziale, a volte da sostenere nel suo difficile compito.

Diventa, inoltre di grande importanza la rete delle relazioni che si intrecciano intorno al bambino e che devono essere viste come "risorsa" al percorso educativo.

Il rapporto tra istituzioni pubbliche e privato sociale, associazionismo, volontariato, cooperative sociali è punto centrale del percorso di trasforma-

zione dei servizi. Non si tratta di un rapporto necessitato dalle ristrettezze economiche, al fine, ad esempio di ridurre i costi di gestione dei servizi o di parti di essi. Ma è il punto centrale su cui si fonda il percorso di trasformazione dello Stato Sociale, verso la flessibilizzazione dei servizi.

In sintesi, vorrei chiamare agli assi fondamentali di rinnovamento che stiamo cercando di percorrere in Emilia-Romagna nei seguenti punti:

1. differenziazione delle risposte ai bisogni, cercando di superare la logica del servizio, in quanto nucleo chiuso ed unica possibile risposta;
2. soluzioni meno rigide e formali negli spazi e nel tempo (che sono le due dimensioni della città): risposte più personalizzate, capaci di aderire alla diversità della domanda sociale e di tenere conto delle diverse culture;
3. organizzazione dei servizi che valorizzi la famiglia ed il ruolo della maternità e paternità;
4. promozione dei diritti della persona anche in termini di solidarietà verso aree di emarginazione e disagio;
5. integrazione pubblico-privato, in una logica di sistema integrato.

Il percorso tracciato è sicuramente complesso e ha difficoltà nell'attuazione piena: gli stessi operatori dei servizi, persone professionalmente assai valide, qualificate e motivate, hanno posto resistenze ai mutamenti e al rinnovamento dei servizi.

Sono necessarie una volontà politica forte, un'azione costante e coerente, unite alla consapevolezza che non si trasforma "tutto e subito", ma sono necessari piccoli passi, compiuti tutti nella medesima direzione.

Riferimento delle politiche sociali regionali sono, oltre i singoli, le famiglie.

La Regione Emilia-Romagna è impegnata, anche se il lavoro sui cinque progetti di legge presentati non è ancora stato concretamente avviato, nella predisposizione di una legge sulla famiglia.

Concordo con il giudizio precedentemente espresso da Pagliarini sul fatto che l'Italia, al di là delle declamazioni teoriche sulla centralità e sull'importanza fondamentale della famiglia, è il paese europeo che ha meno attivato politiche a favore della stessa.

Ritengo che, mentre le politiche di redistribuzione del reddito a favore delle famiglie dovrebbero essere attuate prevalentemente a livello nazionale, mediante le politiche fiscali e gli assegni familiari, l'impegno regionale

deve, a mio parere, rivolgersi prevalentemente ai sevizi, alle opportunità, all'organizzazione delle città, con l'obiettivo di creare le condizioni, affinché vengano sostenuti gli impegni di cura nei confronti dei minori, degli anziani, delle persone non autosufficienti.

Ritengo che la Regione debba attivare politiche di sostegno del ruolo sociale delle famiglie e delle scelte di procreazione per consentire che i desideri di maternità e di paternità, certamente presenti in modo significativamente più elevato rispetto alle realizzazioni, possano concretizzarsi. Va dato sostegno all'educazione, alla formazione dei figli e al loro mantenimento, riconoscendo che la famiglia, con figli, affronta spese e ha costi di grande rilievo anche economico. Analogo sostegno occorre per la tutela e la cura alle persone in difficoltà, quali componenti della famiglia invalidi, disabili, tossicodipendenti, nella cura e nell'aiuto degli anziani non più autosufficienti.

Solo rispetto a questo rilevante ruolo sociale, ritengo legittimo ed opportuno un intervento delle istituzioni pubbliche rispetto alle famiglie, in un ambito che è certamente molto personale e privato.

In tal senso, la famiglia deve essere considerata come una grande risorsa sociale, che va valorizzata, ma anche aiutata nello svolgimento di funzioni ad elevata valenza sociale, sempre più complesse ed onerose.

Mi riferisco, naturalmente, non soltanto alle famiglie che hanno particolari carichi dovuti ad invalidità, a forme di disagio o a patologie di qualche componente. La famiglia va sostenuta non solo a fronte di difficoltà, ma nella sua normalità, nella sua quotidianità.

In riferimento ai servizi rivolti alle famiglie, vorrei citare un'esperienza interessante che si sta conducendo in Emilia-Romagna, quella dei Centri per le famiglie, istituiti dalla legge n. 27/89 "Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli".

Si tratta di strutture, attivate ormai da alcuni anni, praticamente in tutte le province dell'Emilia-Romagna.

Essi rappresentano un punto di incontro tra bisogni espressi da famiglie e risorse presenti in un determinato territorio. Non sono un servizio sfruttato e organizzato su operatori pubblici, ma essenziale è il ruolo dei volontari; nei 9 Centri dell'Emilia-Romagna operano 40 dipendenti pubblici ed oltre 500 volontari.

I Centri lavorano su micro progetti ad elevata flessibilità rispetto

all'evolversi delle situazioni e attivano reti di solidarietà nell'ambito del quartiere o della scuola a cui fanno riferimento le famiglie.

Le esperienze sono varie: molti hanno attivato esperienze a favore delle famiglie immigrate, alcuni hanno creato momenti di ritrovo e di socializzazione; diffuse sono le iniziative di informazione e di consulenza all'essere genitori.

Recentemente nei centri famiglie si sono avviate esperienze di mediazione familiare, rivolte alle famiglie che si separano e che, frequentemente, riversano sui figli una parte rilevante delle tensioni e delle conflittualità, che caratterizzano questo difficile momento.

I Centri sono stati avviati su impulso e finanziamento regionale.

Hanno superato la fase sperimentale di tre anni e ora, con nuovo atto deliberativo regionale di finanziamento, si è consolidata l'esperienza, cercando di mantenere il carattere di grande flessibilità e di forte integrazione con il territorio ed avviando, contestualmente, qualche esperienza di progetto "specializzato" in ogni Centro, a valenza regionale.

Nell'evoluzione, pur sinteticamente tracciata, del sistema di servizi a favore dell'infanzia si è giunti a riflettere, sia a livello regionale sia in alcune realtà locali, sul rapporto fra i servizi per l'infanzia e la città. A Modena tale riflessione ci ha portato a definire i servizi dell'infanzia delle specie di "gabbie d'oro", costruite intorno ai bambini, al di fuori delle quali la città era, al contrario, del tutto indifferente, se non ostile, ad offrire spazi di libertà, di vita, di educazione per i bambini.

A Modena si è concretamente avviata un'esperienza con finalità analoghe a quelle illustrate dall'Assessore di Fano.

Siamo consapevoli che si tratta di obiettivi difficili da raggiungere e che non è sufficiente fare appelli culturali a favore di una progettazione urbana, che rispetti il diritto allo spazio e alla qualità dell'ambiente in cui il bambino vive; sono necessarie normative, vincoli, che condizionino la progettazione e la realizzazione degli spazi, degli edifici pubblici o fruibili al pubblico.

Faccio riferimento all'esperienza di abbattimento delle barriere architettoniche: attraverso l'impostazione di standard edilizi, di vincoli nei regolamenti edilizi prima, (almeno per quanto riguarda l'esperienza modenese), e nelle leggi nazionali poi, si è giunti a costruire senza barriere e si sono effettuati in modo abbastanza diffuso abbattimenti di ostacoli architettonici nei luoghi pubblici o aperti al pubblico.

E' chiaro che "la città delle bambine e dei bambini" è l'affermazione di

un valore, è una scelta di campo decisamente in controtendenza. E' noto che la città è l'espressione materiale dei poteri forti: pensiamo, ad esempio, alla città storica dove il potere religioso e civile sono fortemente simboleggiati nella chiesa e nell'edificio pubblico nella piazza centrale, dove le abitazioni esprimono inequivocabilmente la stratificazione sociale ed economica,.

La scelta di caratterizzare gli spazi urbani per la fruizione dei bambini, dei portatori di handicap, dei più deboli, di coloro che "non hanno voce", che non contano nelle scelte economiche ed urbanistiche è opzione culturale forte, in controtendenza, ma di grande valore politico, sociale ed etico.

ERCOLE AMMATURO
Provveditore agli Studi di Pesaro

Mi auguro di contenere il mio intervento in tempi ragionevoli, considerato che siamo arrivati quasi al termine della giornata. Comunque non posso esimermi dal salutare il tavolo dei relatori e della presidenza, la presidente del Consiglio Amati, il sottosegretario Valerio Calzolaio e la senatrice Scopelliti e tutti i presenti in sala.

Non posso non esprimere apprezzamenti per questa iniziativa. E' la prima volta che partecipo ad un convegno – questo è un seminario, più che un convegno – dove, non ci sono adulti che vengono per rivendicare diritti. Per la prima volta si parla dell'infanzia, cioè di quella categoria di cittadini che non ha mai avuto possibilità di far sentire la sua voce, che non ha mai avuto una rappresentanza. L'Ente Regione può ascrivere a proprio merito l'organizzazione di questo seminario che vola alto su di un tema nobile e di grande interesse.

Come Provveditore ho già avuto esperienza di lavoro sul tema dei diritti umani, come la Presidente Amati ha ricordato, perché abbiamo organizzato a Pesaro un corso d'aggiornamento per i docenti, al momento solo per quelli degli istituti superiori, ma che pensiamo di poter realizzare anche per i docenti delle scuole medie ed elementari. Come vedo e vedete anche voi, il problema dei diritti umani e dell'infanzia è un tema che interessa molto la Regione e principalmente il Presidente del Consiglio. A questo argomento siamo fortemente interessati e certamente saremo pronti a rispondere a tutte le indicazioni, alle sollecitazioni e agli inviti di partecipazione che ci verranno dall'Ente Regione.

Il corso di aggiornamento di cui vi parlavo è stato molto apprezzato, ha avuto un riconoscimento sia di partecipazione sia di soddisfazione da parte dei docenti, quindi è una esperienza certamente positiva e che realizzeremo anche per gli altri ordini di scuole.

Questa iniziativa dell'Ente Regione Marche, più o meno, si inserisce in quelli che sono stati i risultati e le indicazioni venuti da un convegno tenutosi a Firenze all'inizio di quest'anno, la prima "Conferenza sull'infanzia", che nel mese di febbraio, ha trattato per la prima volta il tema: "Dall'ascolto del bambino ad una cultura dell'infanzia". In questo convegno si è affermato che il bambino è una persona e come tale va trattato, va considerato nei suoi bisogni già nella sua tenera età, quindi non bisogna considerarlo come persona solo quando è adulto, ma sono da valutare i suoi bisogni e le sue esigenze fin dalla tenera età.

Questo è un tema importantissimo, un argomento che ci vede coinvolti.

In quel convegno c'è stato l'intervento del rappresentante del nostro Ministero sulla Convenzione sui diritti dell'infanzia dell'Onu e sulla applicazione in Italia. Questo nostro rappresentante, il Prof. Moro, non ha potuto far altro che constatare che poco si è fatto o poco si fa, fino adesso in Italia, per applicare la convenzione sui diritti dell'infanzia.

Dobbiamo quindi darci da fare, dobbiamo rimboccarci le maniche. Ben vengano quindi questi convegni, questi seminari, perché se abbiamo fatto poco possiamo recuperare il tempo perduto e dobbiamo prodigarci per tutelare questa categoria di cittadini così poco considerata.

E' stata evidenziata una serie di situazioni difficili in cui molti bambini si trovano.

Alcuni risultano abbandonati a se stessi, negli Istituti assistenziali o nelle stesse famiglie dove vengono trascurati dai genitori per motivazioni varie. Questa è una prima forma di violenza psicologica. Vi sono bambini completamente ignorati, bambini nomadi, immigrati, bambini appartenenti al sottoproletariato a cui le agenzie educative non danno la giusta attenzione o che comunque poco considerano. Bambini che vivono ai margini della società e che non diventeranno mai cittadini, perché, quando non c'è istruzione in una persona, questa persona non può essere considerata ancora un cittadino.

Sono argomenti sui quali bisogna riflettere e certamente tutti dobbiamo convenire che si è fatto poco fino adesso, che non c'è stata la giusta attenzione collettiva sull'infanzia e che perciò bisogna creare una cultura dell'infanzia che non è una nuova cultura, perché una nuova cultura presuppone che ce ne sia stata un'altra e ciò non è esatto. Ritengo che fino adesso non ci sia proprio stata la cultura dell'infanzia. Ma ora bisogna fare in modo che ci sia una cultura diffusa, di una cultura estesa, che arrivi dappertutto, ed a tutti. Dobbiamo essere coscienti e consapevoli dell'attenzione che l'infanzia e i suoi problemi meritano da parte nostra.

In molti fronti possiamo operare, nella Scuola e al di fuori. Anche gli Enti locali devono attivarsi per affrontare e cercare di risolvere problemi che riguardano l'infanzia.

Ho seguito con grande attenzione l'intervento della professoressa Mollaroli Assessore alla Pubblica Istruzione del Comune di Fano che illustrava la "Città dei bambini", e man mano che svolgeva il suo intervento io immaginavo una città piena di bambini che schiamazzavano, senza macchine per le strade, dove ognuno poteva liberamente circolare senza

paura di essere aggredito, molestato, violentato o altro, una città cioè ideale, che non è difficile da realizzare. Tant'è che a Fano ci stanno provando. E'così che bisogna lavorare. Gli Enti locali possono fare molto per consentire al bambino di poter giocare nel proprio rione o sotto casa senza pericolo alcuno.

E' necessario considerare che il bambino ha i suoi diritti, ed anche se non ha la capacità di rivendicarli, di far sentire le sue ragioni, siamo noi adulti che dobbiamo far sentire la sua voce perché è nostro dovere tutelare chi è più debole.

GIANCARLO GRANO

Consigliere regionale della Basilicata

Ricambierò l'ospitalità del Presidente con un intervento davvero breve di saluto e di riflessione, a nome del Consiglio Regionale Basilicata.

La nostra è una Regione piccola dal punto di vista demografico, con appena 600 mila abitanti, ma è anche una regione relativamente giovane, dove si registra una forte componente di giovani e di ragazzi, per cui ci interessa molto il possibile sviluppo legislativo che potrà scaturire da questo Convegno.

Riteniamo che proprio nei giovani risieda la più grossa risorsa per la Basilicata, quella che può risultare decisiva per lo sviluppo del nostro territorio.

Abbiamo notevoli ricchezze e opportunità di tipo "materiale": nel giro di pochi anni dai pozzi della Val D'Agri sarà estratto oltre il 50 per cento del greggio prodotto in Italia; disponiamo di un patrimonio idrico cospicuo; l'ambiente presenta caratteri di eccezionale valore naturalistico, come quelli della Costa di Maratea e di Metaponto, o del Parco del Pollino; sta emergendo inoltre anche a livello internazionale la qualità e quantità dei nostri giacimenti culturali, di Matera, Venosa, Acerenza (solo per citare le località più note).

Eppure siamo convinti che, da sole, nè la risorsa "nera" del petrolio, nè la risorsa "bianca" delle acque, nè la risorsa "verde" dell'ambiente possano determinare l'auspicato e irreversibile processo di riscatto delle nostre condizioni socioeconomiche.

La vera chiave di volta per risolvere il problema del nostro sviluppo sta nelle classi giovanili. Il nostro deficit non è nella mancanza di risorse, ma nella capacità di saperle gestire. Ecco l'importanza di un convegno come questo in cui si tenta di fare il punto sul tema dell'infanzia, come luogo di diritti, in vista di una piena cittadinanza per quelli che saranno, nel giro di pochi anni, gli agenti del cambio culturale e politico in una regione come la nostra.

L'incontro di oggi mi rafforza in alcune convinzioni. La situazione dei minori in Italia è contraddittoria: vediamo crescere la considerazione dei loro diritti, ma raramente riusciamo a concretizzarli, a "metterli a fuoco". Parlerei di preoccupante "sotto-esposizione" di questi diritti in tutti i casi di violenza, esplicita o sottile, che la cronaca ogni giorno ci mostra nei confronti dei minori.

Altre volte, tuttavia, i diritti risultano oggettivamente sovraesposti; non a caso si parla della nostra come di una società "bambinocentrica", quando

i figli, sempre meno numerosi e sempre più unici, diventano oggetto di un' enfasi, di un' attenzione spasmodica da parte del mondo degli adulti, ben oltre un legittimo dovere di cura.

Di queste contraddizioni, a livello internazionale, ci ha parlato il Prof. Paglierini riferendosi al Brasile: è vero che in quella nazione si vuol abbassare l'età per esprimere il voto a 14 anni, ma è proprio in Brasile che il fenomeno dei *niños de rua* ha assunto ormai proporzioni drammatiche. L'esperienza che ci ha raccontato Mariangela Bastico dimostra come in Italia siamo in presenza di una pluralità di interventi, solo settoriali in favore dei bambini, o dei giovani, o delle donne o degli anziani, mentre credo che sia necessario riscoprire – e bene ha detto la collega dell'Emilia Romagna – una prospettiva unitaria di intervento.

Il problema dei minori in Italia deve essere affrontato non in un'ottica settoriale, non come questione di singoli, ma nel quadro complessivo delle politiche sociali.

Ciò che si richiede alle istituzioni pubbliche è la costruzione di un'organica politica sociale e non certo la “segregazione” di singoli soggetti, o di singole categorie a rischio, da raggiungere con le “briciole” di interventi scoordinati tra loro.

In altre parole non è possibile enucleare il “problema-minori” come pezzo autonomo in un puzzle di cui nessuno vuole accingersi a comporre il disegno organico: famiglia, scuola, città, a mio avviso sono questi i luoghi da potenziare e all'interno dei quali raggiungere e servire i minori.

Esiste anzitutto una “questione-famiglia” perché i minori possano trovare compiuta risposta ai loro bisogni di umanizzazione e socializzazione; esiste una “questione-scuola” la quale deve porre al suo centro proprio le esigenze della famiglia e degli stessi destinatari del servizio formativo; esiste una “questione-casa” collegata alla “questione-urbana”, che riguarda gli spazi di verde, di socialità e di tempo libero cui tutti hanno diritto.

La Basilicata intende guardare così, in modo ampio e complessivo, al problema dei minori, con provvedimenti che consolidino le fondamenta della famiglia e della società, per una convivenza fruttuosa e feconda delle generazioni.

Senza questa prospettiva ampia che guardi alla famiglia, alla scuola e alla città, non credo che possano giovare le politiche settoriali e quelle che si propongono di raggiungere il singolo individuo; proprio nelle realtà dove l'intervento sociale è più sostenuto, ma anche più parcellizzato, si assiste

infatti al fenomeno di una preoccupante denatalità. I minori non sono una specie protetta da salvare dall'estinzione mediante interventi specifici; essi sono persone che domandano spazi di accoglienza, di crescita e di relazione. Sostenere e rafforzare questi spazi è il compito principale della politica.

Credo in sostanza che la nostra politica sarà tanto più grande quanto più saprà farsi vicina in questo modo ai piccoli e saprà farsi modellare dalla realtà e dalle necessità dei più piccoli, perché solo allora sarà evidente il suo vero ruolo di servizio e sarà scongiurato ogni suo possibile asservimento ai poteri forti.

GIUSEPPE MARAGLINO

Provveditore agli studi di Ascoli Piceno

Il tempo, stringe, quindi bisogna essere sintetici e cercare di comunicare il più possibile e sempre concretamente, come ognuno di noi vede come vanno le cose. Purtroppo, questi diritti dell'infanzia sono proclamati, ma spesso solo sulla carta. Sono contento di essere intervenuto, perché questo seminario è importantissimo in quanto ha focalizzato la grande causa etica di una categoria debole, quella dei bambini. Segno della vera civiltà è come si trattano i deboli. E i deboli sono i bambini, i vecchi, i poveri, anche gli animali: ci si sta preoccupando di riconoscere i diritti anche di questa categoria di viventi che noi abbiamo totalmente reificata e oggettivata.

Il punto di vista di un provveditore è come non vengono rispettati i diritti dei bambini che sono proclamati, "ma...".

Innanzitutto bisogna assicurare ai bambini di nascere sani. Si chiede la professionalità dei docenti. E' ora che si chieda anche la professionalità dei genitori. Bisogna mettersi in testa che essere genitore è forse più difficile che essere insegnante. Quindi bisogna fare qualche cosa anche in tale direzione. I bambini hanno poi diritto ad avere una famiglia, quindi fare di tutto perché questa famiglia nasca il più possibile bene; con veri genitori responsabili.

Poi c'è una cosa di cui nessuno parla, perché si ha molto paura di farlo, e che la legge 104 sull'handicap, timidamente accenna: la trasparenza genetica. Il bambino deve nascere sano. Ci sono ormai elenchi di malattie genetiche che vengono trasmesse, quindi come c'è il diritto alla trasparenza amministrativa ci deve essere il diritto alla trasparenza genetica. Un ragazzo, un giovane, una giovane prima di sposarsi deve avere il diritto di conoscere quali sono le malattie genetiche della persona che sposa. Ognuno non vuol essere rimproverato dal figlio che può anche chiedere "ma perché mi hai messo al mondo?". Timidamente bisogna fare qualcosa anche per assicurare la trasparenza genetica.

Poi c'è il diritto del bambino a non essere violentato, nel senso che c'è il bambino unico il quale è, appunto, violentato, perché ha bisogno minimo di un fratello o di una sorella. E' stato detto poc'anzi che il bambino unico è un oggetto di totale affetto, a scapito dello stesso bambino.

Poi c'è un'altra violenza, quella che viola i ritmi naturali dei bambini. Per esempio, noi siamo adulti e siamo già denaturati, ad esempio, mentre fuori c'è un bellissimo sole, noi siamo qui all'aria chiusa, con le luci artificiali e vogliamo che anche i bambini vivano come noi in maniera veramente innaturale. Un'altra violenza. Ormai ci sono libri in merito: il bambino ha

bisogno naturale di crescere con un cane, un gatto, di riversare su questo animale l'affetto, che è una specie di allenamento propedeutico al futuro genitore. I bambini purtroppo vivono in una città nemica della natura, nemica degli animali e nemica dei bambini stessi.

Quando il bambino segue poi i genitori per andare al mare o in montagna, portare con sé l'animale domestico è proibito, non si può portare: né gli hotels, né i Comuni da dove partono né i Comuni dove arrivano si preoccupano di far sì che questo cane o questo gatto restino custoditi a prezzi modici per 7-8 giorni. Donde il randagismo dei cani e dei gatti. Il bambino poi torna, il cane è morto e c'è un trauma terribile e il bambino si accorge che la società è violenta specie con i più deboli!

Un'altra violenza è quella alimentare. Partecipo a vari convegni, più o meno di questo genere. C'è il terrorismo alimentare delle mamme specialmente nei confronti dei bambini. Vi dico subito che cosa succede: il bambino ha un istinto alimentare di cui ha parlato benissimo Jean Jacques Rousseau. Bisogna leggere l'*Emilio* di Rousseau per capire come deve essere l'educazione alla libertà, della natura libera del bambino. Il capitolo secondo dell'*Emilio* è censurato, perché va contro gli interessi economici di molte categorie forti. Ebbene, sapete qual è la violenza? Dato che il bambino ha un istinto alimentare, hanno fatto questo esperimento. Hanno preso un tavolino e ci hanno messo tutti i cibi che noi produciamo e intorno bambini di 4, 5, 6, 7 anni, chiedendosi: "vediamo come mangiano?". I bambini prima mangiano la frutta fresca, poi la frutta secca, poi le verdure in genere, poi la pasta, i dolci, i formaggi e alla fine, quando non c'è più niente per non morire di fame mangiano anche la carne e il pesce. Questi sono gli ultimi cibi per non morire di fame! E allora, cosa avviene? Il bambino ha l'istinto di non mangiare né carne né pesce. Ci sono bambini che sono nati vegetariani e sono in ottima salute. La mamma comincia a dire "mangia", "mangia". Il bambino chiude la bocca. Gli si dice "ecco l'aeroplano". Gli si mette il pezzo di carne in bocca e il bambino lo sputa per terra! E' un'altra violenza, quella alimentare. Bisogna leggere il capitolo secondo dell'*Emilio* per comprendere questa violenza alimentare.

Un'altra violenza è quella della legge dei moduli. Per permettere tre insegnanti su due classi, la legge ha costretto i provveditori, "*manu militari*", a sopprimere centinaia di scuole, di plessi con meno di 21 bambini. E allora i pullmini alle 5.30 cominciano a fare chilometri e chilometri. Questi bambini vengono strappati dai loro contesti antropolo-

gici, umani. Stanno sotto la neve ad aspettare questi pullmini, a volte due volte al giorno, quando c'è la cosiddetta lingua inglese — e non il francese, il tedesco o lo spagnolo. Ormai s'insegna solo l'inglese ! Questo bambino deve partire due volte al dì con il pullmino. E' veramente una fatica di Sisifo, con lo sradicamento dai propri ambienti, il depauperamento dei plessi piccoli, delle frazioni e persino dei piccoli comuni che ormai rischiano di non avere più neanche la scuola elementare. Forse sarebbe preferibile il sistema stellare europeo dove ci sono un insegnante fondamentale e alcuni specialisti della scuola elementare.

Un'altra violenza è quella per cui, praticamente, questo povero bambino sta quasi sempre dinnanzi alla televisione. Anzitutto c'è la televisione degli adulti e non quella dei bambini. Ci vorrebbe un canale per i bambini che riferisca, in lingua dei bambini, gli eventi più importanti del mondo. Il mio nipotino mi chiede “Nonno, cos'è il craxismo?”. Come spiegare al bambino cosa significa? Inoltre, tutti questi benedetti films che vengono da un altro mondo che non è il nostro, veicolano i disvalori, che sono il sesso, la violenza, “compra questo e quello”, insomma cose poco simpatiche che contrastano quotidianamente l'azione della Scuola, non solo dalle 8 alle 13, ma anche il pomeriggio e la notte, non con un canale ma con una quindicina di canali. Occorre un patto pedagogico tra la Rai e il ministro della pubblica istruzione affinché la televisione non faccia troppo contrasto all'azione dei poveri maestri e dei poveri insegnanti delle nostre scuole dell'obbligo.

Poi c'è la questione dello *jus corrigendi*. Se il bambino qualche marachella la fa, un colpetto sulla mano. Il bambino ha cioè bisogno della guida dell'adulto, e quando fa qualche piccolo errore, qualcuno glielo deve dire, altrimenti egli ha le idee confuse nella mente.

Ancora, la questione delle classi. Noi provveditori stiamo chiudendo un sacco di classi, e le medie sono alte! Questi poveri insegnanti non ce la fanno più. Un carro armato costa due miliardi, un aereo “Phantom” ne costa 54. Con un carro armato e un aereo di meno chissà quanti circoli e classi in più si avrebbero. Una classe elementare in più viene a costare 80 milioni, non è la fine del mondo.

Poi ci sono i tempi lunghi, con questi poveri bambini sempre seduti. Nel mondo classico, nella scuola ellenica i bambini passeggiavano all'aria aperta. Un'altra violenza è che questo povero bambino che entra in prima classe e sì e no sa il suo dialetto che è la prima lingua — guai perderlo, perché se si perde il dialetto si perde metà di se stessi e della propria identità

— arriva in seconda e gli si appioppa l'inglese che è una lingua germanica, difficilissima con tutti questi suoni per cui si scrive "a" e si legge "e" ecc. Si parla di Babele, del plurilinguismo e di sindrome della balbuzie: questa è una violenza bella e buona, perché è troppo presto. C'è una bellissima circolare del 1995 del ministro Lombardi che ha trasmesso una relazione scientifica di una Commissione di cui feci parte anche io, che propone un metodo naturale, utilizzandolo in seconda classe come strumento propedeutico glotto-didattico, che facilita l'ipercorrettismo del bambino, perché il bambino impara la regola e l'applica sempre. Il bambino dice "io vado, tu vai, egli va, noi vadiamo, voi vadete, essi vadono". E quando si dice "noi andiamo", allora il bambino dice "io ando, tu andi, egli anda". Questo si chiama ipercorrettismo, così come il bambino è vittima del nominalismo linguistico. Il bambino pensa che ogni nome sia un nome proprio dell'oggetto e si ribella quando gli si dice che "sedia" si dice "chair" e non "sedia". Con questo metodo naturale, in seconda e in terza il bambino viene aiutato, con un modello linguistico di base, fornito razionalmente dalla lingua internazionale pianificata (Esperanto), a capire un po' meglio non solo la lingua materna che è l'italiano, una lingua straniera bella e buona con la grammatica e i vocabolari, ma anche le lingue straniere.

Infine, favoriamo la famiglia. Mi diceva il mio primo dirigente Vicario che c'è una ordinanza la quale dice che bisogna dare un punteggio agli insegnanti che hanno il convivente. E chi lo deve stabilire? Bisogna fare qualche cosa per la vera famiglia, cominciando dalla famiglia cosiddetta "tradizionale" e favorendola veramente.

E poi, un'altra violenza quando noi avevamo un solo maestro per classe e quando avevamo una mono-cultura si diceva che questa scuola elementare aveva un insegnamento che si basava sulla dottrina cattolica. Il bambino tornando a casa, quando i genitori gli chiedevano "chi ci ha creato?", rispondeva "la maestra ha detto che ci ha creato Dio". Questo Dio è una cosa misteriosa, stava lì e poi magari, quando il bambino era grande rivedeva il concetto in un senso o nell'altro. Oggi, con 3, 4, 5 maestri, quando si chiede al bambino "Chi ci ha creato?", egli risponde "L'insegnante di religione cattolica dice che ci ha creato Dio che sta nei cieli, l'insegnante di lettere dice che Dio sarebbe una mente universale, l'insegnante di scienze dice che veniamo dalla natura, l'insegnante dell'area antropologica dice che si stanno facendo le ricerche e fra dieci anni forse lo sapremo". Allora questo bambino è disorientato peggio degli adulti. C'è

bisogno non solo di un patto pedagogico con la Rai affinché non rompa le scatole alla Scuola — e non ne possiamo più, giorno e notte — ma anche di un nuovo patto costituzionale. Quando oggi si dice “bisogna rivedere la Costituzione”, si tratta di questo. Siccome il nostro paradigma culturale è cambiato, occorre mettersi d’accordo tutti gli italiani, tutte le forze politiche per affermare qual è la nuova visione del mondo che deve comprendere le particolari culture interne ed esterne, anche quella islamica, anche quella buddista ed altre minori.

L’ultima violenza è avvenuta a Forlì, me l’hanno raccontato così. Un bambino è tornato a casa e ha chiesto: “Papà, come devo rispondere al mio compagno che è islamico e che ha detto che Gesù Cristo non è Dio ma è vero uomo? Cosa gli devo dire?”. Sono dei grossi problemi, perché andiamo verso una società multiculturale che esige almeno la conoscenza elementare anche delle altre culture, delle altre religioni e cose di questo genere di cui a scuola non si parla ancora.

Ringrazio gli organizzatori perché l’argomento è di grande civiltà: i diritti dei deboli, e i deboli sono i bambini, in questo momento. Quando il fondatore della nostra tradizione religiosa diceva che se uno non ridiventa bambino non va nel Regno, un po’ di ragione ci deve essere, i bambini hanno una capacità di capire e di intuire le cose che, agli adulti viene purtroppo meno. I bambini sono uomini naturali che pian pianino noi trasformiamo con tanti errori, anche in buona fede. Una rilettura di Jean Jacques Rousseau e specialmente dell’*Emilio*, servirebbe tanto a noi e servirebbe anche ai docenti, ai provveditori, ai ministri, ai vari capi di Governo per non commettere grossi errori specie nel campo pedagogico.

VALERIO CALZOLAIO
Sottosegretario di Stato

Ringrazio Silvana Amati e l'Assemblea regionale che ha voluto promuovere questo convegno. La forma può risultare efficace per uno scambio di notizie, di informazioni, di ricerca su un tema inusuale delle nostre Assemblee rappresentative, in generale delle istituzioni, quello del rapporto fra diritti e infanzia. Trovo che sia stato particolarmente utile, sia a significare un ruolo nazionale-generale che le Regioni assolvono e possono assolvere nel nostro Paese, sia a segnalare come questo ruolo va collocato nelle sedi della democrazia rappresentativa, cioè della rappresentanza di interessi, bisogni, diritti e non solo nelle sedi della democrazia governante delle istituzioni, giunte, governi, sedi amministrative. Importante è che si mantenga questa specificità di ricerca, di elaborazione e di proposta in capo alle sedi della democrazia rappresentativa e, in questo caso, a chi coordina e dirige la vita del massimo organo rappresentativo delle Marche, il Consiglio regionale. Vi ringrazio quindi per aver promosso questo seminario e per aver consentito anche a me di esprimere un'opinione.

Volevo “aggiornarvi”, nella logica del seminario, sulla nota 5 dell'allegato presente in cartella, riferita allo stato dell'arte in Italia rispetto al Consiglio d'Europa e al piano preliminare che è stato predisposto anche in attuazione della Convenzione di New York. In quella nota, dopo aver preso in esame tanti Paesi — una volta tanto l'Italia è citata: non succedeva, in genere, rispetto alle questioni dell'infanzia — si citano in particolare per l'Italia due attività: un progetto di legge e la Commissione parlamentare infanzia.

Fui io a presentare nella scorsa legislatura quella proposta di legge e volevo informarvi che quella proposta è stata presentata anche in questa legislatura, è firmata alla Camera da deputati e deputate, oltre 50, di quasi tutti i gruppi ed è una delle pochissime proposte di legge per le quali è avviato già l'iter parlamentare.

Voi sapete che il Parlamento è praticamente bloccato dai decreti legge, poi, dalle “manovre” e non riesce ad avviare nemmeno nelle Commissioni il compito principale, che è quello di normare, se serve, su determinate materie.

La Commissione affari sociali della Camera ha invece avviato la scorsa settimana l'iter parlamentare di questa proposta di legge di soli cinque articoli, presentata da gruppi di maggioranza e opposizione e presentata nel testo votato dalla Commissione speciale infanzia nella scorsa legislatura. Quindi ci sono tutte le condizioni perché entro l'anno — visto che nella

finanziaria 1995 ottenemmo l'accantonamento di dieci miliardi in vista di questa proposta di legge — possiamo avere una definizione delle infrastrutture istituzionali per quanto riguarda l'infanzia, a livello centrale ovviamente. Cinque articoli, perché vorremmo un testo chiaro, agile, concreto.

Si istituisce una Commissione parlamentare permanente di dieci deputati e dieci senatori non di carattere legislativo, interfaccia istituzionale per tutto quello che avviene in materia d'infanzia e per l'attuazione in Italia della Convenzione di New York, delle altre convenzioni internazionali e degli altri atti di presenza sovranazionale del nostro Paese.

Si chiede al Governo — non a un singolo ministro — di approvare entro un anno dall'entrata in vigore della legge nel primo caso, poi ogni tre anni, un piano d'azione nazionale per l'infanzia che sia proposto dal ministro per la solidarietà sociale, ma che sia poi approvato dal Consiglio dei ministri. Ciò perché deve diventare principio di azione amministrativa per l'insieme dei Ministeri e possibilmente, nella misura in cui la formulazione non è un fatto centralistico e astratto ma invece coinvolgente tutti coloro che se ne occupano nel concreto, anche per l'attività delle Regioni, dei Comuni, dei privati in questo campo. Quindi per capirci, un piano d'azione che dentro abbia sia le politiche per ridurre l'istituzionalizzazione dei minori, sia la riformulazione della legge sui minori a rischio, sia l'educazione scolastica e i problemi della scuola, che il lavoro minorile. Non più politiche separate, talvolta contraddittorie, delle singole amministrazioni centrali, cui corrispondono, necessariamente, esperienze esemplari talvolta, ma comunque episodiche sul piano locale.

La legge prevede come deve essere approvato questo piano d'azione. Fra l'altro il ministro per la solidarietà sociale Livia Turco si è già mossa, coerentemente con quella legge alla quale lei aveva anche contribuito nella scorsa legislatura, per predisporre il rapporto preliminare che è la base del piano, cioè la somma di materiali di conoscenza che sono la base del piano.

Infatti, sempre in questa proposta di legge, in un altro articolo si dice che il piano va fatto dopo che l'Osservatorio governativo sui diritti dei minori — per la prima volta viene citato in una legge (perché per ora è un "fatto istituzionale" interno di un Ministero)— nato in modo un po' frettoloso, anche se positivamente (con la convenzione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze) — abbia predisposto il rapporto "informativo" sulle condizioni dell'infanzia sono previste scadenze anche parzialmente diverse rispetto a

quelle della Convenzione di New York, peraltro poco, tardivamente e male rispettate finora dall'Italia. Sulla base di questo rapporto (che è stato già predisposto dal nuovo Governo), il piano d'azione diventa non principi astratti, o denunce, o titoli sulla violenza, ma un piano in positivo, che valorizza fra l'altro quanto già si attua e si fa — spesso peraltro in modo esemplare — a livello di Comuni, di Regioni, di Province.

Se tutto non si realizza entro il 1996, può rendersi inutile la riproposizione in Parlamento di una Commissione speciale per l'infanzia, nel senso che, se si fa una legge che definisce queste infrastrutture istituzionali, finalmente ci sarà certezza rispetto a una volontà delle istituzioni centrali di occuparsi in modo organico dei diritti dei bambini e delle bambine e non serve una Commissione speciale come c'era nella scorsa legislatura. In questo senso con il presidente Violante e con i capigruppo è stata concordata una tempistica. Mi auguro sia possibile lavorare assieme fra Camera e Senato e mi sembra in questo senso che tutti possiamo già dare un parere positivo su come si sta muovendo il nuovo ministro per la solidarietà sociale. Se questo progetto governativo si realizzerà, l'Italia sarebbe all'avanguardia delle infrastrutture istituzionali che si occupano dell'infanzia in Europa e nel mondo e non più in ritardo.

Anche le riflessioni fatte sul rapporto con l'Unione europea, il piano preliminare che è stato predisposto ecc. , sarebbero feconde e non semplicemente di informazione su questo nuovo livello rispetto a quello della Convenzione di New York.

Il Ministero dell'ambiente vorrebbe contribuire a questo processo, (modestamente) pur riconoscendo una preminenza e una priorità del Ministero per la solidarietà sociale. Sentiamo che la specificazione "città-bambini", sia rispetto a quello che diceva la Convenzione di New York sia rispetto a quello che dicono la Convenzione di Rio e le agende locali, sia infine rispetto ai risultati della "Conferenza habitat" sugli insediamenti umani, è un binomio fortissimo per ripensare la vita reale e quotidiana dei "cittadini".

Il soggetto "infanzia" è quello che pone più radicalmente la questione di spazi ecologici e di tempi autonomi, di intreccio fra interesse collettivo e sviluppo individuale, di mobilità come socialità e relazioni come solidarietà. Il negoziato che la minoranza-bambini impone rende comunque migliore la convivenza di ciascuno.

Già la vita dell'uomo adulto italiano è schiacciata da un'iperpartecipazione

al lavoro e da una forte marginalità delle altre sfere della vita. Le donne tendono inoltre ad essere terribilmente vincolate dalle attività domestiche. Un piano di progressiva liberazione e autogestione di tempo ha l'obiettivo di una più equilibrata partecipazione dell'individuo a tutte le sfere della vita: lavorativa familiare ed anche comunitaria-relazionale, formativo-culturale, ludico-ricreativa, associativo-politica. Regolare i tempi deve poter significare anche aumentare i tempi, "liberi", autogestibili.

Ma ciò è possibile solo se si riconosce il carattere relazionale/negoziale del tempo: fra tempi obbligatori e tempi liberi ci sono i tempi vincolati dalla altrui disponibilità; tempi resi disponibili per qualcuno possono essere tempi di lavoro per altri.

Sottolineare la centralità dei bambini aiuta a non monetizzare questo carattere negoziale del tempo. E la stessa nozione di cittadinanza si amplia: per il bambino è decisivo il poter - fare, mentre è "marginale" sia il diritto che il dovere di fare.

L'essenziale riduzione del tempo di lavoro acquista ancor più senso se il tempo liberato viene condiviso in luoghi con bambini visibili.

Bambini e bambine sono gli indicatori biologici (ecologici) della qualità/ delle qualità della vita urbana, richiedono nuovi alfabeti e nuove percezioni di tempo e spazio. Sguardo, tatto, udito, olfatto, linguaggio da bambino sono sensi da ricostruire, rifondare per ogni "cittadino".

Non parlo tanto dei servizi per bambini che pure hanno valore sociale generale, pubblico (non statalistico): asili, consultori, centri ... accessibilità, integrazione, prevenzione, ... sport, arte, cultura.

Parlo propriamente della nuova stagione della pianificazione urbana non quantitativa ma legata pure a parametri e modelli, non espansiva ma capace pure di accrescere occasioni e opportunità, non somma di interessi (e voti) individuali ma democratica e partecipativa (anche rispetto a chi non vota), non puramente architettonica ma riferita ad un "sostenibile" legame città-territorio. E parlo anche di lavoro, di nuovo stato sociale-ambientale.

Redistribuzione del tempo può anche servire a incentivare nuova occupazione in servizi socialmente utili, per attività di cura e sollievo.

La promozione di lavori concreti destinati immediatamente alla produzione di valori d'uso, capaci di soddisfare bisogni sociali assoluti (quelli che sentiamo quali siano le condizioni dei nostri simili) piuttosto che non quelli relativi (che esistono solo in quanto la soddisfazione di essi ci fa sentire superiori ai nostri simili) si esalta nello sperimentare città amiche

del tempo dei bambini e attività di cura (reciproca) del rapporto intergenerazionale.

Penso dunque a:

- la manutenzione delle aree (“parchi”?) di gioco, più sicure, colorate, attrezzate, aperte all’esperienza non programmata;

- il monitoraggio dei bisogni e l’istituzione di “consigli” dei ragazzi;

- l’esperienza di cogestione anziani-bambini fuori e dentro ambienti familiari (specificazione della più ampia bella idea della “banca del tempo”);

- la riforma della “in-giustizia” minorile, prevenendo sul territorio, anche rispetto a “incidenti” di altro tipo;

- lo “sfruttamento” consapevole dell’ormai diffusa presenza multirazziale/religiosa nella scuola dell’obbligo per arricchirsi di diversità;

- l’inversione delle regole in aree “infantili” del traffico (precedenza ai pedoni, ciclabilità, sosta vietata, segnaletica e arredi “bassi” e “irregolari”, dossi e curve a proposito, guida lenta), con sempre più scuole e luoghi di lavoro vicino a case e luoghi di svago;

- e infine ovvio, la demotorizzazione, la riduzione della mobilità urbana con auto privata (9 per cento) a cominciare, in tempi stretti e con incentivi sperimentali, da

- strade e marciapiedi senza auto, zone lente, silenziose, “giocabili” a più mete, la vera e propria sfida del 10 per cento di aree protette (pedonali) nei centri urbani entro il 2000 (con immediati corsi di formazione per tecnici e adulti, anche per agire sulla domanda di mobilità, sui nostri stessi bisogni e comportamenti e sulla trasformazione del “traffico” da persone cose a informazioni).

Nei prossimi mesi il Ministero dell’Ambiente presenterà un progetto organico di città sostenibili dei bambini e delle bambine.

ROSANNA MARCHIONNI

Assessore Comune di Pesaro

Le parole “diritti dell’infanzia” rischiano di essere vuote se le istituzioni in genere ed in particolare gli Enti locali, la Scuola, le Associazioni non si decidono a fare un salto di qualità che è, innanzitutto, un salto culturale.

Non si tratta di mettere a punto dei progetti o di realizzare delle belle esperienze, ma occorre individuare insieme un metodo di lavoro che consenta una vera partecipazione dei bambini e un attento ascolto dei più piccoli, e delle loro necessità, sia di quelle espresse, sia di quelle non del tutto esplicitate.

Risponde ad un’esigenza della Costituzione che i suoi principi fondamentali diventino patrimonio della popolazione nella maniera rispondente all’età ed allo sviluppo socioculturale dei soggetti; l’ente locale può e deve diventare la prima scuola di “esercizio politico” dei diritti dell’uomo e del bambino.

Da questo la necessità che Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale si pongano in attento ascolto dei bambini e si impegnino a dare risposte alle loro richieste. Si tratta di operare perché nei ragazzi si sviluppi la coscienza sociale e la coscienza politica di appartenenza ad una comunità e perché la comunità, ossia la famiglia, la scuola, il comune, la provincia o la regione siano sempre più attente non solo ai diritti di chi abitualmente si fa sentire, ma anche ai diritti di chi, di solito, non ha la possibilità di gridare.

In questo processo di educazione alla democrazia ed alla partecipazione la scuola può avere un ruolo importante nella misura in cui si apre al territorio e nella misura in cui progetta, insieme all’Amministrazione comunale, percorsi educativi ed iniziative che consentano alla città di dire “la scuola c’è, i bambini sanno far sentire la loro voce, sanno fare proposte”.

Per questo il Comune di Pesaro ha fatto la scelta di istituzionalizzare i momenti di ascolto dei bambini; ogni mercoledì, infatti, il Sindaco Oriano Giovanelli riceve gli alunni delle scuole ed il consiglio comunale dei bambini è un momento in cui chi, per legge, è chiamato ad una responsabilità nella città, si pone in ascolto dei bambini e si impegna ad eseguire ciò che i bambini chiedono e a rendere conto di quanto viene realizzato.

La stessa idea è sottesa ai progetti educativi promossi e coordinati dall’Amministrazione Comunale, come ad esempio il progetto di educazione alla pace e alla solidarietà; è stata fatta la scelta di concludere tali attività con una manifestazione finale in cui i bambini fanno proposte agli adulti e cercano di coinvolgerli sugli argomenti da loro approfonditi.

Grazie al lavoro svolto sono proprio i bambini i protagonisti di un

processo di cambiamento di mentalità che sta coinvolgendo la scuola, la famiglia, l'intera comunità.

Dalle esperienze realizzate, dalle proposte interessanti che i bambini di Pesaro hanno saputo presentare e formulare emerge la necessità di cambiare le politiche dell'Ente Locale; si tratta di passare dall'idea di Ente Locale come erogatore di servizi, a quella di istituzione che pone al centro dell'azione pubblica le persone, le famiglie, le loro esigenze e i loro diritti e che, proprio per questo, cerca di sviluppare al massimo la partecipazione.

Un esempio interessante è la proposta emersa dai bambini di istituire presso ogni Circostrizione la "Banca del tempo dei bambini", in modo che anche i più piccoli possano mettere a disposizione dei loro compagni meno fortunati un po' del loro tempo libero per aiutarli nei compiti e per favorire rapporti di amicizia. E' evidente, da questo esempio, come l'esercizio dei diritti dei bambini e il favorire il processo di partecipazione democratica dei più piccoli possa favorire l'elaborazione di politiche e progetti che contribuiscono a rendere una città più umana e più solidale.

AUGUSTO DI STANISLAO
Sindaco di Colonnella

Vi ringrazio di avermi invitato a portare questa testimonianza. Da due anni ho un'esperienza con "Democrazia in erba". Il comune di Colonnella è un piccolo comune di 3.300 abitanti, siamo soci fondatori di "Democrazia in erba", collaboriamo fortemente con Carlo Pagliarini che è il nostro grande animatore a livello nazionale.

Non parlerei tanto del rapporto che dobbiamo avere per l'infanzia; dovremmo porci un problema in ordine alle istituzioni — famiglia, scuola ed enti locali — comune. Dovremmo parlare di un rapporto di collaborazione, di sinergia tra le parti in campo: il Comune che faccia da riferimento e coordinamento delle singole prestazioni che si offrono senza sovrapposizioni di ruoli e di funzioni, recuperare un ruolo dinamico e meno formale da parte dei soggetti in campo, cioè una capacità di dinamismo verso le nuove generazioni e parlare non di progetti per l'infanzia, ma cominciare a parlare di percorso educativi co-evolutivi, nel senso che dobbiamo tutti insieme predisporre una rete di riferimento attraverso cui ognuno può creare delle entrate e delle uscite, delle "autostrade educative" all'interno delle quali ognuno può entrare e uscire indipendentemente dall'obiettivo finale, perché non dimentichiamoci che il lavoro con i ragazzi deve prevedere un percorso. Non è un obiettivo quello di dare delle opportunità, bisogna insieme costruire una rete di riferimento che parta dall'oggi ma che abbia dei riferimenti costanti non negli orci vuoti che sono le istituzioni ma nelle istituzioni fatte di uomini e donne che devono dare un riferimento costante.

Cioè, sapere nome e cognome di sindaco e assessore, sapere nome e cognome del provveditore e dell'insegnante, sapere quali sono i genitori che stanno in campo a fare questo tipo di progetto. E' importante, altrimenti si perdono di vista tutte queste situazioni. Noi cominciamo a dire "facciamo i progetti", si inizia ma non sappiamo quando finiscono, chi li finisce, con quali percorsi, con quali risorse. E' estremamente importante mettere in campo una serie di valenze periodicamente valutabili e verificare quanti sono i soggetti che nel frattempo sono rimasti in campo a lavorare su questa cosa, quanti sono i soggetti affidabili, quanti sono quelli inaffidabili in ordine alle istituzioni e in ordine alle persone che incarnano le istituzioni.

Credo che sia fondamentale pertanto, cominciare a parlare di grandi idee ma di piccoli progetti concretizzabili a brevissimo e medio tempo perché ognuno sappia quello che ha dato e quello che può dare, ma soprattutto sappia quello che è il suo limite umano ed istituzionale nel mettere in campo

alcuni progetti. Non creiamo aspettative, falsi bisogni alle nostre collettività, alle famiglie e soprattutto ai ragazzi, perché poi ne siamo completamente responsabili. Dobbiamo renderci conto che tutte le volte che non riusciamo a creare questo processo coevolutivo diamo un messaggio di non speranza, di inaffidabilità, ma soprattutto diamo un messaggio per cui l'istituzione è un fatto di tutti e di nessuno e un messaggio attraverso cui non è possibile affidarsi a qualcuno o a qualcosa perché nessuno si prende interamente la propria responsabilità. Quindi, ognuno si riprenda le proprie responsabilità, si riprenda quella parte di dignità che ha perso nell'ambito delle istituzioni, cercando di fare ognuno per proprio conto tutte quelle cose che si possono fare, evitando le commissioni speciali, le leggi e i provvedimenti, ma mettendo dentro questo processo tanto buon senso che ognuno di noi ha, ma che ha delegato alle leggi, alle commissioni e a quant'altro facendoci perdere di vista quelle che sono le nostre grandi caratteristiche umane in questo tipo di discorso. Mettiamo in campo quello che in Brasile chiamano "la pedagogia del desiderio", ossia una serie di valenze che poi possono essere distribuite come risorsa sul territorio, non solo come risorse finanziarie come fanno Regioni ed altri enti, ma mettiamo in campo degli interventi importanti e forti, dei percorsi dove tutti quanti possano inserirsi e valutarsi insieme ai ragazzi.

LUCIANO CAPITINI

Presidente Coordinamento Educazione alla pace di Pesaro

Sono in rappresentanza di mia moglie Anna Maria Semeraro che era stata così gentilmente invitata dalla presidente Amati, in quanto è lei che conduce fattivamente un esperimento di cui vorrei dirvi pochissime parole.

L'esperimento è di formazione alla mediazione in campo scolastico. Io sono il presidente di un Coordinamento di educazione alla pace della città di Pesaro, un organismo comunale gestito però da volontari.

Mia moglie, oltre che insegnante in scuola media inferiore fa parte del Coordinamento quale responsabile del gruppo "scuola".

Avevamo avuto la prima notizia della Risoluzione dell'Unesco che nella sua assemblea generale del febbraio 1994 aveva dato indicazione al proprio direttore generale di effettuare una svolta definita epocale nella politica dell'Unesco. La svolta era quella di volgere la cultura da generica a cultura di pace: che nel documento veniva letteralmente definita come una "cultura della non violenza".

A me che sono un non violento questo faceva un enorme piacere. Nei chiarimenti l'Unesco dava indicazione della necessità di intervenire nella scuola soprattutto, e nel campo della cultura della pace, della non violenza, della mediazione e della risoluzione positiva dei conflitti. Questo punto della risoluzione positiva dei conflitti, essendo il nostro pallino, ed essendo la mediazione una tipica arma non violenta, abbiamo voluto vedere cosa si potesse fare per metterlo in pratica.

Mia moglie è insegnante nella scuola media inferiore di Tavullia, un piccolo paese vicino Pesaro, ed il caso voleva che, per una estensione di tempo prolungato avesse libere tre ore. In queste tre ore abbiamo proposto alla preside signora Feduzzi di effettuare un corso in compresenza, su un'ora settimanale per ogni classe, su base biennale. Questo progetto è stato approvato dal Consiglio d'istituto, dalla preside signora Feduzzi e dal Consiglio dei docenti, poi abbiamo voluto affrontare quello che noi pensavamo potesse essere un nodo, quello dei genitori, in quanto esperienze precedenti ci avevano segnalato essere lì la difficoltà di qualsiasi proposta innovativa che riguardi i giovanissimi. Abbiamo allora fatto delle riunioni con i genitori e abbiamo ottenuto il loro assenso su due punti fondamentali. Primo, non prendere in ridicolo l'impresa affrontata dai loro figli; secondo, prepararsi ad essere superati culturalmente, almeno nel campo della mediazione, dai loro figli.

Fatto questo si è partiti e, per tutto l'anno scolastico che si è testè concluso abbiamo svolto un lavoro di preparazione della persona. Non

volevamo fare di questa formazione alla mediazione un qualche cosa di buttato addosso a questi ragazzini e che non avessero poi almeno delle capacità di base per sostenerlo.

Tutto l'anno è stato occupato in operazioni quasi tutte di gioco, pertanto molto bene accette dai ragazzi, giochi però molto finalizzati: fantasia, percezione, attivazione, movimento, cooperazione, sintonia, contatto fisico, pronta reazione, improvvisazione, preparazione teatrale, ascolto, soprattutto l'ascolto.

Questi giochi hanno permesso di portare i ragazzi verso le qualità di base del mediatore. I ragazzi sanno benissimo che percorso stanno facendo, l'hanno capito perfettamente. Le qualità di base del mediatore sono: neutralità, assenza di pregiudizi, empatia, ascolto attivo, cioè capacità di forte ascolto, pazienza, comprensione, flessibilità, immaginazione, energia e capacità di persuasione. Il mediatore deve avere autorevolezza nel gruppo, non deve essere sulle difensive, deve giocare il ruolo di presidente, di catalizzatore, di pedagogo.

Come vedete sono qualità serie e noi pensiamo che da una parte immetteremo nella società degli individui che abbiano capacità di risoluzione positiva del conflitto mediante questa formazione alla mediazione, per contro avremo, indipendentemente dalla buona riuscita del progetto, anche dei migliori cittadini.

Il progetto si è concluso quest'anno molto positivamente e possiamo dirlo perché abbiamo visto un coinvolgimento dei ragazzi quasi esagerato. Sono appassionatissimi e soprattutto capacissimi. A ogni sollecitazione rispondono in una maniera stupefacente. (Di solito, nelle attività di gruppo concluse nella scuola le persone che rimanevano indietro erano gli insegnanti). L'esperienza ha dimostrato questo: i giovani di tutti i livelli, cioè quelli bravissimi e quelli molto meno bravi nel rendimento scolastico, erano in realtà quasi tutti a un livello omogeneo nella mediazione e questo sta a significare che posseggono probabilmente delle capacità, delle disponibilità molto forti che noi non conosciamo.

Questa preparazione ha funzionato e il riscontro l'abbiamo avuto — mia moglie fa i soliti colloqui con i genitori — con la stupefazione dei genitori di fronte a ciò che era successo in famiglia, ovvero ragazzi che erano prima chiusi al colloquio con la famiglia improvvisamente parlavano. Oggi parlano, hanno un rapporto già più dialettico, e ancora non siamo entrati nella fase di preparazione specifica.

L'anno venturo sarà dedicato invece alla preparazione effettiva alla mediazione, di cui quest'anno è stata affrontata soltanto la parte dell'ascolto. Mi permetto segnalare a tutti che uno dei diritti che noi neghiamo ai ragazzi è sicuramente l'ascolto, non li ascoltiamo mai, nessuno ascolta i ragazzi. Questa è stata la parte sulla quale abbiamo lavorato molto.

Lavoreremo poi su tutte quelle altre attività. Abbiamo dei manuali che ci provengono soprattutto dalle regioni di lingua francese. La mediazione in campo scolastico nasce a San Francisco vent'anni fa, in questo momento nella città di New York 2.000 classi effettuano corsi di formazione alla mediazione scolastica; loro chiamano il corso di preparazione "gestori di conflitto". Questa cultura è passata nei Paesi di lingua francese, il lancio è avvenuto dall'Università della Pace di Namur, poi i Centri di Parigi e soprattutto, molto bravi a compilare dei manuali, il Centro di Losanna.

In altro intervento si è parlato di "mediatore" dei ragazzi; vorrei sostituire questa parola con qualcos'altro. Mediatore è colui che riattiva il nesso, il legame di comunicazione fra due parti che, essendo in conflitto l'hanno chiuso, tagliato. Questa è la funzione del mediatore, null'altro. Farlo non è facile e il risultato può essere molto positivo. Secondo una statistica straniera, i conflitti che vengono affrontati dai mediatori in ambito scolastico, di solito si risolvono per l'80 per cento dei casi. La parola "mediatore" riferita al progetto di cui si è parlato nella relazione precedente la sostituirei — siccome in Norvegia vedo che lo chiamano con una parola molto simile all'*ombudsman* — con "avvocato civile". Voglio chiudere, promettendo una relazione al termine dell'anno venturo, i tempi sono lunghi, non ci possiamo inventare le cose da fare in tre mesi. Siamo a disposizione su tutta la regione almeno per parlare, per raccontare le nostre esperienze.

LEDA COLOMBINI

Coordinamento nazionale Lega autonomie locali

Nonostante l'ora non ho rinunciato a parlare perché vorrei fare solo alcune proposte.

La prima è che, riconoscendo la validità di questa giornata di lavoro per contribuire a mettere a punto una strategia da dare al Paese per una politica dell'infanzia, vorrei invitare la Presidente Amati a impegnare, o per lo meno ad informare, proprio per mettere sotto osservatorio le politiche le Regioni fanno nei singoli territori e di investire, possibilmente, anche il Coordinamento dei Consigli regionali, in modo che ci sia una politica di tutte le Regioni d'Italia, al più alto livello possibile, per l'infanzia.

Dati i molteplici aspetti del tema della politica dei diritti dell'infanzia, vorrei dire, senza argomentare data l'ora, altre due cose.

La prima, che occorre cambiare l'ordine di priorità delle scelte politiche; di tutte le scelte politiche, a tutti i livelli, dal Comune alle Regioni, dal Parlamento al Governo. Se non si riesce ad ottenere questa inversione di priorità nell'agenda delle scelte politiche, molti dei discorsi che facciamo qui, molto belli, molto forieri di novità e di cambiamento sostanziale, rischiano di restare lettera morta, oppure continueranno a restare sulle spalle di pochi, bravi, sensibili amministratori, senza produrre quel cambiamento indispensabile ad affermare una politica nazionale per l'infanzia.

La seconda, che quando noi poniamo il problema della partecipazione dei bambini nelle forme in cui si va articolando (Consigli comunali dei ragazzi, comitati di giovani o altro) poniamo un problema di enorme portata: quello di saldare il deficit di democrazia che c'è nel nostro Paese e di saldarlo con i soggetti più vulnerabili e nello stesso tempo più decisivi per il futuro. E' urgente superare questo deficit, riguarda l'avvenire di tutti. Il deficit di democrazia non riguarda solo il problema della partecipazione dei ragazzi nella loro articolata e specifica condizione di bambini in difficoltà o a rischio, o in stato di abbandono e così via; ma anche la normalità dei bambini. Noi dobbiamo avere e fare una politica per la normale qualità dei bambini, e nello stesso tempo avere anche i progetti e i piani d'intervento per le emergenze.

Una politica per l'infanzia si caratterizza per come affronta la normalità e nel nostro Paese ancora non ci siamo; una politica per tutta l'infanzia e l'adolescenza non c'è. Essa non è un lusso è invece il metro di misura più preciso per valutare la qualità del tessuto sociale e del grado di civiltà raggiunto delle nostre comunità.

Quando non c'è presenza, il tessuto sociale abbassa la sua qualità

ovunque. Non è un caso che laddove non ci sono servizi per l'infanzia, non c'è partecipazione dei bambini e dei ragazzi/e, si registrano i più alti indici di degrado e di bassa qualità della vita.

Se siamo tutti d'accordo sui principi fissati dalla Convenzione internazionale per i diritti del bambino, riaffermati e aggiornati dal Documento della strategia europea, cos'è che non va e che va affrontato e risolto? C'è uno scarto troppo grande tra i principi scritti in quelle "Carte", in quei documenti e la realtà quotidiana che vivono i bambini e le bambine, le loro famiglie; scarto che va superato decisamente, seppur gradualmente. Il dibattito ci ha dimostrato che molti Comuni si sono messi su questa strada. Ecco perché considero davvero un segno culturale rivoluzionario quello di dare alle città il volto umano "degli ultimi" e di renderle, in particolare, a dimensione dei bambini e delle bambine.

In tal senso l'esperienza di Fano, per me, è da diffondere e da far diventare una delle esperienze su cui si misurino e confrontino anche gli altri Comuni e le altre comunità, perché si muovano veramente e decisamente sulla strada di accorciare la distanza tra i principi proclamati e i diritti vissuti realmente e concretamente nella realtà quotidiana.

La costruzione di una città a misura di bambino, di relazioni umane solidali fra generazioni, tra le persone, sarà una strada lunga e faticosa, ma che vale la pena di percorrere. Ha ragione l'assessore di Fano, non è una cosa semplice, intanto perché bisogna avere sempre presente a se stessi l'esigenza di compiere ogni scelta in modo da comprendere sempre i bambini, con le loro esigenze di crescita e di sviluppo; perché richiede una inversione totale della cultura e della prassi degli amministratori, della burocrazia comunale, regionale, ministeriale e così via, abituata a considerare l'infanzia un'entità che non la riguarda. Costruire un sistema di relazioni con al centro, ben visibili, i bambini, non sarà facile proprio per questa mentalità corrente ma anche per gli interessi forti che tendono a prevalere sulle scelte che fanno spontaneamente i bambini e le bambine e non solo per se stessi. Troppo spesso non si guarda alla sostanza della proposta, al suo valore d'interesse generale, ma si guarda agli schieramenti, a come sono collocate le forze, al tornaconto di parte o di gruppo, a volte perfino personale, e così va in secondo piano, quando non scompare totalmente, l'interesse dei bambini.

Ecco perché dico che Fano così come Modena, come Reggio Emilia, come Pistoia, come molti altri Comuni non si distinguono perché hanno

trovato soluzioni permanenti a questi problemi fondamentali che ci pongono le “carte” dell’Onu e i documenti europei sui diritti dell’infanzia, ma perché stanno sperimentando percorsi e soluzioni, per risolverli, di grande interesse. Si distinguono, secondo me, perché, prendendo atto dello scarto tra diritti riconosciuti e diritti praticati, dei conflitti che esso genera; delle nuove necessità sorte dalle profonde trasformazioni demografiche, economiche, sociali e dalle diversità culturali tra noi e con quelle date dal fenomeno dell’immigrazione, ne prendono atto e si pongono in un atteggiamento aperto e affrontano le difficoltà e la fatica culturale e operativa che esse comportano, senza scomporsi e continuando ad operare seriamente e creativamente, insieme a tutti gli interessati dalla parte dei bambini, con i bambini.

Io credo che continuità, creatività, partecipazione diretta dei bambini e progettualità dei Comuni siano il segreto dei loro risultati che, secondo me, dobbiamo impegnarci tutti affinché diventino cultura corrente.

Ma per sviluppare questi processi di cambiamento, credo continuo anche gli strumenti.

Strumento importantissimo sono le leggi che da noi mancano o sono inadeguate. E’ già stato detto che non sono state recepite completamente e nella loro complessità le questioni poste dalla Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia; basta guardare alla nostra normativa sui nidi per averne conferma. I nidi, nel bilancio dello Stato, sono ancora collocati nella tabella del Ministero della sanità, al capitolo “medicina sociale” anziché presso il Ministero della Pubblica Istruzione “Dipartimento Prima Infanzia” e sono considerati servizi assistenziali alla persona anziché servizi educativi-formativi. Bisogna cominciare da qui; dalla legislazione nazionale a cambiare completamente, per arrivare poi a cambiare le leggi regionali di recepimento della normativa nazionale. A proposito – sono d’accordo con quanto ha sostenuto Mariangela Bastico – che deve trattarsi di un recepimento non burocratico ma che nasca dalla realtà e dall’esperienza delle singole Regioni. Ma perché siano frutto della realtà e dell’esperienza bisogna farle, comprese le leggi nazionali, insieme ai bambini, agli interessi e non soltanto con le associazioni. Non è un caso che domani andremo, con Pagliarini e con i Consigli comunali dei ragazzi, dal Presidente della Camera Violante per sottoporgli non solo la necessità di avere una legge quadro di riferimento, ma di averla a misura dei bambini e delle loro esigenze di crescita e di sviluppo.

E' stato motivo di conforto sentire, l'altro giorno, Livia Turco, Ministra alla solidarietà sociale porre il problema di utilizzare la quota che resta allo Stato dell'8 per mille che i cittadini versano con la dichiarazione dei redditi per fini sociali e umanitari, per finanziare, in larga misura, i progetti per l'infanzia, anzichè disperderla in mille rivoli come avviene ora e senza conoscere bene le finalità. Fare una campagna promozionale perché i cittadini scelgano di dare l'8 per mille da investire in progetti per l'infanzia e ciò anche in accordo con le Chiese.

Insieme a questi strumenti fondamentali: – le leggi, i finanziamenti, i piani d'azione che devono essere fatti dai Comuni, almeno quelli più consistenti, quelli che danno il segno di una cultura – ci sono anche gli Statuti e i regolamenti dei Comuni. Sono pochissimi gli Statuti che prevedono la partecipazione dei bambini, gli strumenti o le modalità che la rendono possibile. vanno rivisti anche questi. Basta pensare ai regolamenti edilizi: per esempio cosa impedisce l'abbattimento delle barriere architettoniche? Sul piano legislativo più nulla. A questo punto è il regolamento edilizio del Comune che deve prevedere le norme e le sanzioni per gli inadempimenti; è la Commissione edilizia che non deve dare la concessione di costruzione edilizia se non è previsto l'abbattimento delle barriere architettoniche, siano essi edifici pubblici, siano essi edifici privati.

E così fare un piano regolatore come ci dicono i bambini, che preveda le piazze, i percorsi protetti, gli spazi verdi, le strutture di servizio sociale e sportive, sta nella potestà dei Comuni. Ecco perché dico che, come ci sono Fano e una serie di altri Comuni, bisogna che ci sia anche un impegno di noi stessi – in questo caso parlo a nome della Lega delle Autonomie locali – affinché si sviluppi una specifica azione dei Comuni, possibilmente tutti per arrivare agli stessi traguardi e oltre.

Credo che i patti, le intese, le convenzioni – oggi la 142 dà molte possibilità ai Comuni, almeno sul piano dell'abbattimento degli impedimenti giuridici – possano avere il carattere educativo e pedagogico che oggi qui è stato detto da Pagliarini e da altri, in modo che si abbia davvero l'utilizzo pieno di tutte le risorse materiali, immateriali ed umane che ci consentano di sensibilizzare e mettere in rete la famiglia, la scuola, la comunità cittadina per colmare i vuoti che ci sono e sono grandi – il più grande di tutti è quello del Mezzogiorno, ma ci sono anche in aree dell'interno delle singole Regioni – e di superare sovrapposizioni, e per far

sì che i messaggi che arrivano, pur nelle diversità di cultura e di esperienza che devono essere rispettate, trovino comportamenti operativi coerenti a tutti i livelli istituzionali e nel rapporto con i privati e siano coerenti con le finalità della Convenzione sui diritti dell'infanzia dell'Onu.

Come si dice in quel volumetto della Valle d'Aosta che ci è stato distribuito, la Convenzione non è un manifesto etico ma un obbligo di fare, rivolto sia agli Stati che ai loro cittadini, affinché questi diritti siano promossi, tutelati e riconosciuti.

Credo che con lo strumento della programmazione, del coordinamento e della verifica dell'ente pubblico che è decisiva e resta decisiva sempre, possiamo dare un contributo concreto alla realizzazione di questi principi e far sì che una forte, articolata e diffusa politica per l'infanzia si affermi come una esigenza di oggi per il domani.

LUCIANA SBARBATI
Deputata al Parlamento

Stiamo faticosamente uscendo da una civiltà che non è certo stata attenta ai bisogni e alle angosce del bambino, e purtroppo è lenta l'affermazione di quella rivoluzione culturale che sollecita una diversa attenzione al bambino considerandolo al centro del mondo, con il suo carico di attesa d'amore e di bisogni educativi. Ancora ci trasciniamo dietro quel reato di "abuso di mezzi di correzione o disciplina" (art. 571 C. P.) che evidentemente presuppone la liceità di interventi di violenza "per ragion di educazione". E' con l'entrata in vigore del nuovo diritto di famiglia che è stata abrogata la norma che prevedeva che il padre "che non riesce a frenare la condotta del figlio" poteva collocarlo in un istituto di correzione con l'autorizzazione del presidente del tribunale (art. 319 C. C.). Parrebbe quasi normale, ovvio, che gli adulti amino i bambini e che gli episodi di brutalità verso l'infanzia siano da attribuirsi ad isolate degenerazioni. Un'ampia letteratura ha infatti esaltato l'affetto vero i figli, mentre più di recente storici, psicologi, e sociologi hanno indicato la presenza di fenomeni di violenza proprio verso i figli nello stesso ambito familiare. E' sufficiente ripercorrere la storia dei secoli passati per vedere come l'amore per l'infanzia non sia poi una virtù così radicata e diffusa nella nostra specie. Una scuola di studiosi che fa capo allo storico statunitense Shorter sostiene, sulla base di precisa documentazione, che pur senza riferirsi ai costumi degli Spartani o dei Romani, il corpo e la mente del bambino venivano usualmente trattati con disprezzo, brutalità o distacco. Sui bambini assassinati Seneca si mostrava indulgente e Menandro rideva. Successivamente il diritto romano fornirà un sussidio ai genitori per incoraggiarli a non sbarazzarsi dei bambini. De Mause nel suo libro "Storia dell'infanzia" parla di rassegne di torture e inventari di sevizie. Adamic in una testimonianza edita a New York racconta di essere stato inviato in una regione dell'Europa Orientale in un villaggio di "bambinaie assassine" che professionalmente uccidevano i bambini per conto dei genitori che non li volevano. La coscienza dell'infanzia emerge molto lentamente con grande difficoltà. Avviene così che l'infanticidio punito severamente nel Medio Evo viene tollerato e praticato in seguito o camuffato in incidenti.

Nel secolo XIX, con la rivoluzione industriale avviene il più becero sfruttamento dei minori sottoposti in condizione di reale schiavitù. Per secoli la società ha accettato che i bambini venissero maltrattati, ora non e' più così, ma il cambiamento è più apparente che reale. Oggi purtroppo le cifre parlano chiaro con la laconicità del loro linguaggio, ma anche con la

forza di diffusione e pressione dei media: l'80 per cento dei casi di violenza a minori avviene tra le mura domestiche.

Società di adulti e violenza sui bambini: ecco il binomio che suscita orrore, disgusto e paura. Ci costa molta fatica abbinare le due realtà, anche se poi siamo dispostissimi ad ammettere che viviamo in una società violenta e di non poter dire in coscienza che siano esistite epoche o società che della violenza siano riuscite a fare a meno. Il bambino è indifeso di fronte a qualsiasi tipo di pressione, condizionamento, manipolazione ed essendo un corpo piccolo ce lo figuriamo alieno da sofferenze o costrizioni. Bisogna dire subito che violenza è una parola che comprende moltissimi significati non esclusivamente legati alla fisicità ma è simbolo in tutti i casi di coercizioni e di soprusi che comunque sono considerati legittimi. Ne consegue che con la mutazione dei valori e degli ideali oppure solo confrontando ambienti socioculturalmente diversi tra loro si ottengono concetti diversi di violenza. I bambini proprio perché sono piccoli sono spesso i canali attraverso i quali la società sperimenta, prova la sua forza, verifica la sua stabilità. In molte società cosiddette primitive, le pratiche violente sui minori non sono percepite come tali dalla popolazione che ne fa uso ma solo come pratiche rituali, che sanciscono il passaggio da una condizione sociale ad un'altra per cui non è previsto alcun orrore o atteggiamento pietoso (scarnificazione, clitoridectomia asportazione cruenta di denti sono la "normalità"). Il bambino rappresenta l'ambiguità del gruppo, una forza da controllare e da incanalare, da cui non ci si può proteggere se non quando finalmente ha trovato un inserimento, e quindi non ha più la potenza nefasta di tutto ciò che è ibrido, come appunto l'infante che per certi versi appartiene al mondo "di là" rappresentato dal mistero della sua nascita e crescita, per altri vive in mezzo a noi; non sta quindi del tutto né di qua né di là. Nella nostra cultura questa realtà è più sfumata, nascosta ma nonostante questo nei comportamenti che si tengono verso l'infanzia, negli stupori e negli imbarazzi che suscita, nella nostra volontà di accelerarla sempre di più, riducendo il bambino ad un piccolo adulto e abbassando man mano l'età in cui termina l'adolescenza c'è violenza, non accettazione, Non si guarda al bambino come persona depositaria di numerosi bisogni, spesso difficili da comunicare, che talvolta trova un abisso incolmabile tra la sua realtà e quella delle istituzioni e della famiglia. Si tende sempre più a ridurre il tempo dell'infanzia perché noi adulti mal sopportiamo la presenza imbarazzante del bambino che mette in

discussione le nostre certezze con la tipica ambiguità dell'infanzia, quella del "non finito", egli ci pone di fronte a quel qualcosa di misterioso e di mai risolto che fa sempre parte della nostra vita.

Ecco perché tendiamo ad allontanare da noi, espungendolo come follia il comportamento esplicitamente violento nei confronti del bambino quasi che si tratti solo del frutto di menti malate.

Non siamo quindi disposti a riconoscere che la violenza è un pò in tutti noi, fa parte della "non esistenza", del bambino in questa società, della paura del "non compiuto" di fronte al mito imperante dell'efficienza. Quando pretendiamo che nostro figlio divenga campione di nuoto, che salti un anno scolastico, vorremmo quasi che saltasse il più presto possibile gli anni della fanciullezza e alcune tappe della vita e diventasse presto adulto. Nella vita quotidiana il bambino non esiste, eppure ogni volta che ci si trova di fronte ad un episodio tragico che riguarda un bambino si provano sempre grandi emozioni, stupori, sensi di colpa. La violenza sessuale per esempio è sempre più diffusa ed è gravissima perché il bambino è il debole per eccellenza. L'aggressività nei suoi confronti è vincente e consente all'adulto di sentirsi in ogni caso il più forte. Spesso il bambino è vittima della volontà di affermazione di un sè che altrimenti si sentirebbe tragicamente sconfitto. Nella nostra cultura uno dei valori chiave è la prevalenza della fisicità conquistatrice, virile, superiore, contrapposta alla debolezza, all'handicap, alla piccolezza e se a tutto ciò aggiungiamo la non considerazione del bambino come persona potremo avere la giusta cornice per la piccola grande violenza e per il disagio dell'infanzia nella nostra società. Nulla è fatto a misura di bambino; la città, le case, le scuole sono realizzate in modo tale da essere una continua fonte di pericolo. Basti pensare agli incidenti domestici come le ustioni provocate da prodotti chimici o da materiale elettrico, agli avvelenamenti o soffocamenti per renderci conto che si tratta di veri e propri fattori di violenza sull'infanzia. Ogni bambino infatti possiede un controllo psicomotorio differente da quello dell'adulto ed un grande gusto per il rischio e l'esperienza del nuovo che quasi fisiologicamente lo pongono spesso di fronte al pericolo. Tantissimi infortuni potrebbero essere evitati e se ciò non succede è perché è scarsa l'attenzione sociale nei confronti dei suoi più piccoli componenti. Nella nostra società il bambino non c'è e se c'è più che una persona è un ruolo del quale è meglio sbarazzarsi e che viene sfruttato per riconoscere i ruoli dei grandi.

I ruoli infatti discendono dai rapporti di forza tra gli individui e in questa ottica la violenza sui piccoli diventa abuso di potere. Parliamo della violenza spicciola; maltrattamenti, fratture, ustioni, morsicature, che molti bambini subiscono e che purtroppo in molte famiglie è considerata parte essenziale della educazione dei figli. Questa violenza è spesso il segnale del bisogno di riaffermare un ruolo che ci si sente sfuggire o il tentativo di ritrovare il rispetto di sé che si è perduto. Si punisce per sacrificare il rapporto vero con il bambino in quanto persona, preferendo quello autoritario tra genitore e figlio. Anche i bambini che considerano normali le botte dei genitori ricodificano la forza del ruolo (ad esempio le botte del padre sono più pericolose).

Non si vogliono qui attribuire tutte le colpe alla famiglia, quasi che da essa discendano i mali sociali, compreso l'atteggiamento violento nei confronti dell'infanzia. Non è la famiglia infatti che fonda la società, ma è piuttosto vero il contrario.

I rapporti familiari sono lo specchio di poteri e valori che permeano l'ambiente culturale. Se è valore che le relazioni tra esseri umani siano rapporti di potere che comportano la violenza esplicita o implicita, se è valore la non esistenza del bambino a livello simbolico e come persona, se è valore segnare sul suo corpo il momento di passaggio al gruppo degli adulti quasi per esorcizzarne la potenza negativa, se infine il bambino ci mette in discussione con la sua presenza e diventa vittima per la sua piccolezza, non ci dobbiamo purtroppo meravigliare degli episodi violenti che riguardano l'infanzia, né della incapacità di intervento delle istituzioni e ciò non nel senso che non dobbiamo condannarli, ma che per essi c'è una spiegazione, ci sono cause da rimuovere, c'è una attività sociale, culturale, politica e assistenziale da attivare con la consapevolezza che la tragedia infanzia è ormai la realtà dei nostri giorni.

Il disgusto di un bambino violentato da un bruto o l'orrore per la violenza al piccolo handicappato sono tutti fatti di cronaca che stimolano molta curiosità. Il bambino oggetto di violenza diventa strumento per alimentare un malsano attaccamento al fatterello spicciolo di cui certo non interessa tanto la sofferenza che prova e il male che ha subito quanto piuttosto il racconto a guisa di favola a finale tragico che sfami la sete di notizie romanzate e che consenta il pettegolezzo. Tutto ciò comunque come se non ci riguardasse: la cosa importante è esserne fuori. Ma la violenza all'infanzia prima ancora di essere nel singolo folle, nella singola struttura sociale

inadeguata, è nel sistema di valori che noi condividiamo. Se si vuole davvero agire per ridurla e prevenirla bisognerà che i singoli e le istituzioni si impegnino a cambiare questi valori per creare una società che rispetti i diritti dei suoi piccoli componenti. Oggi i bambini sopravvivono, ma hanno soprattutto diritto a vivere anche se non sanno pretenderlo.

FRANCESCA SCOPELLITI
Senatrice della Repubblica

Il mio grazie, che non è una frase di rito ma è sentito davvero, soprattutto alla presidente Amati per avermi invitato a questo seminario dove, per me, è più importante ascoltare che non parlare, perché si tratta di momenti di arricchimento, di confronto e anche di rivisitazione dei propri convincimenti. Un grazie anche al deputato on. Calzolaio per l'atto di fiducia di cui mi ha voluto fare testimone nel momento in cui ha affidato a me di fare anche, in sua vece, le conclusioni di questo seminario. Perché lo ringrazio? Perché è la conferma reale di come questa materia, quella dei diritti dell'infanzia, sia una materia che non ha confini di partito, e siccome, come giustamente ha detto la presidente Amati, l'onorevole Calzolaio veniva quale rappresentante del Governo, permettetemi di sottolineare come io sia qui rappresentante dell'opposizione. E allora, nel momento in cui c'è questo scambio e questa volontà reciproca di intervenire in un settore, non credo che ci possano essere delle posizioni di maggioranza e delle posizioni di opposizione. La materia è talmente precisa che ha un senso unico, quindi non ci saranno dei Governi più o meno capaci di attuare una politica dei diritti dell'infanzia, si tratterà solo di trovare degli uomini e delle donne pragmatici, capaci di applicare, capaci di ascoltare le esperienze — oggi ne ho ascoltate tantissime — già esistenti, che non si fermano soltanto agli osservatori (a me è piaciuta la battuta del prof. Pagliarini quando ha detto “non facciamo i guardoni”), ma che entrano nella realtà e che fanno della esperienza teorica, una esperienza applicata.

Grazie anche a voi che con pazienza aspettate la fine di questo mio intervento. Non dirò “sarò breve”, perché in genere quando si dice questo si rischia di essere lunghissimi, però vi prometto che rispetterò i tempi e tenterò di integrare i già fruttuosi risultati che sono venuti da questo dibattito con piccoli spunti di riflessione, di analisi, di approfondimento e anche di proposta.

Prima di tutto devo precisare che la mia impostazione è fortemente connotata e condizionata in materie come queste, da un modo laico di intendere la società, le istituzioni e il diritto. Questo mi porta ad accettare con molta difficoltà ogni politica volta e edificare delle nicchie normative di corporazione, di categoria o di mera protezione rivolte a soggetti che sono definiti aprioristicamente, oppure sono incasellati superficialmente come soggetti deboli, siano essi donne, portatori di handicap, anziani, giovani, affetti da peculiari patologie. Nicchie costruite sempre con il fine, comunque con il risultato di istituire nuove, costose e inefficienti strutture

burocratiche. Ma mi porta anche ad accettare con difficoltà ogni tendenza a istituzionalizzare categorie che nulla hanno a che vedere con lo Stato di diritto. E allora per esempio — apro una parentesi e la chiudo, sperando di non sollevare polemiche — le proposte in merito al cosiddetto “diritto dell’embrione”. Con questo non voglio sostenere che un laico liberale rifiuta, per sua natura, interventi legislativi finalizzati alla prevenzione e alla riduzione dei disagi sociali; si vuole invece, viceversa, affermare che il superamento di ogni forma di disagio sociale, psicologico, fisico ecc. , compreso quello inerente ai minori, può e deve essere perseguito con interventi e politiche non meramente protettivo-assistenzialistiche bensì con precisi strumenti di intervento normativo, amministrativo, culturale, sociale finalizzati a creare condizioni ideali per l’esercizio, da parte delle persone interessate, dei diritti che devono essere coniugati con i doveri. Qui sono perfettamente d’accordo con il prof. Pagliarini, perché solo la coniugazione dei diritti con i doveri dà la possibilità al bambino e alla bambina di capire quali sono le loro responsabilità e che cosa possono pretendere come loro diritto. Libertà e facoltà appartenenti naturalmente, in base anche al diritto positivo, a ogni persona.

E’ quindi evidente che le difficoltà ad esercitare i propri diritti da parte di un soggetto non autorizzano la diminuzione o l’abolizione di quei diritti, ma richiedono la creazione e il potenziamento degli strumenti necessari e sufficienti a garantirne a quel soggetto il concreto esercizio.

Ogni ipotesi di riforma della normativa sui diritti dei minori deve prendere le mosse da una serie di considerazioni generali.

Primo, la crescente frequenza del bambino o dell’adolescente nelle pagine di cronaca, quasi sempre in relazione a vicende tragiche, scabrose o di grande scandalo è il preciso segnale dell’esistenza di diffusi malesseri nella realtà dei minori che, al di là del dannoso scandalismo di un’informazione priva, purtroppo per cultura, di senso critico costruttivo e per carenze normative anche di responsabilità, stenta a trovare presso l’opinione pubblica e presso le istituzioni uno spazio di emersione ufficiale, relegata come è invece al mondo familiare, ancora impenetrabile per consuetudine e cultura.

Oppure il polarizzarsi dell’attenzione collettiva verso gli episodi più cruenti e vistosi: maltrattamenti, violenze sessuali, scomparse, fughe, abbandoni, tossicodipendenze, suicidi, sfruttamenti. La fuga dei bambini di Bologna — nella quale avevo raccolto tutto un senso di amore — era pulita,

La stampa, i giornali e i telegiornali sono riusciti a farla diventare una cosa sporca, e l'abbiamo fatta diventare sporca noi grandi, intervenendo e interpretando in quello che invece di poetico c'era in questi bambini.

Il concentrare l'attenzione su questi episodi può risultare fuorviante anche per il legislatore, favorendo iniziative di contingenza verso soluzioni che sono meramente assistenziali, di effetto o sanzionatorie.

Sul caso di Palermo per esempio, quando il ministro Turco sostiene che è necessario inasprire le pene, non credo che sia questa la soluzione, il problema va affrontato in altro modo, anche perché esperienze di altri Paesi, di altri mondi dimostrano che non è l'inasprimento delle pene il deterrente a commettere il reato. E' chiaro che l'indignazione è enorme quando si vengono a toccare dei bambini, ma è proprio la buona informazione che deve mantenere l'obiettività del legislatore.

E' quindi necessario prendere in considerazione tutti i versanti dell'esistenza civile del minore, tenendo conto delle realtà quotidiane (famiglia, asilo, scuola, doposcuola, realtà associativa, strada, sport, tempo libero, gioco, istituti rieducativi) senza scordare i profili di natura più diffusa e culturali, come ad esempio l'immagine del bambino o dell'adolescente nella pubblicità, nella letteratura, nei mezzi di comunicazione, nella stampa giovanile oppure la posizione nel mercato e nei consumi. (i giocattoli, gli alimenti, i dischi, i computers, le vacanze, i vestiti e via dicendo).

Tutto ciò, rifuggendo da ogni velleità di dar vita normativamente a uno statuto del minore, che tutto prevede e tutto disciplina, ma che negherebbe l'aspetto della naturalità e della spontaneità, bene e diritto della personalità principale per un adolescente e per un bambino, di quello che io chiamo "diritto all'amore".

Indipendentemente dalla retorica dei buoni sentimenti, è doveroso ricordare che nessuna normativa internazionale, statale o regionale può sopperire.

Negli ultimi decenni si è assistito a un tentativo di ampliare l'area di tutela dei minori da prendere in considerazione fin dai primi anni di età come persone con proprie esperienze, esigenze, competenze cognitive, capacità e autonomie decisionali crescenti.

Nel bicentenario della prima Dichiarazione dei diritti dell'uomo e nel trentennale della prima Dichiarazione dei diritti del bambino l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 20 novembre 1989 ha approvato una convenzione che esplicita in modo assai ampio quelli che sono i diritti

fondamentali di un soggetto in età evolutiva. E' emblematica questa correlazione fra i due anniversari: i diritti del minore emergono con chiarezza come specificazione dei più generali diritti di ogni essere umano.

Con la legge 27 maggio 1991, n. 176 il Parlamento ha ordinato l'esecuzione e autorizzato il Presidente della Repubblica a ratificare la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo. Questo ha determinato l'inserimento, anche nell'ordinamento interno, di una normativa speciale prevalente su quella generale preesistente, specialità che incontra un giusto limite nella disposizione dell'articolo 41 della stessa Convenzione, che prescrive la prevalenza delle norme nazionali se più favorevoli al minore. Per esempio, è il caso dell'età minima per la partecipazione dei giovani ai conflitti armati. Nell'ordinamento italiano è prevista a 18 anni, nella convenzione invece si ferma ai 15.

Sorgono però dei problemi in ordine alla diretta applicazione delle norme della Convenzione, in quanto la stessa contiene, oltre alle disposizioni di immediata applicabilità anche disposizioni di natura programmatica richiedenti l'applicazione di specifiche norme interne di attuazione. Queste norme programmatiche possono avere un peso nell'interpretazione delle norme di diritto positivo interno preesistenti in quanto costituiscono nuovi principi ermeneutici, che offrono coerenze e omogeneità all'ordinamento italiano.

La Convenzione definisce, all'articolo 1, "bambino" chi non ha oltrepassato il diciottesimo anno di età, a meno che, secondo le leggi del suo Stato non abbia raggiunto prima la maggiore età.

Tra le norme della Convenzione che trovano più immediato riscontro nella nostra Costituzione bisogna menzionare quelle relative ai diritti fondamentali, con la sola peculiarità dello specifico riferimento ai bambini. In sintesi si ricordano: il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo fisico e psichico (art. 6), il diritto alla difesa e alla tutela degli interessi nei procedimenti di qualsiasi ordine e grado (art. 3), il diritto a non essere discriminato, il diritto di godere delle cure dei propri genitori e ad avere un proprio luogo di residenza, il diritto alla riunificazione della famiglia e a un contatto con i propri genitori, il diritto alla libertà di espressione, informazione, pensiero, coscienza e religione (art. 14), il diritto di associazione e riunione pacifica, il diritto alla riservatezza, all'onore, alla reputazione, all'identità personale e al nome, il diritto alla protezione contro gli abusi delle persone alle quali il minore è affidato, il diritto ad essere considerato

sotto la responsabilità dei genitori o dei tutori, il diritto alla salute e a cure speciali necessarie e il divieto di pratiche lesive della salute, il diritto a un livello di vita dignitoso, il diritto all'istruzione, alla cultura, il diritto al riposo e allo svago, l'interesse superiore del fanciullo in caso di adozione, il divieto di sfruttamento economico e sessuale o di ogni altro tipo, il diritto di riadattamento fisico e psichico e al reinserimento sociale dei minori vittime di negligenza, di violenza, di sfruttamento.

Perché ho fatto questo lungo elenco? Per sottolineare come c'è questo parziale parallelismo fra le norme internazionali e le norme costituzionali. E visto che esiste questo parallelismo, c'è da chiedere fino a che punto le varie forme di disagio e di devianza minorile siano imputabili a una mancata attuazione, sul terreno legislativo, del disegno di salvaguardia dei minori. Non si può dire, in effetti, che il legislatore si sia sempre disinteressato della condizione giuridica degli infradiciottenni; forse non ha saputo applicare nella realtà concretamente quello che la teoria gli faceva scrivere o dire.

E' ben noto infatti, che la riforma del diritto di famiglia del 1975 abbia modificato considerevolmente una serie di istituti fondamentali. Basta pensare a profili come la potestà genitoriale, in particolare per quanto concerne il dovere, per il padre e la madre, di tener conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e dell'aspirazione dei figli — art. 147 del codice civile — e si segnalano le previsioni circa la necessità, per il giudice, di sentire il parere dei minori riguardo a decisioni che toccano anche questi ultimi e poi ancora quelle sul trattamento riservato ai figli naturali dentro e fuori la famiglia nonché sotto il profilo successorio. Infine le disposizioni interne di riconoscimento e di dichiarazione giudiziale di paternità.

Possono inoltre ricordarsi le riforme sul raggiungimento della maggiore età, sulle adozioni nonché le norme sul lavoro minorile, la scuola, l'interruzione della gravidanza da parte delle minorenni e così via.

Se si tenta però il bilancio delle indicazioni offerte dalla legislazione ordinaria, resta la sensazione di una certa frammentarietà di tante buone intenzioni, ma di nessuna intenzione applicata e anche la lodevole riforma del diritto di famiglia appare volta per lo più a regolare rapporti personali e patrimoniali fra i coniugi, rispetto ai quali le innovazioni concernenti i figli minori si presentano come appendici abbastanza marginali. Lo stesso vale per molti altri provvedimenti del settore. L'impressione è, in definitiva, che il minore continui a essere visto dal nostro ordinamento non già

come soggetto di diritto bensì quale destinatario incidentale di una serie di decisioni altrui. Tutto deve accadere nell'ambito della famiglia, come se compito del legislatore fosse quello di tracciare un recinto impenetrabile attorno al focolare domestico. In realtà, nonostante gli sforzi per organizzare un nuovo ordinamento minorile non si è avuto alcun salto di qualità nella cultura, nella società e nella stessa classe politica italiana.

I punti fondamentali su cui lavorare appaiono a mio avviso i seguenti.

Concepire la normativa sul minore non come strumentale alla preparazione di un futuro adulto, bensì come ispirata dall'obiettivo di una naturalità e di una felicità da assicurare giorno per giorno. Ciò potrebbe comportare ad esempio, la possibilità per i minori di concludere validamente alcuni atti negoziali necessari a soddisfare le esigenze della propria quotidianità.

Pur nel mantenimento del nucleo familiare come centro privilegiato di prevenzione e intervento, abolendo presunti diritti di non ingerenza pubblica, valorizzare gli enti preparati a tale scopo, gli organismi che hanno questa volontà di raggiungere questi obiettivi, soprattutto quelli di volontariato, capaci di compensare le carenze della cellula familiare.

Introdurre in Italia un nuovo istituto di giurisdizionalità "morbida", una sorta di difensore civico dei minori. Devo ammettere, riconfermando quello che ho detto in apertura, che le perplessità del prof. Pagliarini mi hanno fatto meditare e che quindi, forse, questa figura di difensore che ha già così mal funzionato nei confronti dei grandi, funzionerà ancora peggio nei confronti dei minori. Si potrebbe pensare a un difensore di un'immagine o di un gruppo. Come giustamente proponeva il prof. Pagliarini, che entri in azione nei casi in cui non sia prevista una competenza giurisdizionale ordinaria e caratterizzata da una notevole informalità tale da renderlo agevolmente accessibile anche dal punto di vista psicologico.

E' necessario anche introdurre ulteriori garanzie sul versante carcerario. Ad esempio il problema del carcere minorile, lì dove c'è una discussione se il diciottenne o il diciassettenne hanno l'età giusta per essere nello stesso carcere con un dodicenne o un tredicenne o se il passaggio di età che li accomuna nell'età minorile non abbia, invece, una forbice talmente larga che consiglierebbe di lasciarli separati, o anche l'abolizione dell'ergastolo per i minori. Fra l'altro questa dell'abolizione dell'ergastolo è una discussione che stiamo avendo in Commissione giustizia al Senato perché a mio avviso sarebbe già una grande conquista di civiltà eliminare questa pena a vita che corrisponde poi a una pena capitale.

Ma ancora sarà necessario prevedere una normativa di difesa delle nuove minacce tecnologiche. Bisognerà elaborare norme specifiche a tutela dei diritti della personalità dei minori, con l'auspicio che questi diritti della personalità vengano rispettati anche per gli adulti.

Per quel che riguarda i servizi da assicurare in attuazione dei diritti garantiti a livello internazionale e costituzionale come diritti della personalità, informazione — diritti *erga omnes*, a contenuto immateriale da far valere soprattutto nei confronti delle istituzioni all'uopo preposte — è bene ricordare che, con il DPR 616 del 1977, emanato in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione e di specifica delega del Governo per l'organizzazione regionale della pubblica amministrazione, molte funzioni legislative in materia sono passate alle Regioni e molte funzioni amministrative alle Province e soprattutto ai Comuni. Con ciò gli operatori sociali perdono la connotazione negativa di strumenti di mero controllo se non di sanzione sociale e grazie al collegamento gerarchico con gli enti amministrativi possono entrare in contatto con i minori senza questo alone di "servi del re". Purtroppo non si è ancora usciti da una fase disordinata di sperimentazione da parte degli enti locali. Da qui questo aspetto di disordine e di frammentazione, anche se oggi ho ascoltato di realtà locali che funzionano benissimo e hanno saputo fare tesoro di questi provvedimenti.

L'ottica di intervento dovrebbe essere per lo più in chiave preventiva e spostata da posizione di tutela del minore dall'ambiente in cui vive a posizioni di inserimento del minore nell'ambiente in cui vive, con il coinvolgimento di tutte le risorse che possono essere a tal fine rintracciate.

Questo tipo di intervento è senza dubbio meno probabile nei momenti critici, quando le problematiche o le risoluzioni familiari si presentano in fase acuta o quando il disagio del minore si presenta già con sintomatologie di disturbo psichico o di devianza. Allora sono necessari interventi assai più delicati e urgenti che richiedono la collaborazione della magistratura, ma di una magistratura ad hoc. Su questo a Milano e a Roma esistono pool di magistrati che, in caso di violenza sui minori intervengono con degli accorgimenti anche di ordine tecnico, per cui i bambini vengono interrogati in una stanza dove c'è una telecamera nascosta, quindi sono convinti di aver a che fare, solitamente, solo con una donna. Bisogna tuttavia riscontrare che la convergenza tra specifiche identità professionali e obiettivi normativi è ancora oggi assai debole e compaiono spesso atteggiamenti di pigrizia, di

resistenza al cambiamento, spesso di vera e propria omissione politico-amministrativa, aggravata anche da un groviglio di competenze che vengono divise tra Ministeri, Regioni, Province, Comuni e Circoscrizioni che, in attesa di un testo unico di riordino della materia rendono spesso superflua la stessa opera del volontariato. Io però sono convinta — e ne sono convinta ancora di più oggi, uscendo da questo seminario — che le esperienze in Italia esistono al di là di quelle che potranno essere i nostri arricchimenti di esperienze internazionali, bisognerà solo saper ascoltare queste esperienze, saper divulgare l'esperienza di Fano di cui poi mi leggerò tutta la documentazione che credo molto interessante e che veramente meriterebbe di essere portata all'attenzione nazionale. Soltanto con la diffusione di queste esperienze ogni amministratore ed ogni responsabile di settore della sua città potrà adeguare e applicare, per quella che è la struttura, per quelle che sono le esigenze, per quelle che sono le peculiarità della zona e dei suoi cittadini, l'esperienza migliore.

Mi auguro che seminari come questo voluto dalla presidente Amati trovino spazio anche in altre Regioni, perché questo è l'unico modo in cui veramente, dalle parole si può passare ai fatti.

PARTE II
DOCUMENTI

CONSIGLIO D'EUROPA
STRATEGIA EUROPEA PER L'INFANZIA

Piano preliminare di relazione ad un progetto di legge

Introduzione

1. Nel 1993, con l'adozione della Direttiva 491, l'Assemblea parlamentare decideva di affidare alla sua Commissione degli affari sociali, della sanità e della famiglia il compito di elaborare, in collaborazione con l'Unicef, una Strategia europea a favore dei minori fino all'età di 18 anni (1). La presente relazione è frutto di questa collaborazione; essa è stata redatta dopo un certo numero di riunioni congiunte con l'Unicef, grazie al contributo dei suoi rappresentanti e di un certo numero di esperti europei sui diritti del bambino.

Il Relatore desidera ringraziare tutti per il loro importante contributo (2).

I Diritti fondamentali dei bambini sono stati riconosciuti quasi dappertutto, almeno in teoria. La Convenzione dell'Onu sui Diritti dell'Infanzia (3) è lo strumento giuridico di riferimento per ogni ulteriore azione; oltre che da questa convenzione, la tutela dei bambini è garantita comunque dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, e dalla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (4), come pure dalla recente Convenzione sull'esercizio dei diritti dei bambini firmata nel gennaio 1996. Ma che ne è della loro applicazione pratica? Un'azione completamente si impone.

2. La nostra Europa, continente ricco e sviluppato, è effettivamente lontana dall'offrire le soluzioni migliori in questo campo. L'estrema povertà non risparmia i bambini che d'altronde, ancora troppo spesso, sono lontani dall'essere considerati e trattati come esseri umani completi. Nell'Europa centrale e orientale sono essi che pagano il prezzo più caro per la transizione verso l'economia di mercato e la democrazia; sono massicciamente vittime senza difesa della privatizzazione e dei tagli economici che determinano, come drammatica conseguenza, norme sanitarie ridotte, sensibili regressi nel campo dell'educazione, un numero crescente di bambini abbandonati, ecc. Il conflitto armato nell'ex Jugoslavia ha messo in evidenza le lacune per ciò che riguarda la protezione delle popolazioni civili e in particolare dei bambini.

3. Il Consiglio d'Europa, che è il luogo di incontro e di dialogo fra i Paesi dell'Europa occidentale e le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale è il forum ideale per definire i principi e i contenuti di una Strategia

europea, avendo cura di tenere conto delle realtà europee e avendo come strumento di riferimento la Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini.

4. La finalità di una tale Strategia è quella di ispirare azioni e politiche a livello internazionale e nazionale e di guidare nei loro sforzi, tutti coloro che si mobilitano a favore della causa dei bambini. Essa vuole dotarsi di un elenco di finalità comuni redatto con l'intento di migliorare le condizioni dei bambini. Essa deve condurre a dei dibattiti a livello nazionale ed europeo che permettano di conoscere meglio la condizione dei bambini e il grado di applicazione dei vari impegni internazionali sottoscritti. Essendo diversi i problemi di un paese dall'altro, sarà compito di ogni paese l'elaborazione di un proprio specifico piano di azione.

Un nuovo modo di vedere il bambino

5. Per lungo tempo il bambino è stato considerato dagli adulti come un essere a parte, in divenire, (un "non ancora") che aveva unicamente dei bisogni. Oggi emerge un nuovo modo di vedere il bambino. Il bambino è un essere umano titolare di propri diritti e responsabilità; egli rivendica una partecipazione effettiva alla vita familiare e sociale.

Il bambino è un cittadino della società di oggi e vi apporta il proprio contributo. Egli è l'adulto di domani. Spesso, e in modo non trascurabile (soprattutto attraverso il lavoro scolastico), i bambini si adoperano per perpetuare le società, e il loro apporto non è soltanto di ordine biologico, ma essi concorrono anche a riprodurre l'organizzazione sociale, a trasmettere i valori culturali. La società adulta ha un interesse incontestabile (e non soltanto economico) ad investire nella prossima generazione.

6. Lo Stato, di cui nessuno oggi pensa di negare la responsabilità verso l'insieme dei cittadini, deve dunque assicurare una responsabilità a lungo termine nei confronti dei bambini. La loro mancanza di partecipazione alla vita della società inasprisce la loro vulnerabilità e accresce tanto più la responsabilità dello Stato nei loro riguardi.

Le nostre società hanno gettato sulle spalle della prossima generazione fardelli difficilmente sopportabili: fra gli altri, il peso del debito, la distruzione e l'inquinamento dell'ambiente, i conflitti nati dal razzismo e dall'intolleranza, ecc. Parlare dei diritti del bambino vuol dire anche

interrogarci sul tipo di società che lasceremo loro in eredità.

7. I bambini sono membri di uno dei gruppi più importanti di cittadini. Ma contrariamente ad altri gruppi (come per esempio gli anziani) i bambini non costituiscono un gruppo di pressione; non avendo diritto di voto, trovano pochi politici a difendere i loro interessi nella lotta per l'accesso alle risorse. I bambini restano per lo più invisibili a livello politico e soprattutto nelle decisioni riguardanti stanziamenti di bilancio. Si può dire che essi sono rappresentati raramente a tutti i livelli decisionali.

Per far progredire la causa del bambino, in quanto cittadino, è necessario dargli visibilità e prendere in considerazione la possibilità di un approccio multidisciplinare simile a quello adottato nella maggior parte dei paesi, poco tempo fa, per la causa delle donne e che ha permesso, senza dubbio, di migliorare la loro condizione di far progredire la parità fra i sessi.

8. Dopo la lotta contro le disparità fra i sessi, dobbiamo dedicarci all'eliminazione delle disparità ingiustificate fra generazioni, favorire la democrazia ed una più forte parità fra adulti e bambini.

Bisogna promuovere il patto fra generazioni, reso particolarmente necessario di fronte alla piramide rovesciata delle età e al numero imponente e crescente dei pensionati il cui onere incomberà sulle generazioni future.

E' il perché di questa strategia.

La Strategia europea in favore dei bambini

Principi

9. Un certo numero di principi soggiacenti e sanciti dalle varie convenzioni internazionali esistenti, devono guidare questa Strategia.

- Il bambino - cittadino della società attuale e contemporaneamente rappresentante della società futura - è un soggetto di diritti; questi diritti sono indispensabili per la sua tutela e per garantire lo sviluppo ottimale di tutte le sue potenzialità.

- Questi diritti sono indivisibili e universali, vale a dire di uguale valore per importanza e validi nel mondo intero; essi sono applicabili a tutti i bambini senza alcuna discriminazione, qualunque sia il sesso, il colore, l'handicap, la religione, lo stato giuridico, la cultura, ecc;

- Il bambino è una persona completa con dei diritti e delle responsabilità (verso sé stesso, la sua famiglia e la società). Il suo parere deve essere ascoltato e preso in considerazione nelle decisioni che lo riguardano, e le sue possibilità di autodeterminazione, la sua autonomia e il suo grado di responsabilità devono svilupparsi in proporzione all'evoluzione delle sue capacità.

- L'interesse superiore del bambino deve essere il principio direttivo di ogni azione che riguardi direttamente o indirettamente il bambino stesso (come per esempio i provvedimenti di ordine fiscale o quelli concernenti l'ambiente).

- L'interdipendenza globale crescente è un fattore del mondo di oggi; per ragioni pratiche ed etiche i diritti del bambino devono diventare una realtà anche al di fuori dell'Europa. La solidarietà e la responsabilità dell'Europa verso i bambini dei paesi in via di sviluppo si esprimono e si concretizzano in primo luogo nell'applicazione universale della Convenzione dell'Onu, nell'adozione di una politica appropriata e in un crescente aiuto allo sviluppo.

Contenuti

Dare visibilità ai bambini

10. Realizzare i diritti del bambino esige una politica dinamica ("pro-attiva") che prevenga anziché cercare di rispondere a situazioni consolidate o di emergenza. Ciò richiede in primo luogo di dare visibilità ai bambini, cioè fornire informazioni e dati adeguati sulla loro condizione, sui loro bisogni, sui provvedimenti necessari, ecc.

11. Nonostante siano indispensabili per la definizione delle politiche nazionali e per i confronti fra i paesi, le raccolte sistematiche di informazioni sui bambini sono ancora rare in Europa. Molto spesso a prima vista i dati sembrano riguardare i bambini, ma di fatto concernono soltanto i genitori: per esempio le statistiche sui divorzi non permettono di conoscere quanti bambini vivono in famiglie di nuova costituzione. Gli studi comparativi fra paesi vengono resi il più delle volte impossibili a causa della mancanza di dati o per l'impossibilità di confrontarli, per via delle diverse modalità di raccolta dei dati stessi o per le differenti definizioni scelte.

Così per esempio, differenti definizioni della nozione di “detenzione” rendono confusa la valutazione esatta della portata dei provvedimenti relativi alla privazione della libertà dei ragazzi; per gli stessi motivi è difficile valutare le iniziative adottate in favore dei “bambini allontanati”, a causa dei differenti significati che vengono attribuiti alla parola “ménage”: si va dai “maltrattamenti ai bambini” ad altro;

12. Il Consiglio d’Europa gioca certamente un ruolo importante nello stabilire definizioni comunemente accettate e nella raccolta di dati statistici confrontabili, dettagliati, per età, sesso e regione, al fine di rilevare, fra l’altro, le sacche di povertà e i gruppi più vulnerabili di bambini (rifugiati, minoranze).

Converrebbe raccomandare la stesura di un rapporto, preferibilmente annuale, sulla situazione dei bambini in Europa che proceda ad un inventario esaustivo dei luoghi in tutti gli Stati Membri, fornisca uno spaccato delle realizzazioni positive in favore dei bambini e permette di misurare il cammino ancora da percorrere per rispondere soprattutto alle esigenze espresse dalla Convenzione dell’Onu.

Promuovere gli interessi dei bambini

13. Una politica dinamica in favore dei bambini richiede sia a livello nazionale che internazionale, di predisporre meccanismi adatti alla promozione degli interessi di questa categoria della popolazione.

A livello nazionale

14. Le questioni che riguardano i bambini sono tradizionalmente di competenza dei diversi e numerosi ministeri o autorità governative centrali e locali come l’Educazione, la Sanità, la Giustizia o gli Affari Sociali o altro ancora, e, con minore evidenza, la Cultura, le Finanze, il Commercio, i Trasporti o l’Ambiente.

Non soltanto gli interessi del bambino si trovano parcellizzati fra i vari settori amministrativi, impedendo così qualunque approccio olistico al bambino stesso, ma inoltre le diverse politiche ministeriali spesso si contraddicono (per esempi: conflitto fra la Giustizia e l’Assistenza sociale circa il trattamento dei giovani delinquenti, o ancora, tra il Commercio, i

Trasporti o l'Ambiente e la Sanità a proposito della prevenzione degli incidenti dei minori o del controllo dell'inquinamento). D'altra parte delle sovrapposizioni di competenze possono portare a delle lacune nella tutela dei bambini, di cui soffriranno i più deprivati ed emarginati.

15. Sono dunque necessari dei provvedimenti per assicurare coerenza e coordinamento. In questi ultimi anni un certo numero di paesi europei ha preso coscienza dell'urgente necessità di un approccio multidisciplinare. I meccanismi di coordinamento predisposti sono diversi: creazione di un Ministero dell'Infanzia o di strutture interministeriali o ancora di commissioni parlamentari pluripartitiche (5).

Inoltre, alcuni paesi hanno istituito delle Commissioni per l'infanzia o dei Commissari o dei Mediatori (ombudsman) (6), che agiscono in piena autonomia e dispongono di determinati poteri. Il Relatore auspica che la maggior parte dei paesi membri opti per un ombudsman; costui non soltanto aggiorna la legislazione, ma diffonde anche le informazioni e la conoscenza dei provvedimenti di tutela del bambino, presso il grande pubblico, presso le categorie professionali che si occupano dell'infanzia, e presso coloro che decidono.

Ma qualunque sia la formula scelta, è essenziale per ogni struttura disporre di poteri che le permettano di trattare su un piano di quasi parità con le diverse autorità governative competenti, e che l'autorizzino a raccomandare o a prendere l'iniziativa su qualunque politica ritenuta opportuna al fine di migliorare la condizione del bambino.

16. Tenuto conto delle conseguenze spesso imprevedibili o inaspettate dei diversi provvedimenti governativi o legislativi sui bambini, converrebbe esaminare e valutare tutti i progetti di legge e gli atti governativi, a qualunque ambito appartengano, "a misura di bambino". La pratica della "valutazione dell'impatto sui bambini" ("child impact statement") ha come scopo quello di definire le conseguenze probabili su di essi da parte di qualunque provvedimento preso in considerazione. Questa pratica può essere sia automatica e integrata nel normale svolgimento del lavoro politico (ivi compreso quello concernente la politica degli stanziamenti di bilancio), sia lasciata alla discrezione della persona o dell'organo preposto alla promozione e al coordinamento dei diritti del bambino..

Ruolo del Consiglio d'Europa

17. Questo tipo di approccio dovrebbe potersi ritrovare in seno al Consiglio d'Europa dove i diritti del bambino sono oggi di competenza concorrenziale delle varie Direzioni (sociale, giuridica, diritti dell'uomo, cultura, ecc.) ad eccezione dell'attuale progetto "Politiche dell'infanzia" che si concluderà a Lipsia nel maggio 1996; converrebbe insediare, nel quadro attuale e con le risorse disponibili, una struttura multidisciplinare permanente che si occupi del bambino nella sua globalità, associando i settori intergovernativi e parlamentari e con la partecipazione, nel ruolo di osservatori attivi, delle altre organizzazioni internazionali competenti come il comitato dell'Onu sui Diritti del bambino, il Parlamento europeo, l'Unicef; inoltre, delle ONG competenti e anche degli stessi bambini (5). Il Relatore auspica particolarmente che l'Assemblea del Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo lavorino insieme piuttosto che elaborare, ciascuno per proprio conto, la propria specifica strategia.

18. Oltre alla stesura di un rapporto periodico sulla condizione del bambino in Europa, competerà a questa struttura definire le priorità comuni e le finalità da raggiungere, e stabilire gli indicatori necessari per la valutazione dei percorsi compiuti nella realizzazione dei vari diritti dei bambini. Dalla verifica dei progressi realizzati, essa potrebbe identificare le iniziative positive relative alla pratica dei diritti del bambino e garantirne la pubblicazione e la diffusione.

19. Luogo di scambio e di discussione, questa struttura dovrebbe permettere di trattare le questioni di particolare urgenza in Europa, come quella dei bambini senza famiglia, dei bambini di famiglie nomadi e immigrate, dei bambini rifugiati, dei bambini in guerra, dell'utilizzazione dei bambini, ecc.;

Quanto all'utilizzazione dei bambini, dovrebbero essere disposte o migliorate alcune garanzie legali che permettano di opporsi allo sfruttamento dei bambini o di impedire che venga pregiudicato il loro sviluppo, incoraggiando la loro iniziazione e la loro partecipazione costruttiva al mondo del lavoro. Delle strategie efficaci dovrebbero permettere ai giovani di accedere all'occupazione, tenuto conto delle conseguenze individuali e sociali prodotte a lungo termine dalla disoccupazione.

Una delle priorità deve essere l'eliminazione della povertà dei bambini (8) ovunque in Europa; ciò vuol dire riconoscere le conseguenze sociali della povertà, in termini assoluti e relativi.

Dovrebbero essere conclusi accordi di cooperazione su vari problemi come la sottrazione dei bambini, l'adozione in un paese straniero, la pornografia e la prostituzione infantile e altre forme di sfruttamento.

Riconoscimento esplicito dei diritti civili e politici del bambino

20. Contrariamente ai diritti sociali ed economici, i diritti civili e politici sono immediatamente applicabili dal momento della ratifica della Convenzione dell'Onu e quelli del bambino richiedono un riconoscimento esplicito a livello nazionale.

La maggior parte dei paesi europei sostiene che, in virtù della propria Costituzione o del proprio Codice civile o penale, i bambini beneficiano automaticamente, allo stesso titolo dei cittadini adulti, di questi diritti. Questa garanzia non è sufficiente. Nella maggior parte dei nostri paesi i bambini sono in effetti sempre sottoposti in primo luogo alla patria potestà e in secondo luogo al controllo di altri adulti o autorità (come ad esempio nell'ambito dell'educazione). Bisogna riconoscere loro esplicitamente questi diritti e creare meccanismi giudiziari, amministrativi e sociali che permettano l'applicazione e il rispetto di questi diritti.

21. Allo stesso modo questo riconoscimento esplicito deve essere applicato al diritto, al nome, alla nazionalità, e alla salvaguardia dell'identità del bambino, al diritto di essere ascoltato e dovutamente preso in considerazione il proprio punto di vista, alla libertà di espressione e di informazione, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, alla libertà di associazione, al rispetto della vita privata, al diritto all'integrità fisica (9) e al diritto a una Giustizia che sia attenta ai minori (10), rispettosa dei loro diritti ad un processo equo che privilegi il reinserimento nella società e consideri la privazione della libertà come un mezzo estremo, eccezionale e di breve durata.

Priorità di bilancio

22. Così come investe per esempio in infrastrutture industriali, per

garantire il proprio sviluppo economico, una società deve all'occorrenza investire nei suoi bambini e farne una priorità di bilancio. Se questa esigenza è spesso ignorata anche durante i periodi di prosperità economica, a maggior ragione lo è nei periodi di recessione e oggi lo è per certi paesi durante la transizione verso l'economica di mercato.

23. Il più delle volte la ragione di questa ignoranza è la non visibilità delle risorse stanziare per i bisogni specifici dei bambini. Come conoscere per esempio la percentuale di bilancio destinata ai servizi sanitari e sociali, all'educazione, alle attività culturali, sportive o ricreative dei bambini? Molti sarebbero sorpresi di scoprire quale piccolissima parte della torta è riservata ad essi! A volte l'opportunità politica e la preferenza riservata agli interessi a più breve termine spiegano l'assenza di investimenti sull'infanzia.

24. Una strategia europea in favore dei bambini deve dunque prefiggersi di capovolgere questa tendenza; i governi devono essere inviati a conoscere la reale quantità delle risorse destinate ai bambini, è necessario raccomandare di dare visibilità a risorse adeguate ed eque in rapporto a quelle destinate ai bisogni degli altri gruppi della popolazione, e che non devono in alcun caso essere inferiori a queste. Il Relatore confida nei paesi dell'Europa centrale e orientale, malgrado le loro difficoltà economiche, perché prendano in considerazione le sue opinioni sulle priorità di bilancio con la serietà necessaria.

25. Queste risorse devono essere difese, vale a dire "bloccate" per impedire qualunque utilizzazione di questi fondi per altri scopi, e l'applicazione del principio dello "status quo" o del "cliquet" evita che esse possano essere di portata inferiore al livello più alto precedentemente raggiunto.

26. Investire nei bambini presuppone la messa a fuoco degli obiettivi; la preferenza andrà laddove i benefici saranno i più elevati, per il più alto numero di bambini o per i più svantaggiati.

Allo stesso modo, finanziamenti specifici devono essere concentrati su servizi di natura preventiva o su servizi destinati ai bambini nei loro primi anni di vita.

Informazione, Educazione e Partecipazione

27. Uno dei principi fondamentali di questa Strategia europea è che il bambino debba essere ascoltato e che prenda parte attiva alle decisioni che lo riguardano, e questo a tutti i livelli della società e qualunque sia la natura della decisione in causa (11).

L'informazione dei bambini, malgrado il dialogo, la suddivisione delle decisioni e la soluzione non violenta nei conflitti sono necessari per l'apprendimento di una partecipazione responsabile dei bambini alla vita della famiglia, definita come la più piccola democrazia nel cuore della società e a maggior ragione nella vita della società.

28. Questa partecipazione deve estendersi ad altri ambiti come le scuole, le istituzioni, gli ospedali, le case famiglia, ecc.; in certi paesi il bambino è già inserito nel funzionamento delle varie istituzioni ed ha per esempio un ruolo nei consigli comunali. E' necessario promuovere il dialogo del bambino con i vari specialisti, con coloro che decidono a livello politico e con le autorità giudiziarie o amministrative.

29. In certi paesi, alcuni consigli o rappresentanti eletti dai bambini partecipano ai lavori degli eletti adulti per difendere e promuovere i propri interessi, essi possono dare il proprio contributo in molti settori come quelli relativi al piano urbanistico della città, ai problemi di traffico, alla lotta contro il razzismo e l'abuso di droga o la delinquenza minorili. A volte è fatto obbligo ad alcuni professionisti, in virtù della legge o del loro Codice professionale di richiedere il parere del bambino e di porvi la dovuta attenzione.

30. Realizzare i diritti del bambino rende implicita l'informazione (12) dei bambini su questi stessi diritti. Numerosi Stati hanno già preso i provvedimenti necessari per diffondere la Convenzione dei Diritti dei Bambini, come d'altra parte viene loro fatto obbligo dal testo stesso. L'informazione deve inoltre riguardare vie e mezzi di ricorso che sono alla portata dei bambini come ad esempio in caso di maltrattamenti. Il Relatore rileva che certi paesi hanno istituito un servizio telefonico gratuito che aiuta i bambini in assoluta confidenziali. E'ugualmente importante prevedere

una formazione specifica ai diritti del bambino per tutte le figure professionali che si occupano di infanzia.

31. I diritti dei bambini all'educazione devono essere estesi, grazie soprattutto all'insegnamento gratuito prescolare, primario e secondario, all'accesso gratuito ai servizi educativi speciali e allo sviluppo sistematico dell'integrazione nei sistemi educativi (tanto per i portatori di handicap che per i diversi gruppi culturali o religiosi). I programmi e le strutture scolastiche dovrebbero essere conformi agli obiettivi della Convenzione dell'Onu e del Consiglio d'Europa in materia di educazione. L'insegnamento dei diritti e delle responsabilità del bambino dovrebbe avere inizio dalla scuola primaria.

32. Sul fronte della scuola ed anche su quello dei media - e prima fra questi, per il suo impatto, la televisione - i paesi dovrebbero impegnarsi a dare all'insegnamento obiettivi più ampi (13) come la prevenzione del razzismo (14) e l'apprendimento della tolleranza e della differenza, l'educazione alla pace e alla risoluzione non violenta dei conflitti, l'educazione sanitaria (comprendente l'educazione sessuale, quella contro l'uso delle droghe e l'educazione alla funzione di genitore) e naturalmente l'educazione alla cittadinanza; tutti i bambini dovrebbero prima di tutto poter diventare cittadini responsabili, comprendendo e aderendo ai valori di una società democratica nella quale sono chiamati a vivere e a partecipare.

Solidarietà e Responsabilità dell'Europa

33. L'Europa non è un continente isolato dal resto del mondo. Questa verità ben ancorata, perfino riverita nel mondo economico, si scontra con molto egoismo e molte reticenze quando ci si trova a parlare dell'essere umano e delle possibili e auspicabili interdipendenze e solidarietà tra l'Europa e il resto del mondo.

Eppure la vita e la sorte riservate ai bambini degli Stati non membri del Consiglio d'Europa dipendono molto spesso, ed in gran parte, dalle attività dei paesi europei: i governi, imprese e singoli individui messi insieme. Così il nostro impegno per i diritti del bambino aiuta tutti i paesi sparsi nel mondo: è sufficiente ricordare lo sfruttamento economico, perfino il lavoro

forzato dei bambini in certi paesi in via di sviluppo, il turismo sessuale praticato dagli Europei su bambine e ragazzi, e i bambini vittime della guerra, affamati o resi invalidi per tutta la vita dalle mine antiuomo, prodotte ed esportate dai paesi europei.

34. I rinvii della comunità internazionale di fronte ad un eventuale clausola sociale nei rapporti commerciali internazionali o alla messa al bando di certe armi da guerra lasciano costernati. Alcuni paesi tuttavia non esitano più ad adottare provvedimenti che derogano dalle loro tradizionali norme giuridiche del Diritto, per lottare efficacemente contro atti di maltrattamento dei bambini a livelli internazionali, come per esempio nel caso di incriminazione di loro connazionali all'estero (15).

35. Il discorso sui diritti del bambino per essere credibile deve essere coerente. L'Europa, continente favorito dalla sua industrializzazione e dalla sua ricchezza, deve accettare la propria responsabilità verso i bambini che nel mondo sono in stato di bisogno.

L'Europa deve dunque operare per una applicazione effettiva e universale delle disposizioni della Convenzione dell'Onu e dovrebbe impegnarsi come paese donatore a portare il suo aiuto allo sviluppo e almeno lo 0,7 per cento del suo pnl, e destinare almeno il 20 per cento dei suoi aiuti ai servizi sociali elementari indispensabili allo sviluppo dell'essere umano. Essa deve mostrare più comprensione verso i paesi poveri del terzo mondo per quanto riguarda il debito contratto con le organizzazioni mondiali di assistenza.

Conclusioni

36. Questa Strategia destinata a far avanzare la causa dei diritti del bambino dovrebbe tradursi, secondo il parere del relatore, in un certo numero di raccomandazioni da inviare agli Stati riuniti nel Consiglio d'Europa e all'Organizzazione stessa. Gli Stati dovrebbero essere invitati:

- a riaffermare la loro adesione a certi principi fondamentali e, se non è stato già fatto, a ratificare e ad applicare la Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini, escludendo ogni riserva, allo stesso modo delle varie Conven-

zioni di pertinenza del Consiglio d'Europa;

- a dimostrare la loro volontà politica di far progredire questa causa, a livello nazionale, con l'adozione di una politica dinamica in favore del bambino, che comporti inoltre:

* la creazione di strutture di natura politica e amministrativa capaci di promuovere i diritti e gli interessi dei bambini

* la garanzia di stanziamento di fondi adeguati

* il riconoscimento esplicito dei diritti civili e politici del bambino.

37. Sul piano internazionale, gli Stati dovranno essere invitati a perseguire, perfino ad accrescere il loro aiuto allo sviluppo e ad intensificare l'accordo e la cooperazione internazionale, particolarmente a livello europeo.

Secondo il relatore, il Consiglio d'Europa, custode dei diritti della persona, ha un ruolo tutto particolare da giocare per far progredire la causa dei bambini ed elevare i diritti dell'infanzia al rango di valori fondamentali della nostra civiltà europea. A causa della sua composizione geografica esso è il forum più adatto, e il Relatore raccomanda soprattutto al Comitato dei Ministri di mettere in piedi una struttura multidisciplinare permanente che riunisca tutti i settori che hanno competenze adatte a questa realizzazione.

Il Relatore auspica che il suo rapporto, una volta adottato, sia largamente diffuso e soprattutto presentato alla Conferenza di Lipsia (30 maggio - 1° giugno 1996) che deve concludere il progetto "politiche dell'infanzia" del Consiglio d'Europa e che tratterà del tema "Diritti del bambino e politica dell'infanzia in Europa: nuove modalità di approccio?".

NOTE

Nota 1

Un primo accenno di questo progetto di Strategia si può trovare nella Dichiarazione adottata congiuntamente dalla Commissione sociale e dall'Unicef nel giugno 1994 a Ginevra, Queste si accordavano soprattutto per dare al bambino una priorità politica nella definizione dell'azione da condurre e nello stanziamento di finanziamenti a tutti i livelli; esse auspicavano altresì che potesse essere garantito un approccio globale e interdisciplinare alla problematica e che potesse essere promosso il coordinamento fra tutti i settori competenti.

Nota 2

Il Relatore desidera ringraziare particolarmente la sig.ra Bilge Ogun Bassani, Direttore aggiunto e la sig.ra Kristina Schellinski dell'Unicef, così come gli esperti nei diritti del bambino: sig. Rea Price e sig.ra Rachel Hogkin (Nazional Children's Bureau, Londra), sig.ra Santos Pais (Consigliera per i Diritti dell'Uomo, Lisbona), sig. K-E Knutsson (Centro Internazionale per lo Sviluppo del Bambino dell'Unicef, Firenze) e sig. Zamif (Centro per la qualità della vita, Bucarest), così come la sig.ra Lousi Sylfader, Ombudsman per i bambini in Svezia.

Nota 3

Quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato questa Convenzione adottata nel 1989 che riconosce l'indivisibilità dei diritti civili, politici, sociali, economici e culturali. Tuttavia sono state espresse molte riserve.

Nota 4

La Convenzione europea dei diritti dell'Uomo non cita esplicitamente i bambini ma riguarda ogni persona; l'Assemblea parlamentare a più riprese e ancora recentemente (cfr. Avviso n. 186 sul Progetto di Convenzione sull'esercizio dei diritti dei bambini) ha auspicato l'elaborazione di protocolli specifici sui diritti dei bambini.

La Carta sociale europea tratta dei diritti dei bambini, ma in modo incompleto. Essa dedica loro due soli articoli: l'articolo 7 sulla tutela dei bambini e degli adolescenti soprattutto nel mondo del lavoro, e un articolo

17 sul bambino piccolo e sulla madre. La Carta, in corso di revisione, conterrà un articolo più ampio sui bambini.

Nota 5

Spagna - Iniziative dello Stato in favore dei bambini

Nel giugno 1989, la Spagna ha formato una Commissione interministeriale per la gioventù e l'infanzia, che si compone di rappresentanti dei ministeri degli Affari sociali, dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione, delle Relazioni con il Parlamento, della Cultura, degli Esteri, della Sanità e del Consumo, della Giustizia, dell'Industria, del Commercio e del Turismo, dell'Educazione e delle Scienze, dell'Amministrazione pubblica, del Lavoro e della Previdenza sociale, dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno, della Difesa, così come dei Lavori pubblici e dei Trasporti, senza dimenticare il portavoce del Governo.

La Commissione è un organo collegiale collegato al ministero degli Affari sociali e incaricato di studiare i problemi relativi alla gioventù e all'infanzia, di indicare provvedimenti e programmi idonei alla risoluzione di questi problemi, di coordinare le attività dei vari servizi che si occupano dei giovani e dei bambini, oltre che di elaborare una politica favorevole al miglioramento delle condizioni di vita degli interessati. Lo Stato collabora anche con le ONG, di cui sovvenziona i programmi aventi per finalità principali l'inserimento sociale dei bambini svantaggiati e dei giovani delinquenti, così come l'educazione dei bambini al di sotto dei 3 anni. Esso ha promosso inoltre, nei media, una campagna dal titolo "Impariamo a conoscere i bambini", che si fonda da un lato sulla necessità di tutelare i bambini, dall'altro sull'esigenza di farli partecipare alla vita sociale e di incoraggiare la loro autonomia.

Germania - Strutture parlamentari pluripartitiche

Una commissione parlamentare sull'infanzia si è messa al lavoro nel 1988. Essa si compone di membri del Bundestag, che rappresentano ciascuno uno dei quattro grandi partiti politici. Essa ha come compito principale quello di esaminare e rendere flessibili le leggi federali riguardanti i bambini, così come quello di promuovere gli interessi di questi all'interno del Bundestag. Quando la Commissione raggiunge un accordo, le sue raccomandazioni possono avere grande influenza sulla politica dello Stato e sulla legislazione.

Danimarca - Piano di azione per i bambini e gli adolescenti

Come in altri paesi, anche in Danimarca è difficile lavorare efficacemente e in modo intersettoriale a favore dei bambini svantaggiati. Un comitato interministeriale che rappresenta sedici ministeri ed è posto sotto l'egida del comitato governativo per l'infanzia, ha appena finito di elaborare un nuovo piano di azione che interessa il 15 per cento dei bambini danesi svantaggiati in quanto poveri, invalidi, vittime di violenze, figli e figlie di genitori divorziati, ecc. Attualmente si procede alla costituzione di équipes pluridisciplinari incaricate sia di fornire consulenza agli insegnanti e agli operatori sociali, soprattutto sull'attività di prevenzione da svolgere presso famiglie, sia di controllare che i bambini e le loro famiglie beneficino tutti degli stessi servizi; alcuni servizi di consultazione anonima e facilmente accessibili ai bambini sono in corso di realizzazione; si procede alla diffusione dei risultati di ricerche e di consigli pratici sul modo migliore in cui le famiglie e i bambini possono aiutarsi da soli quando sono in preda a tensioni o a difficoltà. Il piano di azione parte dal convincimento che è necessario sostenere i bambini per rinforzare la loro resistenza e la loro attitudine ad affrontare le situazioni.

Italia

Un recente progetto di legge prevede la creazione di un Comitato speciale per i bambini, responsabile dell'analisi e del controllo dei progressi realizzati dal Governo nell'applicazione della Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini. La commissione parlamentare competente ha ufficialmente richiesto la collaborazione del Comitato italiano Unicef, designandolo come organismo di riferimento per la documentazione pertinente e soprattutto come consulente per tutte le questioni che concernono i diritti dei bambini, così come sono definiti nella Convenzione, particolarmente il diritto del bambino all'informazione e alla libertà di pensiero.

Nota 6

Norvegia - Un mediatore per bambini

La Norvegia ha istituito nel 1981 il primo mediatore statutario d'Europa per bambini: il "Bameombud". Questo servizio è autonomo, ma ha dei poteri statutari. Esso ha come obiettivo quello di "promuovere gli interessi dei bambini nei confronti dei poteri pubblici e delle autorità private". Il suo lavoro consiste nel raccomandare allo Stato, ai poteri locali e alla classe

politica di modificare questa o quella norma giuridica, o questa o quella pratica; nel fare uso dei media, nel diffondere informazioni sui diritti del bambino, nel fare propri alcuni casi particolari e aprire inchieste in merito così come nel sollevare le questioni di principio che ne derivano. Non ha il potere di prendere decisioni, né di annullare o di modificare una decisione dei poteri pubblici, ma in compenso ha il diritto statutario di rivolgersi alle istituzioni per l'infanzia così come quello di accedere a informazioni e a dossier riservati. Lo Stato lo consulta formalmente nel quadro delle consultazioni che i ministeri conducono prima di presentare dei progetti di legge in parlamento. Sia nel quadro della politica dello Stato, che in alcuni casi particolari, gli interventi del "Barneombud" hanno modificato ampiamente la vita dei bambini norvegesi.

Austria

In Austria, la legge sulla tutela della gioventù del 1989 è la base giuridica per la creazione del sistema di ombudsman per i bambini e i ragazzi in ognuna delle nove province. Secondo l'articolo 10 di questa legge, la funzione ufficiale dell'ombudsman è quella di:

- 1) consigliare i minori, le persone legalmente responsabili di un bambino o i tutori cui a vario titolo competono la situazione del minore e gli impegni verso la persona legalmente responsabile del bambino;
- 2) prestare assistenza in caso di disaccordo su quanto riguarda la cura e l'educazione del bambino.

Nel creare un totale di 10 ombudsman per i bambini e i ragazzi, a livello federale e provinciale, e nominando un rappresentante per i bambini a Graz, l'Austria ha creato una rete completa secondo le norme internazionali. L'ombudsman considera la Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini come parte integrante del proprio lavoro e quindi partecipa dell'applicazione e del progresso dei diritti del bambino in Austria.

Nota 7

Al termine della Conferenza di Madrid (1-3 dicembre 1994) su "L'evoluzione del ruolo dei bambini nella vita familiare: partecipazione e negoziato" alla quale partecipava una delegazione della Commissione degli affari sociali, della famiglia e della sanità, così come molti bambini, una delle raccomandazioni finali rivolte al Consiglio d'Europa richiedeva che

questo, nel quadro delle proprie attività, “..cerchi di informarsi presso i bambini. La partecipazione dei ragazzi deve essere incoraggiata attivamente quando hanno luogo Conferenze e altre riunioni, e non soltanto quando si tratta di problemi relativi ai bambini. A questo proposito sarà necessario adattare ai bambini il linguaggio e la terminologia utilizzati abitualmente al Consiglio d’Europa”.

Nota 8

Cfr. il rapporto dell’Unicef (1993) su “Child neglect in rich nations”

Nota 9

1) Sei paesi d’Europa rispettano il diritto dei bambini all’integrità fisica
Sei paesi d’Europa - l’Austria, Cipro, la Danimarca, la Finlandia, la Norvegia e la Svezia - garantiscono al bambino il diritto giuridico all’integrità fisica, vale a dire il diritto di non essere nè picchiato, nè - in generale - sottoposto a punizioni fisiche da parte dei suoi genitori o di altri adulti che ne hanno la responsabilità. Questo diritto non ha determinato né azioni penali intempestive contro i genitori, nè l’aumento del numero di bambini affidati allo Stato, nè quello di bambini indisciplinati o sottrattisi ad ogni controllo. Al contrario, l’esperienza rivela che questa riforma giuridica ha determinato profondi cambiamenti di comportamento, la comparsa di forme positive di educazione dei bambini e una diminuzione degli abusi disciplinari.

Nota 10

Portogallo - Un sistema giudiziario per bambini imperniato sui diretti interessati

Ai ragazzi di età inferiore ai 16 anni, non essendo essi considerati penalmente responsabili dei reati che possono commettere, non sarà applicata alcuna pena. E’ soprattutto proibito metterli in prigione. Quando essi commettono dei reati e non è possibile prendere nei loro confronti provvedimenti di carattere familiare, vengono collocati durante il giorno in centri giovanili aperti o in case specializzate (dove sono disponibili circa 400 posti in tutto il paese). Questo tipo di sistemazione ha come scopo esclusivo il reinserimento sociale dei ragazzi interessati, con la partecipazione delle loro famiglie. I ragazzi dai 16 ai 18 anni sono sottoposti alla legislazione penale ordinaria, ma il Codice penale portoghese considera la

carcerazione come ultima possibilità, soprattutto per ciò che riguarda questa fascia d'età. All'interno di questo gruppo di delinquenti, la percentuale di giovani dai 16 ai 18 anni giudicata o no, che nel 1983 era dell'8,3 per cento, è diminuita al 3,4 per cento (324 ragazzi in tutto).

Nota 11

Provvedimenti scandinavi miranti a garantire che il punto di vista dei bambini sia rispettato all'interno della famiglia.

In virtù di una legge del 1983, prima di prendere qualunque decisione in una questione relativa ad un bambino, i genitori e i responsabili dell'infanzia finlandesi sono tenuti per legge "a discutere la questione davanti al bambino quando è possibile, tenendo conto della sua età, della sua maturità, della natura della questione. Nel prendere la sua decisione, il responsabile deve tenere conto dei sentimenti, dei punti di vista e dei desideri del bambino". D'altra parte, una legge norvegese del 1981 obbliga i genitori ad ascoltare il punto di vista del bambino in una decisione da prendere e, in Svezia, ogni persona responsabile di un bambino deve, "a mano a mano che l'interessato cresce in età e in maturità, tenere sempre più conto dei suoi punti di vista e dei suoi desideri".

Francia - Rappresentanza del punto di vista dei bambini nei consigli comunali, nelle scuole e nelle istituzioni

Durante gli ultimi quindici anni, più di 700 località francesi hanno istituito dei consigli comunali dei bambini. I bambini eleggono alcuni di loro - di età fra i 9 e i 18 anni - perché li rappresentino - con un mandato di due anni - presso gli eletti e gli amministratori locali, in collaborazione con insegnanti, urbanisti e organizzazioni locali. Il lavoro efficace compiuto da questi giovani rappresentanti ha determinato autentici cambiamenti nella vita dei loro elettori, per ciò che riguarda per esempio l'urbanistica, l'ampliamento degli spazi di gioco, l'ingresso a prezzo ridotto alle manifestazioni culturali, la creazione di un ambiente più sano, la sicurezza delle vie di comunicazione e i provvedimenti contro il razzismo e la droga. Nell'ambito dell'insegnamento, non soltanto vi sono consigli di alunni nelle scuole, ma ogni accademia ha la propria rappresentanza di alunni, e a livello nazionale sono stati eletti (e formati) tre liceali che siedono nel Consiglio nazionale dell'educazione e prendono parte ai grandi dibattiti sul sistema scolastico. Secondo la legge, gli adolescenti oltre i 12 anni che

vivono in istituzioni sociali o ospedaliere devono poter partecipare, con i propri genitori al funzionamento di queste istituzioni, ivi compreso il prendere parte ai lavori dei consigli di direzione.

Polonia - Diritti dei bambini nelle scuole

In Polonia, la legge del 1991 sull'insegnamento riconosce agli alunni diritti di rappresentanza in tutti i settori della vita scolastica; i loro rappresentanti sono autorizzati a partecipare ai lavori dei comitati incaricati di risolvere i problemi interni all'istituto. Gli insegnanti sono tenuti a lasciarsi guidare dagli interessi degli alunni, dalle esigenze relative alla loro salute, e dal rispetto della dignità personale di ognuno di essi. (La Polonia è stato il primo paese europeo a proibire le punizioni corporali a scuola: era il 1783). In molte regioni è stato istituito un mediatore per i diritti degli alunni (fino ad oggi a titolo non statutario) al fine di prevenire e di risolvere i conflitti scolastici. Una valutazione iniziale di questa istituzione fa pensare che il lavoro di un mediatore sia più efficace degli interventi amministrativi o giuridici.

Paesi Bassi - Facilità di accesso dei bambini ad una assistenza, a consulenze e ai servizi legali.

I servizi sociali locali hanno creato, circa trenta anni fa, dei centri di consultazione per i giovani (i JAB: "jongeren adviesburo"). Questi centri offrono consulenze ai ragazzi dai 12 ai 25 anni su qualunque problema relativo all'insegnamento, alle cure sanitarie, all'alloggio e all'occupazione. Gli interessati possono recarsi soli o accompagnati da un genitore o da un amico. La maggior parte telefona per prendere appuntamento, ma si può andare a chiedere consulenze quando si vuole, aspettando soltanto che un operatore sociale sia libero. Malgrado una forte richiesta, non c'è lista di attesa, poiché l'intento è quello di risolvere i problemi nel più breve tempo possibile. Nel caso sia necessario un aiuto a lungo termine, i JAB offrono servizi di assistenza legale e di mediazione, visitano le famiglie, accompagnano i ragazzi ai colloqui e propongono terapie di gruppo. Questo servizio è oggetto di ampia pubblicità nelle scuole e nei club di giovani.

CONSIGLIO D'EUROPA
I DIRITTI DEI BAMBINI E LE POLITICHE
DELL' INFANZIA IN EUROPA: NUOVI APPROCCI ?

Conclusioni della Conferenza di chiusura del progetto
“Politiche dell'infanzia“
(Lipsia, 30 maggio 1 giugno 1996)

1. Durante la seconda metà del XX secolo, il Consiglio d'Europa ha avuto come compito quello di rappresentare la democrazia pluralista e di garantire i diritti dell'uomo in tutti gli Stati europei che hanno sottoscritto questi fondamentali principi. Ma soltanto in questi ultimi anni la sua azione ha acquisito una dimensione realmente paneuropea, e il fatto che questa Conferenza si svolge a Lipsia testimonia la capacità degli esseri umani a vincere - con il tempo e con pazienza - ogni forma di tirannia sullo spirito umano.

2. Tuttavia, per poter mantenere i suoi impegni del XXI secolo, il Consiglio d'Europa deve indirizzarsi verso la missione che gli compete nei confronti dei bambini, perché essi formeranno la società di domani.

3. Era questa la sfida lanciata già nel 1989 e nel 1990 durante la XXI Sessione della Conferenza dei Ministri europei della Famiglia e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, nel 1991, hanno deciso di lavorare insieme per la realizzazione del progetto "Politiche dell'infanzia".

4. La Conferenza di Lipsia offre oggi l'occasione di presentare l'insieme del lavoro compiuto nel corso dei quattro anni (1992-1995) dedicati a questo progetto.

5. Tuttavia questi quattro anni si iscrivono nel quadro di tutte le attività condotte dal Consiglio d'Europa nel settore infanzia nel corso dei 30 anni precedenti, attività che comunque non sono mai state presentate in modo sintetico. Nello stesso tempo, la Conferenza è rivolta verso l'avvenire, vale a dire che essa indica i settori di attività futura e approva le proposte in favore di un approccio inter-istituzionale ad una Strategia europea per l'infanzia.

6. Per tutte le attività condotte nel quadro del progetto politico dell'infanzia, la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del bambino ha giocato un ruolo unificatore ed è servita da pietra di paragone per sopprimere le ambiguità e per determinare le priorità. I tre temi, partecipazione, prevenzione e protezione, che costituiscono il filo conduttore di tutta la Convenzione, indicano i grandi assi delle attività future del progetto.

7. I bambini d'Europa oggi crescono in una società che è caratterizzata da un'evoluzione sociale sempre più rapida. Ora, il progetto politico dell'infanzia ha dimostrato che questa evoluzione in Europa colpisce più i bambini che gli adulti. E'per questo che prendere come unità di osservazione i bambini e non le famiglie, al momento della raccolta dei dati utili alle politiche dell'infanzia, contribuirà a rovesciare questa tendenza; stesso discorso per quanto riguarda lo studio delle politiche sociali, attuali o future, che può consentire di mettere a fuoco le conseguenze nefaste che queste politiche possono fortuitamente avere sui bambini.

8. L'evoluzione della struttura familiare, delle realtà demografiche, delle nuove tecnologie e delle nuove culture ci conduce verso un avvenire molto diverso, dove i bambini dovranno assumere nuove responsabilità. E'per questo che devono essere messi a punto nuovi metodi per preparare uomini e donne a far fronte ai nuovi problemi e alle nuove situazioni e permettere loro di prendere decisioni ponderate.

9. Questa è la sfida che ha portato ad adottare, fra i temi principali del progetto, lo studio della partecipazione effettiva dei bambini alla vita familiare e sociale.

10. Come è noto, questa decisione ha dato luogo alla Conferenza di Madrid, nel dicembre 1994, dedicata a "L'evoluzione del ruolo dei bambini nella vita familiare: partecipazione e contrattazione" e alle sue conclusioni, il "Messaggio di Madrid". Nel corso di questa conferenza, è apparso chiaramente che i bambini potevano perfettamente ed efficacemente partecipare ad una manifestazione internazionale.

11. Il tema della prevenzione ha fornito l'occasione di esaminare le strutture di accoglienza diurne dei bambini e le politiche familiari dal punto di vista degli interessi del bambino. I concetti di accoglienza diurna dei bambini hanno mostrato recentemente la tendenza a mettere l'accento sulla necessità per gli adulti di conciliare responsabilità familiari e vita attiva, in un contesto di pari opportunità per uomini e donne, mentre le pressioni dovute alle difficoltà economiche, che pesano soprattutto su coloro che sono in una situazione precaria o a rischio, tendevano ad essere al centro delle preoccupazioni.

Tuttavia questo progetto privilegia alcuni aspetti fin qui lasciati da parte: il punto di vista dei bambini stessi così come il loro bisogno di socializzazione e la qualità dei servizi a loro destinati.

12. Il tema della protezione del bambino ha permesso di identificare varie situazioni a rischio e di varare nel corso dell'ultimo anno di questo progetto alcune attività destinate ai bambini che vivono in istituto

13. I metodi di lavoro impiegati in questo progetto potrebbero servire come modello per altre attività di competenza del settore di azione di una vasta gamma di ministeri.

Le commissioni governative riunite in seno al Comitato responsabile del progetto si occupavano delle seguenti questioni: politica sociale, diritti dell'uomo, giovani, previdenza sociale, salute, mercato del lavoro, emigrazione, criminalità, mass media, pari opportunità, educazione, sport e collaborazione giuridica. Hanno inoltre partecipato a questo progetto alcuni rappresentanti di organizzazioni internazionali governative e non governative attive nel settore infanzia, e il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa. In larga parte questi sono gruppi di lavoro composti da specialisti competenti in molteplici settori, scelti fra i membri del Comitato di coordinamento del progetto, che hanno lavorato al progetto Politiche dell'infanzia.

14. Ciascuno dei temi scelti ha permesso di dimostrare con sicurezza l'efficacia e l'utilità del lavoro intersettoriale. Sarebbe impossibile studiare utilmente uno di questi soggetti senza una collaborazione fra più ministeri in ogni Stato membro.

15. I contributi delle organizzazioni internazionali governative e non governative hanno giocato un ruolo determinante nella realizzazione di questo progetto.

16. Nel corso della realizzazione di questo progetto, la maggior parte dei comitati direttivi ha condotto inoltre delle attività individuali. Così, sotto l'egida del Comitato europeo di collaborazione giuridica, il Comitato di esperti sul diritto di famiglia ha elaborato la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini che è stata firmata il 25 gennaio 1996.

17. Il rapporto sulle ricerche coordinate su “bambini di strada” è stato redatto su richiesta del Comitato direttivo sulle politiche sociali nel quadro di questo progetto. Allo stesso modo, il Comitato direttivo per l’impiego e il lavoro ha commissionato un rapporto di ricerca coordinata su “bambini e lavoro” che sarà pubblicato prossimamente.

18. Altri lavori realizzati nell’ambito del progetto vengono presentati nel rapporto di base “Politiche dell’infanzia” preparato specificamente per la Conferenza.

19. La Conferenza sottolinea inoltre che questo progetto ha offerto anche l’occasione di revisionare la Carta sociale europea e si compiace di constatare che la nuova versione (firmata nel maggio 1996) comprende una versione profondamente modificata dell’articolo che riguarda la protezione sociale dei bambini.

20. L’adozione - 24 gennaio 1996 - da parte dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, della Raccomandazione 1286 (1996) relativa a una Strategia europea per l’infanzia, elaborata dalla Commissione degli affari sociali, della salute e della famiglia, in collaborazione con l’UNICEF, ha costituito un avvenimento notevole nell’ambito di cui ci occupiamo. Questa Raccomandazione è stata presentata alla Conferenza conformemente alle disposizioni contenute nel suo paragrafo finale.

CONCLUSIONI

21. La Conferenza di chiusura del progetto “politiche dell’infanzia” del Consiglio d’Europa, tenutasi a Leipzig su generoso invito del ministro della Famiglia, degli Anziani, delle Donne e dei Giovani della Repubblica federale tedesca, è stata anche un’esperienza di partecipazione internazionale multisetoriale, poiché ha riunito più di 350 partecipanti di 38 paesi europei, fra i quali figuravano 54 bambini provenienti da 13 paesi, così come uomini politici, responsabili governativi ed esperti.

22. Questa Conferenza è stata inoltre un buon esempio di collaborazione fra il Nord, il Sud, l’Est e l’Ovest e ha dimostrato che ci si può arricchire reciprocamente nel contatto con realtà ed esperienze diverse pur rispettan-

do le differenze altrui, soprattutto nello scambio di esami di “esperienze positive”.

23. Una volta di più, così come era già emerso dalla precedente Conferenza europea organizzata nel quadro di questo Progetto a Madrid, la partecipazione dei bambini a tali manifestazioni internazionali si dimostra non soltanto possibile ma anche elemento di arricchimento per gli adulti e per i bambini stessi. Ecco, ciò deve spingerci tutti, adulti e bambini, non soltanto a lavorare per i bambini, ma anche con i bambini, e questo a tutti i livelli.

24. Sono tutti d'accordo nel ritenere che siano necessari nuovi approcci per migliorare i diritti del bambino e le politiche dell'infanzia in Europa. Sono i ragazzi stessi che devono impegnarsi ad elaborare le politiche che li riguardano al fine di costruire un migliore avvenire per il nostro mondo che cambia.

25. Questo progetto ha permesso di dimostrare che è possibile sviluppare le attività intersettoriali, pluri-istituzionali e multidisciplinari, se queste beneficiano dell'appoggio adeguato, dell'organizzazione necessaria e della partecipazione di esperti competenti.

26. Gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti. Durante tutta la durata del progetto e nel corso di questa Conferenza, i partecipanti hanno potuto scambiarsi delle idee e le loro esperienze su un gran numero di soggetti. Disponiamo ormai di un quadro complessivo dei lavori compiuti dal Consiglio d'Europa e delle tendenze attuali delle politiche dell'infanzia, infine, abbiamo messo in risalto le grandi problematiche e le sfide di domani.

27. Questo lavoro esige una certa continuità. Nessuno può affermare, sfortunatamente, che tutto ciò che è necessario per la protezione del bambino sia stato realizzato. Nel contesto economico attuale, gli sforzi di prevenzione sono i primi a soffrire della congiuntura. Quanto alle idee relative alla partecipazione, esse cominciano appena a concretizzarsi.

28. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, si rivela necessaria una struttu-

ra permanente per coordinare gli sforzi internazionali. L'informazione deve essere aggiornata e diffusa in modo adeguato. Infine bisogna mettere insieme le condizioni che favoriscano la creazione di una base di dati europea sulle politiche dell'infanzia, che permetta di far conoscere gli esempi di "esperienze positive".

29. La Strategia europea per l'infanzia è stata raccolta favorevolmente dai partecipanti e dovrebbe servire a creare uno strumento di base più preciso che permetta di costruire un avvenire più aperto alla partecipazione dei bambini, affinché questi siano coinvolti nella costruzione della società di cui saranno a loro volta responsabili.

Proposte

30. La Conferenza invita il Consiglio d'Europa a tener conto dei lavori svolti nel corso di essa, così come compaiono sia in queste conclusioni sommarie sia nel documento finale della Conferenza, che sarà pubblicato entro la fine del 1996.

31. La Conferenza invita inoltre il Consiglio d'Europa, in collaborazione con l'UNICEF, ad adottare un piano di azione per l'elaborazione e la realizzazione di una Strategia europea per l'infanzia.

32. La Conferenza invita altri soggetti internazionali intergovernativi, governativi e non governativi, a contribuire a questo piano.

33. La Conferenza approva la proposta di mettere a punto una struttura incaricata di raccogliere e di diffondere le informazioni sui bambini e sulle politiche dell'infanzia in Europa, contribuendo così a rafforzare nelle nostre società la "visibilità" dei bambini e dell'infanzia.

34. La Conferenza chiede al Consiglio d'Europa di vigilare per una buona diffusione dei documenti prodotti nel quadro del progetto "Politiche dell'infanzia" e ad incoraggiarne la traduzione in altre lingue ogni volta che sia possibile.

35. La Conferenza aspetta con interesse la conclusione dei lavori sugli elementi relativi ad un progetto di raccomandazione sulla partecipazione

dei bambini alla vita familiare e sociale, affinché la proposta possa essere trasmessa per le consuete vie al Comitato dei Ministri.

36. Qui di seguito viene presentato un riassunto improvvisato delle proposte formulate dai partecipanti ai gruppi di lavoro e ai laboratori organizzati nel corso della conferenza. Esso contiene soprattutto le proposte dei tre gruppi di lavoro composti unicamente di bambini, anche se questi hanno avuto la possibilità di partecipare alle attività di tutti gli altri gruppi. Un rendiconto più dettagliato delle conclusioni sarà disponibile negli Atti della Conferenza.

Partecipazione

I) Il gruppo di lavoro dei bambini propone di creare un parlamento europeo dei bambini e dei giovani composto da rappresentanti nazionali e regionali. Il gruppo chiede che sia permesso ai bambini di partecipare ai processi decisionali del Consiglio d'Europeo e che sia istituito un mediatore europeo.

II) Il gruppo di lavoro sulla partecipazione dei bambini e la vita familiare ritiene che bisognerebbe migliorare la diffusione dell'informazione su questo tema sia presso i bambini stessi sia presso i genitori, e che bisognerebbe promuovere la realizzazione di programmi che riuniscano genitori e bambini.

III) Il gruppo di lavoro sulla partecipazione dei bambini alla vita sociale sottolinea che un programma tendente a migliorare la partecipazione dei ragazzi deve partire dal principio che bisogna evitare ogni scarto tra le possibilità di partecipazione dei gruppi avvantaggiati e quelle dei gruppi svantaggiati. Segnala inoltre che deve cambiare la mentalità degli adulti perché essi possano prendere maggiormente coscienza delle possibilità che offre una partecipazione accresciuta dei bambini.

38. L'interesse del bambino e le strutture di accoglienza diurna

I) Secondo il parere di uno dei gruppi di lavoro, il documento preparato

su questo tema potrebbe servire di base per l'elaborazione di una raccomandazione del Consiglio d'Europa agli Stati membri e per creare una rete di collaborazione.

II) Invece, il secondo gruppo di lavoro sullo stesso tema ritiene che questo documento debba essere discusso più avanti ed auspica di sottoporre le sue proposte al comitato direttivo sulle politiche sociali, mettendo soprattutto l'accento sulla diversità dei requisiti necessari ai servizi perché questi possano essere adeguati ai bisogni dei bambini.

III) Sempre su questo tema, il gruppo di lavoro dei ragazzi auspica che i bambini possano far conoscere il loro parere sulle questioni urbanistiche. Così per esempio, i bambini dovrebbero poter disporre per le loro aree di gioco dello stesso spazio che hanno gli adulti per parcheggiare le loro automobili.

39. I bambini che vivono in istituto

I) Il gruppo di lavoro dei bambini chiede di poter partecipare maggiormente alla gestione degli istituti e che qui sia rispettato il loro diritto all'intimità.

Aggiungono che si augurano di poter vivere senza il timore di essere puniti, anche in presenza di una scappatella. Sarebbe meglio che gli adulti si preoccupassero delle cause dei loro problemi piuttosto che punire gli atti che ne derivano.

II) I due gruppi di lavoro propongono che il Consiglio d'Europa si adoperi per elaborare una standardizzazione dei regolamenti che governano gli istituti che accolgono bambini.

III) Uno dei gruppi di lavoro propone inoltre che il Consiglio d'Europa organizzi dei seminari per formare degli specialisti che occupino dei posti di responsabilità negli Stati membri.

IV) A partire dall'esperienza acquisita da certi bambini partecipanti alla conferenza nel corso di una loro visita ad istituti per bambini a Leipzig, lo stesso gruppo di lavoro suggerisce al Consiglio d'Europa di invitare gli

Stati membri a favorire programmi di scambi internazionali tra bambini che vivono nelle istituzioni.

40. I bambini di fronte alla violenza nella società contemporanea

I partecipanti a questo laboratorio raccomandano al Consiglio d'Europa di lanciare con urgenza un programma di azione per promuovere la non-violenza nelle società europee grazie a misure integrate e globali di prevenzione primaria, secondaria e terziaria indirizzate alle singole situazioni, alle famiglie, alle comunità e alla società, soprattutto misure e principi direttivi contro le brutalità verso i bambini e contro la violenza nei media, programmi destinati ai genitori e lo stimolo alla partecipazione alla vita familiare e sociale.

41. I bambini e i problemi posti dalle nuove tecnologie

I partecipanti a questo laboratorio ritengono che i problemi posti dalle nuove tecnologie sono tali da rendere necessario per le generazioni future, che il Consiglio d'Europa continui a proseguire le attività multidisciplinari del progetto "Politiche dell'Infanzia" creando un gruppo incaricato di approfondire questa tematica, di fare il bilancio delle politiche esistenti e di elaborare una strategia tesa a promuovere l'impiego delle nuove tecnologie, soprattutto quelle relative alla comunicazione.

42. I bambini nell'ambiente urbano

I partecipanti a questo laboratorio propongono di incoraggiare i bambini a livello locale, ad iniziare il dialogo con gli adulti, in particolare con l'aiuto di un mediatore locale per i bambini stessi, il cui fine sarebbe quello di fare in modo che il punto di vista dei bambini sia preso in considerazione nei progetti urbanistici riguardanti per esempio scuole e servizi sociali, e di consigliare i genitori, gli insegnanti e altri responsabili sul modo di responsabilizzare i bambini, di sostenerli e di guidarli.

A livello europeo converrebbe creare in seno al Consiglio d'Europa una istanza permanente ad alto livello - sotto forma eventualmente di un gruppo di esperti che rappresentino tutti i settori di attività del Consiglio d'Europa - che dovrebbe avere come obiettivo quello di prendere in considerazione

il punto di vista dei bambini nel quadro di tutte le attività del Consiglio d'Europa e di quelle degli Stati membri.

43. I bambini rimasti in contatto con la cassetta della posta elettronica della Conferenza esprimono il desiderio di poter continuare ad essere informati sulle iniziative successive.

44. La Conferenza sottolinea l'importanza per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa di istituire dei meccanismi che permettano di esaminare con precisione l'incidenza sui bambini di qualunque provvedimento possa riguardarli, così come delle politiche che possano avere su di essi delle ripercussioni fortuite.

45. La Conferenza incoraggia gli Stati membri del Consiglio d'Europa a confermare ogni strumento giuridico riguardante i bambini.

46. La Conferenza incarica il Comitato direttivo sulle politiche sociali di sottoporre queste conclusioni al Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa e in tal modo di informare anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del proprio parere favorevole circa la proposta di una Strategia europea per l'infanzia.

47. Converrebbe inoltre trasmettere le conclusioni di questa Conferenza a tutti i Comitati direttivi del Consiglio d'Europa che hanno partecipato al progetto "Politiche dell'infanzia".

48. Converrebbe trasmettere queste conclusioni anche alla 24^a Sessione della Conferenza dei Ministri europei della Famiglia, che si terrà nel giugno 1997 a Vienna sul tema "L'adolescenza: una sfida per la famiglia".

49. Al termine della Conferenza, i partecipanti hanno voluto esprimere la loro gratitudine al ministro della Famiglia, degli Anziani, delle Donne e dei Giovani della Repubblica federale tedesca per la sua generosa ospitalità, così come a tutti coloro che hanno reso possibile questa Conferenza.

ALLEGATO

Mandato del Progetto “Politiche dell’infanzia” e riassunto dei lavori

L’adozione, fin dal 1991, da parte delle Nazioni Unite della Convenzione relativa ai diritti dei bambini ha scatenato nel Consiglio d’Europa un nuovo dibattito sul ruolo del bambino nella società attuale. Riunitosi nel settembre 1991, il Comitato direttivo sulle politiche sociali (CDPS) del Consiglio d’Europa ha adottato un mandato specifico per un progetto sulle politiche dell’infanzia. Questo progetto doveva fornire, per quanto possibile, una risposta generale ai desideri formulati dall’Assemblea parlamentare e alle conclusioni della XXI Sessione dei Ministri europei della Famiglia.

Questo mandato comportava i seguenti impegni:

- procedere ad un giro di orizzonte sugli strumenti giuridici e sugli studi riguardanti i bambini (fino alla maggiore età) del Consiglio d’Europa, che possono contribuire alla definizione delle politiche e per l’infanzia.

cfr. documenti CDPS (96) 3-8

- identificare le tendenze correnti negli Stati membri per ciò che concerne lo sviluppo delle politiche dell’infanzia.

cfr. documento CDPS III. 8 (94) 9

- identificare i problemi (riguardanti i bambini) che richiedono un approccio multidisciplinare, e fare proposte concernenti studi specifici e/o gruppi di esperti che potrebbero proporre delle soluzioni.

cfr. documenti CDPS CP (96) 9-11

- procedere a larghi scambi di idee e di esperienze improntate ai profondi cambiamenti sociali, politici e demografici che hanno coinvolto i bambini e le loro famiglie nel corso degli ultimi decenni, da un capo all’altro della Grande Europa.

cfr. documento CDPS CP (96) 1

- selezionare, in questo ambito, una attività che sarà proposta per l’Anno

internazionale della famiglia e
cfr. Atti della Conferenza di Madrid

- portare a termine il progetto per una manifestazione di primaria importanza (inizialmente prevista nel 1995, ma rinviata al 1996), che potrebbe offrire l'occasione di sottoporre ad un vasto pubblico delle proposte di azione coerenti e globali.

**CONVENZIONE INTERNAZIONALE
PER I DIRITTI DELL' INFANZIA**

PARTE PRIMA

Articolo 1

Ai sensi della presente Convenzione s'intende per fanciullo ogni essere umano in età inferiore ai diciotto anni, a meno che, secondo le leggi del suo Stato, sia divenuto prima maggiorenne.

Articolo 2

1. Gli Stati parti s'impegnano a rispettare i diritti che sono enunciati nella presente Convenzione e a garantirli ad ogni fanciullo nel proprio ambito giurisdizionale, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, del fanciullo o dei suoi genitori o tutori, della loro origine nazionale, etnica o sociale, della loro ricchezza, della loro invalidità, della loro nascita o di qualunque altra condizione.

2. Gli Stati parti devono adottare ogni misura appropriata per assicurare che il fanciullo sia protetto contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivata dallo status, le attività, le opinioni espresse o il credo dei suoi genitori, dei suoi tutori o di membri della sua famiglia.

Articolo 3

1. In tutte le decisioni riguardanti i fanciulli che scaturiscano da istituzioni di assistenza sociale, private o pubbliche, tribunali, autorità amministrative o organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve costituire oggetto di primaria considerazione.

2. Gli Stati parti s'impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, tenuto conto dei diritti e dei doveri dei suoi genitori dei tutori legali o di qualsiasi altra persona legalmente responsabile di esso e, a tal fine, prenderanno ogni misura appropriata di carattere legislativo e amministrativo.

3. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare che le istituzioni, i servizi e le strutture responsabili della cura e della protezione dei fanciulli siano conformi a criteri normativi fissati dalle autorità competenti, particolarmente nei campi della sicurezza e dell'igiene e per quanto concerne la consistenza e la qualificazione del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo.

Articolo 4

1. Gli Stati parti si impegnano ad adottare ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa e d'altro genere per dare attuazione ai diritti riconosciuti in questa Convenzione. Per quanto attiene ai diritti economici, sociali e culturali, gli Stati parti adottano tali misure in tutta la gamma delle risorse di cui dispongono e, all'occorrenza, nel quadro della cooperazione internazionale.

Articolo 5

1. Gli Stati parti rispettano le responsabilità, i diritti e i doveri dei genitori o, all'occorrenza, dei membri della famiglia allargata o della comunità. secondo quanto Previsto dalle usanze locali, dei tutori o delle altre persone legalmente responsabili del fanciullo, di impartire a quest'ultimo. in modo consono alle sue capacità evolutive, l'orientamento e i consigli necessari all'esercizio dei diritti che gli riconosce la presente Convenzione.

Articolo 6

1. Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto innato alla vita.

2. Gli Stati parti si impegnano a garantire nella più ampia misura possibile la sopravvivenza e il sviluppo del fanciullo.

Articolo 7

1. Il fanciullo dovrà essere registrato immediatamente dopo la nascita e a partire da essa avrà diritto ad un nome, ad acquisire una nazionalità e, nella misura del possibile, a conoscere i propri genitori ed essere da essi accudito.

2. Gli Stati parti assicureranno l'attuazione di questi diritti in conformità alle loro legislazioni nazionali e agli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare in quelle situazioni in cui il fanciullo si troverebbe altrimenti privo di nazionalità.

Articolo 8

1. Gli Stati parti s'impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a conservare la propria identità, nazionalità, nome e relazioni familiari, quali riconosciuti per legge, senza interferenze illegali

2. Se il fanciullo viene illegalmente privato degli elementi costitutivi della sua identità o di alcuni di essi, gli Stati parti forniranno adeguata

assistenza e tutela affinché venga sollecitamente ristabilita la sua identità.

Articolo 9

1. Gli Stati parti devono assicurare che il fanciullo non venga separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, salva la possibilità di presentare ricorsi contro tale decisione all'autorità giudiziaria in conformità alle leggi, ed alle procedure applicabili, che tale separazione risulti necessaria nell'interesse superiore del fanciullo. Una decisione in tal senso può risultare necessaria in casi particolari, quali quelli in cui si verificano episodi di maltrattamento o di negligenza da parte di genitori nei confronti del fanciullo o, qualora i genitori vivano separati, sia necessario fissare il luogo e la residenza del fanciullo.

2. In qualsiasi procedimento relativo a casi previsti nel paragrafo 1, tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare al dibattimento e di esporre le loro ragioni.

3. Gli Stati parti devono rispettare il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi a mantenere relazioni personali e contatti diretti in modo regolare con entrambi i genitori, salvo quando ciò sia contrario all'interesse superiore del fanciullo.

4. Allorquando tale separazione consegua da misure adottate da uno Stato parte, quali la detenzione, la reclusione, l'esilio, la deportazione o la morte (inclusa la morte per qualsiasi causa, sopravvenuta nel corso della detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, tale Stato parte, su richiesta, fornirà ai genitori, al fanciullo o, all'occorrenza, ad un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali relative al luogo in cui si trovino il membro o i membri della famiglia, a meno che la divulgazione di queste informazioni non risulti pregiudizievole al benessere del fanciullo. Gli Stati parti devono accertarsi inoltre che la presentazione di tale domanda non comporti di per sé alcuna conseguenza negativa per la persona o le persone interessate.

Articolo 10

1. in conformità all'obbligo che incombe agli Stati parti in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, qualunque richiesta presentata da un fanciullo o dai suoi genitori di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini della riunificazione della famiglia verrà presa in esame dagli Stati parti in modo favorevole, con spirito umanitario e sollecitudine. Gli Stati parti si accer-

teranno inoltre che la presentazione di tale domanda non comporti conseguenze negative per i richiedenti ed i membri della loro famiglia.

2. Un fanciullo i cui genitori risiedano in stati diversi deve avere il diritto a mantenere, salvo circostanze eccezionali, relazioni personali e contatti diretti regolari con entrambi i genitori. A tal fine, e in conformità all'obbligo che incombe agli Stati parti in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, gli Stati parti s'impegnano a rispettare il diritto del fanciullo o dei suoi genitori di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, e di far ritorno nel proprio paese. Il diritto di lasciare qualsiasi paese può essere oggetto esclusivamente alle restrizioni previste dalla legge, che risultino necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute o la moralità pubblica, o i diritti e le libertà altrui, e che risultino compatibili con gli altri diritti riconosciuti nella presente Convenzione.

Articolo 11

1. Gli Stati parti devono adottare le misure appropriate per lottare contro i trasferimenti illeciti all'estero di fanciulli ed il loro mancato rientro (nei paesi d'origine).

2. A tal fine, gli Stati parti promuoveranno la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali o l'adesione agli accordi esistenti.

Articolo 12

1. Gli Stati parti devono assicurare al fanciullo capace di formarsi una propria opinione il diritto a esprimerla liberamente ed in qualsiasi materia, dando alle opinioni del fanciullo il giusto peso in relazione alla sua età e al suo grado di maturità.

2. A tal fine, verrà in particolare offerta al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in qualunque procedimento giudiziario o amministrativo che lo riguardi, sia direttamente sia tramite un rappresentante o un'apposita istituzione, in conformità con le regole di procedura della legislazione nazionale.

Articolo 13

1. Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, a prescindere dalle frontiere, sia verbalmente che per iscritto o a mezzo stampa o in forma artistica o mediante qualsiasi altro mezzo scelto dal fanciullo.

2. L'esercizio di questo diritto può essere sottoposto a talune restrizioni, che però siano soltanto quelle previste dalla legge e quelle necessarie:

- a) al rispetto dei diritti e della reputazione altrui;
- b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubblica.

Articolo 14

1. Gli Stati parti devono rispettare il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

2. Gli Stati parti devono rispettare il diritto e il dovere dei genitori o, alla occorrenza, dei tutori, di guidare il fanciullo nell'esercizio del diritto sopramenzionato in modo consono alle sue capacità evolutive.

3. La libertà di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni può essere sottoposta solo a quelle limitazioni di legge necessarie a proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza, la salute e la moralità pubblica, le libertà ed i diritti fondamentali altrui.

Articolo 15

1. Gli Stati parti riconoscono i diritti del fanciullo alla libertà di associazione e alla libertà di riunione pacifica.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere sottoposto a restrizioni di sorta, salvo quelle previste dalla legge e che risultino necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico o per proteggere la salute o la moralità pubblica, o i diritti e le libertà altrui.

Articolo 16

1. Nessun fanciullo potrà essere sottoposto a interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a lesioni illecite del suo onore e della sua reputazione.

2. Ogni fanciullo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o atteggiamenti lesivi.

Articolo 17

Gli Stati parti riconoscono l'importante funzione svolta dai mass-media e devono assicurare che il fanciullo abbia accesso a informazioni e a programmi provenienti da diverse fonti nazionali ed internazionali, in

particolare a quelli che mirano a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale. A tal fine gli Stati parti devono:

a) incoraggiare i mass-media a diffondere un'informazione e programmi che presentino un'utilità sociale e culturale per il fanciullo e che risultino conformi allo spirito dell'articolo 29;

b) incoraggiare la cooperazione internazionale allo scopo di promuovere la produzione, lo scambio e la diffusione di un'informazione e di programmi di questa natura provenienti da diverse fonti culturali, nazionali ed internazionali;

c) incoraggiare la produzione e la diffusione di libri per ragazzi;

d) incoraggiare i mass-media a prestare particolare attenzione ai bisogni linguistici dei bambini autoctoni o appartenenti a minoranze;

e) promuovere l'elaborazione di appropriati principi direttivi destinati a tutelare il fanciullo contro l'informazione ed i programmi che nuociono al suo benessere, tenuto conto delle disposizioni degli articoli 13 e 18.

Articolo 18

1. Gli Stati parti si devono adoperare al massimo per garantire il riconoscimento del principio secondo cui entrambi i genitori hanno comuni responsabilità in ordine all'allevamento ed allo sviluppo del bambino. Le responsabilità di allevare il fanciullo e di garantire il suo sviluppo incombono in primo luogo ai genitori o, all'occorrenza, ai tutori. Nell'assolvimento del loro compito essi debbono venire innanzitutto guidati dall'interesse superiore del fanciullo.

2. Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti devono fornire un'assistenza adeguata ai genitori o ai tutori legali nell'adempimento delle loro responsabilità in materia di allevamento del fanciullo, e devono assicurare lo sviluppo di istituzioni e servizi per l'assistenza all'infanzia.

3. Gli Stati parti devono adottare appropriate misure per assicurare che i fanciulli i cui genitori svolgano una attività lavorativa abbiano il diritto a beneficiare di servizi e di strutture destinati alla vigilanza dell'infanzia, se in possesso degli appositi requisiti per usufruirne.

Articolo 19

1. Gli Stati parti adotteranno ogni misura appropriata di natura legisla-

tiva, amministrativa, sociale ed educativa per proteggere il fanciullo contro qualsiasi forma di violenza, danno o brutalità fisica o mentale, abbandono o negligenza, maltrattamento o sfruttamento, inclusa la violenza sessuale, mentre è sotto la tutela dei suoi genitori o di uno di essi, del tutore o dei tutori o di chiunque altro se ne prenda cura.

2 Tali misure protettive comprenderanno, all'occorrenza, procedure efficaci per l'istituzione di programmi sociali miranti a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali è affidato, nonché per altre forme di prevenzione e ai fini di identificazione, di rapporto, di ricorso, d'inchiesta, di trattamenti e ai procedimenti nei casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra. e potranno altresì comprendere endere procedure d'intervento giudiziario.

Articolo 20

1 Un fanciullo che venga privato, permanentemente o temporaneamente, del suo ambiente familiare o che nel suo proprio interesse non possa essere lasciato in tale ambiente, avrà diritto a speciale protezione e assistenza da parte dello Stato.

2. Gli Stati parti debbono garantire a tale fanciullo una forma di cura ed assistenza alternativa alla loro legislazione nazionale.

3. Tale assistenza alternativa può comprendere, tra l'altro, l'affidamento, la "kafala" prevista dalla legge islamica, l'adozione o, in caso di necessità, la sistemazione in idonee istituzioni per l'infanzia. Nella scelta di queste soluzioni, si terrà debito conto della necessità di garantire una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Articolo 21

Gli Stati parti che riconoscono e/o autorizzano il sistema dell'adozione devono accertarsi che l'interesse superiore del fanciullo costituisca la principale preoccupazione in materia e devono:

a) assicurare che l'adozione del bambino venga autorizzata solo dalle autorità competenti che verifichino, in conformità alla legge e alle procedure applicabili e sulla base di tutte le informazioni pertinenti ed attendibili, che l'adozione possa aver luogo tenuto conto della situazione del fanciullo rispetto ai genitori, ai parenti e ai tutori e che, all'occorrenza, persone interessate abbiano dato il loro assenso consapevole all'adozione, dopo

essersi avvalse delle consultazioni e dei consigli necessari in materia;

b) riconoscere che l'adozione in un altro paese può essere considerato un mezzo alternativo di assistenza al fanciullo, qualora questi non possa trovare accoglienza in una famiglia affidataria o adottiva nel proprio paese d'origine o non possa trovare nel suddetto paese un'altra soddisfacente sistemazione:

c) assicurare, in caso di adozione in altro paese, che il fanciullo fruisca di misure di tutela e di condizioni equivalenti a quelle esistenti nel caso di adozione a livello nazionale;

d) prendere tutte le debite misure atte a garantire che, nell'adozione in un altro paese, la sistemazione del fanciullo non comporti un lucro finanziario illecito per quanti vi siano implicati:

e) perseguire gli obiettivi del presente articolo attraverso la stipula di accordi bilaterali o multilaterali e compiere ogni sforzo in questo contesto per garantire che la sistemazione del fanciullo in un altro paese venga seguita dalle autorità o dagli organi competenti.

Articolo 22

1. Gli Stati parti devono prendere appropriate misure per garantire al fanciullo, che cerchi di ottenere lo status di rifugiato o che sia considerato rifugiato in virtù delle leggi e procedure internazionali o interne, che sia solo o accompagnato dai genitori o da qualsiasi altra persona la fruizione di un'adeguata protezione ed assistenza umanitaria per consentirgli strumenti internazionali relativi ai diritti umani o di carattere umanitario, di cui i suddetti Stati siano parti.

2. A tal fine, gli Stati parti devono fornire la cooperazione, che riterranno necessaria, ad ogni sforzo compiuto nelle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative e non governative competenti che collaborano con, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovino in simili condizioni e per rintracciare i genitori o altri membri della famiglia di qualsiasi bambino rifugiato ai fine di ottenere le informazioni necessarie alla riunificazione della famiglia.

Nei casi in cui non vengano ritrovati né i genitori, né alcun altro membro della famiglia. Deve essere accordata ai fanciullo, in base ai principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di cui fruisca qualunque fanciullo privato per qualsiasi ragione, temporaneamente o permanentemente, del'ambiente familiare.

Articolo 23

1. Gli Stati parti riconoscono che un fanciullo fisicamente o mentalmente disabile deve godere di una vita soddisfacente che garantisca la sua dignità, che promuova la sua autonomia e faciliti la sua partecipazione attiva alla vita della comunità.

2. Gli Stati parti riconoscono al fanciullo disabile cure speciali ed incoraggeranno e garantiranno la concessione, nella misura delle risorse disponibili, ai fanciulli disabili in possesso degli appositi requisiti e a quanti se ne prendano cura, dell'assistenza di cui sia stata fatta richiesta e che risulti adeguata alle condizioni del fanciullo ed alle specifiche condizioni dei genitori o di altri che si prendano cura di lui.

3. In relazione ai particolari bisogni del fanciullo disabile, l'assistenza fornita in conformità al paragrafo 2 sarà gratuita, ogniqualvolta risulti possibile, tenuto conto delle risorse finanziarie dei genitori o di quanti abbiano cura del fanciullo, e sarà intesa ad assicurare che il fanciullo disabile possa efficacemente disporre ed usufruire di istruzione, addestramento, cure sanitarie, servizi di riabilitazione, preparazione ad un impiego ed occasioni di svago tendenti a far raggiungere al fanciullo l'integrazione sociale e lo sviluppo individuale più completa possibile, incluso lo sviluppo culturale e spirituale.

4. Gli Stati parti devono promuovere nello spirito della cooperazione internazionale lo scambio di informazioni adeguate nel campo delle cure sanitarie preventive, del trattamento medico, psicologico e funzionale del fanciullo disabile tra cui la diffusione di informazioni concernenti i metodi di riabilitazione ed i servizi, di formazione professionale, nonché l'accesso a questi dati, allo scopo di consentire agli Stati parti di migliorare le loro capacità e competenze e di ampliare la loro esperienza in questi settori. A questo proposito, particolare attenzione sarà rivolta alle esigenze dei paesi in via di sviluppo.

Articolo 24

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo al godimento dei più alti livelli raggiungibili di salute fisica e mentale e alla fruizione di cure mediche riabilitative. Gli Stati parti devono sforzarsi di garantire che il fanciullo non sia privato del diritto di beneficiare di tali servizi.

2. Gli Stati parti si sforzano di perseguire la piena attuazione di questo diritto ed in particolare devono prendere misure appropriate per:

- a) ridurre il tasso di mortalità neonatale ed infantile;
- b) garantire a tutti i bambini la necessaria assistenza e cure mediche con particolare riguardo allo sviluppo e ai servizi sanitari di base;
- c) combattere le malattie e la malnutrizione nel quadro delle cure mediche di base mediante, tra l'altro, l'utilizzo di tecniche prontamente disponibile e la fornitura di adeguati alimenti nutritivi e di acqua potabile, tenuto conto dei rischi di inquinamento ambientale;
- d) garantire appropriate cure mediche alle madri in stato di gravidanza;
- e) garantire che tutti i membri della società, in particolare i genitori ed i fanciulli, siano informati sull'uso di conoscenze di base circa la salute e la nutrizione infantile, i vantaggi dell'allattamento materno, l'igiene personale ed ambientale, la prevenzione degli incidenti, e beneficio di un aiuto che consenta loro di avvalersi di queste informazioni;
- f) sviluppare la medicina preventiva, l'educazione dei genitori e l'informazione ed i servizi in materia di pianificazione familiare.

3. Gli Stati parti devono prendere tutte le misure efficaci ed appropriate per abolire le pratiche tradizionali che possono risultare pregiudizievoli alla salute dei fanciulli.

4. Gli Stati parti s'impegnano a promuovere e ad incoraggiare la cooperazione internazionale allo scopo di garantire progressivamente la piena realizzazione del diritto riconosciuto in questo articolo. A questo proposito i bisogni dei paesi in via di sviluppo saranno tenuti in particolare considerazione.

Articolo 25

Gli Stati parti riconoscono al fanciullo sottoposto dalle autorità competenti a cure, prevenzione o trattamento fisico o mentale, il diritto ad un riesame periodico di tale trattamento e di qualsiasi altra circostanza relativa alla sua sistemazione.

Articolo 26

1. Gli Stati parti riconoscono ad ogni fanciullo il diritto a beneficiare della sicurezza sociale, nonché delle assicurazioni sociali, e devono prendere misure necessarie perché questo diritto venga pienamente realizzato in conformità alla loro legislazione, interna.

2. Tali prestazione dovrebbero essere garantite quanto il caso lo richieda, tenuto conto delle risorse e delle specifiche condizioni del fanciullo e delle

persone responsabili del suo mantenimento, nonché di ogni altra considerazione pertinente in materia per quanto concerne la richiesta di prestazioni fatte dal fanciullo o a suo nome.

Articolo 27

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente atto a garantire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

2. I genitori, o le altre persone aventi cura del fanciullo hanno primariamente la responsabilità di assicurare, nei limiti delle loro possibilità e delle loro disponibilità finanziarie, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.

3. Gli Stati parti, sulla base delle condizioni nazionali e dei loro mezzi, devono prendere le misure opportune per assistere i genitori del fanciullo o che ne sia responsabile nell'attuazione di questo diritto e, in caso di necessità, devono fornire un'assistenza materiale e programmi di supporto in particolare per qual che riguarda la nutrizione, il vestiario e l'alloggio.

4. Gli Stati parti adotteranno appropriate misure al fine di assicurarsi della possibilità di garantire il sostentamento del fanciullo da parte dei genitori o di altre persone aventi una responsabilità finanziaria a tale riguardo, sia sul proprio territorio che all'estero. In particolare, allorquando la persona avente una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo viva in un paese diverso, gli Stati parti promuoveranno il ricorso ad accordi internazionali nonché la stipula di trattati in materia e l'adozione di altri appropriati strumenti.

Articolo 28

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo ad avere un'educazione e, nell'ottica della progressiva piena realizzazione di tale diritto e sulla base di eguali opportunità, devono in particolare:

- a) rendere l'istruzione primaria gratuita ed obbligatoria per tutti;
- b) promuovere lo sviluppo di varie forme di istruzione secondaria sia generale che professionale, rendere utilizzabili ed accessibili a tutti i fanciulli, e adottare misure appropriate quali l'introduzione della gratuità dell'insegnamento e l'offerta di un'assistenza finanziaria nei casi di necessità;
- c) rendere l'istruzione superiore accessibile a tutti sulla base delle capacità, con ogni mezzo appropriato;

d) rendere l'informazione educativa e l'orientamento professionale disponibile e alla portata di tutti i fanciulli;

e) prendere provvedimenti atti a incoraggiare la regolare frequenza scolastica e la riduzione dei tassi di abbandono.

2. Gli Stati parti devono prendere ogni misura appropriata per assicurare che la disciplina scolastica venga impartita rispettando la dignità umana del fanciullo ed in conformità alla presente Convenzione.

3. Gli Stati parti devono promuovere e favorire la cooperazione internazionale in materia di educazione, in particolare al fine di contribuire all'eliminazione dell'ignoranza e dell'analfabetismo nel mondo intero e facilitando l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche ed ai metodi di insegnamento. A questo proposito i bisogni dei paesi in via di sviluppo devono essere tenuti in particolare considerazione.

Articolo 29

1. Gli Stati parti concordano sul fatto che l'educazione del fanciullo deve tendere a :

a) promuovere lo sviluppo della personalità del fanciullo, dei suoi talenti, delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutto l'arco delle sue potenzialità;

b) inculcare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dei principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite;

c) inculcare al fanciullo il rispetto dei genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese in cui vive, del paese di cui è originario e delle civiltà diverse dalla propria;

d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli, gruppi etnici, nazionali e religiosi, e persone di origine autoctona;

e) inculcare nel fanciullo il rispetto per l'ambiente naturale.

2. Nessuna disposizione del presente articolo o dell'articolo 28 deve essere interpretata quale interferenza nella libertà degli individui e degli enti di creare e dirigere istituzioni educative, a condizione che i principi enunciati nel paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'istruzione impartita in tali istituti risulti conforme alle norme minime prescritte dallo Stato.

Articolo 30

Negli Stati in cui esistano minoranze etniche, religiose o linguistiche o persone di origine autoctona, il fanciullo che appartenga ad una di queste minoranze o che sia autoctono non deve essere privato del diritto ad avere la propria vita culturale, di professare o praticare religione o di avvalersi della propria lingua in comune con gli altri membri del suo gruppo.

Articolo 31

1. Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo ed allo svago, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età, e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica.

2. Gli Stati parti devono rispettare e promuovere il diritto del fanciullo a partecipare pienamente alla vita culturale in condizioni di uguaglianza.

Articolo 32

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo ad essere protetto contro lo sfruttamento economico e qualsiasi tipo di lavoro rischioso o che interferisca con la sua educazione o che sia nocivo per la sua salute o per il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale.

2. Gli Stati parti devono prendere misure di naturale legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per garantire l'applicazione di questo articolo. A tal fine, e tenuto conto delle disposizioni pertinenti di altri strumenti internazionali, gli Stati parti devono in particolare:

- a) fissare l'età minima per essere ammessi ad un impiego;
- b) stabilire un'appropriata disciplina in materia di orario e di condizioni di lavoro;
- c) stabilire pene o altre sanzioni adeguate per garantire l'effettiva applicazione di questo articolo.

Articolo 33

Gli Stati parti devono adottare ogni appropriata misura di carattere legislativo, amministrativo, sociale ed educativo, per proteggere i fanciulli contro l'uso illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, quali risultano definite nelle convenzioni internazionali, e per prevenire l'impiego di bambini nella produzione illegale e nel traffico di tali sostanze.

Articolo 34

Gli Stati parti s'impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e violenza sessuale. A tal fine gli Stati parti devono prendere in particolare ogni misura adeguata su piano nazionale, bilaterale e multilaterale, per prevenire:

- a) l'induzione o la coercizione di un fanciullo per coinvolgerlo in attività sessuali illecite;
- b) lo sfruttamento dei fanciulli nella prostituzione o in altre pratiche sessuali illecite;
- c) lo sfruttamento dei fanciulli in spettacoli e materiali pornografici.

Articolo 35

Gli Stati parti devono prendere ogni misura appropriata su piano nazionale, bilaterale e multilaterale per prevenire il rapimento, la vendita o il traffico di fanciulli a qualsiasi fine o sotto qualunque forma.

Articolo 36

Gli Stati parte devono proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento pregiudizievole a qualsiasi aspetto del suo benessere.

Articolo 37

Gli Stati parti s'impegnano a garantire che:

- a) nessun fanciullo sia soggetto a torture o a trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti: nè la pena capitale, nè l'ergastolo senza possibilità di liberazione debbano venire irrogate per reati commessi da persone in età inferiore ai 18 anni;
- b) nessun fanciullo debba essere privato della sua libertà illegalmente o arbitrariamente.

L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono venire utilizzati esclusivamente come misura estrema, e per il periodo più breve possibile;

- c) qualsiasi fanciullo privato della libertà debba essere trattato con umanità e rispetto per la dignità umana, e secondo modalità che tengano conto delle persone della sua età. In particolare qualsiasi fanciullo privato della libertà deve essere detenuto separato dagli adulti, a meno che la soluzione contraria non sia considerata preferibile nell'interesse superiore

del fanciullo, e deve avere il diritto a mantenere i contatti con la propria famiglia attraverso la corrispondenza e visite, salvo circostanze particolari;

d) qualsiasi fanciullo privato della libertà debba avere il diritto a potersi prontamente avvalere dell'assistenza legale o di qualsiasi altra natura, nonché il diritto a contestare la legittimità di tale privazione di libertà davanti ad un tribunale o ad altra autorità competente, indipendente e imparziale, e il diritto ad una rapida decisione sul suo caso.

Articolo 38

1. Gli Stati parti s'impegnano a rispettare e a garantire il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, applicabili nei casi di conflitto armato e la cui tutela si estenda ai fanciulli.

2. Gli Stati parti devono adottare ogni possibile misura per garantire che nessuna persona in età inferiore ai 15 anni prenda direttamente parte alle ostilità.

3. Gli Stati parti devono astenersi dal reclutare nelle forze armate qualsiasi persona che non abbia compiuto il 15° anno di età ma non ancora il 18°.

Gli Stati parti si sforzeranno di dare la precedenza ai più anziani.

4. In conformità all'obbligo che loro incombe, in virtù del diritto internazionale, di proteggere la popolazione civile durante i conflitti armati, gli Stati parti devono prendere ogni possibile misura per garantire cura e protezione ai fanciulli colpiti da un conflitto armato.

Articolo 39

Gli Stati parti adotteranno ogni appropriata misura al fine di assicurare il recupero fisico e psicologico ed il reinserimento sociale di un fanciullo vittima di qualsiasi forma di negligenza, di sfruttamento o di sevizie, di tortura o di qualsiasi altra forma di trattamento o punizione crudele, inumana o degradante, o di conflitto armato. Tale recupero e reinserimento avrà luogo in un ambiente che favorisca la salute, il rispetto di sé e la dignità del fanciullo.

Articolo 40

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo accusato e riconosciuto colpevole di aver violato la legge penale ad essere trattato in un modo che risulti atto a promuovere il suo senso di dignità e di valore, che rafforzi

il suo rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali altrui, e che tenga conto della sua età, nonché dell'esigenza di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli assumere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima.

2. A tal fine, e tenuto conto delle pertinenti disposizioni degli strumenti internazionali, gli Stati parti devono garantire in particolare che:

a) nessun fanciullo sia perseguito, accusato o riconosciuto colpevole di aver infranto la legge penale a causa di atti od omissioni che non erano proibiti dal diritto nazionale o internazionale nel momento in cui furono commessi;

b) qualsiasi fanciullo sospetto o accusato di aver infranto la legge abbia almeno le seguenti garanzie:

I – essere considerato innocente fino a che la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata;

II – essere sollecitamente e direttamente informato delle accuse a suo carico, o all'occorrenza, tramite i suoi genitori o tutori, avere l'assistenza legale o di altra natura nella preparazione e presentazione della sua difesa;

III – avere la propria causa istruita senza indugi da un organo giudiziario o da un'autorità competente, indipendente e imparziale, in un'udienza equa e conforme alla legge, in presenza del legale o con altra adeguata assistenza, a meno che ciò non sia considerato contrario all'interesse superiore del fanciullo, in particolare in ragione della sua età o condizione, nonché di quella dei suoi genitori o tutori;

IV – non essere obbligato a testimonianza o a confessarsi colpevole, interrogare o far interrogare i testimoni a carico, ed ottenere la comparizione e la deposizione dei testimoni a discarico, in condizioni di uguaglianza;

V – se considerato colpevole di aver infranto la legge penale, presentare appello contro tale pronunciato e qualsiasi provvedimento ad esso conseguente presso un'istanza giuridica o a un'attività competente, indipendente e imparziale, di grado più elevato, come stabilito dalla legge;

VI – avvalersi dell'assistenza gratuita di un interprete, qualora non sia in grado di parlare o di comprendere la lingua utilizzata;

VII – avere il pieno rispetto della sua "privacy" in tutte le fasi del procedimento.

3. Gli Stati parti devono cercare di promuovere l'adozione di leggi, procedure, l'insediamento di autorità e di istituzioni riguardanti in modo specifico i fanciulli perseguiti o accusati o riconosciuti colpevoli di aver infranto la legge penale, e in particolare s'impegheranno a:

a) fissare un'età minima al di sotto della quale i fanciulli devono essere considerati non capaci di infrangere la legge penale;

b) adottare misure, ogniqualevolta risulti possibile e auspicabile, per trattare i casi di tali fanciulli senza far ricorso a procedimenti giudiziari, a condizione che il diritto umano e le garanzie legali siano pienamente rispettati.

4. Saranno previste norme relative alla tutela, all'orientamento e alla tutela, all'orientamento e alla supervisione, alla consulenza, all'affidamento familiare, a programmi di formazione educativa generale, professionale nonché a soluzioni alternative al trattamento istituzionale, al fine di garantire che i fanciulli vengano trattati in modo adeguato al loro benessere e proporzionato sia alla loro specifica condizione sia al reato commesso.

Articolo 41

Nessuna disposizione di questa Convenzione pregiudicherà il dettato di qualsiasi normativa che risulti più favorevole alla realizzazione dei diritti del fanciullo e che sia contenuta:

a) nella legislazione di uno Stato parte, oppure;

b) nel diritto internazionale in vigore in quello Stato.

PARTE SECONDA

Articolo 42

Gli Stati parti si impegnano a far conoscere diffusamente i principi e le norme della Convenzione, in modo attivo ed adeguato, tanto agli adulti quanto ai fanciulli.

Articolo 43

1. Al fine di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nella realizzazione degli obblighi da essi contratti in virtù della presente Convenzione, sarà istituito un Comitato sui diritti del fanciullo, che svolgerà le funzioni qui sotto indicate.

2. Il Comitato sarà composto di 10 esperti di alta qualità morale e riconosciuta competenza nel campo disciplinato dalla presente Convenzione. I membri del Comitato saranno eletti dagli Stati parti tra i loro cittadini ed agiranno a titolo personale, tenuto conto di un'equa ripartizione geografica nonché dei principali ordinamenti giuridici.

3. I membri del Comitato saranno eletti a scrutinio segreto sulla base di una lista di persone designate dagli Stati parti. Ciascuno Stato parte può designare una persona tra i suoi cittadini.

4. La prima elezione dei membri del Comitato avrà luogo non oltre 6 mesi a partire dalla data di entrata in vigore della presente Convenzione e successivamente ogni due anni. Almeno quattro mesi prima della data di ciascuna elezione, il Segretario generale delle Nazioni Unite invierà una lettera agli Stati parti con l'invito a sottoporli i rispettivi nominativi entro due mesi. Il Segretario generale preparerà quindi una lista in ordine alfabetico delle persone designate con l'indicazione degli Stati parti che le hanno designate e la sottoporrà agli Stati parti della Convenzione.

5. L'elezione sarà effettuata nel corso di una riunione degli Stati parti convocata dal Segretario generale nella sede delle Nazioni Unite. Alla riunione, per la validità della quale si richiede il quorum dei due terzi degli Stati parti, risulteranno elette quelle persone che avranno ottenuto il più alto numero di voti e la maggioranza assoluta dei rappresentanti degli Stati presenti e votanti.

6. I Membri del Comitato saranno eletti per un periodo di quattro anni. Se vengono nuovamente designati, sono rieleggibili. Il mandato di cinque dei membri eletti alla prima elezione scadrà al termine di due anni;

immediatamente dopo la prima elezione i nomi di questi cinque membri saranno sorteggiati dal Presidente della riunione.

7. In caso di morte di un membro del Comitato, o di sue dimissioni, o di suo impedimento ad assolvere il proprio compito per qualsiasi altro motivo, lo Stato parte che ha designato tale membro provvederà a designare un altro esperto tra i propri cittadini fino alla scadenza del rispettivo mandato, su approvazione del Comitato.

8. Il Comitato adotta il suo regolamento interno.

9. Il Comitato elegge il suo Ufficio per un periodo di due anni.

10. Le riunioni del Comitato si terranno normalmente presso la sede delle Nazioni Unite o in qualsiasi altro luogo appropriato deciso dal Comitato. Il Comitato terrà almeno una riunione l'anno. La durata delle sessioni del Comitato è fissata e modificata, se necessario, da una riunione degli Stati parti della presente Convenzione, previa approvazione dell'Assemblea generale.

10 bis. Il Segretario generale delle Nazioni Unite fornirà il personale necessario e i locali atti ad assicurare l'efficace adempimento delle funzioni del Comitato ai sensi della presente Convenzione.

11. (Con l'approvazione dell'Assemblea generale, i membri del Comitato istituito ai sensi della presente Convenzione, riceveranno emolumenti prelevati sul bilancio delle Nazioni Unite nelle modalità ed alle condizioni stabilite dall'Assemblea generale) oppure (Gli Stati parti sono responsabili delle spese dei membri del Comitato nell'adempimento delle loro funzioni).

12. (Gli Stati parti prendono a loro carico le spese relative allo svolgimento delle riunioni degli Stati parti e del Comitato compreso il rimborso alle Nazioni Unite di ogni spesa, quale i costi del personale e dei locali, sostenuta dalla Nazioni Unite ai sensi del paragrafo 10 bis di questo articolo).

Articolo 44

1. Gli Stati parti s'impegnano a sottoporre al Comitato, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, rapporto sulle misure da essi adottate per applicare i diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi compiuti nella realizzazione di questi diritti:

a) entro due anni dall'entrata in vigore della presente Convenzione per gli Stati parti interessati;

b) successivamente ogni cinque anni.

2. I rapporti redatti in base a questo articolo indicheranno i fattori e le eventuali difficoltà che impediscano agli Stati parti di assolvere pienamente gli obblighi previsti nella presente Convenzione.

I rapporti devono anche contenere informazioni sufficienti che consentano al Comitato di avere un'idea precisa in merito all'attuazione della Convenzione in quel paese.

3. Lo Stato che abbia presentato un rapporto iniziale completo non è tenuto nei successivi rapporti, trasmessi ai sensi del paragrafo 1/b, a ripetere le informazioni di base precedentemente fornite.

4. Il Comitato può richiedere agli Stati parti ogni ulteriore informazione relativa all'applicazione della Convenzione.

5. Il Comitato sottoporrà all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tramite il Consiglio economico e sociale, ogni due anni, rapporti sulle proprie attività.

6. Gli Stati parti s'impegheranno a garantire un'ampia diffusione ai loro rapporti nel proprio paese.

Articolo 45

Allo scopo di promuovere l'effettiva applicazione della Convenzione e di incoraggiare la cooperazione internazionale nel campo disciplinato della Convenzione medesima:

a) Le agenzie specializzate, l'UNICEF ed altri organismi delle Nazioni Unite hanno il diritto a farsi rappresentare in occasione dell'esame dell'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione facenti capo al loro mandamento.

Il Comitato può inviare le agenzie specializzate, l'UNICEF e qualsiasi altro organismo competente che riterrà appropriato a fornire pareri sull'applicazione della Convenzione nei settori di rispettiva competenza. Esso può invitare le agenzie specializzate e l'UNICEF a sottoporgli rapporti sull'applicazione della Convenzione nei settori di rispettiva competenza;

b) Il Comitato trasmette, se lo ritiene opportuno, alle agenzie specializzate, all'UNICEF e ad altri organismi competenti qualsiasi rapporto degli Stati parti che contenga una richiesta o indichi un bisogno di consulenza o di assistenza tecnica sulla base delle osservazioni e dei suggerimenti del Comitato eventualmente espressi su questa richiesta o indicazioni;

c) Il Comitato può raccomandare all'Assemblea generale di chiedere al

Segretario generale di intraprendere a suo nome studi su temi specifici relativi ai diritti del fanciullo;

d) Il Comitato può formulare suggerimenti e raccomandazioni in ordine generale basati sulle informazioni ricevute a norma degli articoli 44 e 45 della presente Convenzione, Tali suggerimenti e raccomandazioni saranno trasmessi ad ogni Stato parte interessato e sottoposti all'attenzione dell'Assemblea generale unitamente agli eventuali commenti degli Stati parti.

PARTE TERZA

Articolo 46

La presente Convenzione è aperta alla firma di tutti gli Stati.

Articolo 47

La presente Convenzione è soggetta a ratifica. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 48

La presente Convenzione resterà aperta all'adesione di qualsiasi Stato. Gli strumenti di adesione verranno depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 49

1. La presente Convenzione entrerà in vigore trenta giorni dopo la data del deposito presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del ventesimo strumento di ratifica o di adesione.

2. Per lo Stato che ratifichi la presente Convenzione o vi aderisca dopo il deposito del ventesimo strumento di ratifica o di adesione, la Convenzione entrerà in vigore trenta giorni dopo il deposito dello strumento di ratifica o di adesione da parte di tale Stato.

Articolo 50

1. Ogni Stato parte può proporre un emendamento e depositarne il testo presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il Segretario generale comunicherà le proposte di emendamento agli Stati parti e propone loro di informarlo se sono favorevoli alla convocazione di una conferenza degli Stati parti per esaminare dette proposte e metterle ai voti. Qualora nei quattro mesi successivi alla data di tale comunicazione, almeno un terzo degli Stati parti si pronuncerà a favore di tale conferenza, il Segretario generale convocherà la conferenza sotto gli auspici delle Nazioni Unite. Qualsiasi emendamento adottato dalla maggioranza degli Stati parti presenti e votanti alla conferenza verrà sottoposto all'approvazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

2. Qualsiasi emendamento adottato in conformità al paragrafo 1 di

questo articolo entra in vigore una volta approvato dall'Assemblea ed accettato dalla maggioranza dei due terzi degli Stati parti della presente Convenzione.

3. Dopo la sua entrata in vigore, l'emendamento vincola questi Stati che lo abbiano accettato, mentre gli altri Stati restano vincolati dalle disposizioni della Convenzione e da qualsiasi emendamento essi abbiano accettato, mentre gli altri Stati restano vincolati dalle disposizioni della Convenzione e da qualsiasi emendamento essi abbiano accettato.

Articolo 51

1. Il Segretario generale riceverà e comunicherà a tutti gli Stati il testo delle riserve apposte dagli Stati al momento della ratifica o dell'adesione.

2. Non sarà consentita una riserva incompatibile con l'oggetto e gli scopi della presente Convenzione.

3. Le riserve possono essere ritirate in qualsiasi momento mediante notifica indirizzata al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che ne informerà gli Stati parti. Tale notifica avrà effetto alla data in cui sarà stata ricevuta dal Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 52

Uno Stato parte può denunciare la presente Convenzione mediante notifica scritta al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La denuncia avrà effetto un anno dopo la data in cui il Segretario generale ne avrà ricevuto la notifica.

Articolo 53

Il Segretario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è il depositario della Convenzione.

Articolo 54

La presente Convenzione, i cui testi in arabo, cinese, francese, inglese, russo e spagnolo fanno ugualmente fede, sarà depositata presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L' IMPEGNO ISTITUZIONALE

Dal Rapporto sulla condizione dei minori in Italia, 1996

DEL VASTO “RAPPORTO SULLA CONDIZIONE DEI MINORI IN ITALIA 1996”, CHE HA AVUTO UN RISCONTRO NOTEVOLE DI STAMPA DOPO LA PRESENTAZIONE EFFETTUATA DAL MINISTRO LIVIA TURCO, RIPORTIAMO LA SOLA PARTE CHE RIGUARDA LA MAPPA DELL’IMPEGNO ISTITUZIONALE.

Il Rapporto è stato realizzato dall’Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della Convenzione stipulata con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali, sotto la direzione scientifica del prof. Carlo Alfredo Moro, Presidente del Centro Nazionale per la tutela dell’infanzia.

Il coordinamento di lavoro è stato assicurato dal Prof. Carlo Alfredo Moro, Paolo Onelli, Lucetta Tre Re, Valerio Betoli.

Hanno collaborato all’estensione del rapporto: Giuliana Andreucci (Funzionaria Area Sociale, Istituto degli Innocenti, Firenze), GianLuca Barbotti (Presidente Coordinamento Nazionale Comunità Minori), Alessandro Barchielli (Epidemiologo), Valerio Belotti (Coordinatore del Centro Nazionale di Documentazione sui Minori), Giovanni Bertini (Sociologo, Università di Trento), Sandro Castegnaro (Sociologo), Enzo Catarsi (Pedagogista, Università di Ferrara), Annamaria Colella (Responsabile Ufficio Minori, Regione Piemonte), Luigi Fadiga (Magistrato), Giovanna Faenzi (Dirigente Area socioeducativa e culturale, Istituto degli Innocenti), Aldo Fortunati (Dirigente Settore interventi sociali, Comune di San Miniato), Alberto Germanò (Docente di Diritto, Università di Roma), Marianna Giordano (Consulente familiare, vice presidente del MoVI), Danilo Massi (Insegnante, Responsabile Osservatorio Nazionale Handicap), Carlo Alfredo Moro (Presidente Centro Nazionale Tutela dell’Infanzia), Paolo Onelli (Responsabile Ufficio Minori, Dipartimento Affari Sociali), Carlo Pagliarini (Membro Osservatorio Nazionale Minori), Riccardo Poli (Pedagogista, Centro nazionale di Documentazione sui Minori), Stefano Ricci (Sociologo, Comunità di Capodarco), Mara Rosi (Pedagogista), Angelo Saporiti (Sociologo, Università di Campobasso), Antonella Schena (Documentalista, Centro nazionale di Documentazione sui Minori), Giovanni Sgritta (Sociologo, Università La Sapienza di Roma), Alfrida Tonizzo (Assistente sociale, ANFAA), Francesco Tonucci

(Psicologo, Istituto psicologia del C.N.R.), Letizia Tozzi (Funzionario Istituto degli Innocenti, Firenze), Lucerna Tre Re (Centro Nazionale di Documentazione sui Minori), Mauro Valeri (Dottore di ricerca in Sociologia, psicoterapeuta), Tiziana Vecchiano (Psicosociologo, Direttore scientifico della Fondazione Zancan), Roberto Volpi (Statistico, Centro nazionale di documentazione Minori).

Hanno inoltre collaborato, fornendo materiale documentario, suggerimenti ed indicazioni: Gianni Biondi (Psicologo e pediatra, direttore del Servizio psico-sociale dell'Ospedale pediatrico "Bambin Gesù" di Roma), Annamaria Dell'Antonio (Psicologa, membro Osservatorio Nazionale Minori), Fiorenza D'Ippolito (Dirigente medico, Ministero della Sanità - membro dell'Osservatorio Nazionale Minori), Valerio Ducci (Esperto organizzazione dei servizi), Mario Ferrari (Dirigente del Centro internazionale per lo sviluppo del bambino, Unicef, Firenze), Pier Luigi Rachele (Direttore generale Emigrazione Affari Sociali - Ministero Affari Esteri), Raymond Lorenzo (Architetto ed Urbanista), Francesco Malagnino (Direttore Ufficio Centrale Giustizia Minorile, Ministero di Grazie e Giustizia - membro Osservatorio Nazionale Minori), Demetrio Missineo (Direttore Ufficio Studi e Cooperazione Internazionale, Ministero dell'Interno, membro Osservatorio Nazionale Minori), Maria Grazia Nardiello (Dirigente Coordinatore Ufficio Studi Bilancio e Programmazione Ministero della Pubblica Istruzione - membro Osservatorio Nazionale Minori), Gabriella Olari (Responsabile Servizi Sociali Comunità montana valli del Taro e del Ceno - membro Osservatorio Nazionale Minori), Lina Pierro (Dirigente Ufficio Minori, Settore famiglia e politiche sociali - Regione Lombardia), Laura Salina (Funzionario Direzione Generale Rapporti di Lavoro, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - membro Osservatorio Nazionale Minori).

1. I CONCETTI ISPIRATORI DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER I MINORI

La convenzione Onu, seppur ha rappresentato un incisivo e compiuto documento di affermazioni di principio ha in qualche modo in Italia, come negli altri paesi industrializzati, dato sostanzialmente una conferma dell'adeguatezza del sistema giuridico esistente.

Questa certezza di civiltà ha ritardato un esame del potenziale impatto politico insito nelle sue affermazioni.

Si è avuta la tendenza a considerarla essenzialmente un riferimento giuridico e di valori più che un complesso programma anche di azioni legislative, amministrative ed economiche.

L'insieme dei diritti enunciati non è assurto ad organica griglia per la costruzione di politiche sociali ma, soprattutto, la sua visione globale non è stata utilizzata per predisporre un progetto politico capace di ispirare un intervento istituzionale che, oltre a riparare, sapesse anticipare e, addirittura, farsi agevolatore di sviluppo.

Gli impegni complessivi della Convenzione devono farsi, invece, concetti ispiratori delle politiche pubbliche a tutti i livelli e assumerli significa pianificare per assicurare protezione, promozione e partecipazione. E, in particolare, questo significa adottare un approccio nuovo nei rapporti fra le istituzioni e la gente e quindi anche verso i bambini: abbandonare forme sostitutive di intervento che creano inarrestabili spirali di dipendenza, lasciare schemi di lavoro basati su una posizione passiva e residuale del soggetto, superare il criterio di agire per categorie, entro le quali poi, di fatto, finiscono per essere confinate le esistenze delle persone; giungere ad una rottura delle rigidità dell'offerta dei servizi e delle prestazioni per modularle più da vicino sul ventaglio delle necessità, superare i consolidati confini disciplinari per una progettazione basata sulla ricomposizione dell'intervento, puntando invece sullo sviluppo delle reti di relazione, sulla valorizzazione dei potenziali e dei ruoli partecipativi.

L'interesse del bambino pretende questo allargamento di prospettiva. Deve essere quindi invertita la prassi che ne legge i bisogni e i diritti in maniera segmentata, senza tener conto del continuum che è il suo processo evolutivo e in modo avulso dal suo ambiente di vita, dalle reti parentali, solidali e amicali nelle quali trova invece l'ancoraggio e la difesa della sua soggettività.

Per attuare tutto questo le istituzioni devono adottare una prospettiva che lo ricolloca in un contesto familiare, in opportunità comunitarie e in un ambiente urbano e naturale che agevolino e non violino, come troppo spesso avviene, la sostenibilità della vita infantile e giovanile.

La famiglia rappresenta in questo approccio uno degli elementi fondamentali. Essa, infatti, non è solo la somma dei diritti individuali dei suoi membri bensì il soggetto sociale mediatore fra gli individui che ne fanno parte e la società. Per questo occorre che i responsabili delle politiche sociali tengano conto del fatto che la famiglia sta divenendo oggi sempre più piccola e più individualistica, isolata in un ambiente urbano spesso estraneo e innaturale, economicamente esposta, talvolta aperta al mondo esterno solo attraverso i media e più interessata all'acquisizione dei beni che al consolidamento dei valori.

A fronte di ciò, promuovere i diritti significa creare una circolarità positiva bambino - famiglia in cui quest'ultima viene vista non solo come luogo di bisogni ma anche di risorse, occasione strategica di progettualità individuali e collettive, di solidarietà e di sviluppo.

Vanno poste quindi le condizioni perché essa ritrovi la forza di rimettere in giuoco le sue responsabilità verso l'infanzia, ridefinisca le sue negoziazioni interne ed esterne, apra un nuovo rapporto dialettico con le istituzioni poste in posizione di ascolto, disposte a farsi sollecitatrici e agevolatrici di un recupero di sicurezza.

Lì il bambino potrà riconoscersi e identificarsi e in questa prospettiva, comprendere la relazione fra diritto e responsabilità. Il bambino potrà inoltre rappresentare il punto di vista nuovo per definire una domanda e una offerta che abbiano come obiettivo una qualità della vita che veda agevolata la sua corsa fra esigenze culturali, educative, di appoggio, di spazi, di tempi, di servizi sensibili ai bisogni del quotidiano.

La famiglia e il bambino escono in questo modo anche da una dimensione astratta, manifestano le loro differenze e originalità, assumono contorni precisi, abbandonando, sempre di più, quelli stereotipati di "caso sociale".

Gli utenti divengono gradualmente attori, soggetti di cambiamento nel quadro di un diverso modo di intendere e vivere i diritti e il rapporto fra istituzioni e cittadini, verso una socializzazione più informale dei bisogni, una valorizzazione delle competenze, una sollecitazione delle capacità di autodeterminazione di fronte agli elementi scatenanti delle difficoltà e delle crisi.

2. GLI IMPEGNI A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

L'articolo 44 della Convenzione Onu prevede che gli Stati sottopongano periodicamente al previsto Comitato rapporti sulle misure che hanno adottato per applicare i diritti riconosciuti e sui progressi compiuti nella realizzazione di questi.

L'intento sotteso a tale disposto è quello di far sì che i paesi, per rispondere all'esigenza di fotografare e monitorare la condizione dell'infanzia, facciano della conoscenza dei fenomeni una presa di coscienza politica e sociale. Vi è, cioè, insita una spinta a mettere in opera un progetto articolato di azioni per tenere sotto controllo l'evoluzione e le eventuali difficoltà che possano influire sul grado di applicazione della stessa.

Ha confermato questo ruolo programmatico della Convenzione anche la Dichiarazione mondiale dell'infanzia sottoscritta il 30 settembre 1990 fra i Capi di Stato di varie nazioni fra cui l'Italia. Tale Vertice aveva come scopo quello di stabilire le basi per collocare concretamente l'interesse del bambino nel flusso principale delle scelte politiche delle Nazioni.

Il Piano di Azione, che lì venne individuato come atto cardine della pianificazione, viene proposto dalla Dichiarazione quale strumento per la messa a fuoco delle mete da raggiungere e per la definizione di traguardi ed azioni coerenti per tutti i livelli istituzionali.

Mettere in relazione il Piano Nazionale con il decentramento significa consentire il coordinamento delle scelte, delle azioni e delle risorse, accrescere al contempo l'impegno delle autorità locali, giustificare la ricerca di eventuali ulteriori fonti finanziarie, produrre competitività e motivazione, aumentare la consapevolezza della popolazione, garantire la partecipazione nella preparazione e realizzazione dei programmi.

Ovviamente le funzioni, gli attori e le condizioni che influenzano i Piani nazionali presentano varie dimensioni: da quella politica, a quella tecnica, a quella finanziaria, a quella della mobilitazione sociale ed infine le dimensioni delle risorse umane e dell'organizzazione. Pertanto sarà necessario che, di tutte queste, il Piano d'Azione e le sue successive fasi operative tengano conto.

I paesi industrializzati che hanno predisposto tale Piano, più che assumere gli obiettivi di decade che il Vertice aveva individuato - che risentono nelle loro scelte prioritarie della necessità di stabilire impegni forti in ordine ai temi della sopravvivenza e dello sviluppo - hanno teso ad utilizzarlo

come progetto operativo rispetto agli obiettivi della Convenzione e quindi come un'occasione di concerto, di visibilità, di impulso, di valutazione, di praticabilità e di verifica, come un metodo cioè per perseguire il difficile obiettivo di rendere coerenti, organiche ed avanzate le politiche nazionali e locali per l'infanzia.

Anche il Consiglio d'Europa ha sentito la necessità di avviare un'analisi e riflessione complementare della Convenzione Onu per stimolarne l'applicazione e per meglio valutarla rispetto alla realtà dei paesi membri. I documenti prodotti si caratterizzano per il superamento del taglio universalistico e per una maggiore aderenza al modello di sviluppo europeo. Essi hanno teso ad enucleare alcuni principi capaci di supportare la definizione di una strategia di azioni e l'adozione di nuovi metodi e strumenti.

Come si rileva dalla recente raccomandazione n. 1286, tale strategia si articola essenzialmente in alcuni punti miranti a fare dei diritti del bambino una priorità nazionale:

- adottare a livello nazionale e locale una politica attiva per l'infanzia in modo da ottenere la piena applicazione della Convenzione e che consideri il miglior interesse del bambino un principio guida di tutte le azioni;
- rendere il bambino più visibile attraverso la raccolta sistematica di informazioni, dettagliate per genere ed età, di statistiche comparabili, con le quali rendere possibile l'identificazione dei loro bisogni e le questioni che richiedono priorità nell'azione politica;
- adottare un approccio globale, incisivo e coordinato che incoraggi la realizzazione di strutture multidisciplinari e la creazione di coalizioni nazionali;
- nominare un difensore dell'infanzia o altra struttura, cui sia data garanzia di indipendenza e le responsabilità per migliorare e promuovere la vita e le condizioni dei bambini, che sia accessibile al pubblico anche attraverso la creazione di uffici locali; assicurare, specialmente a livello di decisione politica, che l'interesse e i bisogni dei bambini siano adeguatamente considerati, introducendo metodi quali la valutazione del child impact statement, che offre il mezzo per determinare il probabile impatto sui bambini di ogni proposta legislativa, regolamento e di ogni altra misura adottata; investire sui bambini e dar loro priorità di bilancio, destinando risorse adeguate anche in relazione a quelle destinate ad altre fasce di

popolazione e ciò sia a livello nazionale che regionale e locale;

- garantire il coinvolgimento delle diverse organizzazioni nazionali ed internazionali che operano nella cura dell'infanzia.

Sulla base di questi elementi il documento raccomanda alcune priorità di azione, così come sottolinea l'importanza dei media, della formazione, della partecipazione a tutti i livelli sociali e, infine, della promozione della cooperazione internazionale, indicando che non meno dello 0,7 per cento del Pil venga destinato a favore di quest'ultima e che almeno il 20 per cento di questo stanziamento vada utilizzato per i servizi sociali di base, indispensabili per lo sviluppo umano.

3. GLI IMPEGNI A LIVELLO NAZIONALE

Il percorso fatto

Le sollecitazioni internazionali non hanno trovato il nostro Paese inerte. Fin dal 1987 - X legislatura Governo Gorla - era stata prevista l'istituzione di un Ministro per gli Affari Sociali e l'istituzione del Dipartimento Affari Sociali presso la Presidenza del Consiglio è fatta con DPCM 13. 2. 1990, n. 109. All'inizio dell'XI legislatura - Governo Amato, DPCM 17. 7. 1992 - nel decreto di attribuzione di deleghe di funzioni al Ministro Senza Portafoglio per gli Affari Sociali, venne ufficialmente prevista la delega per la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un "Osservatorio Nazionale sui problemi dei Minori".

In questa prospettiva di approfondimento delle problematiche minorili l'allora Ministro Bompiani istituì tre diversi gruppi di lavoro che giunsero alla predisposizione di una bozza di "Statuto dei diritti e dei doveri del minore".

Tale delega persisteva nel mandato al successivo Ministro Conti, che giunse alla redazione di una proposta di legge-quadro sulla materia presentata in Parlamento ma decaduta per fine legislatura.

Nel decreto di delega al Ministro Ossicini (Governo Dini DPCM 23. 1. 1995) la previsione dell'Osservatorio veniva ancora una volta riconfermata.

L'8 febbraio 1995 la Camera dei Deputati approvava a grandissima maggioranza (475 favorevoli, 3 contrari e 16 astenuti) una risoluzione che sollecitava la definizione di una politica organica per l'infanzia.

Sulla base di tale risoluzione, nel luglio dello stesso anno si insediava ed iniziava i suoi lavori una Commissione Speciale che assumeva l'impegno di sostenere e garantire l'adozione di un progetto organico di politiche per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La decisiva presa di posizione della Camera rafforzò anche l'azione governativa già tesa all'istituzione degli strumenti idonei a sostenere tale progetto talché si giunse, il 20. 3. 1995, all'adozione da parte del Ministro Ossicini del Decreto di istituzione dell'Osservatorio con compiti di supporto alla definizione delle priorità di intervento e di un Centro Nazionale di tutela per l'infanzia con compiti di ricerca, documentazione e analisi di dati statistici, legislativi e bibliografici, e di attivazione di iniziative tese all'approfondimento di tematiche e alla promozione di attenzione ai temi

dell'infanzia. A maggio anche l'Osservatorio si insediava ed iniziava la sua attività su quattro livelli di problemi:

- servizi sociali per l'infanzia
- l'adozione internazionale e la convenzione internazionale de l'Aia
- violenza sui minori
- bambini e televisione

Il 16 ottobre 1995 prendeva il via anche la realizzazione del Centro di Documentazione Nazionale sull'infanzia a seguito di convenzione stipulata con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, cui era affidato oltre il compito di raccolta e integrazione dei tre livelli di dati statistico, legislativo e bibliografico, anche quello di predisporre la bozza di questo primo rapporto sulla condizione dell'infanzia in Italia.

Entrambe le attività sono volte a contribuire alla definizione di indicazioni programmatiche da parte dell'Osservatorio e alle scelte di politica di settore e di priorità da parte del Ministro.

Da parte sua la Commissione parlamentare procedeva all'esame di varie proposte di legge relative all'infanzia (n. 145, 1203 e 2091). Tutte prevedevano, fra l'altro, un Osservatorio governativo, tutte auspicavano l'istituzione di analoghi osservatori a livello regionale, la 2091 parlava anche di Osservatorio Parlamentare.

La Commissione giungeva infine, anche a seguito delle sollecitazioni dello stesso Ministro in apposita audizione, alla conclusione che serviva un fondamento normativo e un congruo finanziamento per dare forza e continuità all'attività di uno strumento centrale di supporto alla programmazione e di documentazione e analisi.

La fine della legislatura ha visto il varo da parte della la Commissione Speciale di un testo stralcio unificato. Il primo dei cinque articoli istituiva una Commissione Bicamerale con compiti di indirizzo e controllo sull'attuazione concreta degli accordi internazionali e della normativa inerente la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

L'articolo 2 istituiva presso la Presidenza del Consiglio, Dipartimento Affari Sociali, l'Osservatorio Nazionale per l'infanzia cui veniva attribuito il compito di elaborare lo schema del Piano di Azione Nazionale di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva da presentarsi ogni due anni alla Commissione stessa per il parere e da

sottoporre poi all'approvazione del Governo.

Detto piano era previsto divenire parte integrante degli atti di indirizzo politico e di pianificazione economico-finanziaria.

Era altresì attribuito all'Osservatorio il compito di predisporre il rapporto sui progressi di attuazione della Convenzione Onu.

Gli ultimi tre articoli prevedevano l'istituzione di un Centro Nazionale di documentazione e analisi quale braccio operativo dell'Osservatorio, l'istituzione di analoghi strumenti da parte delle Regioni e, infine, la previsione di un idoneo finanziamento.

Gli impegni del nuovo Parlamento

Nella legislatura che si apre il Parlamento testé eletto dovrà dare nuovo impulso all'impegno legislativo di tutela e di promozione della personalità minorile.

Un compito doveroso ma che sarà certamente reso più agevole dal fatto che non solo le forze oggi di governo, ma anche quelle oggi di opposizione, hanno comunemente riconosciuto nei loro programmi elettorali la indispensabilità di alcuni interventi legislativi nel settore minorile per migliorare la qualità della vita dei giovani e per assicurare una più compiuta tutela dei loro diritti. Ci sembra opportuno riferire, sia pure per accenni, alle progettazioni effettuate.

Tutti i programmi - sia pure con sfumature diverse - propongono significativi interventi nei confronti del sistema scolastico per renderlo sempre più adeguato alle esigenze formative del giovane e per dare, come esplicitamente afferma il programma dell'Ulivo "alle persone l'opportunità di sfruttare al meglio il proprio talento e gli strumenti per scegliere nella società, nel mercato del lavoro e per partecipare alla vita politica e culturale". Appare comune l'impegno per sostenere la famiglia, riconosciuta come un bene in sé che va tutelato come "bene pubblico": non si tratta solo di predisporre - come pur è necessario - misure di natura finanziaria a favore della famiglia (con particolare attenzione ai consultori familiari) e di rendere il mercato del lavoro sufficientemente flessibile in modo da soddisfare le esigenze familiari soprattutto, ma non solo, delle lavoratrici madri. In particolare sia il programma dell'Ulivo che quello del Polo della Libertà sottolineano la necessità di una più incisiva politica legislativa a favore dell'infanzia.

Nel programma dell' Ulivo si legge:

- che deve essere riesaminato l'intero ordinamento giuridico allo scopo di eliminare o aggiornare norme incompatibili con i principi della Convenzione dell'Onu e di adeguare il quadro normativo in conformità alle esigenze e alla sensibilità della società moderna e progredita,
- che deve essere elaborato un nuovo “statuto del minore” che deve riguardare sia gli aspetti giuridici (civile, penale, processuale e dell'ordinamento giudiziario) sia gli aspetti amministrativi e sociali (scuola, formazione professionale, lavoro, sport e tempo libero);
- che è anche indispensabile, per garantire il minore, attuare misure di sostegno alle famiglie che, per ragioni di ordine economico e sociale, non sono in grado di assolvere adeguatamente al proprio compito primario relativo al mantenimento, all'educazione e all'istruzione dei figli, in particolare con strumenti per combattere in modo efficace il preoccupante fenomeno dell'abbandono scolastico;
- che è necessario promuovere l'educazione alla salute e diffondere l'attenzione ai valori e all'importanza delle pratiche sportive, prevenire e rimuovere le numerose forme di disagio che si frappongono ad un pieno sviluppo della personalità con interventi che riguardano la separazione dei genitori, le situazioni di violenza ed abuso, i minori coinvolti nella criminalità organizzata, i minori che hanno a che fare con la criminalità organizzata;
- che deve essere dedicata una specifica cura per prevenire o scoprire tempestivamente le situazioni di abbandono; per ridurre la piaga dei ricoveri in istituto, per promuovere l'affido; per favorire il mantenimento della responsabilità di entrambi i genitori in caso di separazione o divorzio; per agevolare l'adozione internazionale;
- che vanno contrastate le tendenze della criminalità organizzata che sfrutta l'inesperienza, la mancanza di impegno scolastico, lo stato di bisogno economico per arruolare minori;
- che va data soluzione alla drammatica situazione dei carceri minorili anche attuando le misure alternative alla detenzione previste dalla legge.

Nel programma del Polo si prevede la necessità:

- di migliorare la legislazione a favore dei minori e le forme di controllo

degli investimenti direttamente rivolti agli incentivi delle politiche minorili;

- di creare un unico organo giudiziario che possa decidere sui temi della famiglia unificando le competenze disperse tra tribunale ordinario e tribunale per minorenni;

- di rivedere le norme in tema di affidamento dei minori in caso di separazione dei genitori;

- di prevedere una legge di riordino dei servizi sociali che stabilisca degli standard minimi di riferimento per gli interventi sul disagio;

- di istituire un Ufficio di Pubblica tutela in ogni capoluogo di Provincia,

- di incrementare i programmi formativi rivolti alle forze dell'ordine, all'autorità giudiziaria ed agli operatori sociali per evitare che interventi grossolani possano complicare situazioni già molto preoccupanti;

- di semplificare le norme sull'adozione sia nazionale che internazionale per venire incontro in modo sollecito alle esigenze dell'infanzia abbandonata o semiabbandonata;

- di attivare forme di controllo sul territorio per prevenire lo sfruttamento del lavoro minorile, della pornografia, della prostituzione infantile;

- di dare attuazione al diritto alla riservatezza e all'anonimato dei bambini.

Tutti i programmi dedicano poi una particolare attenzione al tema dei servizi. Il programma dell'Ulivo in particolare, propone la approvazione di una "legge quadro" di riforma del sistema socio-assistenziale sulla base dei seguenti principi e linee guida: una concezione di Stato sociale come "casa comune" di tutti e non solo dei poveri cercando un equilibrio nuovo tra i servizi per tutti e selettività; la gestione integrata tra i servizi sociali e sanitari da realizzare attraverso il distretto sociosanitario: l'integrazione tra le diverse professionalità impegnate al servizio della persona, attribuzione di responsabilità dell'Ente locale vincolandolo alla gestione integrata dei servizi secondo ambiti territoriali omogenei seguendo le indicazioni della Legge 142/90 (associazione tra comuni, accordi di programma con le aziende Usl); indicazione delle aree problematiche per rispondere ai bisogni che possono essere soddisfatti solo operando con una forte integrazione sociosanitaria (tra essi quelli dell'infanzia e dell'adolescenza); indicazione delle priorità con cui attribuire ai diversi settori di intervento il finanziamento pubblico; riaffermazione della titolarità pubblica ma anche della possibilità di attribuire la gestione di servizi a soggetti di natura

diversa; istituzioni di Osservatori nazionali su specifici fenomeni; ridefinizione dei processi formativi. Sulla base di questi programmi, per molti aspetti comuni, sarà possibile - se le forze politiche vorranno tener fede alle loro promesse e ai loro impegni elettorali - realizzare nel prossimo quinquennio di legislatura quell'organico programma legislativo che da molti anni invano si attende per assicurare al minore una più efficace attuazione dei diritti che gli sono stati riconosciuti.

Esamineremo nell'ultima parte di questo rapporto gli interventi legislativi che appaiono più urgenti per garantire più compiutamente i diritti del minore e per meglio adeguare il nostro ordinamento interno alla Convenzione internazionale a cui il nostro Paese ha aderito.

Qui è solo necessario sottolineare la necessità che la legislatura, che si è recentemente aperta, ponga come prioritario l'impegno per l'infanzia e l'adolescenza superando finalmente una strategia della disattenzione per questi problemi che purtroppo ha caratterizzato gran parte delle precedenti legislature.

4. GLI IMPEGNI A LIVELLO LOCALE

L'utilizzo della Conferenza Stato Regioni, che risiede permanentemente presso la Presidenza del Consiglio, come strumento di convergenza centro-periferia, rappresenta un ulteriore tassello nel disegno di una strategia qualificante che voglia trasferire le priorità nazionali in impegni anche a livello locale e affinché questi si trasfondano nelle determinazioni politiche, legislative e amministrative delle Regioni.

La recente iniziativa di utilizzo di tale strumento per definire le linee guida per la realizzazione di interventi urgenti a favore della popolazione minorile ha confermato non solo la compatibilità fra esigenze di coordinamento e di indirizzo e quelle di autonomia ma anche l'occasione di fare patrimonio del *feedback* rappresentato dalle esperienze a livello locale.

È importante tener conto, infatti che a quasi venti anni, seppur con risultati non proprio soddisfacenti e molto disomogenei, al sistema delle autonomie è stato assegnato un ruolo essenziale nella gestione delle politiche sociali. Tale sistema è il protagonista del passaggio dalla fase di proclamazione dei diritti ad una politica locale tesa ad assicurare le condizioni per la tutela reale ed efficace dei diritti stessi. Non si può più attendere, quindi, nell'adozione di iniziative incisive perché in ogni Regione sia sostenuta e accelerata l'adozione di quegli atti che consentano la messa a disposizione dei Comuni degli strumenti previsti dalla legislazione per garantire la salute e l'integrazione sociale delle famiglie, dei bambini e degli adolescenti.

Recenti provvedimenti (L. n. 142/190, D. Lgs. n. 502/92 e n. 517/93) hanno reso molto più complesso il riordino dei servizi territoriali tanto è che non sono molte le Regioni che vi hanno provveduto definendo al contempo gli strumenti e le metodologie per la programmazione, alla luce della nuova normativa. Le leggi di riordino e i piani regionali dei servizi sociali - con le indicazioni per i raccordi con le Aziende Usl e per l'individuazione delle forme di cooperazione sono atti indispensabili per permettere al Comune di svolgere appieno, in forma singola o coordinata, il proprio ruolo di tutela dei diritti del minore e di dare corpo agli impegni politici e istituzionali assunti nei confronti della popolazione.

In sostanza, urge che tutti i Comuni dispongano di un quadro di riferimento normativo e programmatico che permetta loro di predisporre i "piani di zona", necessari per superare la gestione assistenziale degli

interventi e mirare alla progettualità per il conseguimento degli obiettivi di piano. Occorre quindi riflettere su quali iniziative prendere per dare supporto ai Comuni, al fine di facilitare l'impiego corretto delle metodologie e degli strumenti di programmazione e vanno anche individuate e fatte crescere le competenze professionali necessarie ad affermare una cultura orientata ad agire per progetti.

Il bambino come indicatore del vivere nella città

Allorquando si parla di impegni istituzionali a livello locale non si può ritenere esaurito l'argomento senza porre l'accento sulle forme del particolare disagio che la vita nelle aree urbane crea ai bambini e ai ragazzi e quindi sugli impegni che su questo piano devono essere improcrastinabilmente assunti.

Centinaia di migliaia di essi, nei vecchi centri storici di molte città meridionali o nei ghetti sorti rapidamente nelle grandi periferie, vivono in un ambiente ostile e indifferente.

La politica urbanistica degli anni sessanta e settanta è stata caratterizzata dalla costruzione di complessi abitativi di cintura ad alta densità: sobborghi anonimi, spesso scollegati dal tessuto storico urbano, raramente provvisti di spazi esterni adatti alla socializzazione e al gioco infantile. Contemporaneamente la politica industriale e dei trasporti ha quasi esclusivamente favorito l'automobile, creando livelli intollerabili di traffico, incidenti ed inquinamento atmosferico. Questi rischi, sommati al crescente fenomeno della microcriminalità di strada coinvolge i bambini o altrimenti li relega nell'ambiente domestico, spesso in solitudine.

La città contemporanea è così sempre più lontana da suoi abitanti, grandi e piccoli. I piani e i progetti municipali continuano a considerare di più la sua fisicità, la sua economia, marginalizzandone la cultura, i rapporti, le occasioni di socialità.

La città si è sviluppata attraverso la separazione e specializzazione. La separazione e specializzazione degli spazi, delle funzioni, delle competenze (nelle periferie si dorme e per questo non serve il verde, il verde è nei parchi. Il divertimento nella zona dei cinema Poi c'è l'ospedale, il luogo della malattia, l'ipermercato, il luogo delle compere, l'asilo nido, il luogo dei bambini; l'ospizio, il luogo degli anziani).

Ancora una volta chi ha sofferto e soffre di più in questa situazione sono

i cittadini meno potenti. In particolare, e in maggior misura, sono i bambini e i ragazzi che sopportano inestimabili danni della città contemporanea che è funzionale a scopi incongrui ai “bisogni” infantili di esplorazione, di immaginazione e creatività. Queste mancate occasioni segnano non soltanto gli stessi bambini ma la società nel suo insieme.

La città è stata pensata, progettata e valutata assumendo come parametro il cittadino medio, che corrisponde all'elettore forte, che ha le caratteristiche di adulto, maschio e lavoratore. In questo modo la città si è persa i cittadini non adulti, non maschi e non lavoratori. Occorre sostituire il cittadino medio con il bambino. Abbassare l'ottica della amministrazione fino all'altezza del bambino, per non perdere nessuno dei cittadini.

Non si tratta solo di realizzare iniziative, opportunità, strutture nuove per i bambini. Non si tratta solo di difendere i diritti di una componente sociale debole. Non si tratta di modificare, aggiornare, migliorare i servizi per l'infanzia (che rimangono naturalmente un dovere della pubblica amministrazione) Si tratta di assumere un'ottica nuova, una filosofia nuova nel valutare, programmare, progettare e modificare le città, presumendo che se la città sarà adatta ai bambini, sarà adatta per tutti.

Può darsi che qualche necessità vada poi esaminata in maniera specifica (il gradino che non permette di muoversi al paraplegico non molesta il bambino), ma se la città sarà sensibile ai bisogni dei bambini, vuol dire che avrà imparato a farsi carico dei bisogni di tutti.

Per un'amministrazione comunale ciò vuol dire accettare un confronto continuo con i problemi, i diritti, le necessità dei bambini, sicura che la soluzione di quelli sia la strada giusta per risolvere quelli di tutti. Vuol dire accettare un conflitto che non avrà termine, anche se sarà sempre di grande ricchezza e di alta cultura, perché il conflitto fra il bambino e l'adulto è permanente, non terminerà mai, si sposterà sempre un po' più avanti. Vuol dire considerare la città come un laboratorio, luogo di ricerca, dove si è disposti a rovesciare completamente l'ottica, le prospettive, gli obiettivi.

Attualmente i cittadini che pure soffrono i mali della città, non chiedono, almeno in forma esplicita, una riforma così radicale e quindi un progetto come questo non costituisce un obbligo per gli amministratori, ma una vera e propria scelta.

Una scelta personale che il Sindaco deve fare e garantire. E' una scelta considerata un impegno per una verifica trasversale e continua di qualunque piano della attività di tutti gli assessorati e di tutte le scelta amministra-

tive, da quelle urbanistiche a quelle sanitarie, da quelle dell'organizzazione dei tempi a ciò che resta come tempo libero, a quelle commerciali.

Scoprire i margini per riprogettare il tessuto cittadino significa dare il via, come è stato detto, al “tempo della manutenzione”, quella dei rapporti interpersonali e sociali, del territorio e delle risorse, dei servizi flessibili. Ridurre il danno oltre che costruire il nuovo secondo altre logiche.

“Ripensare, riutilizzare, riconoscere, recuperare” possono essere intanto gli atteggiamenti immediati e poco costosi per connettere l'operato delle istituzioni alla esigenze della gente: percorsi pedonali e ciclabili, spazi verdi elementari, cortili, punti d'incontro, piani di piccolo recupero urbano progettato assieme ai ragazzi e alle famiglie, riconoscimento del bisogno e del diritto del giuoco, iniziative di recupero dell'identità storica cittadina, segnalazioni riconoscibili dai ragazzi non sono che alcune piccole fra le enormi possibilità per iniziare questo processo.

5. IL PIANO DELLA SPESA

L'articolo 4 della Convenzione Onu prevede che gli Stati si impegnino ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi ed altri necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione entro i limiti delle risorse di cui dispongono.

Preliminare a ogni analisi del problema è apparsa pertanto l'interpretazione del concetto di "limiti delle risorse disponibili". Ciò è oggetto di dibattito sia da parte delle Nazioni Unite che di organismi non governativi: dibattito che si è sviluppato lungo due filoni principali:

- l'opportunità di non restringere la valutazione alle sole risorse economiche, direttamente e indirettamente impegnate, ma di allargare lo sguardo valutando ampiamente il peso delle risorse umane e organizzative pubbliche e private utilizzabili e mobilitabili;
- la possibilità di giungere a un impegno di assunzione dell'infanzia quale priorità nel budget da parte degli Stati e alla determinazione di parametri minimi, in termini di Pil, da considerare come vincoli di destinazione, garantendo nel frattempo almeno la spesa storica.

Contrariamente a ciò l'analisi dell'andamento della spesa sociale nei vari paesi europei ha dimostrato come l'Italia sia tra quelli che hanno operato negli ultimi decenni il più drastico ridimensionamento della spesa, in rapporto al Pil, nel settore dei trasferimenti alle famiglie e sia tra quelli con la quota minore nel settore dell'istruzione e della salute.

Se occorre cambiare è necessario prima di tutto conoscere e non è facile conoscere quanto si spende per l'infanzia in un qualsiasi Paese. Ciò per molti motivi. Intanto questo significa entrare in tutti i complessi e frastagliati meccanismi che regolano le politiche sociali, all'interno delle quali quelle per l'infanzia rappresentano solo un settore. In secondo luogo perché la conoscenza della spesa comporta di ripercorrere il sistema delle competenze istituzionali, delle farraginose procedure di ripartizione e assegnazione delle risorse (dallo Stato giù giù fino al sistema delle autonomie locali) e delle carenze informative, tecnologiche e manageriali che a queste procedure sovente si accompagnano. Infine perché la "spesa per l'infanzia" è tutt'altro che un capitolo settoriale di spesa perfettamente enucleato e definito. Ed è espressamente quest'ultimo punto quello che determina la

difficoltà di tutto il resto, giacché nessuna proposta organica è neppure avanzabile fino a quando non sarà chiarito quali sono i confini della spesa in questione, che cosa essa comprende e che cosa, viceversa, ne resta fuori.

Sarebbe il caso, in proposito, distinguere tra diverse possibilità di spesa in relazione al legame più o meno stretto che queste hanno con l'oggetto in questione, vale a dire: spesa di pertinenza, comprendente i soli capitoli di spesa di esclusiva pertinenza dell'infanzia e dell'adolescenza e di nessun altro settore (la spesa per gli asili nido, tanto per fare un esempio, non è ascrivibile ad alcuna altra categoria o gruppo sociale: essa è senza residui attribuibile all'infanzia, e questa attribuzione è esclusiva); spesa rilevante, comprendente tutti quei capitoli di spesa che, pur potendo a buon diritto essere ascritti anche all'infanzia, non di meno possono fare riferimento pure ad altre categorie o gruppi sociali (la spesa sanitaria per la maternità, la spesa per i parchi pubblici, tanto per citare delle voci), la spesa di contorno o di sfondo, infine, nella quale possono rientrare tutti quei capitoli di spesa che, pur non potendo essere imputati a questa fascia d'età, tuttavia vanno in qualche modo a incidervi.

Occorre mettere mano preliminarmente a una classificazione della spesa se si intende davvero arrivare a misurare le risorse destinate ai minori, i limiti entro cui possono oscillare gli eventuali parametri ai quali commisurarle è o costringerle.

Un'operazione siffatta non conduce di per sé alla chiarezza, alla trasparenza, all'equità della spesa. Essa, infatti, dovrebbe incontrarsi, per essere davvero efficace in queste direzioni, con altre linee di azione quali, ad esempio:

- l'esistenza di un "punto" di coordinamento governativo legittimato alla definizione (sulla base di indicatori quali-quantitativi da stabilire) dell'articolazione, del peso relativo e dei contenuti delle politiche sociali e, tra queste, di quelle per l'infanzia;
- l'adozione di una legge quadro nazionale di riforma dell'assistenza e dei servizi sociali che non abbia la pretesa di stabilire tutto e di tutto, ma che si ponga piuttosto il problema di evitare la babele attuale e di ricondurre le politiche sociali a un minimo comune denominatore omogeneo su tutto il territorio nazionale, di snellire e decentrare, di indirizzare e valutare;
- lo sviluppo di una politica che punti a dotare la pubblica amministrazione di competenze nuove - anche acquisibili fuori dagli schemi usuali -

per la programmazione e la gestione, il marketing sociale e il controllo di strumenti conoscitivi e tecnologici adeguati a questi scopi.

Gli esiti di una rilevazione complessiva della spesa da attivare da subito sono indispensabili non solo per comprendere l'attuale situazione, bensì per affrontare una futura corretta impostazione programmatica.

Questo sarà utile anche per collocare e salvaguardare le politiche a favore dell'infanzia all'interno del nuovo modello di welfare verso cui il Paese si sta orientando.

Infatti è evidente che il vecchio modello di welfare per ragioni socio-culturali ed economiche non è più capace di rispondere ai nuovi bisogni resi ancor più acuti dalla progressiva incapacità della società civile di prevenire e riassorbire le situazioni di esclusione né di rispondere alla pressione generalizzata al cambiamento.

Insistono oggi sui servizi sociali esigenze di riduzione dei costi, a fronte di un incremento qualitativo e quantitativo dei bisogni da soddisfare e del progressivo sviluppo di nuovi ruoli partecipativi e di controllo da parte della comunità locale.

La conoscenza della spesa sociale appare ancor più necessaria per l'approssimarsi della prospettiva del federalismo che implicherà per la sua stessa natura non pochi riflessi sulle politiche sociali e sulle possibilità di coniugare equità con solidarietà ed affrontare le divaricazioni esistenti fra le varie aree del nostro paese.

Per uno stato sociale dibattuto fra logiche di decentramento e di riequilibrio il possesso di questi elementi e di strumenti di razionalizzazione diviene irrinunciabile.

All'orizzonte anche uno scenario di un'Europa poco sociale deve far riflettere. Un focus più ampio sull'intero ventaglio di questi fenomeni da parte dell'Unione Europea si impone se non si vuol ridurre la soluzione dei problemi sociali al puro campo economico. (L. 14 ottobre 1957, n. 203, modificata dal trattato di Maastricht del 1992). Fra l'altro il trattato sull'Unione Europea non tiene in alcun conto gli aspetti legati all'infanzia.

Per rappresentare tali interessi e sollecitarne l'attenzione alla Conferenza intergovernativa del 1996 diversi organismi non governativi di vari paesi si sono associati per chiedere la revisione di alcune parti del trattato.

Dalle elaborazioni che questo Forum ha effettuato risulta che finora nessun governo ha incluso i temi dell'infanzia e della gioventù nei docu-

menti di preparazione alla Conferenza Intergovernativa di quest'anno.

La conferenza è invece il solo modo di rivedere il trattato e il ruolo di presidenza italiana nel semestre corrente rappresenta o avrebbe rappresentato una opportunità unica.

Tanto per fare un esempio, una delle proposte di emendamento riguarda il capo III del Titolo VIII del trattato che si intitola "Istruzione, Formazione professionale e Gioventù".

All'interno del capo, gli artt. 126 e 127 trattano rispettivamente di istruzione e formazione (temi su cui vi è giustamente estrema sensibilità anche come mezzi per abbassare gli indici di disoccupazione), ma non esiste un articolo che si occupi specificamente della gioventù.

Vi è anche una scarsa attenzione ai problemi dei ragazzi nei piani della stessa Unione laddove si determinano gli obiettivi prioritari e le integrazioni economiche alle azioni degli stati membri. Il programma a medio termine di azione sociale 1995/1997 dell'Unione Europea considera infatti fra le priorità il lavoro, l'istruzione e la formazione ed apre solo una limitata sfera d'interesse verso l'esclusione sociale. Per questo sarebbe importante che i singoli Stati - anche per aprire in questo campo un'azione di politica comunitaria - richiedessero una maggiore presenza di queste tematiche nonché di concordare una convergenza sui parametri sociali (povertà, criminalità giovanile ecc.) alla pari della convergenza sui parametri monetari. Per quanto ci riguarda si impone quindi una doppia azione: verso l'Unione Europea per la sensibilizzazione rispetto ai problemi sociali e in particolare a quelli della fascia 0-18 e verso il Paese per l'acquisizione di capacità progettuali per la presentazione delle iniziative da ammettere al contributo. Ciò consentirebbe di attingere non poche risorse, alla pari di molti altri paesi europei, che potrebbero ben integrare quelle nazionali e caratterizzarsi per una destinazione mirata capace di coniugare programmazione e trasparenza.

Gli interventi a livello nazionale

1. L'ATTIVITA' LEGISLATIVA

Il nostro Paese - nell'ultimo ventennio - ha elaborato sul piano giuridico uno statuto dei diritti del minore più che soddisfacente: la legge sulla adozione speciale prima (1967), la riforma del diritto di famiglia poi (1975), la nuova legge sulla adozione (1983), la legge quadro sull'handicap (1992) ed infine il nuovo sistema processuale e penalistico (1989) hanno delineato un quadro legislativo in cui - almeno potenzialmente - i diritti del minore sono adeguatamente riconosciuti e salvaguardati. Può perciò riconoscersi che il nostro paese è, sul piano giuridico, tra i più avanzati nella tutela dei soggetti in età evolutiva. Dall'insieme della normativa vigente emergono infatti alcuni principi di notevole rilevanza:

- che il minore, in quanto persona umana, ha propri diritti e principalmente il diritto, che tutti riassume, ad un regolare processo di personalizzazione e di socializzazione;
- che i figli non sono in proprietà dei genitori e che i diritti di questi ultimi sui primi sussistono solo in quanto si adempia ai correlativi doveri;
- che essere *nato da* non equivale ad essere *figlio di*, perché c'è una generazione nello spirito più significativa e fondamentale della generazione nella carne;
- che il minore ha diritto ad una famiglia: innanzi tutto alla sua famiglia di origine che, se insufficiente sul piano educativo o impossibilitata a dare al ragazzo quella adeguata assistenza diretta di cui ha bisogno, deve essere aiutata dalla comunità per essere messa in grado di svolgere la sua funzione; poi, se questo doveroso tentativo appare chiaramente inutile o si rivela inefficace, ad una famiglia sostitutiva che consenta nell'affetto e nella stabilità di svolgere il suo itinerario formativo;
- che ogni figlio, qualunque sia lo status dei suoi genitori, deve avere eguali diritti;
- che l'interesse del minore deve prevalere sugli interessi degli adulti;
- che educare non significa colonizzare ma porsi accanto al ragazzo rispettandone l'identità e le capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni del minore;

- che nelle vicende familiari che lo coinvolgono il ragazzo deve essere posto in condizioni di far sentire il suo parere;
- che anche il soggetto disabile deve essere integrato nella società sviluppando le sue potenzialità;
- che la devianza sociale dovuta per lo più a cause estranee a responsabilità individuali; non si supera attraverso emarginazioni e segregazioni che lasciano insoluti tutti i problemi, ma con una intensa opera di recupero che deve svolgersi in una libertà protetta ricostruendo quell'itinerario educativo che al minore è spesso mancato. In questo quadro legislativo vanno inserite le poche leggi che in materia minorile sono state approvate nell'ultimo biennio.

Certo, sarebbero state opportune più ampie e significative modifiche per rendere sempre più puntuale lo statuto dei diritti del minore e per armonizzare sempre meglio la legislazione italiana con i principi della Convenzione dell'ONU, apportando quei pochi ritocchi che erano necessari. Ma la brevità dell'ultima legislatura ha impedito che fossero presi in considerazione anche corposi e organici progetti di legge presentati in Parlamento; progetti che modificavano contestualmente il codice civile ed il codice penale, le procedure penali e quelle civili, le strutture di protezione giudiziarie e le strutture dei servizi e così realizzavano una riforma secondo linee unitarie e coerenti. Le leggi approvate nell'ultimo biennio che hanno riferimento alla condizione minorile sono state le seguenti:

a) il DPR del 20 aprile 1994, n. 365 ha approvato il regolamento che disciplina il procedimento di autorizzazione all'impiego di minori in lavori nei settori dello spettacolo, mentre il decreto legislativo del 9 settembre 1994, n. 566 ha aumentato le sanzioni già stabilite dalla legge 17 ottobre 1967, n. 977 sulla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti;

b) la legge 30 maggio 1995 n. 203 - di conversione del D.L. 29 marzo 1995, n. 97 sul "riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport" - ha stabilito che le trasmissioni televisive "che contengano immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori" sono ammesse solo nella fascia oraria fra le 23 e le 7 (art. 3, comma 4), prevedendo che della Sezione competente ad esprimere il parere per la concessione del nulla osta per la proiezione in pubblico dei film ex art. 2 legge 21 aprile 1962 n. 161, debbano far parte anche un docente di psicologia dell'età evolutiva, un docente di pedagogia e quattro rappresen-

tanti dei genitori designati dalle associazioni più rappresentative (art 3, comma 7). L'elemento più innovativo di questa legge sta nell'aver sottoposto a revisione non solo i film che escono nelle sale cinematografiche, ma anche le opere a soggetto e i film prodotti per la televisione;

c) la legge 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, che dopo aver affermato che i rapporti di famiglia sono regolati dalla legge nazionale del figlio, prevede tuttavia che in caso di adozione di minori prevalga il diritto italiano, e ciò perché per la nostra legge l'adozione è idonea ad attribuire agli adottati lo stato di figli legittimi (art. 38). E' riconosciuta, inoltre, la giurisdizione italiana in caso di minori stranieri in stato di abbandono in Italia (art 40), non essendo ammissibile che resti privo di tutela un minore che versi in uno stato di forte disagio e di rilevante vulnerabilità;

d) la legge 8 agosto 1995, n. 352, sull'abolizione degli esami di riparazione, che ha previsto una serie di interventi didattici ed educativi "al fine di assicurare il diritto allo studio per tutti gli studenti" (art. 2, modificativo del D.L. 16 aprile 1994 n 297).

e) il decreto legge 18 novembre 1995, n. 489 (ancora non convertito ma reiterato con D.L. 18 gennaio 1996, n. 22) che ha dettato disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione; ha sancito il divieto di espulsione (salvo il caso di motivi di sicurezza) degli stranieri minori di anni sedici e delle donne in stato di gravidanza oltre il terzo mese (art. 7, comma 9); ha previsto che quei figli che la legge italiana considera minori - e dunque, gli infradiciottenni - possano ricongiungersi al genitore straniero che abbia un permesso di soggiorno di almeno due anni, che si trovi in Italia da almeno un anno e che abbia la disponibilità di un alloggio idoneo e di un reddito adeguato (art. 11);

f) la legge 15 febbraio 1996, n. 66 dettante norme contro la violenza sessuale che aumenta sensibilmente le pene se la vittima è un minore di quattordici anni (o di sedici anni quando il colpevole sia legato da vincoli di parentela o di vigilanza e custodia del minore) (art. 5); ribadisce che il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa (art. 7); esclude la vecchia formula del delitto di corruzione di minorenni, la causa di non punibilità costituita dal fatto che il minore fosse "persona moralmente corrotta" (art. 6); prevede che la testimonianza della persona minore di sedici anni possa avvenire con incidente probatorio (ovvero, non in dibattimento) (art. 13) ed anche in luogo diverso dal

tribunale, cioè presso strutture specializzate o presso la stessa abitazione del minore (art. 14);

g) per il suo valore sostanzialmente normativo deve essere anche segnalata la sentenza 27-28 aprile 1994, n. 168 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 22 (e dei collegati artt. 69, 4° comma e 73, 2° comma) del codice penale nella parte in cui non escludono l'applicazione della pena dell'ergastolo al minore imputabile.

Non può, però, essere taciuto il carattere settoriale delle suddette normative e, talvolta, il carattere non pienamente coerente di alcune delle disposizioni introdotte: non può però essere contestato che il filo conduttore delle varie norme sia la tutela del minore.

Qualche rilievo in proposito sembra opportuno:

1. Non si può fare a meno di rilevare che, per il rilascio dell'autorizzazione alla partecipazione di minori nella preparazione o rappresentazione di spettacoli o riprese cinematografiche di cui al DPR 365/94, si prevede che - fatto salvo il principio che "non si tratti di lavoro pericoloso per l'integrità fisica e biopsicologica" del minore, che il lavoro "non si protragga oltre le ore 24" e che sussistano "le condizioni necessarie ad assicurare la salute fisica e la moralità del minore"-l'Ispettorato provinciale del lavoro è tenuto a concedere l'autorizzazione richiesta, "quando vi sia l'assenso scritto dei genitori o del tutore". Non sembra che il sistema scelto sia certamente il più sicuro per realizzare la migliore tutela del minore: i genitori non sempre sono in grado - per motivi economici o di prestigio - di valutare con serenità quale sia, nel concreto, l'interesse del loro figlio e ciò anche con riguardo al fatto che la norma non distingue i minori per fasce d'età, ma considera, tutti insieme, "i minori di età inferiore ai 15 anni e fino al compimento dei 18" e gli Ispettorati del lavoro non appaiono gli organismi più idonei a valutare gli aspetti non meramente sanitari, ma anche psicologici dell'impiego del minore in spettacoli che spesso rappresentano situazioni di vita scabrose o comunque traumatiche.

2. Neppure la legge, n. 203/95 può essere assunta come la più idonea a tutelare i minori nei confronti di spettacoli televisivi violenti o particolarmente capaci di incidere sulla loro personalità e sensibilità. Lo stabilire solo

che la programmazione televisiva non protetta avvenga tra le ore 23 e le ore 7 non assicura che minori non vi assistano mentre le tecniche moderne permetterebbero un ben più incisivo intervento.

3. Le disposizioni in tema di immigrazione (per ultimo, il D.L. n 22/96), se appaiono meritorie per quanto riguarda il divieto di espulsione dei minori di sedici anni e delle gestanti, risultano manchevoli allorché non prevedono che cosa succeda qualora i genitori o uno dei genitori venga espulso, ad esempio per difetto o per scadenza del permesso di soggiorno. Sicché ancora si riproporrà il ruolo di supplenza svolto dalla magistratura: è da segnalare in proposito che il Tribunale per minorenni di Ancona è intervenuto più volte per disporre che il figlio non venisse separato dal genitore - e che, dunque, costui dovesse rimanere in Italia per poterlo accudire - non essendo consigliabile che il minore fosse "rimandato" nella sua patria senza risorse ed in zona di guerra. E tutto ciò applicando direttamente l'articolo 9 della Convenzione di New York del 1989.

4. La legge n. 352/95 detta una serie di interventi al fine di garantire il diritto allo studio per tutti gli studenti.

Ma il limite della legge è che essa si rivolge a coloro che, con maggiore o minore profitto, frequentano un corso di studio, mentre il problema è quello di recuperare, soprattutto in certe zone del nostro Paese, coloro che hanno abbandonato la scuola.

5. La legge n. 66/96 sulla violenza sessuale, che pure presenta notevoli aspetti positivi, lascia qualche perplessità nella norma, che appare ambigua, secondo cui si considerano non punibili i rapporti sessuali con minori di anni 14, che però ne abbiano più di 13, sempre che il partner non sia superiore in età di più di tre anni.

Inoltre, la disposizione (art. 13) per la quale può essere disposto che la testimonianza della vittima infrasedicenne avvenga con incidente probatorio (e, dunque, anche al di fuori di una situazione di non rinviabilità della prova) e non in un'aula di giustizia - e, perciò, anche presso l'abitazione della stessa vittima - non è in grado di realizzare una compiuta tutela del minore oggetto di violenza, posto che non prevede che, oltre al P M ed all'indagato, la richiesta che si proceda con incidente probatorio possa provenire dalla persona offesa.

2. L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

Anche nella azione dell'amministrazione centrale dello Stato a protezione e promozione dei minori e dei loro diritti devono essere registrati, accanto ad elementi certamente positivi, anche carenze che non vanno nascoste. Tutti i ministeri - direttamente o attraverso i loro organismi periferici - trattano materie strettamente connesse con le problematiche minorili oppure materie che comunque hanno ripercussioni sulle condizioni di vita dell'infanzia. Esamineremo più avanti alcune delle attività svolte dai Ministeri più coinvolti in un'azione a diretta tutela dell'infanzia. Qui ci sembra essenziale premettere alcuni rilievi di carattere generale.

A) La distribuzione delle competenze in materia di tutela e promozione minorile tra una pluralità notevole di organi amministrativi centrali non sembra assicurare un efficace sistema di interventi a favore dei minori. Questo innanzi tutto perché le competenze talvolta si sovrappongono o si duplicano con una certa confusione e con qualche non irrilevante interferenza; perché talvolta non è possibile identificare chiaramente quale debba essere l'amministrazione di riferimento specie per i problemi nuovi che emergono nel settore minorile; perché è difficile realizzare efficaci coordinamenti tra amministrazioni che tendono non infrequentemente a difendere strenuamente le proprie competenze e le proprie autonomie o a dilatarle eccessivamente, perché spesso le logiche centralistiche delle amministrazioni nazionali tendono a sovrapporsi - e a vanificarne sostanzialmente gli obiettivi - a quel progetto istituzionale secondo cui devono essere incardinate e realizzate dall'Ente locale - il più vicino alle realtà esistenziale del minore e quindi il più capace a comprenderne le esigenze e i bisogni e ad attivare le risorse necessarie per risposte esaustive - le funzioni in materia di tutela e promozione della personalità minorile.

B) Tranne che nel Ministero di Grazia e Giustizia, le competenze e gli interventi in materia minorile non sono attribuite ad un unico Ufficio centrale, specializzato nella trattazione dei problemi minorile di competenza del ministero: da ciò una scarsa attenzione nell'azione degli organi ministeriali allo specifico minorile; la mancanza di organiche notizie sulla condizione infantile e adolescenziale; la possibilità che leggi di settore non tengano in alcun conto l'impatto che esse possono avere sul mondo

minorile; la insufficiente identificazione tempestiva dei problemi emergenti. Sarebbe fortemente auspicabile che, in una riorganizzazione dei Ministeri fosse prevista in via prioritaria la istituzione di questi uffici. Comunque, se non fosse possibile istituire in ogni Ministero uffici minorili, sarebbe quanto meno opportuno che presso l'Ufficio di Gabinetto dei singoli Ministri fosse previsto un organo preposto al coordinamento dell'attività dei vari uffici che hanno una certa competenza anche in materia minorile, assicurando a tale organo una specifica preparazione nelle globali tematiche minorili.

C) Sarebbe anche necessario - ove non fosse possibile, come pure sarebbe auspicabile, riaccorpate competenze disperse secondo principi di organicità e razionalità e non sulla base di occasionalità o di auto-attribuzioni di competenze nuove - che 'fosse prevista una funzione di coordinazione delle attività dei vari Ministeri competenti, dotando l'organo di coordinamento di reali poteri di unificazione nelle strategie a favore dell'infanzia.

D) Infine è da sottolineare come l'aver identificato per anni, nel nostro paese, le politiche sociali solo come politiche del lavoro o come politiche della sanità, ha determinato la loro collocazione istituzionale in un ambito "lavoristico" o sanitario con la conseguenza di una grave mancanza di specializzazione sul campo e la carenza di adeguati livelli di coordinamento e razionalizzazione degli interventi locali e nazionali. Inoltre, per quanto riguarda le politiche minorili, è da rilevare che la galassia scolastica ha costituito per molti un comodo alibi. Si sono infatti scaricate su questo costosissimo sistema una serie di compiti e di funzioni, dapprima ghiottamente assorbiti in nome della missione educativa e poi inevitabilmente rinsecchiti in assenza di un progetto organico in grado di determinarne i confini e le peculiarità rispetto ad altre agenzie, che non avrebbero dovuto sentirsi sollevate dall'onere di partecipare all'azione educativa. Un raccordo è mancato anche sul piano dell'amministrazione tra autorità centrali e autorità locali: è così avvenuto, paradossalmente, che a livello locale, pur se con molte difficoltà dovute all'incompletezza del decentramento amministrativo, si è venuta sviluppando una cultura, ed una prassi d'intervento, non coincidenti con le competenze che, a livello centrale, erano esercitate dal Ministero del Lavoro e da quello della Sanità. Questa situazione ha prodotto conseguenze gravi specie per quanto attiene

la nostra partecipazione nel settore dell'esclusione sociale a livello dell'Unione Europea, con grave nocumento sia sul peso ed il ruolo internazionale del nostro paese, sia sulla scarsa capacità normativa ad utilizzare finanziamenti per progetti nel settore. Appare opportuno indicare alcuni interventi posti in essere negli ultimi anni da quei Ministeri che più direttamente sono impegnati nel settore dell'infanzia.

A) Attività del Ministero per la Solidarietà Sociale

Il Dipartimento degli Affari Sociali, istituito con Decreto del presidente dei Consiglio dei Ministri 13 febbraio 1990, n° 109, ha la funzione di provvedere agli adempimenti riguardanti il coordinamento delle iniziative inerenti le problematiche sociali emergenti con particolare riferimento all'immigrazione extracomunitaria, alle emergenze di soccorso verso popolazioni vittime di conflitti bellici, ai servizi sociali, alle politiche della famiglia, dell'anziano, dei minori e dei disabili. Sono inoltre di competenza del Dipartimento i rapporti con gli organismi di settore, italiani ed esteri; l'associazionismo sociale e il volontariato, l'utilizzo degli obiettori di coscienza, la tossicodipendenza e i rapporti con le comunità terapeutiche e la gestione del fondo nazionale di lotta alla droga; l'attrezzatura di una banca dati del sociale.

In particolare va ricordata l'istituzione, nel 1995, dell'"Osservatorio sui problemi dei minori" e del "Centro di tutela dell'infanzia". L'Osservatorio ha i compiti di definire le priorità di intervento nel campo della tutela dei minori, di elaborare e promuovere linee di indirizzo operativo e progetti-pilota per l'attuazione di programmi di intervento a favore dei minori, di coordinare gli interventi delle varie amministrazioni pubbliche interessate. "Braccio operativo" dell'Osservatorio è il Centro nazionale per la tutela dell'infanzia, che ha compiti di ricerca, documentazione e analisi dei dati statistici, legislativi, giurisprudenziali e bibliografici relative alle problematiche minorili, nonché di attivazione di iniziative culturali anche al fine di far emergere quegli aspetti su cui il legislatore è chiamato ad intervenire.

B) Attività del Ministero della Pubblica Istruzione

Questo Ministero si è innanzitutto impegnato per contrastare il fenome-

no della dispersione scolastica: ha istituito un Osservatorio nazionale e Osservatori provinciali.

Vanno anche segnalate le seguenti iniziative:

- l'istituzione di un ruolo carcerario nella scuola elementare per assicurare la funzione di scolarizzazione anche nei complessi carcerari nonché la realizzazione (Progetto Rebibbia) di laboratori permanenti nelle carceri con particolare riferimento all'intervento sulle detenute madri e sui detenuti padri: particolare cura è stata dedicata alla formazione degli operatori scolastici nell'ambito carcerario;

- l'istituzione di posti di scuole in ospedale per assicurare una certa continuità scolastica anche ai bambini ricoverati; è particolarmente da sottolineare il Protocollo d'intesa tra Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero Sanità, Anci e Telecom Italia per attivare un progetto di teledidattica con l'uso di stazioni multimediali al fine di garantire il diritto allo studio al minore ospedalizzato;

- l'inserimento nelle scuole elementari dei minori stranieri sfollati da zone di guerra e per attivare con priorità progetti di accoglienza e recupero;

- l'istituzione di corsi di alfabetizzazione preordinati al conseguimento della licenza elementare per coloro che hanno superato i quindici anni; attività di educazione alla salute e prevenzione delle tossicodipendenze;

- l'integrazione dei soggetti handicappati;

- la realizzazione di un programma per l'educazione alla salute, intesa nel senso più ampio del termine, secondo la ben nota definizione dell'Oms. Vari interventi sono stati posti in essere in un vasto arco temporale con i progetti: "Giovani" (ha coinvolto 2.682 unità scolastiche superiori pari al 69 per cento del totale e 967.053 studenti pari al 39 per cento di tutti gli studenti); "Ragazzi 2000" (ha coinvolto 2.815 unità scolastiche elementari pari al 58 per cento del totale e 4.220 unità scolastiche delle medie pari al 70 per cento; quindi 896.967 alunni elementari pari al 34 per cento del totale e 860.982 alunni delle medie pari al 46 per cento del totale); "Arcobaleno" (ha coinvolto 1.917 unità scolastiche materne pari al 14 per cento del totale e 228.870 alunni pari al 26 per cento); "Genitori" (ha coinvolto 451.709 genitori nelle elementari; 352.546 genitori nelle medie e 48.513 nelle scuole secondarie); "Centri di informazione e consulenza CIC" (1.811 Centri formalizzati e 736 Centri non formalizzati) mediante cui è stata

iniziata l'esperienza dei "Progetti Educativi d'Istituto PEI".

C) Attività del Ministero di Grazia e Giustizia

L'Ufficio Centrale per la giustizia minorile del Ministero di Grazia e Giustizia ha svolto principalmente un'attività nel settore penale oltre che nell'ambito civile, per le adozioni internazionali e, come Autorità Centrale, per la sottrazione internazionale di minori.

Il nuovo processo penale minorile tende, anche all'interno dell'esperienza penale, a garantire la continuità e la prontezza delle risposte ai bisogni e ai diritti del minore, tra i quali, essenzialmente:

- il diritto ad avere una rapida definizione giudiziaria;
- il diritto ad essere riconosciuto come soggetto protagonista attivo, quindi ad essere adeguatamente informato e ad avere una assistenza affettiva e psicologica;
- il diritto ad avere interlocutori "specializzati" (operatori sociali, polizia, ecc) che sappiano quindi riconoscere i suoi bisogni e valutare la sua personalità;
- il diritto ad avere una particolare tutela della sua personalità nel contesto processuale (dibattimento a porte chiuse, allontanamento del minore in situazioni particolari, casellario per minorenni, divieto di pubblicazioni di notizie ed immagini, ecc); .
- il diritto ad avere risposte articolate, differenziate, costruite su criteri di elasticità, di duttilità e di adeguatezza alle esigenze della sua personalità e del suo sviluppo sociale, nonché sull'attivazione e sull'utilizzo delle risorse del suo contesto di appartenenza;
- il diritto di confrontarsi con l'esperienza della pena detentiva solo quando ogni altra misura risulti inefficace e comunque solo per la durata minima necessaria;
- il diritto ad avere risposte che si sappiano adeguatamente confrontare con le sue capacità e con i suoi limiti e che possano favorire e stimolare il suo processo di responsabilizzazione.

La politica di intervento dell'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile si è posta, pertanto, come obiettivo primario quello di limitare gli interventi restrittivi della libertà personale ai casi più "problematici", sia in relazione

alle tipologie di reato che alle difficoltà personali, relazionali e sociali che il ragazzo presenta, potenziando le forme di intervento alternative alla detenzione. In particolare, l'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile ha cercato di promuovere una politica dell'intervento che fortemente sostenga misure ed istituti quali la sospensione del processo e messa alla prova; le misure cautelari non detentive (prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità), le misure alternative e sostitutive della detenzione. In particolare:

a) Il servizio sociale per minorenni, che interviene a favore di minorenni nell'ambito della competenza penale dell'Autorità Giudiziaria Minorile, tende ad accompagnare il minore, la famiglia, il gruppo attraverso un processo di cambiamento, consentendo loro di sviluppare le proprie risorse personali e familiari e di conoscere ed utilizzare quelle istituzionali e comunitarie. A questo scopo il Servizio Sociale della Giustizia modula la funzione di aiuto e quella di controllo in relazione alle esigenze educative del minorenne ed alla fase processuale, nell'interesse del soggetto e della collettività.

Le attività istituzionali del Servizio vengono individuate in:

- interventi finalizzati alla conoscenza delle condizioni e delle risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minorenne al fine di contribuire, anche con ipotesi progettuali, al processo di decisione dell'Autorità Giudiziaria Minorile;
- elaborazione ed attuazione di piani di intervento individualizzati che, attraverso il processo di aiuto, attivino percorsi di crescita e di responsabilizzazione del ragazzo;
- assistenza al minorenne in ogni stato e grado del procedimento penale, intesa sia come attività del Servizio finalizzata ad offrire al minore elementi di chiarificazione e consapevolezza rispetto alla sua vicenda giudiziaria che come trasmissione di conoscenza all'Autorità Giudiziaria per favorire la congruità della decisione giudiziaria;
- interventi di aiuto, sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento dell'Autorità Giudiziaria in accordo con gli altri Servizi Minorili della Giustizia e del territorio;
- verifica degli interventi in relazione ai piani formulati ed ai risultati

ottenuti;

- promozione del processo di responsabilizzazione della famiglia e di sviluppo delle potenzialità in essa presenti;
- favorire lo sviluppo delle capacità di gruppi e della comunità di valorizzare le risorse esistenti ed attivarsi per trovare soluzioni ai problemi;
- favorire l'impegno culturale ed operativo della comunità locale nei confronti delle problematiche minorili collaborando con i Servizi sociali dell'Ente locale, con il privato sociale ed il volontariato alla valorizzazione delle risorse comunitarie ed alla predisposizione di piani di intervento integrato di prevenzione secondaria e terziaria;
- promozione e partecipazione ad attività di studio, di ricerca e di consulenza in merito alla prevenzione della devianza minorile, nonché alla definizione delle politiche sociali locali a tutela dei diritti dei minorenni.

b) Gli Istituti Penali per i minorenni hanno finalità identificabili nella:

- esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria;
- garanzia dei diritti soggettivi dei minori: diritto alla salute ed alla crescita armonica sia fisica che psicologica; diritto all'istruzione e al lavoro, diritto alla socializzazione e alle attività ludiche; diritto a non avere interrotti i processi educativi in atto e a mantenere i legami con le figure significative;
- attivazione di processi di responsabilizzazione e di promozione umana del minore anche attraverso l'ordinato svolgimento della vita comunitaria.

Al perseguimento di dette finalità concorrono gli altri Servizi Penali Minorili e i Servizi di assistenza degli Enti locali, attraverso modalità operative che privilegiano l'interdisciplinarietà, la multiprofessionalità e la interconnessione delle risorse comunitarie.

Rispetto ai diritti sopra enunciati, che potremmo in estrema sintesi definire come diritti all'istruzione, al lavoro, alla socializzazione, alle attività ludiche, l'Ufficio sta da tempo cercando di affermare un orientamento che prevede la programmazione, l'organizzazione e la realizzazione di un sistema di attività (peraltro tra loro collegate) da attuare in stretto collegamento con le risorse del territorio. Al fine di garantire i diritti e soddisfare i bisogni dei minori ristretti, negli I.P.M. vengono organizzate attività scolastiche professionali, di animazione culturale, sportiva e ricre-

ativa con la funzione di stimolare lo sviluppo, la maturazione e la crescita dei minori in detenzione. Vengono anche privilegiate e valorizzate tutte le occasioni che consentono momenti di integrazione affinché il coinvolgimento e l'attiva partecipazione stimoli nei minori lo spirito di iniziativa e potenzi il processo di autostima.

c) I Centri di prima accoglienza ospitano i minori arrestati o fermati fino all'udienza di convalida. Detti Centri, attraverso gli operatori che li svolgono la propria attività professionale;

- assicurano rapporti sistematici con l'Autorità Giudiziaria procedente, fornendo alla stessa i primi elementi di conoscenza dei minori, della loro situazione personale, familiare e sociale e le prime indicazioni sulle risorse e prospettive delle strutture e Servizi territoriali disponibili ad occuparsene o ad accoglierli;

- svolgono nei confronti dei minori arrestati, fermati e accompagnati attività di sostegno e chiarificazione, nonché di assistenza in sede di convalida e giudizio a norma degli artt. 6 e 12 del D P R 448/88;

- attivano gli altri Servizi Minorili dell'Amministrazione e quelli del territorio di appartenenza dei minori;

- prendono immediati contatti con le loro famiglie;

- preparano in modo adeguato, la loro dimissione dal Centro o l'eventuale trasferimento ad altri Servizi o strutture;

- seguono i minori in misura cautelare non detentiva coordinandosi con gli Assistenti Sociali ed i servizi territoriali;

d) La "Comunità", in sintonia con la normativa, è uno dei Servizi Minorili finalizzato all'applicazione di quanto previsto agli artt 18, 22 e 36 del DPR 448/88.

Per quanto concerne le comunità statali, sono in numero di 6, gestite in collaborazione con associazioni del privato sociale. L'Ufficio, oltre ad organizzare proprie Comunità, stipula, tuttavia, convenzioni con comunità private, associazioni e cooperative. In questo caso la funzione dei Servizi Minorili non è soltanto di controllo, ma soprattutto di sostegno alle problematiche ed alle difficoltà del minore e della sua famiglia.

Il modello d'intervento tende a realizzare iniziative capaci di individua-

re, stimolare e valorizzare le potenzialità dei giovani, sostenendo il processo di crescita e di maturazione. Gli interventi degli operatori sono finalizzati ad offrire un codice di comportamento e di vita volto al reinserimento sociale del giovane con particolare attenzione ai rapporti con la famiglia e all'ambiente di provenienza creando, comunque, una fitta rete di collegamento con il contesto di appartenenza.

La struttura delle comunità, ai sensi dell'art. 10, primo comma, del D. lgs. 272/89, è organizzata su dimensioni familiari (10 posti) ed ha una utenza mista (penale e non).

e) Il Centro Diurno polifunzionale del "Filangeri" di Napoli costituisce l'unico esempio, sul territorio nazionale, di un servizio sperimentale che si caratterizza come struttura finalizzata all'attuazione di misure cautelari non detentive e di misure alternative e sostitutive alla detenzione. Il Centro può essere frequentato anche da ragazzi cosiddetti "a rischio" segnalati dal Servizio Sociale del Comune di Napoli, previa autorizzazione del Magistrato di Sorveglianza.

Nel contempo i ragazzi con prescrizioni penali, una volta usciti dal circuito della Giustizia Minorile, possono continuare la frequenza delle attività del Centro. I ragazzi "a rischio" per i quali si è conclusa l'esecuzione penale sono a carico del Comune, quelli del penale a carico dell'Amministrazione della Giustizia. E' prevista una integrazione interistituzionale tra Comune e Amministrazione della Giustizia con una gestione coordinata tra il Centro di Giustizia Minorile di Napoli e tutti gli Enti pubblici interessati alle problematiche minorili.

Le attività sociali integrate richiamano ad un forte impegno le due Amministrazioni, sia sul piano operativo (integrazione degli operatori sociali del Comune di Napoli con operatori del Servizio Diurno Filangeri), sia sul piano amministrativo. Inoltre, dal 1991 nel progetto è stata inserita una comunità gestita in convenzione con un'associazione del privato sociale.

Nonostante le difficoltà che detta sperimentazione ha incontrato nella gestione per vincoli amministrativi e procedurali, si ritiene di sottolineare la validità della polifunzionalità del Servizio, che abbracciando una utenza diversa per posizione giuridica, età e provenienza territoriale, offre sul piano operativo diverse proposte in vari settori formativi in un contesto deistituzionalizzante e valorizza sul piano trattamentale l'aspetto educativo.

f) Gli interventi per la messa alla prova vedono particolarmente impegnati gli operatori dei servizi della Giustizia, in collaborazione con quelli dell'Ente locale, ed in particolare gli assistenti sociali, nella predisposizione di progetti di intervento che rendano efficace l'applicazione di tale istituto giuridico.

I progetti di messa alla prova devono essere diversificati e adatti alle risorse di ogni singolo soggetto e alla base di ogni percorso di prova devono essere valutate le potenzialità positive che possono svilupparsi tramite una assunzione di responsabilità da parte del ragazzo. Attraverso attività ed esperienze scolastiche e di formazione professionale si organizza una vasta rete di relazioni e risorse per mobilitare energie in funzione del programma da attuare.

g) Le progettualità e le sperimentazioni. Al fine di arginare i fenomeni di adesione alla criminalità organizzata nelle regioni meridionali, l'Ufficio è impegnato a sostenere attraverso i propri Centri per la Giustizia Minorile e in collaborazione con le Regioni di quelle aree geografiche, specifici interventi di prevenzione della delinquenza e di risocializzazione dei minori già coinvolti in area penale, in attuazione dell'art. 4 della legge 216/91 così come modificata.

Per il raggiungimento di un idoneo livello tecnico ed organizzativo nell'impostazione e nella realizzazione dei progetti sono stati predisposti adeguati strumenti metodologici per il sostegno, la consulenza e verifica dei progetti presentati ed approvati. I servizi realizzati sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- Centri di Aggregazione e polifunzionali;
- inserimenti lavorativi tramite erogazione di borse lavoro a minori ed incentivi ad artigiani;
- attività di sostegno ai minori attraverso l'utilizzo di specifiche professionalità quali gli educatori di strada e gli educatori domiciliari;
- attivazione di comunità residenziali;

In particolare con i Centri di Aggregazione e polifunzionali, si è inteso rispondere all'esigenza di offrire uno spazio socioeducativo con attività di sostegno scolastico e di gestione del tempo libero a minori che nell'ambito familiare o presso le altre agenzie di socializzazione non possono usufruire

di punti di riferimento educativi ed affettivi validi.

Ciò per:

- assicurare opportunità di sostegno a minori e gruppi di minori direttamente nel loro ambiente naturale di vita;
- stimolare la crescita attraverso un rapporto stabile con le figure degli operatori coinvolti nel progetto;
- creare un ambiente pedagogicamente valido dove il minore possa trascorrere parte della giornata lontano da situazioni esterne, spesso fortemente a rischio;
- aiutare i ragazzi a realizzare un corretto inserimento sociale e lavorativo;
- promuovere la collaborazione attiva e l'impegno diretto attorno al progetto, delle forze sociali e delle piccole e medie imprese artigiane disponibili all'inserimento dei minori in attività lavorative.

h) I rapporti di collaborazione con associazioni del privato sociale e del volontariato. Tra le linee di indirizzo che l'Ufficio si è posto vi è anche quella della promozione di interventi che aiutino a razionalizzare ed ottimizzare le risorse esistenti, individuando strumenti idonei al miglioramento dell'organizzazione di tutti i Servizi. In particolare, per quanto concerne l'organizzazione delle attività socioeducative, sono state attivate una serie di iniziative con Associazioni del territorio, Enti, Cooperative e Volontariato sociale formalizzando rapporti di collaborazione per la gestione di programmi di attività ricreative e culturali. In tale ottica, viene seguita con particolare attenzione la sperimentazione proseguita ed ampliata con la UISP (Unione Italiana Sportiva per Tutti) nel 1995 sia all'interno dell'I. P. M. , sia sul territorio, per offrire attività di animazione sportiva ai ragazzi ristretti ed adeguati interventi ai giovani sottoposti a misure cautelari non detentive. Nella convinzione di dover affiancare alle attività sportive anche momenti significativi di animazione culturale, ricreativa e teatrale, è stato siglato il protocollo d'intesa con l'Aics (Associazione Italiana Cultura e Sport).

Per quanto riguarda l'utilizzo del volontariato, va ricordato che la Commissione Nazionale Consultiva del Ministero di Grazia e Giustizia per i rapporti con le Regioni e gli Enti locali ha approvato nel marzo 1994 il documento "partecipazione sociale ed esecuzione penale - Linee di indirizzo in materia di volontariato". In applicazione dei principi in esso contenuti

è stata sottoscritta con la Fondazione Nazionale per il Volontariato un protocollo d'intesa che prevede modalità di collaborazione omogenee, tra i Servizi minorili e le Associazioni, su tutto il territorio nazionale.

D) Attività del Ministero degli Interni

In attuazione dell'iniziativa denominata "Progetto Adolescenti" sono state attivate iniziative di prevenzione del disagio giovanile e, in particolare, di quella forma che trova espressione nella tossicodipendenza. Nella filosofia generale del Progetto, elemento caratterizzante è stato il metodo di lavoro. Gli adolescenti non sono stati considerati solo come i "destinatari" degli interventi, ma anche come soggetti della progettazione degli stessi, nella convinzione che fosse necessario non solo progettare "per", ma soprattutto "con" gli adolescenti. Tale metodo ha favorito l'assunzione di responsabilità, lo sviluppo della capacità propositiva e decisionale e del protagonismo connesso all'età dei partecipanti al progetto.

L'ambito territoriale nel quale si sono svolte le sperimentazioni ha riguardato circa 30 realtà comunali, di cui più della metà collocate nel Sud, essendosi intravisto nel Comune il soggetto primario, anche se non esclusivo, ove condurre le iniziative, in un corretto rapporto fra Stato ed Ente locale. Questo rapporto ha esaltato entrambi i soggetti: il Ministero si è posto come promotore delle iniziative, ha delineato indirizzi unitari e svolto opera di coordinamento, mentre gli Enti territoriali hanno sviluppato, accrescendole, le sperimentazioni proposte, facendo "gemmare" numerose altre iniziative in un numero consistente di micro-progetti locali.

L'Osservatorio permanente sul fenomeno droga, istituito nel giugno del 1984 dal Comitato di coordinamento nazionale antidroga, ha la finalità di creare un costante e aggiornato supporto informativo nel settore delle tossicodipendenze, fornendo dati, notizie e riscontri sull'andamento del fenomeno, non solo in riferimento ai soggetti coinvolti, ma anche alle strutture, ai servizi interessati e allo stato di applicazione della normativa.

Sui dati raccolti si basa anche l'elaborazione della Relazione sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie adottate e sugli obiettivi raggiunti e sugli indirizzi futuri, che viene presentata annualmente dal Governo al Parlamento, come pure la Relazione che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Famiglia e della Solidarietà Sociale, presentata in occasione della Giornata mondiale delle Nazioni

Unite sulla droga e della Conferenza nazionale triennale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope.

L'Osservatorio si avvia, inoltre, a divenire l'interlocutore privilegiato nell'ambito dell'Unione Europea sul fenomeno droga. Infatti esso, nell'estate del '95, è stato individuato dal Comitato di coordinamento nazionale antidroga, quale "punto di riferimento e di coordinamento nazionale tecnico-informativo" nei rapporti con l'Osservatorio europeo sulle droghe e tossicodipendenze (OEDT), istituito nel '93 con sede a Lisbona. In tale veste l'Osservatorio è il referente, a livello nazionale, per la realizzazione della Rete informatica europea sulle tossicodipendenze (c. d. Reitox)

Per quanto riguarda la legge, n. 216/91 sugli interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose, vengono qui di seguito riportati i dati forniti dal Ministero.

E) Attività del Ministero della Sanità

Nell'ambito della programmazione sanitaria, il Piano Sanitario nazionale per il triennio 1994/96 (DPR 1 marzo 1994, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 luglio 1994, n. 171 Suppl. ordinario), base fondamentale per la formulazione dei Piani Sanitari Regionali, individua la tutela materno infantile tra i temi prioritari costituendo il Progetto Obiettivo 5 A. Esso prevede, oltre ad interventi di politica sanitaria, anche importanti interventi sotto l'aspetto socio - sanitario ed in particolare:

- l'umanizzazione dei servizi sanitari;
- l'individuazione di un'area per l'assistenza pediatrica con caratteristiche strutturali e logistiche adeguate alle esigenze psico-fisiche proprie dell'età evolutiva e con personale con competenza e formazione di tipo pediatrico;
- il potenziamento dei servizi ambulatoriali e semiresidenziali;
- la deospedalizzazione delle attività pediatriche, mediante il potenziamento della rete consultoriale, della pediatria di comunità e di libera scelta.

Il progetto obiettivo, inoltre, intende perseguire la definizione normativa del Dipartimento materno-infantile delle ASL, aumentare le attività di prevenzione e di educazione sanitaria, ridurre numericamente le strutture pediatriche di ricovero di pediatria generale riconvertendole verso l'assi-

stenza a patologie gravi o in espansione, intervenire sull'adolescenza attraverso centri per adolescenti, istituire presso il Ministero della Sanità, Istituto Superiore di Sanità, i Registri epidemiologici nazionali (con priorità per le malformazioni congenite, i tumori infantili e le leucemie, l'insufficienza renale cronica, l'immunodeficienza, l'ipotiroidismo, la fenilchetonuria), predisporre un protocollo tecnico-scientifico per il monitoraggio della gravidanza.

A tutela della maternità responsabile e della gravidanza, anche in riferimento alla problematica relativa alla mortalità perinatale e neonatale ed al fine di razionalizzare l'organizzazione dei servizi ostetrici e dell'assistenza al neonato e le modalità di assistenza al parto nelle strutture pubbliche e private, nel 1995 è stata istituita presso il Ministero della Sanità la "Commissione di Studio per l'assistenza della gravidanza, al parto ed al periodo perinatale".

In particolare la Commissione ha elaborato i seguenti documenti:

- Linee guida in materia di protocolli diagnostici degli esami non sottoposti a partecipazione di spesa in gravidanza;
- Linee guida per la realizzazione di Piani sanitari sull'assistenza perinatale ospedaliera;
- Prospettive di riqualificazione dei consultori familiari.

In attuazione della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate (legge 5. 2. 1992, n. 104), il Ministero della Sanità ha emanato, con DPR del 24 febbraio 1994, l'Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle Unità Sanitarie Locali, in materia di alunni portatori di handicap.

Inoltre è in via di perfezionamento un altro Atto di indirizzo e coordinamento per gli interventi preventivi e precisamente in materia di diagnosi precoce delle malformazioni ed obbligatorietà del controllo per l'individuazione ed il tempestivo trattamento dell'ipotiroidismo congenito, della fenilchetonuria e della fibrosi cistica.

Nella programmazione degli interventi e degli strumenti operativi mirati a fornire informazione ed educazione sanitaria, il Ministero della Sanità, già da diversi anni, ha svolto varie iniziative in tema di tutela della salute del bambino e della donna con diffusione di differenti strumenti informa-

tivi. Il Programma Piano infanzia è diretto alla tutela della salute del bambino attraverso la trattazione prioritaria di tre argomenti: l'abuso all'infanzia, l'obesità infantile e le vaccinazioni facoltative.

Sono stati realizzati diversi strumenti informativo-educativi trattanti le tre tematiche (spots televisivi e radiofonici, tre filmati registrati in un'unica video-cassetta, opuscoli, cartelloni e pieghevoli) e diffusi nei servizi socio sanitari e nel circuito scolastico.

Con il messaggio sull'abuso all'infanzia il fine è di non creare falsi allarmismi nell'opinione pubblica e di indurre essa stessa alla riflessione. L'abuso e la violenza all'infanzia possono avvenire in tutti gli ambienti sociali e culturali e non si esprimono soltanto in percosse ed altre brutalità,

ma anche attraverso parole che possono ferire, minacce ripetute o attraverso il disinteresse continuo nei confronti dei bambini. Il messaggio sull'obesità infantile è rivolto alla prevenzione dell'obesità in età adolescenziale, essendo il rischio di incorrere in patologie ad essa connesse inversamente proporzionale all'età. Il fine del messaggio è, inoltre, quello di sviluppare forme concrete di educazione dietetica dell'intero nucleo familiare.

Il messaggio sulle vaccinazioni facoltative intende sensibilizzare la popolazione sull'opportunità dell'esecuzione di vaccinazioni quali l'antimorbillo, l'antirosolia, l'antipertosse, l'antiparotite, vengono considerate le indicazioni, l'età gestazionale, il ritmo dei richiami, le controindicazioni, il costo - beneficio. Tali vaccinazioni, sono intese non come un dovere, ma come un interesse specifico di controllo di malattie infettive che mantengono risvolti preoccupanti specie per le complicanze che possono comportare.

Il Programma Benessere donna è diretto alla tutela della salute della donna nelle varie epoche della vita.

Tale programma, oltre a diversi strumenti informativi, si è concretizzato nella diffusione di uno specifico opuscolo distribuito attraverso i servizi socio-sanitari e varie istituzioni. Il messaggio di fondo è quello di rafforzare l'attenzione della donna nei confronti della propria salute con il sostegno di tutte le strutture del Servizio Sanitario Nazionale.

Uno dei temi trattato è la gravidanza. Sono forniti, infatti, alcuni consigli per vivere meglio la gravidanza ed il parto come ad esempio gli accertamenti da effettuare prima del concepimento e durante la gravidanza, le norme igieniche da seguire, quando ricoverarsi.

In tema di prevenzioni dell'AIDS, il Ministero della Sanità, sulla base di indirizzi della Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS, ha realizzato, a più riprese, cinque campagne informativo-educative per la prevenzione dell'infezione da HIV a partire dal 1988, l'ultima delle quali iniziata a metà 1995. Le prime tre campagne si sono proposte sostanzialmente l'obiettivo di fornire informazioni sulla malattia, sulle modalità di diffusione dell'infezione, al fine di sensibilizzare e responsabilizzare le persone e in particolare quelle con comportamenti a rischio sulle esigenze della prevenzione.

La quarta campagna ha mirato ad un consolidamento dei messaggi forniti negli anni precedenti, diretti a determinare comportamenti positivi nelle abitudini quotidiane dei singoli; inoltre, ha incluso interventi mirati

per gli adolescenti e i giovani, per le donne in età feconda, per gli omosessuali e i bisessuali, per la donazione ed il buon uso del sangue nei settori della scuola, dello sport e del lavoro.

La programmazione della quinta campagna ha risposto alla necessità di adeguare i messaggi al nuovo contesto sociale caratterizzato da una minore “tensione ideologica”, ma anche da una minore attenzione dell’opinione pubblica, nei confronti del problema AIDS; ha inteso, poi, accentuare il carattere di intervento “mirato” delle singole attività. Una parte delle iniziative è stata rappresentata da azioni di tipo tipicamente “pubblicitario”, mentre una parte considerevole si è svolta sotto forma di “azioni dirette” nei confronti dei destinatari dei messaggi.

La popolazione delle donne in età fertile e gravide, anche se già raggiunta dalla comunicazione destinata al grande pubblico e ai giovani, è stata oggetto di specifiche azioni sul territorio. Un opuscolo informativo, prodotto ad alta tiratura, è stato distribuito tramite le strutture sanitarie.

Particolare attenzione, alla luce dei dati epidemiologici nazionali ed internazionali, è stata dedicata agli adolescenti e giovani (14 e i 24 anni).

L’intera campagna, comprese le attività non specificatamente dedicate a questo target, è stata orientata al mondo dei giovani, sia nelle scelte della tematiche, che degli strumenti (utilizzo di “testimonial” graditi, impiego per la proiezione degli spots delle fasce orarie più specifiche selezione delle testate e delle emittenti radiofoniche più adatte).

Sono stati prodotti una serie di messaggi quali una “agendina” illustrata, contenente le informazioni più rilevanti per la prevenzione, scritte in un linguaggio semplice, accattivante e adatto al target, nonché un opuscolo dedicato ai giovani sportivi, realizzato in collaborazione con il CONI.

Le attività destinate ai giovani hanno potuto avvalersi di unità mobili, affidate ad associazioni del volontariato e operanti, a turno, sull’intero territorio nazionale.

Specifiche iniziative sono state realizzate nel mondo della scuola. Sono stati organizzati quaranta seminari formativi, ai quali hanno preso parte ben quattromila docenti referenti per l’educazione alla salute delle scuole secondarie superiori, realizzati in stretta collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione e con l’Istituto Superiore di Sanità.

Il programma, articolato in una integrazione di relazioni di tipo educativo con interventi di carattere sanitario, ha inteso orientare i docenti ad una metodologia di educazione globale alla salute e alla sessualità, piuttosto che

ad apprendimenti nozionistici sull'AIDS, sulla droga e sulle problematiche che vi sono connesse. Nel corso dei seminari è stato distribuito del materiale didattico, strumento per il lavoro degli insegnanti, ma realizzato tenendo anche in considerazione le esigenze grafiche e di linguaggio degli studenti destinatari ultimi dell'iniziativa.

Gli interventi a livello locale

1. TITOLARITA' E FUNZIONI PER LO SVILUPPO DEI SERVIZI ALLE PERSONE

Gli interventi e i servizi per l'età evolutiva sono in gran parte di competenza degli Enti locali. In particolare alle Regioni spetta il compito di emanare leggi attuative di quelle nazionali, di legiferare nei settori ad esse delegati, di emanare piani regionali e indirizzi riguardanti il funzionamento dei servizi, di definire gli standard operativi, di organizzare la ripartizione dei fondi, di prevedere le forme di controllo sull'attività dei servizi.

Agli enti locali e alle aziende sanitarie locali, istituite dalle Regioni, spetta il compito di gestire i servizi, per erogare interventi di sostegno, di aiuto psicosociale, economico o di altra natura, con modalità di intervento domiciliari, microcomunitarie, consultoriali, residenziali.

All'interno di questo quadro, apparentemente coerente, ci sono non poche contraddizioni. In generale esse possono essere sintetizzate a partire da alcune premesse che ruotano intorno alla domanda: a chi compete e chi in primo luogo deve intervenire per rendere operanti i diritti sociali dei minori. L'attuale distribuzione delle responsabilità è sintetizzata nella figura I.

L'articolazione dei servizi sociosanitari si basa su alcuni fondamenti normativi che negli ultimi 20 anni hanno via via delineato il sistema delle responsabilità politiche e gestionali dei servizi. I passaggi fondamentali, attuativi del testo costituzionale sono la legge 22 luglio 1975, n. 382, con la quale il Parlamento conferiva delega al Governo per l'emanazione di una serie di decreti legislativi finalizzati a completare il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative previste dall'art. 117 della Costituzione; il DPR 24 luglio 1977, n. 616, che attua il trasferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni amministrative inerenti i settori organici dell'ordinamento amministrativo, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto territoriale; la legge 23 dicembre 1978, n. 833 di riforma sanitaria; la legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"; la legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di

accesso ai documenti amministrativi”; la legge 11 agosto 1991, n. 266 “legge quadro sul volontariato”; la legge 8 novembre 1991, n. 381 “Disciplina delle cooperative sociali”; la legge 5 febbraio 1992, n. 104 “Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”; il D.Lgs 30 dicembre 1992, n. 502 di istituzione delle aziende sanitarie modificato dal D. Lgs. 7 dicembre 1993, n. 517.

Nel quadro qui sommariamente richiamato c’è una linea evolutiva che collega in modo coerente il DPR 616/77 con la legge 142/90, ma ci sono anche fattori di forte discontinuità con i D.Lgs 502/92 e 517/93. I problemi nascono dalla separazione di titolarità, che è stata introdotta, nell’esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria e di assistenza sociale: la prima (quella sanitaria) attribuita alle Regioni e la seconda ai Comuni.

Le conseguenze maggiori sono meglio riconoscibili quando è richiesto un esercizio unitario, o quantomeno integrato, di queste due funzioni in tutti quei casi in cui la natura dei bisogni lo richiede, in particolare nelle aree ad elevata integrazione sociosanitaria: quella materno-infantile e dell’età evolutiva, quella degli anziani non autosufficienti, delle dipendenze, della salute mentale, della disabilità.

Nella figura 1 queste aree sono indicate con un punto interrogativo, che riassume le domande molto frequenti, nell’operatività quotidiana dei servizi, quando le due sfere di competenza gestionale, quella dei comuni e quella delle aziende sanitarie, non intervengono, pur in presenza di gravi bisogni dei minori, in attesa l’uno che l’altro lo faccia: si provocano in questo modo vuoti di assistenza, di tutela, che, nei casi più urgenti,

sarebbero configurabili nei termini di vero e proprio abbandono istituzionale. E' la stessa legge nazionale, con i D.L.gs 502/92 e 517/93, ad alimentare queste contraddizioni, proprio in forza della separazione delle responsabilità politiche e gestionali in ordine all'esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria e sociale: tra le soluzioni per superare le conseguenze della divaricazione potrebbe essere considerata quella di riunificare le due titolarità in capo ad un unico soggetto istituzionale.

Diverso invece è il problema dell'*esercizio* della funzione che, a fronte di un centro unitario di responsabilità politica e di rappresentanza dei bisogni e degli interessi dei cittadini (chiaramente delineata nella L. 142/90), può essere articolato con le modalità più appropriate (aziendali) per una gestione efficiente ed efficace dei servizi.

Nella scelta della modalità gestionali e operative le opportunità sono di diversa natura: vanno dalla gestione diretta alla gestione delegata, passando per formule collaborative intermedie. Il dato che comunque non va perso di vista è la differenza tra *titolarità* e *gestione*, come pure quello della differenza tra responsabilità di tipo *politico* e di tipo *gestionale*.

Questo ha diverse conseguenze sia nella sfera pubblica come pure nella sfera privata. Ad esempio, quando soggetti privati concorrono alla produzione dei servizi alle persone, di fatto entrano nel campo di responsabilità di chi produce beni pubblici, cioè servizi di pubblica utilità, che per loro natura sono soggetti ai controlli e alle garanzie previste a tutela delle persone, in particolare quelle più deboli. E' anche per questa ragione che i soggetti privati che concorrono alla realizzazione di servizi di pubblica utilità sono tenuti ai vincoli di trasparenza e di imparzialità dell'azione amministrativa, previsti dalla L. 241/90.

Alla luce di queste premesse, è una mera illusione ottica parlare di privatizzazione di un servizio quando quel servizio viene realizzato nelle condizioni descritte nell'ultima riga della figura 1, perché esso, entrando nella sfera di influenza di una titolarità istituzionale, concorre alla realizzazione di servizi universalistici e solidaristici, all'interno del sistema di collaborazioni descritte nella figura 2.

Questa premessa ci aiuta a capire le molte contraddizioni, vecchie e nuove, che di fatto nel territorio configurano gradi diversi di protezione e di risposta a bisogni e ai diritti delle persone in minore età.

Contraddizioni a volte esaltate da interventi nazionali che, nonostante la ricca produzione normativa e l'impegno di diverse regioni nel settore,

anticipatrici e all'avanguardia rispetto al livello nazionale, non rispettando il ruolo istituzionale delle Regioni nell'esercizio delle competenze legislative-programmatorie, hanno svolto attività di indirizzo e di coordinamento (legge 216/91, legge sulle tossicodipendenze).

Le responsabilità ovviamente non sono imputabili al solo livello nazionale e non sono attribuibili soltanto alla mancata approvazione di una legge quadro sull'assistenza sociale. Su quest'ultimo aspetto si tratta anzi di aprire la discussione per capire se è più utile approvare una legge quadro caratterizzata in modo *complementare* alla riforma sanitaria, o meglio ancora, pensare ad una norma più organica e semplificativa che, *incorporando* la legge 833/78 e alcuni contenuti dei Dlgs 502/92 e 517/93 diventi un nuovo e più efficace riferimento vincolante per l'unitario sviluppo dei servizi alle persone, in un più armonico sistema di protezione e di sicurezza sociale.

Gran parte delle Regioni non ha ancora provveduto a quanto è stato previsto dall'articolo 3 della legge n. 142/1990, disciplinando la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione e fissando i criteri e le procedure di programmazione. Questo significherebbe vincolare positivamente le modalità di esercizio delle funzioni proprie degli enti locali, avvalendosi di strumenti utilizzabili a questo scopo: la convenzione obbligatoria ai sensi dell'articolo 24, terzo comma, della legge, n. 142/1990, l'accordo di programma di cui all'articolo 27 della legge, n. 142/1990, la definizione delle attività ad elevata integrazione socio-sanitaria, per loro natura non separabili in sede gestionale, come nel caso della tutela maternoinfantile e dello sviluppo in età minorile.

Un'ulteriore contraddizione è insita nei compiti assistenziali assegnati alle Province con la legge, n. 67 del 18 marzo 1993. L'articolo 3 della legge, n. 142/1990, nel tracciare un quadro del circuito della programmazione locale, individua anche le modalità di collaborazione fra gli enti locali (Comuni e Province) e la loro partecipazione ai piani e ai programmi di rilievo regionale e locale.

Questi principi possono essere sintetizzati nel fatto che l'ente Provincia è inserito a pieno titolo nel sistema delle autonomie locali, con riferimento allo "sviluppo sociale ed economico" e che la Provincia concorre, unitamente al Comune, alla determinazione, alla specificazione e alla realizzazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi. Emerge quindi che il nuovo sistema delle autonomie locali attribuisce alla provincia un ruolo

significativo nel sistema programmatico locale che deve essere legislativamente specificato dalle Regioni.

Sotto questa nuova luce, delineata dalla L. 142/90, viene meno il significato di una provincia che gestisce in proprio servizi nelle funzioni di fatto residue in tema di ciechi, sordomuti e illegittimi. In attesa di una modifica della normativa, queste funzioni dovrebbero esprimersi in termini di indirizzo e controllo politico, delegando la gestione ai comuni, che già operano organicamente su questo settore, garantendo quindi condizioni di unitarietà, economicità e, soprattutto, di maggiore efficacia agli interventi.

In questa prospettiva ne uscirebbe meglio precisato il ruolo della Provincia, con riferimento ai compiti di programmazione zonale di cui all'articolo 15 della legge, n. 142/1990, ad esempio nel concorrere alla raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (art. 14, comma 1), verificando la possibilità di accordo di programma relativo alla formulazione di piani di zona dei servizi sociali (art. 27, comma 3), vigilando sull'esecuzione dell'accordo e degli eventuali interventi sostitutivi (art. 27, comma 6), convocando eventuali conferenze di servizi, particolarmente in relazione a momenti di difficoltà o di stallo nella promozione degli accordi di programma, facilitando il coordinamento della programmazione sociale nell'ambito del territorio provinciale, fornendo supporto e consulenza tecnico-amministrativa ai soggetti di terzo settore, con particolare riferimento alle forme di collaborazione con gli enti locali nella realizzazione dei piani di zona.

2. GLI INTERVENTI DELLE REGIONI

Le Regioni italiane hanno impegnato notevoli energie e risorse nel campo degli interventi a favore dei soggetti in età evolutiva, pur in una situazione di non completa chiarezza nei rapporti con le autorità centrali e di carenza di mezzi materiali indispensabili per impostare ampi programmi di sostegno e di promozione. Naturalmente si rilevano anche in questo campo sperequazioni nell'impegno culturale e nell'impegno concreto di azione tra Regione e Regione. E, ancora una volta, tutto a danno dei minori che vivono nel sud del paese.

A) Un panorama della legislazione vigente

La mancanza di una raccolta organica delle leggi regionali e di uno studio comparativo in materia suggerisce l'opportunità di effettuare in questa sede una rassegna estesa all'intero periodo di esistenza delle regioni, dei numerosi interventi legislativi fatti dalle varie Regioni nelle materie che comunque interessano la condizione minorile.

Occorre partire dalla constatazione che, per l'art. 117 Cost., spettano alle Regioni (a statuto ordinario), tra le altre, anche le materie "beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera" ed "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica" e che per l'art. 17 DPR 24 luglio 1977, n. 616, sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, è stato specificato il contenuto delle dette materie. In particolare, per "beneficenza pubblica" devono intendersi "tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi" (art. 22 DPR n. 616/1977) attinenti anche "agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito delle competenze amministrativa e civile" (art. 237 lett. c, DPR n. 616/1977); per "assistenza sanitaria ed ospedaliera" l'insieme degli interventi diretti alla "promozione, mantenimento e recupero dello stato di benessere fisico e psichico delle popolazioni" (art. 27 DPR n. 616/1977), per "istruzione artigiana e professionale" i servizi e le attività destinate "alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale" (art. 35 DPR n. 616/1977) e per "assistenza scolastica", le strutture, i servizi e le attività "destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o

collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi (art. 42, 1° comma, DPR n 616/1977), precisandosi che le funzioni relative all'assistenza scolastica comprendono “gli interventi di assistenza medico-psichica: l'assistenza ai minorati psico-fisici, l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari” (art. 42, 2° comma, DPR, n. 616/1977).

Orbene, sia pure con formule diverse e frequentemente indicando come fine della Regione anche quello di “assicurare i servizi sociali” opportuni per il pieno sviluppo della persona umana, negli statuti delle Regioni a statuto ordinario, nonché in quelli delle Regioni a statuto speciale, sono assunte come proprie le suindicate funzioni (art. 9 Statuto Abruzzo; artt. 3 e 5 Statuto Basilicata; artt. 3 e 56 Statuto Calabria; artt. 4 e 7 Statuto Campania, art. 2 Statuto Emilia Romagna; artt. 5 e 6 Statuto Friuli Venezia Giulia; artt. 3 e 45 Statuto Lazio; art. 3 Statuto Lombardia art. 4 Statuto Liguria; artt. 5, 6 e 7 Statuto Marche; art. 4 Statuto Molise; art. 4 Statuto Piemonte; artt. 6, 7 e 13 Statuto Puglia; artt. 4 e 5 Statuto Sardegna; artt. 14 e 17 Statuto Sicilia; art. 4 Statuto Toscana; art. 11 Statuto Trentino Alto Adige; artt. 5, 7 e 8 Statuto Umbria; art. 3 Statuto Valle d'Aosta; artt. 3 e 4 Statuto Veneto).

Occorre, altresì, ricordare che per l'art. 117, ultimo comma, Cost. “le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione” e che le Regioni a statuto ordinario hanno competenza legislativa, nelle materie di cui all'art. 117 Cost. , “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”, ovvero sia nei limiti dettati dalle c. d. leggi-quadro o leggi-cornice o - in mancanza di queste - nei limiti desumibili dalle precedenti leggi dello Stato.

Ciò premesso, l'indagine sulle leggi regionali con riguardo ai minori permette di rilevare come l'intervento delle Regioni nelle materie minorili sia partito da quella più semplice *ictu e oculi* la più immediata (gli asili nido ed il diritto allo studio), per andare sempre più affermandosi, implicando aspetti specifici della condizione attuale dell'infanzia e dell'adolescenza ed affrontando problemi che la realtà dei nostri giorni pone a coloro che si affacciano alla vita. Si cercherà, allora, di redigere una sorta di quadro sinottico, indicando per ogni argomento fondamentale le leggi delle varie Regioni, anche se esse hanno una rubrica non perfettamente identica a

quella sotto la quale si provvede, qui, ad elencarle. La materia “istruzione” corrisponde a quel programma promozionale che la collettività deve proporsi per attuare il diritto di ogni minore all’educazione. E la materia può scomporsi nelle sub-materie qui elencate:

a) Asili nido

Posto che l’asilo nido è il servizio sociale a favore dei minori (di regola) fino a tre anni che consente di intervenire efficacemente nel momento educativo e formativo del bambino, la legislazione regionale della “prima ora”- anche in ossequio alla legge nazionale 6 dicembre 1971, n. 1044 sul piano quinquennale per l’istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato - ha subito affrontato l’argomento, talvolta ritornando successivamente sulle iniziali normative (frequentemente solo negli aspetti istituzionali, logistici e di gestione) per renderle più aderenti alle nuove esigenze (con riguardo cioè anche ad aspetti educativo-assistenziale).

Si possono, così, indicare, nelle formulazioni attualmente vigenti, le seguenti leggi regionali e provinciali:

1. Abruzzo: 30 ottobre 1973, n. 38;
2. Basilicata: 4 maggio 1973, n. 6;
3. Calabria: 27 agosto 1973, n. 12;
4. Campania: 4 settembre 1974, n. 48;
5. Emilia Romagna: 7 marzo 1973, n. 15, integrata dal regolamento regionale 27 dicembre 1973, n. 51 modificato con l. r. 21 giugno 1978, n. 17;
6. Friuli Venezia Giulia: 26 ottobre 1987, n. 32, per ultimo modificata ed integrata dalla l. r. 20 marzo 1995, n. 15;
7. Lazio: 16 giugno 1980, n. 59 (che ha sostituito la vecchia l. r. 5 marzo 1973, n. 5);
8. Liguria: 5 dicembre 1994, n. 64;
9. Lombardia: 17 maggio 1980, n. 57 contenente disposizioni di attuazione delle leggi 6 dicembre 1971, n. 1044 e 29 novembre 1977, n. 891, e successivamente modificata dalla l. r. 7 gennaio 1986, n. 1;
10. Marche: 27 agosto 1973, n. 23, come modificata dalla l. r. 3 settembre 1979, n. 30;
11. Molise: 22 agosto 1973, n. 18;

12. Piemonte: 15 gennaio 1973, n. 3, come modificata ed integrata dalle ll. rr. 2 settembre 1974, n. 28, 16 aprile 1975, n. 22, 22 gennaio 1976, n. 5, 13 aprile 1977, n. 25, 1 marzo 1979, n. 11 e 17 marzo 1980, n. 16, nonché 24 luglio 1984, n. 32;

13. Puglia: 3 marzo 1973, n. 6;

14. Sardegna: 1 agosto 1973, n. 17;

15. Sicilia 14 settembre 1979, n. 214, integrato dai decreti assessorili del 12 dicembre 1979;

16. Toscana: 2 settembre 1986, n. 47, integrata dal regolamento regionale 25 giugno 1992, n. 3;

17a. legge provinciale Bolzano 8 novembre 1974, n. 26 come integrata dal decreto del Presidente della giunta provinciale del 28 maggio 1976, n. 32:

17b. Testo Unico Provincia Trento 16 marzo 1992, n. 3022;

18. Umbria: 2 giugno 1987, n. 30;

19. legge Valle d'Aosta: 15 dicembre 1994, n. 77;

20. legge Veneto 23 aprile 1990 n. 32.

b) Scuole materne ed elementari

Per la specifica attribuzione di competenza alla sola Regione Trentino Alto Adige vanno ricordate:

1. legge provinciale Bolzano 17 agosto 1976, n. 36 (come modificata dalle leggi provinciali 13 aprile 1978, n. 14 e 18 agosto 1988, n. 32) sull'ordinamento delle scuole materne o scuole per l'infanzia; integrata dal decreto Presidente Provincia 2 settembre 1977, n. 40:

2. legge provinciale Trento 21 marzo 1977, n. 13 (come modificata dalle leggi provinciali 21 agosto 1982, n. 14 e 15 novembre 1988, n. 34) sull'ordinamento delle scuole per l'infanzia;

3. legge provinciale Bolzano 7 dicembre 1993, n. 25 sull'ordinamento della scuola elementare nell'Alto Adige.

c) Diritto allo studio

Le Regioni garantiscono servizi a favore degli alunni frequentanti le scuole materne, elementari e medie sia pubbliche che private, in particolare

offrendo libri gratuiti (per le scuole elementari), materiale didattico, servizi di trasporto scolastico e di mensa scolastica, assegni di studio, borse di studio, contributi per spese di collegio e pensionati, assistenza socio-psico-pedagogica e medico-scolastica.

Su tale argomento vanno segnalate le seguenti leggi regionali e provinciali:

1. Abruzzo: 15 dicembre 1978, n. 78 e 22 dicembre 1984, n. 82;
2. Basilicata: 20 giugno 1979, n. 21 e 4 maggio 1973, n. 5;
3. Calabria: 8 maggio 1985, n. 27, come integrata dalle leggi regionali 25 maggio 1987, n. 17 e 20 maggio 1991, n. 8;
4. Campania: 26 aprile 1985, n. 30;
5. Emilia Romagna: 25 gennaio 1983, n. 6 e 27 dicembre 1972, n. 13;
6. Friuli Venezia Giulia: 26 maggio 1980, n. 10 e 2 aprile 1991, n. 14, a cui va aggiunta la (più specifica) l. r. 25 agosto 1971, n. 42 dettante provvedimenti per la scuola a tempo pieno “nell’intera fascia dell’obbligo scolastico”;
7. Lazio 30 marzo 1992, n. 29, che ha integralmente sostituito la vecchia l. r. 6 settembre 1975, n. 77 più volte modificata;
8. Lombardia: 20 marzo 1980, n. 31;
9. Marche: 4 settembre 1992, n. 42;
10. Molise: 13 gennaio 1975, n.1 e 21 marzo 1990, n. 14;
11. Piemonte: 29 aprile 1985, n. 49;
12. Puglia: 12 maggio 1980, n. 42;
13. Sardegna: 25 giugno 1984, n. 31;
14. Toscana: 19 giugno 1981, n. 53, come modificata dalla l. r. 23 giugno 1993, n. 41;
- 15a. legge provinciale Bolzano 31 agosto 1974, n. 7, come modificata dalle leggi provinciali 30 maggio 1978, n. 24, 22 maggio 1980, n. 13 e 20 novembre 1984, n. 17;
- 15b. Testo Unico Provincia Trento 20 marzo 1987, n. 1988 (successivamente modificato dalle leggi provinciali 19 gennaio 1988, n. 4, 6 maggio 1988, n. 19, 21 novembre 1988, n. 41 e 17 dicembre 1993, n. 13) e legge provinciale 9 novembre 1990, n. 29;
16. Umbria: 23 dicembre 1980, n. 77;
17. Valle d’Aosta: 20 agosto 1993, n. 68 e 7 agosto 1986, n. 46;

18. Veneto: 2 aprile 1985, n. 31 come modificata dalle leggi regionali 10 luglio 1986, n. 26 e 30 marzo 1990, n. 23.

La materia “assistenza” si presenta, nelle leggi regionali, sia accorpata sotto un’unica voce, sia diluita sotto varie voci, dato che gli interventi a favore della famiglia o della maternità hanno ovvie ricadute sull’assistenza dei figli. Più difficile, allora, è la predisposizione di un quadro riepilogativo e comparativo assieme, che, tuttavia, può essere così sotto distinto:

a) Procreazione responsabile

Le Regioni ritengono necessario sostenere i servizi che, all’interno dei piani sanitari regionali, hanno come scopo il sostegno dei giovani e delle coppie ad una procreazione responsabile ed agli impegni di cura verso i figli. Sotto questo particolare angolo visuale, che frequentemente si interseca con quello dei consultori familiari, vanno ricordate le leggi regionali:

1. Abruzzo: 26 aprile 1978, n. 21;
2. Emilia Romagna: 14 agosto 1989, n. 27;
3. Lazio: 16 aprile 1976, n. 15;
4. Lombardia: 6 settembre 1976, n. 44;
5. Umbria: 1 settembre 1977, n. 54, come modificata dalla legge 27 marzo 1990, n. 9;
6. Valle d’Aosta: 11 novembre 1977, n. 65.

b) Consultori familiari

In attuazione della legge nazionale 29 luglio 1975, n. 405, le Regioni devono dettare le linee direttive dei consultori gestiti dai Comuni, tenendo presenti le varie finalità di questi organismi che vanno dall’educazione sessuale all’assistenza preconcezionale, dalla prevenzione delle patologie ginecologiche e veneree alla educazione igienica e dietetica dei bambini, dall’assistenza alla madre e alla prima infanzia fino al controllo pediatrico periodico, dalla rieducazione precoce degli handicappati alle misure idonee al loro inserimento nelle strutture sociali fino agli interventi nei rapporti tra genitori e figli.

Sotto questo particolare riguardo vanno indicate:

1. la già citata l.r. Abruzzo 26 aprile 1978, n. 21;
2. l.r. Basilicata 24 gennaio 1977, n. 7;
3. l.r. Calabria 8 settembre 1977, n. 26;
4. la già citata l.r. Emilia Romagna 14 agosto 1989, n. 27;
5. l.r. Friuli Venezia Giulia 22 luglio 1978, n. 81, modificata dalla l.r. 23 aprile 1979, n. 18;
6. la già citata l.r. Lazio 16 aprile 1976, n. 15;
7. l.r. Liguria 2 settembre 1976, n. 26, come modificata dalla l.r. 6 giugno 1988, n. 21;
8. la già citata l.r. Lombardia 6 settembre 1976, n. 44;
9. l.r. Marche 31 marzo 1977, n. 11, come modificata dalla l.r. 16 gennaio 1985, n. 2;
10. l.r. Molise 13 novembre 1978, n. 28;
11. l.r. Piemonte 9 luglio 1976, n. 39;
12. l.r. Puglia 5 settembre 1977, n. 30 con il regolamento regionale 15 febbraio 1979, n. 1;
13. l.r. Sardegna 8 marzo 1979, n. 8;
14. l.r. Sicilia 24 luglio 1978, n. 21;
15. l.r. Toscana 12 marzo 1977, n. 18;
- 16a. legge provinciale Bolzano 17 agosto 1979, n. 10, con il regolamento provinciale del 21 dicembre 1982, n. 21;
- 16b. legge provinciale Trento 29 agosto 1977, n. 20;
17. la già citata l.r. Umbria 1 settembre 1977, n. 54;
18. la già citata l.r. Valle d'Aosta 11 novembre 1977, n. 65;
19. l.r. Veneto 25 marzo 1977, n. 28.

c) Assistenza maternità ed infanzia

Le Regioni si preoccupano di garantire la salute e il benessere psicofisico delle partorienti (e, di conseguenza, dei neonati), intervenendo sia sulle strutture sanitarie, sia sull'assistenza domiciliare, sia sull'azione dei consultori familiari, nonché sui congedi e contributi per maternità e per malattia dei figli.

Sotto questo specifico angolo visuale possono essere indicate:

1. l.r. Abruzzo 11 aprile 1990, n. 35;
2. l.r. Basilicata 20 gennaio 1988, n. 1;

3. ll.rr. Liguria 18 novembre 1992, n. 32 e 6 aprile 1995, n. 24;
4. l.r. Lombardia 8 maggio 1987, n. 16;
5. l.r. Piemonte 28 giugno 1993, n. 33;
6. l.r. Puglia 29 giugno 1978, n. 25;
7. l. provinciale Bolzano 26 luglio 1978, n. 45;
8. ll.rr. Valle d'Aosta 21 luglio 1980 n. 28 e 28 maggio 1985, n. 39;
9. l.r. Abruzzo 21 giugno 1983, n. 36 a favore delle lavoratrici madri;
10. l.r. Friuli 20 marzo 1987, n. 8 a favore delle lavoratrici madri;

d) Assistenza a favore dei minori

Ogni Regione ha specifiche esigenze con riguardo ai propri minori, sicché diverse sono le leggi accomunabili sotto la rubrica “assistenza a favore dei minori”. Di esse possono essere redatte tre sottosezioni, una con riferimento all’assistenza di tipo *lato sensu* sanitaria (esplicitamente solo per i minori o anche per i minori), la seconda con riferimento ad interventi econornici; la terza con riferimento ad interventi di tipo rieducativo a favore dei minori. Possono elencarsi, con riguardo all’assistenza sanitaria:

1. l.r. Calabria 20 aprile 1990, n. 26 per gli screenings neonatali delle enzimopatie ereditarie;
2. l.r. Calabria 3 maggio 1995, n. 37 per i fanciulli subnormali e ciechi;
3. l. provinciale Bolzano 21 agosto 1978, n. 16 (anche) per i minori invalidi civili, ciechi e sordomuti;
4. l. provinciale Bolzano 10 dicembre 1976, n. 53 per la diagnosi precoce di malattie congenite dei neonati;
5. l. provinciale Trento 31 agosto 1991, n. 20 per fanciulli abbisognevole di cure ortodontiche;
6. l.r. Abruzzo 15 giugno 1988 n. 18 per la cura del diabete mellito;
7. l.r. Lombardia 2 marzo 1992, n. 8 per la cura del diabete mellito;
8. l.r. Campania 20 novembre 1979, n. 37 sulla tutela sanitaria dell’infanzia;
9. l.r. Abruzzo 21 luglio 1993, n. 28 sulla prevenzione, in collaborazione con la scuola, delle tossicodipendenze;
10. l.r. Veneto 7 maggio 1991, n. 9 a favore dei minori ciechi e sordi;
11. delibera Regione Toscana 26 novembre 1990, n. 10305 a favore dei minori detenuti;

Con riguardo all'assistenza economica:

1. l.r. Umbria 23 febbraio 1973, n. 12, 31 maggio 1982, n. 29 e 24 dicembre 1992, n. 24 (anche) per il mantenimento di minori;

2. l.r. Valle d'Aosta 1 giugno 1984, n. 17, come modificata dalla l. r. 13 dicembre 1984, n. 64, ed integrata dal regolamento regionale 20 giugno 1994, n. 3, per il mantenimento di minori;

3. l.r. Calabria 17 maggio 1976, n. 13 a favore di minori figli di hanseniani;

4. l. provinciale Trento 12 marzo 1990, n. 11 a favore di minori mutilati ed invalidi civili.

Con riguardo alla terza (assistenza rieducativa)

1. l.r. Campania 29 maggio 1980, n. 50 per l'Istituto di rieducazione per minori "Fiorelli" di Torre del Greco;

2. l.r. Abruzzo 3 aprile 1990, n. 24 per servizi di tipo aperto o residenziale del Comune dell'Aquila per minori devianti;

3. l.r. Calabria 5 maggio 1990, n. 57 istitutiva del Servizio socio-psico-pedagogico;

4. l.r. Valle d'Aosta 23 maggio 1973, n. 25 istitutiva del Servizio psico-medico-pedagogico.

Per una crescita armoniosa i bambini hanno bisogno di un ambiente familiare. Si impone, allora, da parte della collettività l'impegno a rendere possibile, innanzitutto il mantenimento del minore nella sua famiglia e, poi, in difetto di essa per mancanza o per carenze, l'affidamento del minore ad una (sostitutiva) famiglia degli affetti. Ne consegue la necessità di agire lungo due binari: il primo relativo ad interventi di sostegno economico e sociale a favore delle famiglie biologiche; il secondo relativo ad interventi di affidamento eterofamiliare. Si tenga presente, però, la circostanza che non sempre è possibile passare dalla famiglia biologica a quella affidataria, sicché si rende necessario anche l'intervento delle pubbliche autorità in ordine alla istituzionalizzazione dei minori.

a) Gli interventi per le famiglie di carattere economico e socio-assistenziale sono previsti dalle seguenti specifiche leggi regionali:

1. l.r. Abruzzo 2 maggio 1995, n. 95:
2. l.r. Friuli Venezia Giulia 24 giugno 1993, n. 49 come modificata dalla l. r. 26 aprile 1995, n. 20;
3. l.r. Liguria 8 marzo 1994, n. 11:
4. l.r. Marche 2 giugno 1992, n. 22.

b) Nel più ampio quadro delle leggi regionali sui servizi sanitari e socio assistenziali svolti dalle Regioni, ovviamente è compreso l'aspetto particolare dei minori, benché talvolta le Regioni abbiano dettato ll.rr. specifiche per i servizi in favore della popolazione minorile. Sul punto possono indicarsi:

1. l.r. Abruzzo 14 febbraio 1989, n. 15 (sui servizi socio-assistenziali in favore di minori);
2. ll.rr. Basilicata 3 gennaio 1980, n. 1 (sul Servizio sanitario) e 4 dicembre 1980 come modificata dalla l. r. 26 aprile 1985, n. 26 (sui servizi socio-assistenziali);
3. l.r. Calabria 26 gennaio 1987, n. 5, come modificata dalla l. r. 31 marzo 1994, n. 13 (sui servizi socio-assistenziali anche con riferimento all'affidamento eterofamiliare, ai servizi residenziali ed ai centri vacanza);
4. l.r. Campania 21 novembre 1987, n. 41 (su interventi per la condizione giovanile);
5. l.r. Emilia Romagna 3 gennaio 1980, n. 1, come modificata dalle ll. rr. 14 agosto 1988, n. 22 (sul Servizio sanitario) e 12 gennaio 1985, n. 2, come modificata dalla l. r. 6 settembre 1993, n. 34 (sulle funzioni di assistenza sociale);
6. ll.rr. Friuli Venezia Giulia 3 giugno 1981, n. 35 (sui servizi socio-assistenziali) e 19 maggio 1988, n. 33, come modificata dalla l. r. 26 aprile 1995, n. 20 (sul piano socioassistenziale regionale);
7. l.r. Liguria 6 giugno 1988, n. 21 (sui servizi sociali in generale e su interventi a favore della famiglia, della maternità e dei minori e su interventi sostitutivi del nucleo familiare);
8. l.r. Lombardia 7 gennaio 1986, n. 1 (sui servizi socio-assistenziali e sugli interventi di sostegno alla persona e al nucleo familiare e su quelli di sostituzione del nucleo familiare);
9. l.r. Marche 5 novembre 1988, n. 43 come modificata dalle ll.rr. regionali 1 settembre 1992, n. 37, 14 marzo 1994, n. 9 e 13 aprile 1995, n.

48 (sui servizi sociali).

10. l.r. Molise 20 dicembre 1972, n. 22, come modificata dalla l. r. 29 novembre 1974, n. 23 (sulla predisposizione di servizi di ricovero a minori bisognosi o maltrattati)

11. l.r. Piemonte 13 aprile 1995, n. 62 (sulle funzioni socio-assistenziali a favore dei minori anche attraverso affidamenti eterofamiliari);

12. legge Sardegna 25 gennaio 1988, n. 4 (sulle funzioni socio-assistenziali a favore dei minori anche attraverso affidamenti eterofamiliari);

13. ll.rr. Sicilia 27 dicembre 1958, n. 28 come modificata dalle ll.rr. regionali 4 giugno 1970, n. 5 e 8 gennaio 1960, n. 2 (sulla predisposizione di servizi di ricovero a minori indigenti) nonché l.r. 9 maggio 1986, n. 22 (sui servizi socio-assistenziali anche con riguardo agli interventi di affidamento eterofamiliare) con il decreto assessorile del 24 aprile 1987 (sul regolamento tipo del servizio comunale di affidamento familiare):

14. ll.rr. Toscana 16 dicembre 1984, n. 70 (sul piano di assistenza sociale) 2 settembre 1992, n. 42 (sulle funzioni in materia di assistenza sociale) e 19 dicembre 1979, n. 63 (sul servizio sanitario);

15. l.r. Provincia Trento 12 luglio 1991, n. 14 (sui servizi socio-assistenziali);

16. l.r. Umbria 31 maggio 1982, n. 29 (sui servizi socio-assistenziali)

17. l.r. Valle d'Aosta 23 giugno 1983, n. 66 (sul piano socio sanitario).

c) Alcune Regioni hanno dettato specifiche leggi regionali in materia di affidamento dei minori disciplinato da altre Regioni nella più ampia normativa in tema di servizi socio-assistenziali. Sotto questo specifico angolo visuale possono essere ricordate:

1. direttive Regione Toscana 21 settembre 1993, n. 364 e 25 luglio 1994, n. 348 sull'affidamento eterofamiliare;

2. l.r. Provincia Bolzano 21 dicembre 1987, n. 33, con il relativo regolamento 7 agosto 1989, n. 19;

d) La Regione Toscana ha previsto in modo specifico anche interventi a favore dei minori in età evolutiva con la l.r. 23 marzo 1994 n. 25, con la relativa deliberazione 19 settembre 1995, n. 359 che approva il programma dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

e) Esiste ancora nella Provincia di Bolzano una l.r. che disciplina l'assistenza all'infanzia illegittima perché nata fuori dal matrimonio. Si tratta della l.r. provinciale 29 aprile 1975, n. 20.

f) Le Regioni si preoccupano di determinare gli standard degli ambienti che accolgono i minori, dettando specifiche regole per l'apertura ed il funzionamento dei servizi residenziali.

In argomento si ricordano:

1. regolamento Puglia 6 giugno 1990, n. 1. come integrato dal reg. 23 giugno 1993, n. 1;

2. l.r. Toscana 16 aprile 1980, n. 28 con la risoluzione 20 marzo 1990;

3. l.r. Provincia Bolzano 19 gennaio 1976, n. 6 (sull'ordinamento dell'IPAI), con il regolamento 29 aprile 1977 n. 18.

g) E' poi da segnalare l'impianto di un generale sistema formativo diretto a disciplinare le iniziative rivolte all'educazione permanente della popolazione della Regione, così come risulta dalla:

- l.r. Umbria 21 ottobre 1981, n. 69 come modificata dalle ll.rr. regionali 11 agosto 1983, n. 30, 12 marzo 1984, n. 16, 26 aprile 1985, n. 33, 13 gennaio 1990, n. 1 e 28 maggio 1991, n. 14.

Estremamente importante per la crescita armoniosa di ogni uomo è anche il cosiddetto "tempo libero". Le Regioni, nello svolgimento delle loro funzioni a favore della popolazione minorile, sono intervenute anche in questa materia. Esiste, perciò, una serie di leggi regionali a favore dei minori con riguardo:

a) all'assistenza dei minori nei soggiorni di vacanza su cui:

1. l.r. Abruzzo 30 giugno 1976, n. 34, come modificata dalle ll.rr. regionali 14 agosto 1981, n. 32 e 23 luglio 1982, n. 49;

2. l.r. Lazio 23 agosto 1973, n. 34, come modificata dalla l. r. 23 agosto 1976, n. 41;

3. l.r. Lombardia 7 gennaio 1986, n. 1, art. 78;

4. l.r. Puglia 12 agosto 1978, n. 36;

5. l.r. Toscana 22 luglio 1977, n. 2;

6. l.r. Umbria 6 marzo 1975, n. 11.

b) ad interventi diretti a realizzare iniziative formative, sociali, culturali e ricreative per i giovani, su cui:

1. ll.rr. Lombardia 6 gennaio 1979, n. 8 (turismo giovanile) e 6 settembre 1986, n. 45 (scambi socio-culturali giovanili);

2. l.r. Marche 12 aprile 1995, n. 46 (iniziative formative e culturali)

L'idea di un "difensore civico" per i minori è un'idea che risale agli anni '70, più o meno dopo l'emanazione della legge nazionale sull'adozione speciale e sui primi progetti di modifica dell'ordinamento dei Tribunali per i minorenni. Alcune Regioni hanno previsto la creazione dell'ufficio di difensore pubblico dei minori chiamato:

- difensore dell'infanzia

1. l.r. Abruzzo 2 giugno 1988, n. 16;

2. l.r. Basilicata 17 aprile 1990, n. 15;

oppure

- ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori: l.r. Veneto 9 agosto 1988 n 42.

Altre Regioni hanno, invece, previsto l'istituzione di un *Consiglio regionale per la tutela dei minori*, come nel caso del Piemonte con la l.r. 31 agosto 1989, n. 55.

L'attenzione che nella collettività si è andata sempre più polarizzando su situazioni di debolezza e di rischio delle persone ha indotto le varie Regioni italiane ad interessarsi (anche) dei minori che possono essere qualificati con riferimento ad una loro fragile condizione personale. Si può parlare, così, di bambini handicappati, ospedalizzati, emigrati, immigrati, nomadi (o zingari o rom).

a) Sugli interventi a favore (anche) dei minori handicappati, soprattutto

con riguardo al loro inserimento scolastico e lavorativo, si indicano:

1. l.r. Abruzzo 20 giugno 1980, n. 60, come modificata dalla l. r. 28 agosto 1981, n. 34;
2. l.r. Basilicata 30 novembre 1984, n. 38, come modificata dalla l. r. 26 aprile 1985, n. 23;
3. l.r. Calabria 3 settembre 1984, n. 28;
4. l.r. Campania 15 marzo 1984, n. 11;
5. l.r. Emilia Romagna 29 dicembre 1979, n. 48;
6. l.r. Friuli Venezia Giulia 27 dicembre 1986, n. 59;
7. l.r. Lazio 19 settembre 1974, n. 62;
8. l.r. Lombardia 7 giugno 1980, n. 76, come modificata dalla l. r. 7 gennaio 1986, n. 1;
9. l.r. Puglia 9 giugno 1987, n. 16;
10. l.r. Sardegna 9 febbraio 1976, n. 6;
11. ll.rr. Sicilia 18 aprile 1981, n. 68 e 28 marzo 1986 n. 16 (quest' ultima come modificata dalla l. r. 23 maggio 1991, n. 33);
12. leggi Toscana 6 settembre 1982, n. 73 e 27 marzo 1980, n. 20;
13. l. provinciale Bolzano 9 dicembre 1978, n. 65, con il regolamento di esecuzione 11 agosto 1980, n.23 e 30 giugno 1983, n. 20 come modificata dalle ll. provinciali 14 dicembre 1988, n. 56 e 3 ottobre 1991, n. 27;
14. l.r. Veneto 8 maggio 1980, n. 46 con la circolare regionale 20 ottobre 1993, n. 3.

b) Sugli interventi a favore dei minori speditizzati al fine della loro tutela psico affettiva si indicano:

1. l.r. Abruzzo 14 agosto 1981, n. 9;
2. l.r. Basilicata 29 marzo 1991, n. 6;
3. l.r. Calabria 28 marzo 1986, n.11;
4. l.r. Campania 20 febbraio 1978, n. 7;
5. l.r. Emilia Romagna 1aprile 1980, n. 24;
6. l.r. Friuli Venezia Giulia 1 giugno 1985, n. 23;
7. l.r. Lazio 14 settembre 1982, n. 39;
8. l.r. Liguria 6 febbraio 1980, n. 12;
9. ll.rr. Lombardia 8 maggio 1987, n. 16 e 16 novembre 1988, n. 48 (quest'ultima come modificata dalla l. r. 15 febbraio 1992 n.4);

- 10.l.r. Marche 2 giugno 1992, n. 23;
11. l.r. Piemonte 1 aprile 1980, n. 18;
12. l.r. Puglia 20 giugno 1980, n. 73;
13. legge Sardegna 6 settembre 1983 n 25;
14. l.r. Sicilia 30 gennaio 1991, n. 7;
15. l.r. Toscana 1 giugno 1983, n. 36;
16. legge provinciale Trento 18 agosto 1982, n. 13;
17. l.r. Umbria 20 maggio 1987, n. 27;
18. l.r. Veneto 25 gennaio 1979, n. 7.

c) Sugli interventi a favore delle famiglie di emigrati e, di conseguenza, sui minori emigrati, al fine di aiutarli a reinserirsi scolasticamente nella Regione di partenza e/o di tornarvi in ferie, si ricordano:

1. ll.rr. Abruzzo 15 maggio 1975, n. 43 e 20 novembre 1980, n. 81 (quest'ultima come modificata dalle ll.rr. 13 maggio 1982, n. 16 e 24 marzo 1988, n. 31) con la deliberazione del Consiglio regionale 17 marzo 1982, n. 68/8 e l.r. 13 febbraio 1990, n. 10;
- 2.l.r. Basilicata 19 giugno 1981, n. 13, con il regolamento di attuazione 22 ottobre 1982, e l.r. 21 febbraio 1990, n. 6;
3. ll.rr. Friuli Venezia Giulia 27 ottobre 1980, n. 51 e 6 luglio 1984, n. 27;
4. l.r. Calabria 9 aprile 1990, n. 17;
5. l.r. Campania 10 marzo 1984, n. 10;
6. l.r. Emilia Romagna 21 febbraio 1990, n. 14 come modificata dalla l.r. 14 aprile 1995, n. 35;
7. l.r. Lazio 21 ottobre 1991, n. 68;
8. l.r. Lombardia 4 gennaio 1985, n. 1;
9. l.r. Marche 5 gennaio 1994, n. 3;
10. l.r. Molise 25 agosto 1989, n. 12, con il regolamento regionale 10 dicembre 1993, n. 3;
11. l.r. Piemonte 9 gennaio 1987, n. 1;
12. l.r. Puglia 23 ottobre 1979, n. 65;
13. ll.rr. Sardegna 19 agosto 1977, n. 36 e 15 gennaio 1991, n. 7;
14. legge Sicilia 4 giugno 1981), n. 55, come modificata dalle ll.rr. regionali 6 maggio 1983 n 93, 28 marzo 1986, n. 17 e 8 novembre 1988, n.35;
15. ll.rr. Toscana 7 gennaio 1981, n. 1 e 19 marzo 1990, n. 17;
- 16a. l.provinciale Bolzano 11 ottobre 1982, n. 30:

- 16b. l. provinciale Trento 28 aprile 1986 n 13;
- 17 l.r. Umbria 15 maggio 1987, n.26;
- 18 l.r. Veneto 18 aprile 1995, n. 25.

d) Sugli interventi a favore delle famiglie di immigrati extracomunitari e, di conseguenza, a favore dei minori immigrati al fine, soprattutto, di garantirne il diritto allo studio ed all'assistenza sanitaria, si ricordano:

- 1. l.r. . Abruzzo 13 febbraio 1990, n. 10;
- 2. l.r. Basilicata 21 febbraio 1990, n. 6;
- 3. l.r. Calabria 9 aprile 1990, n. 17;
- 4. ll.rr. Campania 10 marzo 1984, n. 10 e 3 novembre 1994, n. 33;
- 5. l.r. Emilia Romagna 21 febbraio 1994, n.14 come modificata dalla l.r.14 aprile 1995, n. 35;
- 7. l.r. Lazio 16 febbraio 1990, n. 17;
- 8. l.r. Lombardia 4 luglio 1988, n. 38;
- 9. l.r. Marche 5 gennaio 1994, n. 3;
- 10. l.r. Puglia 11 maggio 1990, n. 29
- 11. l.r. Sardegna 24 dicembre 1990, n. 46;
- 12.ll.rr. Toscana 7 gennaio 1981, n.11 e 22 marzo 1990, n. 22:
- 13. legge Provincia Trento 2 maggio 1990, n. 13.
- 14. l.r. Umbria 10 aprile 1990, n. 18:
- 15. l.r. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9.

e) Sugli interventi a favore delle famiglie nomadi o zingare o rom, e di conseguenza a favore dei minori nomadi, soprattutto al fine di garantirne l'inserimento scolastico e la formazione professionale, si ricordano:

- 1. l.r. Emilia Romagna 23 novembre 1988, n. 47;
- 2. l.r. Friuli Venezia Giulia 14 marzo 1988, n. 11;
- 3. l.r. Lazio 24 maggio 1985, n. 82;
- 4. l.r. Lombardia 22 dicembre 1989, n. 27;
- 5. l.r. Marche 5 gennaio 1994, n. 3;
- 6. l.r. Piemonte 10 giugno 1993, n. 26;
- 7. l.r. Sardegna 9 marzo 1988, n. 9;
- 8. l.r. Toscana 18 aprile 1995, n. 73;
- 9. l. Provincia Trento 2 settembre 1985, n. 15;

10. l.r. Umbria 27 aprile 1990, n. 32;
11. l.r. Veneto 22 dicembre 1989, n. 54.

B) Considerazioni valutative sulle politiche regionali per i minori

L'esame della legislazione regionale in merito agli interventi socio-assistenziali nei confronti dei soggetti in età evolutiva consente di sviluppare alcune considerazioni sulle Regioni che si sono dotate di ll.rr. di riordino.

Le attività sono state prevalentemente informate ai seguenti principi ispiratori:

- superamento dell'istituzionalizzazione, privilegiando servizi e interventi mirati al mantenimento, all'inserimento ed al reinserimento della persona nel contesto familiare sociale scolastico e lavorativo;
- superamento delle logiche di assistenza differenziata per categorie di assistiti;
- coordinamento e integrazione dei servizi socio-assistenziali con i servizi sanitari educativi, scolastici, dell'amministrazione della giustizia e con tutti gli altri servizi sociali territoriali; riconoscimento dell'apporto originale ed autonomo del privato sociale, in particolare delle organizzazioni di volontariato e della cooperazione sociale, nell'interesse generale della comunità, per la promozione umana, l'integrazione delle persone e il sostegno alla famiglia, estensione dell'assistenza anche agli stranieri ed apolidi residenti nel territorio regionale nonché, per alcune Regioni, anche ai minori stranieri non residenti, ma presenti nel territorio in attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, coinvolgimento, nell'ambito degli obiettivi e degli indirizzi definiti dalla programmazione regionale e locale, degli Enti ed Istituzioni Pubbliche e dei soggetti privati, dotati o meno di personalità giuridica, che svolgono attività socioassistenziale, nonché dei cittadini che in forme individuali, familiari o associative realizzano, anche volontariamente, prestazioni socio-assistenziali.

E'attività socio-assistenziale quella che viene organizzata, nei servizi sociali territoriali, mediante interventi di sostegno del nucleo familiare e del singolo, nonché mediante interventi di sostituzione anche temporanea del nucleo familiare, ove quelli di sostegno risultino impraticabili.

Ciò sotto forma di:

- assistenza economica;
- assistenza domiciliare;
- assistenza educativa territoriale e assistenziale socio-psico-pedagogica;
- assistenza alla persona (art. 9 L. 104/92);
- affidamenti presso famiglie, persone singole o comunità di tipo familiare;
- interventi per minori e incapaci nei rapporti con l'autorità giudiziaria;
- inserimenti in centri diurni;
- inserimenti in presidi residenziali socio-assistenziali.

In particolare:

• l'assistenza educativa territoriale consiste in interventi di sostegno alla famiglia anche per la promozione della corresponsabilità genitoriale, o a singoli soggetti a rischio di emarginazione, mediante attività di tipo educativo, culturale, ricreativo, mirate all'inserimento ed all'integrazione nella società;

• l'assistenza socio-psico-pedagogico consiste in interventi integrati tra attività scolastiche e attività socio-educative extra scolastiche, atti a promuovere l'inserimento e l'integrazione scolastica dei soggetti handicappati nel rispetto degli accordi di programma previsti dall'art. 13 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché la realizzazione di programmi di prevenzione e di recupero della dispersione scolastica e degli insuccessi formativi in attuazione della normativa nazionale e regionale in materia;

• gli interventi di affidamento sono rivolti a minori, persone anziane, handicappate o comunque parzialmente o totalmente non autosufficienti, le quali non possono essere adeguatamente assistite nell'ambito della famiglia di appartenenza, e possono essere disposti presso famiglie o persone singole o comunità di tipo familiare.

La maggior parte delle Regioni hanno determinato, i criteri, le condizioni e le modalità di sostegno alle famiglie, alle persone singole e alle comunità di tipo familiare che hanno soggetti in affidamento, affinché tale intervento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza, indipendentemente dalle condizioni economiche, in attuazione, per quanto

riguarda l'affidamento di minori, dell'art. 80, 3° comma, L. 4 maggio 1983, n. 184;

- alcune regioni hanno definito (ad es. Lombardia) che l'assistenza ai minori nei rapporti con l'autorità giudiziaria si attua mediante:

- a. attività di sostegno alla famiglia di origine o agli affidatari, ivi comprese le prestazioni specifiche di ordine psico-terapeutico;

- b. la segnalazione alle autorità giudiziarie dei casi di abbandono o di maltrattamento di minori, nonché di ogni altra situazione che possa risultare pregiudizievole per i diritti e gli interessi dei minori;

- c. la vigilanza sull'adempimento degli obblighi di segnalazione dei casi di affidamento di minori ad estranei, ai sensi dell'art. 9. sesto e settimo comma della L. 4/5/1983, n. 184 nonché degli obblighi di cui al quarto comma dello stesso articolo 9 della citata Legge;

- d. la collaborazione con l'autorità giudiziaria relativamente alle indagini ed agli accertamenti da essa richiesti e la promozione ed attuazione delle misure e delle attività inerenti ai procedimenti volti alla dichiarazione dello stato di adottabilità dell'affidamento preadottivo e della adozione, ai sensi del Titolo II della L. 4/5/1993, n. 184;

- e. lo svolgimento, su richiesta dell'autorità giudiziaria, delle indagini e degli accertamenti di ordine psicologico e sociale necessari ai fini dell'autorizzazione al matrimonio di minori, dell'affidamento della prole nei casi di separazione dei coniugi e di scioglimento o di dichiarazione di nullità del matrimonio, delle determinazioni in ordine all'esercizio della potestà dei genitori, alle pronunce di decadenza della potestà dei genitori o di reintegrazione in essa, ai procedimenti da adottare nei casi di condotta dei genitori pregiudizievole ai figli, ed ad ogni altro provvedimento giudiziario in materia di filiazione;

- f. interventi socio-educativi per adolescenti in difficoltà o in situazioni di devianza, nell'ambito delle risorse sociali ed educative della comunità locale, al fine di consentire la proficua collaborazione con l'autorità giudiziaria minorile e con i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia anche in attuazione del D. P. R. 22/9/1988, n. 448 e del Decreto legislativo 28/7/1989, n. 272.

In relazione al funzionamento dei presidi socio-assistenziali è da rilevare che diverse Regioni (tra le prime ricordiamo l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Veneto e il Piemonte) hanno disposto che chi intende aprire un

presidio socio-assistenziale residenziale o semiresidenziale, deve essere in possesso dell'autorizzazione regionale al funzionamento che viene rilasciata dal soggetto delegato alla gestione delle funzioni di vigilanza e di controllo, competente per territorio.

L'autorizzazione è rilasciata sulla base della verifica del rispetto dei requisiti strutturali o gestionali individuati dall'amministrazione regionale stessa e dall'osservanza della normativa vigente.

Bisogna infine ricordare che molte amministrazioni regionali si sono impegnate nello svolgimento delle funzioni amministrative relative all'organizzazione e alla gestione degli interventi di formazione del personale socioassistenziale, nell'ambito degli indirizzi definiti dal Piano, relativamente alla formazione di base, riqualificazione, aggiornamento e formazione permanente.

A conclusione di questa rassegna sulla legislazione regionale e sulle attività programmate è possibile effettuare qualche valutazione che ponga in evidenza le carenze del sistema. E' innanzitutto da rilevare, come si è già accennato, che le modifiche introdotte con il D.L.gs 517/93 al sistema sanitario, l'approvazione del Piano Sanitario nazionale per il triennio 1994-96, con la relativa determinazione della spesa sanitaria secondo livelli uniformi di assistenza, nonché la valutazioni delle prestazioni per la tutela materno infantile e dell'età evolutiva, impongono una ridefinizione delle attività sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali erogate. La realizzazione di una offerta coordinata ed integrata di prestazioni sanitarie, sociosanitarie e socio assistenziali richiede infatti il rispetto di regole tecniche, amministrative, finanziarie e gestionali, pertanto devono essere fissate per ciascun livello istituzionale, per ogni servizio e per ogni struttura compiti, risorse a disposizione, responsabilità direzionali e operative.

Va preso atto che a livello nazionale, nell'area d'intervento di cui trattasi, spesso si verifica una evidente frammentazione tra gli interventi erogati da una molteplicità di servizi che operano autonomamente, senza adeguati collegamenti tra loro (servizio socio-assistenziale, Ser. T, Salute mentale, medici convenzionati, consultori, medicina scolastica, assistenza ospedaliera, igiene pubblica).

Manca inoltre spesso la doverosa attenzione, soprattutto da parte sanitaria, alle situazioni di disagio psicologico ed affettivo relazionale, al maltrattamento minorile e ai fenomeni di devianze conclamate che assumono crescente rilievo e devono quindi essere inclusi tra le principali

problematiche della società moderna.

Un'analisi più particolareggiata della situazione in atto per quanto riguarda tutta la problematica del comparto materno-infantile, porta ad elencare carenze e discrasie del sistema come segue:

- la difficoltà dei servizi a svolgere adeguate attività di prevenzione;
- lo scarso collegamento tra servizi sanitari e sociali, in specie con il consultorio;
- la incompleta realizzazione da parte dei consultori familiari degli obiettivi previsti dalla legislazione, anche in questo caso dipendente dalla scarsa integrazione tra i servizi, oltre che dalla composizione spesso carente dalle équipes;
- l'assenza di uno stretto e organico collegamento tra i servizi di neuropsichiatria infantile e quelli pediatrici che comporta una settorializzazione nell'area dell'igiene mentale sia dell'infanzia che dell'adolescenza;
- la carenza di servizi diffusi sul territorio rivolti specificamente all'adolescenza;
- l'insufficiente attenzione posta da parte delle strutture ospedaliere e di quelle ambulatoriali alle problematiche relative alle situazioni di rischio psicopatologico, al grave rischio sociale, alle nuove povertà.

Tutto ciò comporta un utilizzo non ottimale degli operatori ai fini della produttività ossia dei risultati rispetto agli obiettivi da perseguire per una effettiva tutela della salute della donna, dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le attività previste dalla legge 405/78, in diversi territori regionali, in attuazione di leggi di riordino di servizi socio-sanitari e di leggi di piano, devono essere svolte a livello distrettuale e le figure professionali ad esse addette sono parte integrante dell'équipe territoriale del distretto medesimo.

Da tale modello operativo consegue che le attività di cui trattasi risultano complementari a quelle distrettuali nel perseguimento di obiettivi generali e specifici propri dei servizi territoriali rivolti prevalentemente alla prevenzione e alla salvaguardia dello stato di salute psico-fisico della popolazione.

Detta finalizzazione implica un tipo di intervento che si esplica attraverso prestazioni socio-sanitarie di base e che non può prescindere dalla necessità di stretta e indispensabile interrelazione tra interventi sanitari e socio-assistenziali.

Alla luce dell'attuale situazione del Servizio Sanitario Nazionale, e dei drastici tagli di personale, è necessario richiedere che il legislatore nazionale intervenga per non abbassare il livello delle attività di prevenzione e di prevedere comunque la messa a disposizione, secondo i carichi di lavoro accertati, del personale sanitario che dovrebbe operare nell'ambito del consultorio per dettato nazionale (nello specifico si fa riferimento ad esempio all'operatore psicologo).

Nell'ambito dell'assistenza all'infanzia e all'età evolutiva va prevista e definita anche una serie di interventi specifici da attivarsi con il concorso del consultorio e con collaborazioni specialistiche.

Essi riguardano gli screening, gli interventi per soggetti in età scolare, le iniziative di educazione sanitarie, le problematiche adolescenziali, le alterazioni dello sviluppo neuro-psico-sensoriale e correlativamente la tutela del benessere psicologico e sociale, la popolazione immigrata dai paesi in via di sviluppo.

La competenza socio-assistenziale e sanitaria integrate costituiscono una risorsa irrinunciabile nell'area d'intervento a favore dei minori in difficoltà, sia nell'affrontare le evenienze naturali del percorso esistenziale (maternità, paternità, vita di coppia e familiare), sia a maggior ragione, a fronte di eventi critici più o meno gravi, transitori o permanenti nel tempo.

Attività quali l'assistenza alla procreazione responsabile, alla gravidanza, all'affido e all'adozione; gli interventi in relazione alla prevenzione e riabilitazione delle disabilità infantili la gestione di situazioni di abbandono, violenza, maltrattamento, devianza minorile, richiedono una progettualità integrata che affianchi alle prestazioni cliniche e terapeutiche, interventi strutturati di consulenza e sostegno sociale ai singoli ed alla famiglia. L'integrazione socio-sanitario-assistenziale è, quindi, lo strumento di elezione per realizzare un'interazione tra il contesto significativo (famiglia, territorio, ambienti educativi e di lavoro) e quello dei servizi impegnati nella tutela della salute psicofisica. In questa fase di passaggio si dovrebbe valorizzare ulteriormente la funzione socioassistenziale per concorrere efficacemente alla qualificazione del sistema. A tale fine è fondamentale riconoscere l'identità specifica che gli interventi socioassistenziali hanno assunto in relazione sia all'esperienza consolidata nei servizi sia alle più recenti normative di politica sociale.

Gli interventi socio-assistenziali, nell'area sociosanitaria, operano in particolare sulla rete delle relazioni fra persone, sugli ambiti intersoggettivi

e sui sistemi sociali attraverso cui è possibile promuovere la salute dei cittadini.

A conclusione è necessario anche rilevare che sono generalmente inadeguati i fondi e le risorse destinate alla prevenzione del disagio minorile: i servizi territoriali rincorrono l'emergenza per contenere i danni, anche se bisogna evidenziare che in alcune regioni gli interventi di prevenzione sono abbastanza rilevanti su alcune fasce. Inoltre i criteri di finanziamento sono molto difformi da regione a regione; ciò non favorisce sicuramente il superamento degli squilibri esistenti.

Come ribadito nel secondo rapporto predisposto dal Consiglio nazionale sui problemi dei minori del 1989: "se per il prossimo futuro non ci sarà uno sforzo unitario, politico e operativo, sulla spinta di una nuova cultura minorile, per affrontare e risolvere i problemi accennati, si rischia di arrestare il lento cammino autonomamente avviato da molte Regioni ed Enti locali, con il negativo risultato di un arretramento culturale e del ripristino di una confusa erogazione di servizi puramente assistenzialistici". Non sembra che nei sette anni trascorsi da allora l'auspicio sia stato attuato, aumenta così il rischio che le conseguenze negative allora paventate possano attuarsi.

Il sistema dei servizi sociali per l'infanzia

Le precedenti considerazioni hanno individuato alcuni problemi istituzionali da risolvere per una azione più coerente ed efficace a tutela dei minori. Quelle che seguono entreranno nel merito del funzionamento dei servizi, per capire dove intervenire per risolvere molti problemi operativi presenti al loro interno

I diritti dei minori chiedono anzitutto ai servizi di strutturarsi in modo da capire le loro domande, i loro bisogni, le emergenze che spesso caratterizzano le loro esperienze di vita.

La successiva esemplificazione per strutture e servizi ad alta integrazione tiene conto della divisione per programmi di intervento di area specifica a tutela della salute che le aziende sanitarie devono elaborare in stretto rapporto con le competenze dei comuni sulla stessa materia, partendo da una programmazione zonale delle opportunità da garantire ai soggetti in età evolutiva.

1. SERVIZI AD ELEVATA INTEGRAZIONE

I servizi socio sanitari integrati in area materno infantile presenti in molte esperienze locali sono il consultorio familiare, l'unità operativa per l'età evolutiva, l'unità operativa di neuropsichiatria infantile e l'unità operativa handicap. A essi afferiscono strutture socio-sanitarie-educative, residenziali e diurne, classificate in vario modo: centro di pronta accoglienza, comunità alloggio, casa famiglia, gruppo famiglia, istituto educativo assistenziale, centro diurno, presidio multizonale.

Questi servizi per l'età evolutiva sono usualmente disciplinati nei piani sanitari o sociosanitari regionali. Analizzando i loro contenuti risulta molto evidente la distanza tra le dichiarazioni di principio, cioè il dover essere dei servizi, e la concreta realtà entro cui essi operano. La differenza è imputabile soprattutto a due ragioni.

La prima è insita nell'incapacità dei piani di selezionare obiettivi realistici, che tengano conto delle differenziazioni territoriali e delle possibilità operative dei servizi. Pertanto spesso essi reclamano dei risultati ideali, realizzabili solo nel lungo periodo e quindi ben oltre la portata triennale dei piani stessi.

La seconda ragione è inerente le dotazioni che di fatto caratterizzano i

servizi: il riferimento va alle dotazioni finanziarie e professionali, notoriamente scarse e inadeguate. Questo spesso impedisce ad essi di uscire da logiche riparative, pur necessarie, assecondando le molte emergenze che chiedono ai servizi di intervenire con funzioni di protezione e di tutela dei minori.

Spesso gli organici risentono dei mancati investimenti formativi per la crescita tecnica delle professionalità coinvolte negli interventi.

Questo ha talora legittimato un diffuso “fai da te” formativo, dove le singole professionalità hanno spesso elaborato autonomamente gli obiettivi dei servizi interessati all’età evolutiva, in parte attenendosi alle indicazioni di legge, usualmente generali, e in parte assecondando interessi connessi a interventi specifici o a singoli problemi. Una conseguenza di questo andamento è riscontrabile nella frequente ambulatorializzazione dei servizi, che in questo modo hanno evitato di misurarsi a 360 gradi con la natura dei problemi e le loro differenziazioni.

Molti servizi che dovevano investire sulla salute hanno di fatto privilegiato il lavoro di cura e la logica delle risposte momentanee. A tutt’oggi stentano a decollare i servizi di psicologia per l’età evolutiva, stenta a mettere radici un approccio comunitario sui problemi, stentano a decollare spazi di ascolto capaci di favorire l’incontro fra i bisogni degli adolescenti e chi dovrebbe occuparsene su scala professionale e solidaristica.

In molti casi hanno prevalso logiche neopsichiatriche, molto centrate sul “soma” e sulla riabilitazione. In altri casi hanno prevalso approcci psicoterapeutici, necessari per una ristretta cerchia di popolazione minorile, quella per cui il disagio è diventato patologia.

Nel consolidamento di questa situazione spesso influiscono interventi formativi che privilegiano il culto delle tecniche specifiche, contrastando anche culturalmente lo sviluppo di strategie di servizio basate su criteri per operare a fronte di problemi differenziati, avvalendosi di strumentazioni tecniche e metodologiche condivise.

In altri casi la formazione si è strutturata sotto forma di manutenzione ordinaria delle professionalità, utile quindi quando l’impianto del servizio è adeguato, ma inutile e ostacolante quando sono necessari interventi modificativi.

Se consideriamo in modo comparato alcuni piani sanitari regionali ritroviamo alcuni paradigmi della programmazione intermedia e locale sintetizzabili negli obiettivi di:

- potenziare all'interno dei distretti gli spazi per gli adolescenti, incrementando le forme di collaborazione tra scuola e servizi e qualificando gli spazi consultoriali,

- dare consulenza alla famiglie nei diversi problemi con cui esse devono misurarsi, a partire dalla sede consultoriale nel più ampio ambito del distretto sociosanitario, prevedendo la compresenza di figure sanitarie e sociali a supporto delle problematiche genitoriali delle esigenze di mediazione nei conflitti, nelle crisi di coppia, per la promozione della genitorialità responsabile;

- agire sul fronte della prevenzione in diversi ambiti: area neonatale, gravidanza sicura, tumori, nascite premature, assistenza domiciliare al puerperio, rapporti tra ospedale e pediatria territoriale, menopausa, malattie infettive, umanizzazione dei servizi, confronto con altre culture della salute, tenendo conto della crescita della presenza extracomunitaria;

- dedicare attenzione specifica al tema dell'affido, con interventi di formazione e di sensibilizzazione, al fine di promuovere disponibilità all'accoglienza familiare dei minori in difficoltà.

La forbice tra intenzioni programmatiche ed effettive realizzazioni territoriali è ampia e spesso è evidenziata dalla riproduzione dei contenuti dei piani regionali negli anni e in regioni diverse, senza parametrare gli obiettivi alle effettive realizzazioni e senza tener conto delle diversificazioni territoriali.

Si tratta evidentemente di una situazione che, se cronicizzata, porterà a svuotare di senso le azioni programmatiche, già in buona parte ridotte ad una rituale declamazione di obiettivi e di azioni svincolate da una progettualità più specifica, locale, territoriale e per ciò stessa meglio aderente ai problemi e ai bisogni delle popolazioni considerate.

Un esempio di programmazione zonale è quello documentato dalla provincia di Trieste, sotto forma di rapporti annuali in cui gli interventi, con riferimento ai diversi ambiti operativi di competenza comunale, sono caratterizzati da un monitoraggio sistematico: dell'utenza, degli interventi effettuati, dei costi, tali per cui un affido parentale ha un costo annuo di lire 3 milioni e 600 mila, un affido etero-familiare ha un costo annuo di 2 milioni e 500 mila, un ricovero di un minore in istituto (residenziale e

semiresidenziale) ha un costo medio annuo pro-capite di 15 milioni, un inserimento scolastico in presenza di handicap psico-fisico-sensoriale ha un costo medio pro capite l'anno di 27 milioni e 500 mila (dati riferiti al 1993), il tutto corredato con indicatori rapportati agli ambiti territoriali oggetto di monitoraggio.

Un altro esempio è quello dell'azienda sanitaria locale, n. 15 del Veneto, che ha strutturato l'azione dei servizi in area materno-infantile su una serie di obiettivi specifici di portata annuale, nel campo:

- della promozione delle attività di mediazione familiare per ridurre gli effetti negativi del conflitto e costruire rapporti positivi con i figli prima e dopo la separazione;
- del segretariato sociale a favore delle persone e famiglie immigrate (riconoscimento dei figli, tutela dei minori, ricongiungimento familiare, tutela sanitaria);
- dell'affido preadottivo e più in generale dell'affidamento familiare;
- della prevenzione delle malattie a trasmissione sessuale;
- della formazione degli insegnanti;
- della promozione della salute della donna e del bambino;
- della preparazione delle coppie in attesa di un figlio per riequilibrare le relazioni nel nuovo sistema familiare.

Ciò precisando per ogni obiettivo i fattori osservabili e gli indicatori di verifica, nonché le diverse funzioni professionali (dello psicologo dell'assistente sociale, dell'ostetrica, del ginecologo) con riferimento all'area specifica e all'area comune di professionalità. In questo modo le integrazioni operative ne escono facilitate e incentivate alla luce dei contenuti dei rapporti annuali basati su processi di misurazione e di valutazione sistematica dei risultati.

Lo stesso vale per il servizio età evolutiva (0-17 anni), di cui sono precisate le funzioni in termini di:

- ricerca e contrasto dei fattori di rischio psicologico e mentale;
- diagnosi precoce e trattamento del disturbo e del disagio psicologico;
- trattamento del disagio precoce con educazione funzionale, riabilitazione, integrazione sociale e scolastica dei soggetti portatori di handicap;
- funzioni relative ai servizi sostitutivi e integrativi della famiglia

affidenti alla formula dell'affido, sia con provvedimento dell'autorità giudiziaria sia consensuali;

- diagnosi e terapia delle malattie psichiatriche in età evolutiva.

- rilevazione e trattamento del disadattamento familiare, scolastico e sociale, correlate a forme di disagio psicosociale e di devianza minorile.

Si procede analogamente anche per altri servizi: per la tossicodipendenza, informagiovani, animazione sociale, ludoteca, animazione pediatrica, spazio adolescenti, formazione territoriale (rivolta al volontariato e ad altri soggetti solidaristici). Un nuovo modo per facilitare l'incontro tra domanda e offerta e per qualificare il rapporto tra cittadini e soggetti erogatori dei servizi può essere colto nella recente introduzione delle carte dei servizi sociosanitari, se esse assumono effettivamente obiettivi di tutela dei diritti dell'utenza. Nel caso ad esempio della Usl n. 18 di Brescia vengono dettagliate le attività dei diversi servizi per l'infanzia e la famiglia, le modalità di accesso, le figure professionali, le forme di garanzia, i tempi, con riferimento a tutti i servizi e quindi anche relativamente alle attività del consultorio materno-infantile, del consultorio dell'adolescente, dell'assistenza domiciliare per minori, del centro affidi, del centro di mediazione familiare, del servizio telebimbo, precisando le funzioni dell'ufficio di pubblica tutela e del comitato di partecipazione degli utenti.

A fronte di questi esempi in cui traspare un interesse del servizio per operare con la metodologia di lavoro per progetti, si possono fare molti esempi di organizzazione tradizionale del lavoro in cui l'area minori è caratterizzata esclusivamente in modo erogativo, in funzione del controllo della spesa, cioè articolata in:

- assistenza economica
- erogazione fondi ex-enaoli
- trasporto minori
- ausili didattici
- assistenza scolastica
- pagamento rette in istituto e comunità
- assistenza domiciliare
- centri pomeridiani
- progetti di integrazione
- affido familiare
- minori sottoposti a provvedimenti penali

Concentrando l'attenzione al livello comunale, si possono proporre tre ulteriori esempi riguardanti l'organizzazione dei servizi di prevenzione del disagio di minori e giovani del comune di Firenze, il modello di verifica del programma sociale del comune di Padova, il progetto del comune di Napoli "bambini d'Europa".

Nel caso del comune di Firenze, la guida (1994) è strutturata in cinque parti: gli interventi e servizi pubblici di prevenzione del disagio minorile e giovanile; gli interventi e servizi di privato sociale per la prevenzione del disagio minorile e giovanile; le iniziative e servizi per dell'area delle tossicodipendenze; l'accesso ai servizi per minori e giovani portatori di handicap; i servizi promozionali con valenza preventiva rivolti ai minori e giovani. Esemplificando relativamente alla prima parte (prevenzione del disagio) i servizi previsti sono quello di affidamento familiare, il punto giovani, il servizio di pronta accoglienza, il servizio educatori di strada, i servizi e progetti sperimentali di natura territoriale.

Nel caso del comune di Padova, il riferimento va alle linee di indirizzo per il programma sociale approvate dal Consiglio comunale a cui ha fatto seguito un monitoraggio sistematico degli interventi e dei programmi che, nel caso degli obiettivi specifici per l'età evolutiva, mette in grado l'amministrazione di conoscere l'esercizio delle responsabilità direzionali e professionali nei diversi progetti, i soggetti coinvolti nella progettazione gli strumenti utilizzati, le modalità di gestione degli interventi, le condizioni di valutazione della qualità, gli utenti e i costi comparati quantitativamente su base annua, a partire dal 1992 fino al dicembre 1995.

"Napoli bambini d'Europa" nasce come progetto quadro che aggrega al proprio interno progetti specifici, caratterizzati in termini di: coordinamenti territoriali di area (interventi pilota di integrazione fra servizi pubblici; volontariato e associazionismo per ridurre il rischio di esclusione minorile); fratello maggiore (integrazione interistituzionale delle politiche sociali ed educative); adozione sociale (sotto forma di reti di solidarietà a sostegno di minori e famiglie in difficoltà); tirocini di preformazione (presso artigiani e piccole aziende di servizio); comunicazione e confronto fra quanti operano nel settore dell'infanzia, Napoli: istruzioni per l'uso rivolte ai bambini e ai ragazzi per meglio conoscere e fruire della città.

Come si può notare da questi esempi gli enti pubblici possono, se vogliono, perseguire obiettivi mirati sulle specifiche condizioni e sui bisogni dei soggetti in età evolutiva presenti nel loro territorio.

Manca tuttavia una cultura comune capace di dare vita ad un sistema coordinato di interventi e servizi che consenta di uscire dalla episodicità di molte iniziative. Esse infatti, esaurito il loro ciclo di vita, spesso non riescono a sedimentare l'esperienza e ad incrementare esigibilità nell'area dei diritti sociali.

2. SERVIZI E INTERVENTI DA ORGANIZZARE NEI DISTRETTI, CIOE' SU SCALA LOCALE

Le situazioni di minori in difficoltà sono in crescita a causa di crisi familiari, di scarso supporto alla famiglia soprattutto nei primi anni di vita del bambino, di abbandono, di abuso, di maltrattamento, di scarsa attenzione istituzionale e sociale ai problemi dello sviluppo infantile. Sono inoltre sempre più evidenti e documentati sugli organi di stampa gli effetti di uno scarso investimento nei settori della prevenzione e della promozione della salute dei minori. La recente legislazione nazionale di riordino del sistema dei servizi sanitari e delle responsabilità della dirigenza (D. lgs. 29/93) chiede profondi cambiamenti gestionali e organizzativi che interessano i modelli di gestione, le prassi professionali e i processi di integrazione fra organizzazioni diverse di servizio.

In questo quadro i diversi soggetti istituzionali e gestionali sono chiamati a riconsiderare le loro funzioni, le prassi operative, le modalità di realizzazione dei servizi, avendo più attenzione ai bisogni e diritti dei destinatari, alle forme di verifica dell'efficacia e della qualità, al ruolo della famiglia in quanto soggetto che può concorrere alla qualificazione degli interventi.

Ci sono oggi inoltre le premesse per consolidare modelli operativi generalizzabili di intervento territoriale e comunitario per la tutela dei minori e per lo sviluppo di forme non episodiche di supporto alla famiglia, favorendo maggiore governabilità ai servizi, qualificando l'integrazione degli interventi su scala territoriale e comunitaria.

Si tratta cioè di apprendere dalle esperienze riuscite, e di selezionare al loro interno, i fattori che meglio rispondono ai problemi, intervenendo (su scala nazionale e regionale) per stabilizzare le esperienze positive e per favorirne la trasferibilità nelle aree dove l'esigibilità dei diritti sociali dei minori è ancora molto carente.

In questo quadro i nuovi distretti sociosanitari sono chiamati a svolgere interventi di monitoraggio dei fattori di rischio, di medicina preventiva nei primi anni di vita, di medicina di comunità, di bilanci di salute, di presa in carico delle situazioni di abbandono e di maltrattamento, di collaborazione con la scuola, di collaborazione con il volontariato organizzato, di sviluppo di forme di presa in carico professionale e comunitaria dei problemi dell'età evolutiva.

Per meglio caratterizzare la funzionalità dei servizi sociosanitari nel

distretto, facilitando le integrazioni operative, può essere utile distinguere tra funzioni autonome e funzioni complementari dei servizi. Questa distinzione, di seguito utilizzata per esemplificare due servizi per minori, non va confusa con l'idea dei compiti primari e secondari dei servizi, evitando il rischio di segmentare e burocratizzare i loro interventi, mentre invece la natura multifattoriale dei problemi chiede ai distretti azioni globali, basate sul metodo della presa in carico integrata di tipo professionale e, quando possibile, di tipo comunitario.

Nel distretto si può cioè investire in modo nuovo per conseguire risultati di natura tecnico-professionale (attinenti ai modi più efficaci di operare da parte delle professionalità interessate), organizzativo (per quanto attiene ai modelli di funzionamento dei servizi e alle forme di collaborazione tra diversi), gestionale (soprattutto per quanto attiene allo sviluppo di forme di monitoraggio, verifica e valutazione di efficacia), specificando le diverse funzioni a cui i servizi sono chiamati a dare risposta.

Nel caso ad esempio del servizio per l'età evolutiva, possiamo notare come la sua natura e la sua articolazione dovrebbero essere tali da:

- incentivare l'aiuto-sostegno alla famiglia quale spazio vitale determinante la dimensione psichica e relazionale del soggetto in periodo post-natale, infantile ed adolescenziale;
- riconoscere e promuovere, nella visione della globalità delle istanze evolutive, fisiche - psichiche - relazionali - sociali, le esperienze di vita del minore che possono rappresentare condizione per la sua crescita;
- produrre conoscenza circa le opportunità attivate e da attivare, considerando la globalità delle istanze evolutive; favorendo la conoscenza dei processi di cambiamento e della pluralità delle occasioni significative, nei contesti educativi della realtà locale;
- ricostruire e qualificare i rapporti sociali, con proposte favorevoli all'aggregazione e all'interazione attraverso il concorso e la compartecipazione dei ragazzi e delle loro famiglie;
- favorire, attraverso le intese della programmazione zonale l'integrazione tra i soggetti sociali del territorio, nel rispetto e nell'esercizio delle diverse competenze e responsabilità.

Tenendo conto della nuova organizzazione tecnico-funzionale del distretto sociosanitario, si tende ad ipotizzare due unità operative di questo

servizio: l'unità operativa per l'handicap e l'unità operativa per l'età evolutiva. La seconda (l'unità operativa per l'età evolutiva) ha come propri destinatari i soggetti:

- con problematiche inerenti i processi evolutivi;
- in situazione di disagio psico-relazionale-sociale;
- con disturbi relativi all'area psico-relazionale e neuropsichica;
- con disturbi relazionali intrafamiliari;
- in situazione di abbandono e/o con genitori inidonei (azione integrata con il consultorio familiare);
- con problemi di disadattamento e/o devianza.

Le sue funzioni autonome sono quelle esercitabili organicamente dal servizio senza altre forme di collaborazione. Si tratta di funzioni:

- psicologiche a transazione psicodiagnostica;
- psicologiche a transazione psicoterapeutica;
- di neuropsichiatria infantile;
- di foniatría;
- di riabilitazione logopedica;
- di riabilitazione psicomotoria;
- di servizio sociale professionale.

Le funzioni complementari chiedono, diversamente dalle precedenti, una elevata capacità di interagire sui problemi e di sviluppare strategie collaborative per affrontarli in modo efficace. Sono funzioni:

- diagnostico-riabilitative realizzate:
 - erogando prestazioni di analisi e trattamento, in forma interdisciplinare, per patologie riferite alla diagnosi multiassiale secondo l'Oms
 - sviluppando prese in carico integrate con strutture di accoglienza che abbiano temporaneamente in carico il minore
- psico-socio-pedagogiche a favore:
 - della famiglia
 - della scuola
 - di altri soggetti rilevanti per lo sviluppo del ragazzo

- socio-educative di rilievo preventivo per:
 - la ricerca e il contrasto dei fattori di rischio psico-relazionale e psicosociale
 - lo sviluppo di attività di educazione alla salute, con particolare riguardo allo sviluppo psico-affettivo
 - la promozione di interazioni fra soggetti sociali finalizzate allo sviluppo di opportunità di crescita
- psicosociali di base, sotto forma di:
 - aiuto diagnostico e operativo in presenza di problematiche psico-relazionali nell'infanzia e nell'adolescenza
 - supporto all'esercizio di funzioni integrative alla famiglia, ad esempio nel caso dell'affido
 - interventi specialistici, con riferimento ai fattori psicofisici, sociali ed affettivi favorevoli l'integrazione dei soggetti in difficoltà.

Il modello qui delineato richiede, alla luce delle esperienze che hanno investito in questa direzione, la capacità di attuare interventi:

- Sociosanitari: preventivi e terapeutici, mirati alla dimensione psichica, fisica e sociale della salute.
- Sanitari a rilievo sociale: di natura preventiva, diagnostica e riabilitativa riguardanti la tutela della salute nell'infanzia e nell'adolescenza.
- Sanitari: di tipo diagnostico-curativo su aspetti neurologici, con scarso interessamento del sistema psichico dell'individuo.
- Socio-educativi: finalizzati alla promozione della salute e allo sviluppo globale del ragazzo, con riferimento alla sua famiglia e ad altri soggetti sociali che sono parte del suo spazio di vita.
- Socio assistenziali: di contrasto a situazioni di marginalità, devianza, indigenza, con particolare riguardo ad azioni di tutela, protezione, segnalazione e sensibilizzazione, collaborando con altri servizi, con il Tribunale per i minorenni, con il volontariato organizzato.

Le precedenti considerazioni sono applicabili anche ad altri settori operanti, ad esempio a quello dell'assistenza domiciliare integrata, che fra i propri destinatari non ha solo persone anziane con limitata autonomia personale. Essa infatti ha allargato la propria operatività a favore di minori con gravi carenze assistenziali, minori disabili, famiglie che hanno bisogno

di essere sostenute e aiutate nei compiti di cura e di educazione dei figli.

In questi casi gli interventi sono finalizzati all'integrazione delle funzioni educative e di cura, proprie della famiglia, nei confronti di minori con difficoltà di comportamento e di integrazione sociale e sono finalizzati a supportare la famiglia in difficoltà nella erogazione delle cure primarie con particolare riferimento ai primi mesi di vita del bambino.

Lo stesso metodo di analisi utilizzato per il servizio per l'età evolutiva può essere applicato al consultorio familiare, tenendo conto che i diversi interventi del consultorio dovrebbero distribuirsi lungo l'intero ciclo di vita della persona e della famiglia, con riferimento alla procreazione, alla contraccezione, alla sessualità, all'adolescenza, all'accoglienza familiare di minori e persone in difficoltà, alla tutela sociale minorile, all'adozione, all'affidamento, alla prevenzione oncologica, alla menopausa e andropausa, alle problematiche relazionali nella famiglia, che richiedono mediazione, aiuto, sostegno e terapia.

I suoi destinatari sono pertanto:

- la famiglia
- la coppia in crisi
- gruppi di popolazione con esigenze specifiche
- minori con problemi di disadattamento e devianza
- famiglie multiproblematiche
- gruppi sociali impegnati sui temi della famiglia
- la scuola e altre istituzioni a vario titolo interessate alle problematiche citate.

Le funzioni autonome sono quelle previste dalle leggi 405/75 istitutiva dei Consultori familiari e 194/78 per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza e dalle leggi regionali di riferimento. Le funzioni complementari riguardano, sotto il profilo formale, l'art. 23 del DPR 616/77 e sotto quello sostanziale l'intera normativa della L. 184/83 sull'adozione e l'affidamento educativo del minore e del DPR 448/88, relativamente, in quest'ultimo caso, alla tutela dei minori sottoposti ad interventi dell'autorità giudiziaria, in collaborazione con i servizi sociali ministeriali. Gli interventi dovrebbero pertanto essere articolati con riferimento alle diverse funzioni di ascolto, aiuto e intervento e cioè caratterizzati in termini:

- Socio-educativi e di prevenzione, con obiettivi mirati alla crescita e allo sviluppo globale della persona, della coppia e della famiglia, sia in rapporto a tematiche generali che a problematiche specifiche;

- Sociosanitari: preventivi e terapeutici, mirati a cogliere la dimensione psicologica e sociale della salute, con particolare riguardo alle funzioni di natura sociale, psicologica e psicoterapeutica;

- Socio-assistenziali: di contrasto alla marginalità, devianza, indigenza, con particolare riguardo alle azioni di tutela, protezione, consulenza, segnalazione, sensibilizzazione sociale, tenendo conto che rientra in questa fattispecie anche la gestione dei casi a rischio, in rapporto con l'autorità giudiziaria, i comuni, gli altri servizi dell'Usl, il terzo settore, il volontariato organizzato;

- Sanitari a rilievo sociale: di natura preventiva, diagnostica e curativa riguardanti la tutela della salute della donna e del bambino.

Le esperienze consolidate consentono di documentare i limiti e la scarsa efficacia di molti approcci monoprofessionali o di singolo servizio ed è sempre più condivisa l'idea, quantomeno in linea di principio, che le situazioni problematiche chiamino in causa competenze diverse, da integrare fra loro.

Gli elementi propri dell'area comune di professionalità, complementari agli aspetti professionali specifici, possono costituire una base concreta, positiva, di rilievo relazionale e gestionale, per investire coniugando istanze professionali, relazionali, etiche, comunitarie nella relazione di aiuto. Per superare le contraddizioni distribuite nei diversi settori operativi è quindi necessario:

- precisare le funzioni dei servizi nei diversi contesti in cui essi sono chiamati ad operare;

- valutare i rischi i costi, le utilità e le ragioni di efficacia del lavoro integrato imparando a scegliere i metodi e le tecniche più idonee per conseguire i risultati attesi;

- facilitare le comunicazioni e le negoziazioni nei processi decisionali! con riferimento alla valutazione delle risorse disponibili, ai costi e alle implicazioni etiche delle decisioni;

- monitorare le relazioni d'aiuto nei loro diversi aspetti e momenti di rilievo professionale e comunitario;

- approfondire il rapporto fra documentazione e valutazione, come istanza di tutela e come condizione per incrementare l'esercizio delle responsabilità coinvolte,
- sperimentare forme di coinvolgimento dei minori e delle loro famiglie nei processi di decisione o di valutazione che li riguardano, per costruire le responsabilizzazioni necessarie alla soluzione dei problemi.

La compresenza delle condizioni e delle possibilità di cambiamento delineate in precedenza genera instabilità nel sistema dei servizi e pone l'esigenza di precisare non solo le funzioni operative scarsamente considerate dai servizi ma anche i molti nodi emergenti nel lavoro professionale e interprofessionale, per ritrovare logiche unitarie, in un quadro che presenta molti rischi di frammentazione e forti precarietà nelle garanzie di tutela dei diritti sociali delle persone in minore età, soprattutto quelle più svantaggiate.

La cultura gerarchica è ancora molto diffusa, con conseguenze facilmente riscontrabili nella segmentazione delle responsabilità, nelle chiusure corporative, nelle asimmetrie delle relazioni, nelle deleghe improprie, nella scarsa valorizzazione delle potenzialità personali. Gli operatori, ai diversi livelli, hanno invece bisogno di capire le tendenze in atto, per meglio

intervenire sui problemi, per superare le conflittualità inutili, per ottimizzare l'integrazione delle risorse negli interventi.

Le linee di investimento sono riconducibili a partire dalla necessità di far convergere i progetti professionali con i progetti dei servizi, dall'esigenza di valorizzare le diverse soggettività pubbliche e sociali, dall'importanza di promuovere l'incontro fra responsabilità istituzionali e comunitarie. dalla nuova visione del cittadino utente, come specificato nella figura 3.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Per migliorare il quadro istituzionale e l'organizzazione dei servizi è necessario tradurre in pratica alcuni criteri fondamentali. I diritti sociali dei minori non possono essere concretamente garantiti e diventare esigibili se non nel quadro di una politica coordinata degli enti locali che sviluppi qualità di vita per tutte le persone e si saldi con una politica sociale omogenea ai diversi livelli. Questo avviene se ogni intervento legislativo, programmatico e operativo viene visto e inserito in una strategia globale di promozione dei diritti dei minori, tale per cui ne risulti favorita la crescita per tutti. I diritti devono essere ugualmente assicurati a tutti i minori, senza settorializzazioni e divisioni categoriali, a partire dalle fasce più deboli, cioè meno capaci di far valere i loro bisogni. E' inoltre opportuno considerare i bisogni e i diritti dei minori in stretta correlazione con quelli della famiglia, consapevoli che la promozione del minore è anche salute per la famiglia e che il sostegno del minore in difficoltà richiede analogo sostegno al suo nucleo. Questo può avvenire più facilmente in comunità locali consapevoli delle opportunità di crescita da garantire a tutti i soggetti in età evolutiva, stimolando l'apporto delle soggettività e responsabilità presenti nel territorio in modo da far prevalere gli interessi dei minori su quelli delle altre generazioni.

DISPOSIZIONI
PER UN PIANO D' AZIONE PER L' INFANZIA

*Il progetto di legge è stato elaborato ed approvato all' unanimità
dalla Commissione speciale infanzia che la XII legislatura
ha attivato nel 1995*

Articolo 1

Commissione parlamentare per l'infanzia

1. E'istituita la Commissione parlamentare per l'infanzia con compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi alla tutela e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La commissione svolge a tal fine attività di ricerca, informazione, promozione, controllo e pubblicazione dei dati.

2. La Commissione parlamentare è composta da venti senatori e venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

3. La Commissione parlamentare elegge al suo interno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

4. Le pubbliche amministrazioni, i centri universitari e gli organismi di volontariato e del privato sociale che si occupano di questioni attinenti alla tutela o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva forniscono alla Commissione informazione, dati e documenti sui risultati delle proprie attività.

5. Il piano d'azione nazionale predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 2, è approvato sentito il parere motivato della Commissione parlamentare per l'infanzia.

6. La Commissione parlamentare riferisce alle Camere con cadenza almeno annuale i risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per la rispondenza alle normative dell'Unione Europea ed in riferimento anche ai diritti di cui alla Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Articolo 2

Osservatorio nazionale per l'infanzia

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari sociali – l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, presieduto dal Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale.

2. L'Osservatorio predispone ogni due anni, sulla base della documentazione fornita dal Centro di cui all'articolo 3, lo schema del piano di azione nazionale di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia dei Presidenti e dei Primi Ministri riuniti a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione allo sviluppo dell'infanzia nel mondo.

3. Il piano d'azione è approvato dal Governo entro 90 giorni dalla sua presentazione da parte dell'Osservatorio alla Commissione Parlamentare per l'infanzia, la quale deve esprimere il parere previsto dall'articolo 1, comma 5, entro 60 giorni dalla data della presentazione.

Tale piano diviene parte integrante degli atti governativi di indirizzo politico e di pianificazione economico-finanziaria anche al fine del coordinamento e del potenziamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche. Il primo piano d'azione nazionale per l'infanzia è approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. L'Osservatorio predispone ogni anno la relazione sui progressi nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata con legge del 27 maggio 1991, n. 176, sull'individuazione dei nuovi diritti da riconoscere ai soggetti in età evolutiva, sulla attività delle pubbliche amministrazioni in materia di infanzia, sulla effettività delle risorse impiegate e sulla condizione dell'infanzia in Italia.

La relazione annuale costituisce il fondamento di dati, analisi e proposte per il rapporto di cui all'articolo 44 della citata Convenzione sui diritti del fanciullo.

Il rapporto è approvato entro un anno dall'approvazione della presente legge; successivamente il rapporto è approvato ogni 5 anni.

5. L'Osservatorio documenta e informa sulle attività istituzionali che garantiscono ai minori il diritto di manifestazione del pensiero in ordine ad ogni questione che li riguarda, nonché quello di partecipare alle decisioni che li coinvolgono; in particolare documenta e informa sulle forme di consultazione diretta dei bambini e delle bambine per le scelte relative ai tempi di vita, agli orari, ai nuovi insediamenti urbani, ai servizi per l'infanzia, ai centri d'aggregazione, agli spazi gioco.

Articolo 3

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia.

1. L'Osservatorio di cui all'articolo 2 si avvale di un Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia.

**PER UN PROGETTO DI CITTA' SOSTENIBILE
DELLE BAMBINE E DEI BAMBINI**

*Nota del Sottosegretario di Stato all' Ambiente Valerio Calzolaio
(Settembre 1996)*

1. Nel periodo della formazione del nuovo governo, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio sottolinearono sia il rilievo di una iniziativa economico sociale in favore dello sviluppo sostenibile a livello interno e internazionale sia la necessità di prestare maggiore attenzione alla difesa e valorizzazione dei diritti dei bambini.

Questi due impegni possono trovare un' utile traduzione nel progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini, la cui elaborazione è, avviata da giugno presso il Ministero dell' Ambiente e sintetizza nel documento di impostazione del progetto.

2. Il Ministero per la solidarietà sociale sta predisponendo il Piano d' azione nazionale per l' Infanzia, un indispensabile strumento di governo previsto dalla proposta di legge redatta dalla Commissione Speciale Infanzia della XII legislatura (e ripresentata nella XIII), che dovrà essere discusso e approvato dal Consiglio dei Ministri.

Il piano d' azione è un programma di lavoro concertato tra le istituzioni centrali dello Stato, le Regioni e le Municipalità per la realizzazione di interventi sul piano culturale, normativo ed amministrativo a favore dell' infanzia con la partecipazione attiva delle forze del privato sociale, del volontariato e dell' associazionismo.

Il Ministero dell' Ambiente sta partecipando alla fase di predisposizione, e fra le principali azioni concrete sul piano amministrativo, è attualmente prevista anche una iniziativa per "città a misura delle bambine e dei bambini".

3. Alcune città italiane stanno avviando la redazione delle Agende XXI locali con un proprio Piano d' Azione Ambientale: riduzione dei consumi energetici e utilizzo di fonti rinnovabili, riduzione delle emissioni inquinanti, integrazione delle politiche di settore (trasporti, acqua, rifiuti, edilizia) ecc.

L' Agenda XXI locale interviene sulla qualità della sostenibilità urbana sulla base delle indicazioni e degli impegni delle Conferenze ONU a Rio (1992) e Istanbul (1996), cui anche l' Italia, attraverso istituzioni centrali (come pure il Ministero dell' Ambiente) e periferiche, ha contribuito.

Il Ministero dell' Ambiente sta partecipando al coordinamento delle attività dei comuni italiani per le Agende XXI locali e al coordinamento centrale riguardo all' attuazione di Habitat II, verificando anche l' oppor-

tunità del progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini.

4. I bambini sono un soggetto a rischio (“*vulnerable group*”) dell’attuale insostenibilità urbana. Così i diritti e il benessere dell’infanzia possono essere un indicatore “biologico” di buon governo, di buona amministrazione, di società sana, di qualità degli insediamenti, di futuro migliore.

Entro la prima metà del 1997 si può organizzare un “*Children’s Sustainable Cities Global Forum*” dedicato a: attuazione municipale della Convenzione di New York, osservanza delle Agende XXI e habitat, lotta contro la povertà e la violenza urbana, controllo del lavoro minorile urbano (collegato ai processi formativi) ecc.

Si tratta di individuare parametri in qualche modo misurabili della sostenibilità urbana “infantile”, ragionando su criteri oggettivi e soggettivi, urbanistico-ambientali e generazionale-democratici.

A) Sostenibilità urbana

A1) Qualità ambientale delle città (anche per i gruppi vulnerabili)

A2) Condizione infantile nelle città

B) Riconversione urbana

B1) Strumenti esistenti di partecipazione democratica dei bambini, funzionanti, previsti (Es. Consigli dei bambini, Sindaco difensore ideale, consultazioni statutarie o di fatto, ecc.)

B2) Opinioni e proposte espresse da bambini su opzioni/parametri (consultazioni dirette promosse nelle scuole, consultazioni già svolte, progetti realizzati dai bambini ecc.)

Sulla base di tali parametri, il Ministero dell’Ambiente, in collaborazione con la sezione urbana dell’UNICEF, potrebbero istituire sperimentalmente in Italia un marchio di qualità infantile delle città denominato “comune amico dell’infanzia”, assegnato e aggiornato annualmente, a cominciare dal 1997 (collegandosi anche al progetto dell’UNICEF “*towards child friendly cities*”).

5. Il progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini consiste nel censimento, nella divulgazione, nel coordinamento e nella promozione di

azioni positive per città più sostenibili rispetto ai diritti dell'infanzia sanciti dalla Convenzione di New York, sottoscritta e ratificata (con legge) dall'Italia.

Censimento, divulgazione, coordinamento fanno riferimento alle molteplici attività già avviate in città grandi e piccole, da associazioni nazionali e locali, talora da vari anni denominate città dei bambini (o loro "amiche" o a loro "misura"), impresa educativa, tempi di vita, riconquista della città, bambino urbano, città educativa, città sana, o in altro modo. Per realizzarli si può anche pensare ad un accordo di programma.

Le azioni positive che direttamente il Ministero dell'Ambiente sta promuovendo sotto il nome del "progetto" fanno riferimento nel breve periodo a:

a) marchio di qualità infantile delle città, insieme ad altri Ministeri e all'UNICEF (con sede presso il Comune di Roma), azione inserita nel Piano d'azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza, finanziata dallo stesso Piano;

b) agenzia di servizi reali per il censimento, la divulgazione e il coordinamento delle esperienze in corso, insieme all'ANCI (con possibile sede nazionale presso CISPEL) azione sostenuta da un fondo proprio del Ministero (450 milioni per il 1997) e cofinanziata con ANCI e CISPEL;

c) sostegno al progetto "la città dei bambini" (finanziabile dal programma UELIFE Ambiente 1997), azione promossa in collaborazione con la campagna "eurocities" entro il novembre 1996;

d) organizzazione del "*Children's Sustainable Cities Global Forum*" (con sede a Napoli).

6. Il "progetto" del Ministero dell'Ambiente può realizzarsi con molteplici altre azioni (campagne di educazione ambientale, attività di informazione ai cittadini, "adozione" di beni ambientali), sia in collaborazione con altre amministrazioni centrali regionali e locali sia nella gestione amministrativa delle norme di settore da parte dei servizi del Ministero stesso.

E' già attivo presso l'Istituto di Psicologia del CNR di Roma l'Archivio ANDREA, previsto dagli Accordi di programma tra il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero della Pubblica Istruzione, che costituisce un

efficace strumento di documentazione ed informazione.

Il progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini non vuole tuttavia essere un piano organico, centrale (e centralistico), onnicomprensivo (e invadente).

Il Ministero vuole tentare di inventare un interlocutore permanente per informazioni, proposte, servizi, azioni, valutando sia gli strumenti normativi, istituzionali, amministrativi, finanziari (anche europei) più adatti e disponibili.

A tale scopo, il sottosegretario coordina all' interno degli uffici del Gabinetto una struttura di sostegno al progetto. Già una riunione si è svolta il 1° Agosto 1996 con la partecipazione dei vari servizi del Ministero dell' Ambiente, gli altri Ministeri rappresentati da sottosegretari/capi gabinetto/direttori (Giustizia, Pubblica Istruzione, Solidarietà sociale, Esteri, Pari Opportunità, Interno, Trasporti, Lavori Pubblici) di regioni e comuni preliminarmente invitati (Lazio, Emilia, Roma, Fano) di associazioni preliminarmente invitate (WWF, ARCI ragazzi, LEGAMBIENTE, UNICEF, OMS, CISPEL, Federcasalinghe), di istituzioni cointeressate (Istituto Innocenti, CNR): il consenso sul progetto è stato generale e convinto; un ristretto informale gruppo di lavoro ha iniziato ad operare. Una seconda riunione si è svolta il 2 ottobre.

SCHEMA A): marchio di qualità infantile delle città

PIANO D' AZIONE PER LA TUTELA DELL' INFANZIA E DELL' ADOLESCENZA 1996/97 (stralcio)

Le città amiche dell' infanzia

Lo sviluppo dell' ambiente urbano e del territorio antropizzato si è realizzato mediante la separazione e la specializzazione degli spazi, delle funzioni, delle competenze. Gli insediamenti umani sono stati in molti casi via via privati della cura e dell' attenzione dei propri abitanti: i centri storici perché quasi del tutto disabitati e le periferie perché dormitori privi di strutture di socializzazione.

La città diventata enorme e pericolosa per il traffico, l' inquinamento, l' accumulo dei rifiuti, la microcriminalità, non riesce a creare nuove identità e nuove appartenenze.

La possibilità di investire questo tipo di assetto richiede un cambiamento radicale nella progettazione e nella gestione dell' ecosistema urbano (sviluppo sostenibile) perché occorre passare dalla frammentazione alla integrazione degli spazi progettati con l' ambiente, dalla specializzazione alla coesistenza delle funzioni, dal degrado legato all' abbandono alla possibilità di riconoscere il proprio ambiente, di riconoscersi in esso e di prenderne cura tutelandolo.

Il progetto del Ministero dell' Ambiente per città sostenibili delle bambine e dei bambini nasce dalla considerazione della necessità di modificare la filosofia di gestione dell' ecosistema urbano assumendo i bambini e le bambine come indicatori della qualità urbana, e le esigenze e gli spazi per l' infanzia, come parametri per la promozione di uno sviluppo sostenibile.

Rendere protagonista il “soggetto infanzia”, che oggi pesa poco, non ha tempo né spazi e soprattutto non ha voce, significa non solo considerare i bambini e le bambine come semplici indicatori ma protagonisti, in quanto “soggetti in età evolutiva” adulti e cittadini di domani, dei cambiamenti possibili.

Nel piano d' azione del governo è dunque inserita l' “azione” di rendere le città più “amiche dell' infanzia”.

Non servono solo maggiori iniziative “per” i bambini; ma è necessario modificare la politica di governo della città, quando una città sarà adatta ai

bambini sarà più adatta a tutti i cittadini e più democratica.

Si tratta quindi di avviare una nuova stagione della pianificazione urbana non-quantitativa ma legata anche a parametri e modelli, non-espansiva ma capace di accrescere occasioni e opportunità, non somma di interessi individuali ma democratica e partecipativa, non puramente architettonica ma riferita ad un “sostenibile” legame città-territorio-risorse.

Appare evidente la necessità di strategie locali per un modello urbano sostenibile. Ogni città ha la sua specificità e pertanto occorre che ciascuna trovi la propria via alla sostenibilità, integrandone i principi nelle rispettive politiche e partendo dalle proprie risorse per costruire appropriate strategie locali.

Non si tratta di intervenire su singole patologie ambientali delle città ma di studiare soluzioni per una gestione sostenibile dell’ “ecosistema urbano” a volte a:

- prevenire il degrado;
- promuovere uno sviluppo sostenibile attraverso il coinvolgimento degli amministratori locali e la partecipazione dei cittadini;
- promuovere processi di trasformazione dell’ ambiente urbano attraverso la partecipazione dei bambini garantendo opportune forme di partecipazione, di espressione e di intervento.

I bambini sono un soggetto a rischio (“*vulnerable group*”) dell’ attuale insostenibilità urbana. Così i diritti e il benessere dell’ infanzia possono essere un indicatore “ecologico” di buon governo, di buona amministrazione, di società sana, di qualità degli insediamenti, di futuro migliore.

Nel periodo della formazione del nuovo governo, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio hanno sottolineato sia il rilievo di una iniziativa economico sociale in favore dello sviluppo sostenibile a livello interno e internazionale sia la necessità di prestare maggiore attenzione alla difesa e valorizzazione dei diritti dei bambini.

Inoltre, sulla base delle indicazioni e degli impegni della Conferenza ONU a Rio (1992) e Istanbul (1996), le Agende XXI locali, che molte città stanno avviando, intervengono sulla qualità della sostenibilità urbana.

Il Ministero dell’ Ambiente, si sta occupando del coordinamento delle attività dei comuni italiani per le Agende XXI locali e del coordinamento centrale riguardo all’ attuazione di Habitat II, verificando anche le opportunità operative per l’ attuazione di città sostenibili delle bambine e dei bambini.

OBIETTIVO

Il Ministero dell' Ambiente, in collaborazione con il Ministero per gli Affari Sociali, il Ministero degli Affari Esteri, la sezione urbana dell' UNICEF, ed il Comune di Roma, istituisce sperimentalmente in Italia un marchio di qualità infantile delle città "città amica dell' infanzia", assegnato e aggiornato annualmente, a cominciare dal 1997 (collegandosi anche al progetto dell' UNICEF "*towards child friendly cities*").

Sulla base di parametri misurabili relativi alla sostenibilità urbana "infantile", individuati ragionando su criteri oggettivi e soggettivi, urbanistico-ambientali e generazionali-democratici, le città più amiche dell' infanzia dovranno:

- ripensare i servizi per i bambini (che servono "anche a loro");
- coordinare tutti gli spazi destinati permanente all' educazione;
- organizzare aree di gioco, più sicure, colorate, attrezzate, aperte alla progettazione partecipata, prevedendo cioè forme di partecipazione dei bambini e delle bambine: da semplici soggetti che vivono gli spazi e le situazioni preparare per loro dagli adulti a "piccole persone" che cominciano a pensare alla propria vita e alle proprie esigenze facendosi ascoltare dai grandi ...,
- istituire dei "consigli" dei ragazzi; o forme analoghe di consultazione e discussione;
- prevedere Piani urbani del traffico e della mobilità (con particolare attenzione ai pedoni ed ai ciclisti), strade e marciapiedi senza auto, zone lente, silenziose per arrivare alla sfida del 10 per cento di "aree protette pedonali" nei centri urbani entro il 2000;
- destinare una quota degli interventi generali programmati dagli enti locali ad iniziative destinate ai bambini e alle bambine;
- promuovere attività di educazione ambientale nella direzione dello sviluppo sostenibile per incentivare il processo di identificazione tra i bambini, il territorio, la città (...iniziative tipo "una strada per amico", "adotta un monumento")
- promuovere la realizzazione di piani particolareggiati di quartiere per la riqualificazione dei cortili e la creazione di adeguati spazi di socializzazione.

STATUTO DELL' ASSOCIAZIONE
“DEMOCRAZIA IN ERBA”

Premesso che

I bambini sono una risorsa, sono il futuro. Sostenere il loro sviluppo e facilitare la crescita della loro autonomia e delle loro competenze e collaborare alle loro opportunità di vivere la democrazia non sono solo un'esigenza fondamentale per il bene di tutti, ma anche una scelta strategica che caratterizza la qualità democratica e civile di una nazione.

Articolo 1

E' costituita l'associazione "DEMOCRAZIA IN ERBA", luogo di incontro, elaborazione progettuale e educativa e promozione di iniziative su temi della collaborazione tra adulti e bambini e tra bambini e istituzioni per il miglioramento della vita delle città.

L'Associazione non ha fini di lucro e ha sede in Roma, Via Cesare Balbo n. 43.

Articolo 2

L' Associazione fonda le ragioni della propria esistenza nei Consigli Comunali dei Ragazzi. Essa agisce per promuovere e qualificare questa esperienza di educazione civica attiva, come opportunità di protagonismo e di partecipazione democratica diretta dei più giovani in quanto cittadini dotati di esigenze, capacità e risorse.

L' Associazione si propone di fare crescere e moltiplicare nel territorio dello Stato le esperienze dei Consigli Comunali dei Ragazzi; di promuovere iniziative di coordinamento che pongano in rete le diverse esperienze, che sensibilizzino adulti e ragazzi intorno ai temi e agli strumenti della partecipazione civile al governo delle comunità locali; di fornire agli 'Enti Locali, alle associazioni e a quanti intendano impegnarsi nella creazione promozione e crescita dei Consigli Comunali dei Ragazzi strumenti ed attività di supporto per consentire l'attività e l'organizzazione dei Consigli secondo metodi che ne garantiscano l'aderenza e la confidenza all'età e ai bisogni dei partecipanti. In particolare i compiti specifici che l'Associazione assume per i propri associati, ed eventualmente anche per i terzi, sono:

- materiale di analisi e documentazione;
- servizi per la promozione, l'informazione, la progettazione e il monitoraggio delle esperienze di democrazia diretta dei ragazzi;
- consulenza e informazione.

Articolo 3

Possono aderire all'Associazione persone, associazioni, enti che si riconoscono nelle finalità di cui al precedente articolo 2, si impegnano da accettare lo statuto, a finanziare l'associazione con le quote sociali stabilite annualmente ed a attenersi alle deliberazioni che regolamentano la vita sociale.

Associazioni ed Enti partecipano tramite i propri delegati.

I soci si dividono in due categorie:

A) sono soci fondatori quanti operano attivamente per il conseguimento degli scopi sociali ne abbiano fatto richiesta e vengano accettate per delibera del Consiglio di Amministrazione entro due mesi dalla costituzione dell'Associazione.

B) Sono soci tutte le persone, le associazioni, gli enti la cui ammissione sia stata deliberata dalla Presidenza; essi possono partecipare a tutte le attività dell'Associazione.

I soci, aderendo agli scopi dell'Associazione, si impegnano a versare alla stessa quote associative libere a sostegno delle attività.

Potrà essere istituito un Albo d'oro di sostenitori costituito dalle persone o enti o istituzioni che pur non partecipando alla vita ed alle attività associative li sostengono materialmente/economicamente.

Essi saranno informati di tutte le attività organizzate dall'Associazione e potranno partecipare ad esse.

Articolo 4

L'ammissione a socio è deliberata insindacabilmente dal Consiglio Direttivo su presentazione di apposita domanda.

La qualità di socio si perde per decesso, scioglimento dell'ente, per dimissioni presentate per iscritto alla Presidenza, per decadenza o per espulsione, con delibera motivata della Presidenza, quando il socio non ottemperi alle disposizioni del presente Statuto, ai regolamenti interni o alle deliberazioni dell'Assemblea dei soci e quando, in qualunque modo, arrechi danni morali o materiali all'associazione.

E' considerato decaduto l'associato che per almeno due anni consecutivi non provveda al pagamento della quota sociale annuale. La decadenza e l'espulsione sono deliberate dal Consiglio Direttivo.

Articolo 5

Il fondo comune dell'associazione è costituito:

- dalle quote annuali di associazione;
- dalle contribuzioni straordinarie degli associati;
- dagli avanzi di gestione;
- da qualsiasi altro contributo, erogazione, donazione o lascito fatto a favore dell'Associazione da parte di persone fisiche, società, enti pubblici e privati.

Articolo 6

Sono Organi dell'associazione:

- 1) l'Assemblea;
- 2) il Consiglio Direttivo;
- 3) la Presidenza;
- 4) il Presidente,
- 5) il Collegio dei Garanti e dei Revisori dei Conti

Articolo 7

Spetta all'assemblea dei soci:

- a) discutere le linee generali dell'Associazione;
- b) deliberare sul programma di attività e sulle iniziative che vengono sottoposte dalla Presidenza e dai singoli soci;
- c) deliberare sulle eventuali modifiche statuarie;
- d) approvare il bilancio consuntivo e preventivo presentato dalla Presidenza;
- e) fissare le quote annuali di associazione;
- f) proporre il versamento di eventuali quote straordinarie ad integrazione del fondo comune in relazioni a specifiche esigenze della attività sociale. Tali quote potranno essere differenziate da socio a socio;
- g) provvedere alle cariche sociali;
- h) deliberare sullo scioglimento dell'Associazione, determinando in tal caso le modalità di liquidazione e di devoluzione del patrimonio sociale.

Articolo 8

L'Assemblea è convocata almeno una volta l'anno ed ogni qualvolta la Presidenza lo ritenga opportuno o ne faccia richiesta almeno un terzo dei soci fondatori ed ordinari. L'Assemblea è convocata per lettera contenente

l'indicazione degli argomenti all'ordine del giorno, almeno quindici giorni prima della data fissata per la riunione.

Articolo 9

L'Assemblea in prima convocazione non può deliberare se non sia presente almeno un terzo dei soci; in seconda convocazione delibera qualunque sia il numero degli intervenuti.

La seconda convocazione può anche essere nello stesso giorno della prima convocazione.

Per le deliberazioni relative alle modifiche dello Statuto e allo scioglimento è necessaria la presenza di almeno la metà dei soci.

Hanno diritto di intervenire in assemblea, con voto deliberativo, i soci in regola con il pagamento della quota di associazione. Ogni socio può farsi rappresentare in assemblea, mediante delega scritta, da un altro rappresentante dell'Associazione o dell'ente di cui è espressione.

L'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei presenti.

L'Assemblea è presieduta dal Presidente o in caso di sua assenza o impedimento, da persona nominata dalle assemblee stesse, che nomina altresì un segretario anche tra i non soci.

Articolo 10

Il Presidente ha, ad ogni effetto, la rappresentanza legale dell'associazione, con facoltà di incassare somme per qualsiasi importo e rilasciare quietanza liberatoria.

Egli può delegare il potere di firma ad altro membro della presidenza o a persona di singola fiducia per singoli atti o categorie di atti. spetta al Presidente convocare e presiedere l'assemblea e la Presidenza, curare l'esecuzione delle relative delibere e sovrintendere alle attività ed ai servizi dell'associazione.

Articolo 11

Il Consiglio Direttivo è formato da cinque a quindici membri oltre al presidente, ed ha i seguenti poteri:

- a) predisporre per l'Assemblea i programmi di attività, piano previsionale e il bilancio consuntivo;
- b) deliberare su acquisti e vendita di beni mobili ed immobili, sui contratti anche di lavoro subordinato e sui rapporti di collaborazione di qualsiasi

tipo, nonché sui relativi compensi sulla contrazione delle passività, sulla concessione di ipoteche o di qualsiasi altra concessione di garanzie personale o reale, su partecipazione ad altri organismi e su ogni altro atto sia di ordinaria che di straordinaria amministrazione;

c) delibera sull'ammissione ed esclusione dei soci;

d) delibera sull'apertura delle sedi necessarie per lo svolgimento dell'attività sociale;

e) delibera l'iscrizione nell'Albo d'oro dei sostenitori. Compete in ogni caso ai membri del Consiglio Direttivo il rimborso per le spese sostenute per l'espletamento delle proprie funzioni.

Il Consiglio Direttivo ha facoltà di delegare le proprie attribuzioni al Presidente o da uno o più dei suoi membri congiuntamente o disgiuntamente, per singoli atti o categorie di atti, prestabilendo i limiti massimi di valore e la durata della delega.

Articolo 12

Il Consiglio Direttivo è convocato dal Presidente almeno una volta ogni tre mesi e quando ne riceva richiesta scritta da almeno un terzo dei suoi componenti.

Per la validità delle sue riunioni è necessaria la presenza di almeno la metà più uno dei suoi membri.

Le delibere vengono adottate a maggioranza assoluta dei presenti; in caso di parità prevale il voto del Presidente.

Delle sedute della Presidenza viene redatto un verbale a cura di un segretario nominato dalla Presidenza di volta in volta anche tra estranei. Il Consiglio Direttivo è convocato con lettera inviata almeno cinque giorni prima della data della riunione.

In caso di urgenza la presidenza può essere convocata mediante avviso personale con preavviso di due giorni.

Articolo 13

Il Collegio dei Garanti e dei Revisori dei Conti è composto da tre membri effettivi e due supplenti eletti dall'Assemblea, la quale elegge altresì il Presidente. Il Collegio:

a) esamina il piano previsionale e il bilancio consuntivo redigendo apposita relazione scritta per l'assemblea, da presentare all'atto della loro approvazione;

b) compie ogni verifica necessaria ad assicurare il regolare andamento della gestione finanziaria e amministrativa dell'associazione, riferendone all'assemblea;

c) esercita la vigilanza sulla regolare tenuta dei libri sociali e delle scritture contabili e sull'osservazione delle leggi e del presente Statuto;

d) si pronuncia inappellabilmente sui reclami da parte dei soci verso provvedimenti disciplinari adottati dalla presidenza.

Il Collegio partecipa alle riunioni dell'Assemblea e della Presidenza.

Articolo 14

Il Presidente, i membri del Consiglio direttivo, il Presidente ed i membri del Collegio dei Garanti e dei Revisori dei Conti durano in carica per il periodo fissato dall'Assemblea all'atto della loro nomina e sono rieleggibili.

Articolo 15

L'esercizio finanziario dell'Associazione va dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno e il relativo bilancio consuntivo deve essere presentato all'Assemblea entro il 30 giugno dell'anno successivo.

In caso di cessazione o di scioglimento dell'associazione, da deliberare dall'Assemblea a norma dell'Art. 10, l'Assemblea stessa contemporaneamente dovrà procedere alla nomina dei liquidatori determinandone i poteri e deliberando sulla destinazione del patrimonio sociale, esclusa peraltro la facoltà di deliberare nel senso di ripartire il patrimonio sociale fra gli associati.

Articolo 16

Per tutto quanto non compreso nel presente Statuto, oltre alle norme di legge in materia, verrà la decisione dell'Assemblea a maggioranza assoluta dei partecipanti.

PARTE II
DOCUMENTI

CONSIGLIO D'EUROPA
STRATEGIA EUROPEA PER L'INFANZIA

Piano preliminare di relazione ad un progetto di legge

Introduzione

1. Nel 1993, con l'adozione della Direttiva 491, l'Assemblea parlamentare decideva di affidare alla sua Commissione degli affari sociali, della sanità e della famiglia il compito di elaborare, in collaborazione con l'Unicef, una Strategia europea a favore dei minori fino all'età di 18 anni (1). La presente relazione è frutto di questa collaborazione; essa è stata redatta dopo un certo numero di riunioni congiunte con l'Unicef, grazie al contributo dei suoi rappresentanti e di un certo numero di esperti europei sui diritti del bambino.

Il Relatore desidera ringraziare tutti per il loro importante contributo (2).

I Diritti fondamentali dei bambini sono stati riconosciuti quasi dappertutto, almeno in teoria. La Convenzione dell'Onu sui Diritti dell'Infanzia (3) è lo strumento giuridico di riferimento per ogni ulteriore azione; oltre che da questa convenzione, la tutela dei bambini è garantita comunque dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, e dalla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (4), come pure dalla recente Convenzione sull'esercizio dei diritti dei bambini firmata nel gennaio 1996. Ma che ne è della loro applicazione pratica? Un'azione completamente si impone.

2. La nostra Europa, continente ricco e sviluppato, è effettivamente lontana dall'offrire le soluzioni migliori in questo campo. L'estrema povertà non risparmia i bambini che d'altronde, ancora troppo spesso, sono lontani dall'essere considerati e trattati come esseri umani completi. Nell'Europa centrale e orientale sono essi che pagano il prezzo più caro per la transizione verso l'economia di mercato e la democrazia; sono massicciamente vittime senza difesa della privatizzazione e dei tagli economici che determinano, come drammatica conseguenza, norme sanitarie ridotte, sensibili regressi nel campo dell'educazione, un numero crescente di bambini abbandonati, ecc. Il conflitto armato nell'ex Jugoslavia ha messo in evidenza le lacune per ciò che riguarda la protezione delle popolazioni civili e in particolare dei bambini.

3. Il Consiglio d'Europa, che è il luogo di incontro e di dialogo fra i Paesi dell'Europa occidentale e le nuove democrazie dell'Europa centrale e orientale è il forum ideale per definire i principi e i contenuti di una Strategia

europea, avendo cura di tenere conto delle realtà europee e avendo come strumento di riferimento la Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini.

4. La finalità di una tale Strategia è quella di ispirare azioni e politiche a livello internazionale e nazionale e di guidare nei loro sforzi, tutti coloro che si mobilitano a favore della causa dei bambini. Essa vuole dotarsi di un elenco di finalità comuni redatto con l'intento di migliorare le condizioni dei bambini. Essa deve condurre a dei dibattiti a livello nazionale ed europeo che permettano di conoscere meglio la condizione dei bambini e il grado di applicazione dei vari impegni internazionali sottoscritti. Essendo diversi i problemi di un paese dall'altro, sarà compito di ogni paese l'elaborazione di un proprio specifico piano di azione.

Un nuovo modo di vedere il bambino

5. Per lungo tempo il bambino è stato considerato dagli adulti come un essere a parte, in divenire, (un "non ancora") che aveva unicamente dei bisogni. Oggi emerge un nuovo modo di vedere il bambino. Il bambino è un essere umano titolare di propri diritti e responsabilità; egli rivendica una partecipazione effettiva alla vita familiare e sociale.

Il bambino è un cittadino della società di oggi e vi apporta il proprio contributo. Egli è l'adulto di domani. Spesso, e in modo non trascurabile (soprattutto attraverso il lavoro scolastico), i bambini si adoperano per perpetuare le società, e il loro apporto non è soltanto di ordine biologico, ma essi concorrono anche a riprodurre l'organizzazione sociale, a trasmettere i valori culturali. La società adulta ha un interesse incontestabile (e non soltanto economico) ad investire nella prossima generazione.

6. Lo Stato, di cui nessuno oggi pensa di negare la responsabilità verso l'insieme dei cittadini, deve dunque assicurare una responsabilità a lungo termine nei confronti dei bambini. La loro mancanza di partecipazione alla vita della società inasprisce la loro vulnerabilità e accresce tanto più la responsabilità dello Stato nei loro riguardi.

Le nostre società hanno gettato sulle spalle della prossima generazione fardelli difficilmente sopportabili: fra gli altri, il peso del debito, la distruzione e l'inquinamento dell'ambiente, i conflitti nati dal razzismo e dall'intolleranza, ecc. Parlare dei diritti del bambino vuol dire anche

interrogarci sul tipo di società che lasceremo loro in eredità.

7. I bambini sono membri di uno dei gruppi più importanti di cittadini. Ma contrariamente ad altri gruppi (come per esempio gli anziani) i bambini non costituiscono un gruppo di pressione; non avendo diritto di voto, trovano pochi politici a difendere i loro interessi nella lotta per l'accesso alle risorse. I bambini restano per lo più invisibili a livello politico e soprattutto nelle decisioni riguardanti stanziamenti di bilancio. Si può dire che essi sono rappresentati raramente a tutti i livelli decisionali.

Per far progredire la causa del bambino, in quanto cittadino, è necessario dargli visibilità e prendere in considerazione la possibilità di un approccio multidisciplinare simile a quello adottato nella maggior parte dei paesi, poco tempo fa, per la causa delle donne e che ha permesso, senza dubbio, di migliorare la loro condizione di far progredire la parità fra i sessi.

8. Dopo la lotta contro le disparità fra i sessi, dobbiamo dedicarci all'eliminazione delle disparità ingiustificate fra generazioni, favorire la democrazia ed una più forte parità fra adulti e bambini.

Bisogna promuovere il patto fra generazioni, reso particolarmente necessario di fronte alla piramide rovesciata delle età e al numero imponente e crescente dei pensionati il cui onere incomberà sulle generazioni future.

E' il perché di questa strategia.

La Strategia europea in favore dei bambini

Principi

9. Un certo numero di principi soggiacenti e sanciti dalle varie convenzioni internazionali esistenti, devono guidare questa Strategia.

- Il bambino - cittadino della società attuale e contemporaneamente rappresentante della società futura - è un soggetto di diritti; questi diritti sono indispensabili per la sua tutela e per garantire lo sviluppo ottimale di tutte le sue potenzialità.

- Questi diritti sono indivisibili e universali, vale a dire di uguale valore per importanza e validi nel mondo intero; essi sono applicabili a tutti i bambini senza alcuna discriminazione, qualunque sia il sesso, il colore, l'handicap, la religione, lo stato giuridico, la cultura, ecc;

- Il bambino è una persona completa con dei diritti e delle responsabilità (verso sé stesso, la sua famiglia e la società). Il suo parere deve essere ascoltato e preso in considerazione nelle decisioni che lo riguardano, e le sue possibilità di autodeterminazione, la sua autonomia e il suo grado di responsabilità devono svilupparsi in proporzione all'evoluzione delle sue capacità.

- L'interesse superiore del bambino deve essere il principio direttivo di ogni azione che riguardi direttamente o indirettamente il bambino stesso (come per esempio i provvedimenti di ordine fiscale o quelli concernenti l'ambiente).

- L'interdipendenza globale crescente è un fattore del mondo di oggi; per ragioni pratiche ed etiche i diritti del bambino devono diventare una realtà anche al di fuori dell'Europa. La solidarietà e la responsabilità dell'Europa verso i bambini dei paesi in via di sviluppo si esprimono e si concretizzano in primo luogo nell'applicazione universale della Convenzione dell'Onu, nell'adozione di una politica appropriata e in un crescente aiuto allo sviluppo.

Contenuti

Dare visibilità ai bambini

10. Realizzare i diritti del bambino esige una politica dinamica (“pro-attiva”) che prevenga anziché cercare di rispondere a situazioni consolidate o di emergenza. Ciò richiede in primo luogo di dare visibilità ai bambini, cioè fornire informazioni e dati adeguati sulla loro condizione, sui loro bisogni, sui provvedimenti necessari, ecc.

11. Nonostante siano indispensabili per la definizione delle politiche nazionali e per i confronti fra i paesi, le raccolte sistematiche di informazioni sui bambini sono ancora rare in Europa. Molto spesso a prima vista i dati sembrano riguardare i bambini, ma di fatto concernono soltanto i genitori: per esempio le statistiche sui divorzi non permettono di conoscere quanti bambini vivono in famiglie di nuova costituzione. Gli studi comparativi fra paesi vengono resi il più delle volte impossibili a causa della mancanza di dati o per l'impossibilità di confrontarli, per via delle diverse modalità di raccolta dei dati stessi o per le differenti definizioni scelte.

Così per esempio, differenti definizioni della nozione di “detenzione” rendono confusa la valutazione esatta della portata dei provvedimenti relativi alla privazione della libertà dei ragazzi; per gli stessi motivi è difficile valutare le iniziative adottate in favore dei “bambini allontanati”, a causa dei differenti significati che vengono attribuiti alla parola “ménage”: si va dai “maltrattamenti ai bambini” ad altro;

12. Il Consiglio d’Europa gioca certamente un ruolo importante nello stabilire definizioni comunemente accettate e nella raccolta di dati statistici confrontabili, dettagliati, per età, sesso e regione, al fine di rilevare, fra l’altro, le sacche di povertà e i gruppi più vulnerabili di bambini (rifugiati, minoranze).

Converrebbe raccomandare la stesura di un rapporto, preferibilmente annuale, sulla situazione dei bambini in Europa che proceda ad un inventario esaustivo dei luoghi in tutti gli Stati Membri, fornisca uno spaccato delle realizzazioni positive in favore dei bambini e permette di misurare il cammino ancora da percorrere per rispondere soprattutto alle esigenze espresse dalla Convenzione dell’Onu.

Promuovere gli interessi dei bambini

13. Una politica dinamica in favore dei bambini richiede sia a livello nazionale che internazionale, di predisporre meccanismi adatti alla promozione degli interessi di questa categoria della popolazione.

A livello nazionale

14. Le questioni che riguardano i bambini sono tradizionalmente di competenza dei diversi e numerosi ministeri o autorità governative centrali e locali come l’Educazione, la Sanità, la Giustizia o gli Affari Sociali o altro ancora, e, con minore evidenza, la Cultura, le Finanze, il Commercio, i Trasporti o l’Ambiente.

Non soltanto gli interessi del bambino si trovano parcellizzati fra i vari settori amministrativi, impedendo così qualunque approccio olistico al bambino stesso, ma inoltre le diverse politiche ministeriali spesso si contraddicono (per esempi: conflitto fra la Giustizia e l’Assistenza sociale circa il trattamento dei giovani delinquenti, o ancora, tra il Commercio, i

Trasporti o l'Ambiente e la Sanità a proposito della prevenzione degli incidenti dei minori o del controllo dell'inquinamento). D'altra parte delle sovrapposizioni di competenze possono portare a delle lacune nella tutela dei bambini, di cui soffriranno i più deprivati ed emarginati.

15. Sono dunque necessari dei provvedimenti per assicurare coerenza e coordinamento. In questi ultimi anni un certo numero di paesi europei ha preso coscienza dell'urgente necessità di un approccio multidisciplinare. I meccanismi di coordinamento predisposti sono diversi: creazione di un Ministero dell'Infanzia o di strutture interministeriali o ancora di commissioni parlamentari pluripartitiche (5).

Inoltre, alcuni paesi hanno istituito delle Commissioni per l'infanzia o dei Commissari o dei Mediatori (ombudsman) (6), che agiscono in piena autonomia e dispongono di determinati poteri. Il Relatore auspica che la maggior parte dei paesi membri opti per un ombudsman; costui non soltanto aggiorna la legislazione, ma diffonde anche le informazioni e la conoscenza dei provvedimenti di tutela del bambino, presso il grande pubblico, presso le categorie professionali che si occupano dell'infanzia, e presso coloro che decidono.

Ma qualunque sia la formula scelta, è essenziale per ogni struttura disporre di poteri che le permettano di trattare su un piano di quasi parità con le diverse autorità governative competenti, e che l'autorizzino a raccomandare o a prendere l'iniziativa su qualunque politica ritenuta opportuna al fine di migliorare la condizione del bambino.

16. Tenuto conto delle conseguenze spesso imprevedibili o inaspettate dei diversi provvedimenti governativi o legislativi sui bambini, converrebbe esaminare e valutare tutti i progetti di legge e gli atti governativi, a qualunque ambito appartengano, "a misura di bambino". La pratica della "valutazione dell'impatto sui bambini" ("child impact statement") ha come scopo quello di definire le conseguenze probabili su di essi da parte di qualunque provvedimento preso in considerazione. Questa pratica può essere sia automatica e integrata nel normale svolgimento del lavoro politico (ivi compreso quello concernente la politica degli stanziamenti di bilancio), sia lasciata alla discrezione della persona o dell'organo preposto alla promozione e al coordinamento dei diritti del bambino..

Ruolo del Consiglio d'Europa

17. Questo tipo di approccio dovrebbe potersi ritrovare in seno al Consiglio d'Europa dove i diritti del bambino sono oggi di competenza concorrenziale delle varie Direzioni (sociale, giuridica, diritti dell'uomo, cultura, ecc.) ad eccezione dell'attuale progetto "Politiche dell'infanzia" che si concluderà a Lipsia nel maggio 1996; converrebbe insediare, nel quadro attuale e con le risorse disponibili, una struttura multidisciplinare permanente che si occupi del bambino nella sua globalità, associando i settori intergovernativi e parlamentari e con la partecipazione, nel ruolo di osservatori attivi, delle altre organizzazioni internazionali competenti come il comitato dell'Onu sui Diritti del bambino, il Parlamento europeo, l'Unicef; inoltre, delle ONG competenti e anche degli stessi bambini (5). Il Relatore auspica particolarmente che l'Assemblea del Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo lavorino insieme piuttosto che elaborare, ciascuno per proprio conto, la propria specifica strategia.

18. Oltre alla stesura di un rapporto periodico sulla condizione del bambino in Europa, competerà a questa struttura definire le priorità comuni e le finalità da raggiungere, e stabilire gli indicatori necessari per la valutazione dei percorsi compiuti nella realizzazione dei vari diritti dei bambini. Dalla verifica dei progressi realizzati, essa potrebbe identificare le iniziative positive relative alla pratica dei diritti del bambino e garantirne la pubblicazione e la diffusione.

19. Luogo di scambio e di discussione, questa struttura dovrebbe permettere di trattare le questioni di particolare urgenza in Europa, come quella dei bambini senza famiglia, dei bambini di famiglie nomadi e immigrate, dei bambini rifugiati, dei bambini in guerra, dell'utilizzazione dei bambini, ecc.;

Quanto all'utilizzazione dei bambini, dovrebbero essere disposte o migliorate alcune garanzie legali che permettano di opporsi allo sfruttamento dei bambini o di impedire che venga pregiudicato il loro sviluppo, incoraggiando la loro iniziazione e la loro partecipazione costruttiva al mondo del lavoro. Delle strategie efficaci dovrebbero permettere ai giovani di accedere all'occupazione, tenuto conto delle conseguenze individuali e sociali prodotte a lungo termine dalla disoccupazione.

Una delle priorità deve essere l'eliminazione della povertà dei bambini (8) ovunque in Europa; ciò vuol dire riconoscere le conseguenze sociali della povertà, in termini assoluti e relativi.

Dovrebbero essere conclusi accordi di cooperazione su vari problemi come la sottrazione dei bambini, l'adozione in un paese straniero, la pornografia e la prostituzione infantile e altre forme di sfruttamento.

Riconoscimento esplicito dei diritti civili e politici del bambino

20. Contrariamente ai diritti sociali ed economici, i diritti civili e politici sono immediatamente applicabili dal momento della ratifica della Convenzione dell'Onu e quelli del bambino richiedono un riconoscimento esplicito a livello nazionale.

La maggior parte dei paesi europei sostiene che, in virtù della propria Costituzione o del proprio Codice civile o penale, i bambini beneficiano automaticamente, allo stesso titolo dei cittadini adulti, di questi diritti. Questa garanzia non è sufficiente. Nella maggior parte dei nostri paesi i bambini sono in effetti sempre sottoposti in primo luogo alla patria potestà e in secondo luogo al controllo di altri adulti o autorità (come ad esempio nell'ambito dell'educazione). Bisogna riconoscere loro esplicitamente questi diritti e creare meccanismi giudiziari, amministrativi e sociali che permettano l'applicazione e il rispetto di questi diritti.

21. Allo stesso modo questo riconoscimento esplicito deve essere applicato al diritto, al nome, alla nazionalità, e alla salvaguardia dell'identità del bambino, al diritto di essere ascoltato e dovutamente preso in considerazione il proprio punto di vista, alla libertà di espressione e di informazione, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, alla libertà di associazione, al rispetto della vita privata, al diritto all'integrità fisica (9) e al diritto a una Giustizia che sia attenta ai minori (10), rispettosa dei loro diritti ad un processo equo che privilegi il reinserimento nella società e consideri la privazione della libertà come un mezzo estremo, eccezionale e di breve durata.

Priorità di bilancio

22. Così come investe per esempio in infrastrutture industriali, per

garantire il proprio sviluppo economico, una società deve all'occorrenza investire nei suoi bambini e farne una priorità di bilancio. Se questa esigenza è spesso ignorata anche durante i periodi di prosperità economica, a maggior ragione lo è nei periodi di recessione e oggi lo è per certi paesi durante la transizione verso l'economica di mercato.

23. Il più delle volte la ragione di questa ignoranza è la non visibilità delle risorse stanziare per i bisogni specifici dei bambini. Come conoscere per esempio la percentuale di bilancio destinata ai servizi sanitari e sociali, all'educazione, alle attività culturali, sportive o ricreative dei bambini? Molti sarebbero sorpresi di scoprire quale piccolissima parte della torta è riservata ad essi! A volte l'opportunità politica e la preferenza riservata agli interessi a più breve termine spiegano l'assenza di investimenti sull'infanzia.

24. Una strategia europea in favore dei bambini deve dunque prefiggersi di capovolgere questa tendenza; i governi devono essere inviati a conoscere la reale quantità delle risorse destinate ai bambini, è necessario raccomandare di dare visibilità a risorse adeguate ed eque in rapporto a quelle destinate ai bisogni degli altri gruppi della popolazione, e che non devono in alcun caso essere inferiori a queste. Il Relatore confida nei paesi dell'Europa centrale e orientale, malgrado le loro difficoltà economiche, perché prendano in considerazione le sue opinioni sulle priorità di bilancio con la serietà necessaria.

25. Queste risorse devono essere difese, vale a dire "bloccate" per impedire qualunque utilizzazione di questi fondi per altri scopi, e l'applicazione del principio dello "status quo" o del "cliquet" evita che esse possano essere di portata inferiore al livello più alto precedentemente raggiunto.

26. Investire nei bambini presuppone la messa a fuoco degli obiettivi; la preferenza andrà laddove i benefici saranno i più elevati, per il più alto numero di bambini o per i più svantaggiati.

Allo stesso modo, finanziamenti specifici devono essere concentrati su servizi di natura preventiva o su servizi destinati ai bambini nei loro primi anni di vita.

Informazione, Educazione e Partecipazione

27. Uno dei principi fondamentali di questa Strategia europea è che il bambino debba essere ascoltato e che prenda parte attiva alle decisioni che lo riguardano, e questo a tutti i livelli della società e qualunque sia la natura della decisione in causa (11).

L'informazione dei bambini, malgrado il dialogo, la suddivisione delle decisioni e la soluzione non violenta nei conflitti sono necessari per l'apprendimento di una partecipazione responsabile dei bambini alla vita della famiglia, definita come la più piccola democrazia nel cuore della società e a maggior ragione nella vita della società.

28. Questa partecipazione deve estendersi ad altri ambiti come le scuole, le istituzioni, gli ospedali, le case famiglia, ecc.; in certi paesi il bambino è già inserito nel funzionamento delle varie istituzioni ed ha per esempio un ruolo nei consigli comunali. E' necessario promuovere il dialogo del bambino con i vari specialisti, con coloro che decidono a livello politico e con le autorità giudiziarie o amministrative.

29. In certi paesi, alcuni consigli o rappresentanti eletti dai bambini partecipano ai lavori degli eletti adulti per difendere e promuovere i propri interessi, essi possono dare il proprio contributo in molti settori come quelli relativi al piano urbanistico della città, ai problemi di traffico, alla lotta contro il razzismo e l'abuso di droga o la delinquenza minorili. A volte è fatto obbligo ad alcuni professionisti, in virtù della legge o del loro Codice professionale di richiedere il parere del bambino e di porvi la dovuta attenzione.

30. Realizzare i diritti del bambino rende implicita l'informazione (12) dei bambini su questi stessi diritti. Numerosi Stati hanno già preso i provvedimenti necessari per diffondere la Convenzione dei Diritti dei Bambini, come d'altra parte viene loro fatto obbligo dal testo stesso. L'informazione deve inoltre riguardare vie e mezzi di ricorso che sono alla portata dei bambini come ad esempio in caso di maltrattamenti. Il Relatore rileva che certi paesi hanno istituito un servizio telefonico gratuito che aiuta i bambini in assoluta confidenziali. E'ugualmente importante prevedere

una formazione specifica ai diritti del bambino per tutte le figure professionali che si occupano di infanzia.

31. I diritti dei bambini all'educazione devono essere estesi, grazie soprattutto all'insegnamento gratuito prescolare, primario e secondario, all'accesso gratuito ai servizi educativi speciali e allo sviluppo sistematico dell'integrazione nei sistemi educativi (tanto per i portatori di handicap che per i diversi gruppi culturali o religiosi). I programmi e le strutture scolastiche dovrebbero essere conformi agli obiettivi della Convenzione dell'Onu e del Consiglio d'Europa in materia di educazione. L'insegnamento dei diritti e delle responsabilità del bambino dovrebbe avere inizio dalla scuola primaria.

32. Sul fronte della scuola ed anche su quello dei media - e prima fra questi, per il suo impatto, la televisione - i paesi dovrebbero impegnarsi a dare all'insegnamento obiettivi più ampi (13) come la prevenzione del razzismo (14) e l'apprendimento della tolleranza e della differenza, l'educazione alla pace e alla risoluzione non violenta dei conflitti, l'educazione sanitaria (comprendente l'educazione sessuale, quella contro l'uso delle droghe e l'educazione alla funzione di genitore) e naturalmente l'educazione alla cittadinanza; tutti i bambini dovrebbero prima di tutto poter diventare cittadini responsabili, comprendendo e aderendo ai valori di una società democratica nella quale sono chiamati a vivere e a partecipare.

Solidarietà e Responsabilità dell'Europa

33. L'Europa non è un continente isolato dal resto del mondo. Questa verità ben ancorata, perfino riverita nel mondo economico, si scontra con molto egoismo e molte reticenze quando ci si trova a parlare dell'essere umano e delle possibili e auspicabili interdipendenze e solidarietà tra l'Europa e il resto del mondo.

Eppure la vita e la sorte riservate ai bambini degli Stati non membri del Consiglio d'Europa dipendono molto spesso, ed in gran parte, dalle attività dei paesi europei: i governi, imprese e singoli individui messi insieme. Così il nostro impegno per i diritti del bambino aiuta tutti i paesi sparsi nel mondo: è sufficiente ricordare lo sfruttamento economico, perfino il lavoro

forzato dei bambini in certi paesi in via di sviluppo, il turismo sessuale praticato dagli Europei su bambine e ragazzi, e i bambini vittime della guerra, affamati o resi invalidi per tutta la vita dalle mine antiuomo, prodotte ed esportate dai paesi europei.

34. I rinvii della comunità internazionale di fronte ad un eventuale clausola sociale nei rapporti commerciali internazionali o alla messa al bando di certe armi da guerra lasciano costernati. Alcuni paesi tuttavia non esitano più ad adottare provvedimenti che derogano dalle loro tradizionali norme giuridiche del Diritto, per lottare efficacemente contro atti di maltrattamento dei bambini a livelli internazionali, come per esempio nel caso di incriminazione di loro connazionali all'estero (15).

35. Il discorso sui diritti del bambino per essere credibile deve essere coerente. L'Europa, continente favorito dalla sua industrializzazione e dalla sua ricchezza, deve accettare la propria responsabilità verso i bambini che nel mondo sono in stato di bisogno.

L'Europa deve dunque operare per una applicazione effettiva e universale delle disposizioni della Convenzione dell'Onu e dovrebbe impegnarsi come paese donatore a portare il suo aiuto allo sviluppo e almeno lo 0,7 per cento del suo pnl, e destinare almeno il 20 per cento dei suoi aiuti ai servizi sociali elementari indispensabili allo sviluppo dell'essere umano. Essa deve mostrare più comprensione verso i paesi poveri del terzo mondo per quanto riguarda il debito contratto con le organizzazioni mondiali di assistenza.

Conclusioni

36. Questa Strategia destinata a far avanzare la causa dei diritti del bambino dovrebbe tradursi, secondo il parere del relatore, in un certo numero di raccomandazioni da inviare agli Stati riuniti nel Consiglio d'Europa e all'Organizzazione stessa. Gli Stati dovrebbero essere invitati:

- a riaffermare la loro adesione a certi principi fondamentali e, se non è stato già fatto, a ratificare e ad applicare la Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini, escludendo ogni riserva, allo stesso modo delle varie Conven-

zioni di pertinenza del Consiglio d'Europa;

- a dimostrare la loro volontà politica di far progredire questa causa, a livello nazionale, con l'adozione di una politica dinamica in favore del bambino, che comporti inoltre:

* la creazione di strutture di natura politica e amministrativa capaci di promuovere i diritti e gli interessi dei bambini

* la garanzia di stanziamento di fondi adeguati

* il riconoscimento esplicito dei diritti civili e politici del bambino.

37. Sul piano internazionale, gli Stati dovranno essere invitati a perseguire, perfino ad accrescere il loro aiuto allo sviluppo e ad intensificare l'accordo e la cooperazione internazionale, particolarmente a livello europeo.

Secondo il relatore, il Consiglio d'Europa, custode dei diritti della persona, ha un ruolo tutto particolare da giocare per far progredire la causa dei bambini ed elevare i diritti dell'infanzia al rango di valori fondamentali della nostra civiltà europea. A causa della sua composizione geografica esso è il forum più adatto, e il Relatore raccomanda soprattutto al Comitato dei Ministri di mettere in piedi una struttura multidisciplinare permanente che riunisca tutti i settori che hanno competenze adatte a questa realizzazione.

Il Relatore auspica che il suo rapporto, una volta adottato, sia largamente diffuso e soprattutto presentato alla Conferenza di Lipsia (30 maggio - 1° giugno 1996) che deve concludere il progetto "politiche dell'infanzia" del Consiglio d'Europa e che tratterà del tema "Diritti del bambino e politica dell'infanzia in Europa: nuove modalità di approccio?".

NOTE

Nota 1

Un primo accenno di questo progetto di Strategia si può trovare nella Dichiarazione adottata congiuntamente dalla Commissione sociale e dall'Unicef nel giugno 1994 a Ginevra, Queste si accordavano soprattutto per dare al bambino una priorità politica nella definizione dell'azione da condurre e nello stanziamento di finanziamenti a tutti i livelli; esse auspicavano altresì che potesse essere garantito un approccio globale e interdisciplinare alla problematica e che potesse essere promosso il coordinamento fra tutti i settori competenti.

Nota 2

Il Relatore desidera ringraziare particolarmente la sig.ra Bilge Ogun Bassani, Direttore aggiunto e la sig.ra Kristina Schellinski dell'Unicef, così come gli esperti nei diritti del bambino: sig. Rea Price e sig.ra Rachel Hogkin (Nazional Children's Bureau, Londra), sig.ra Santos Pais (Consigliera per i Diritti dell'Uomo, Lisbona), sig. K-E Knutsson (Centro Internazionale per lo Sviluppo del Bambino dell'Unicef, Firenze) e sig. Zamif (Centro per la qualità della vita, Bucarest), così come la sig.ra Lousi Sylfader, Ombudsman per i bambini in Svezia.

Nota 3

Quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ratificato questa Convenzione adottata nel 1989 che riconosce l'indivisibilità dei diritti civili, politici, sociali, economici e culturali. Tuttavia sono state espresse molte riserve.

Nota 4

La Convenzione europea dei diritti dell'Uomo non cita esplicitamente i bambini ma riguarda ogni persona; l'Assemblea parlamentare a più riprese e ancora recentemente (cfr. Avviso n. 186 sul Progetto di Convenzione sull'esercizio dei diritti dei bambini) ha auspicato l'elaborazione di protocolli specifici sui diritti dei bambini.

La Carta sociale europea tratta dei diritti dei bambini, ma in modo incompleto. Essa dedica loro due soli articoli: l'articolo 7 sulla tutela dei bambini e degli adolescenti soprattutto nel mondo del lavoro, e un articolo

17 sul bambino piccolo e sulla madre. La Carta, in corso di revisione, conterrà un articolo più ampio sui bambini.

Nota 5

Spagna - Iniziative dello Stato in favore dei bambini

Nel giugno 1989, la Spagna ha formato una Commissione interministeriale per la gioventù e l'infanzia, che si compone di rappresentanti dei ministeri degli Affari sociali, dell'Agricoltura, della Pesca e dell'Alimentazione, delle Relazioni con il Parlamento, della Cultura, degli Esteri, della Sanità e del Consumo, della Giustizia, dell'Industria, del Commercio e del Turismo, dell'Educazione e delle Scienze, dell'Amministrazione pubblica, del Lavoro e della Previdenza sociale, dell'Economia e delle Finanze, dell'Interno, della Difesa, così come dei Lavori pubblici e dei Trasporti, senza dimenticare il portavoce del Governo.

La Commissione è un organo collegiale collegato al ministero degli Affari sociali e incaricato di studiare i problemi relativi alla gioventù e all'infanzia, di indicare provvedimenti e programmi idonei alla risoluzione di questi problemi, di coordinare le attività dei vari servizi che si occupano dei giovani e dei bambini, oltre che di elaborare una politica favorevole al miglioramento delle condizioni di vita degli interessati. Lo Stato collabora anche con le ONG, di cui sovvenziona i programmi aventi per finalità principali l'inserimento sociale dei bambini svantaggiati e dei giovani delinquenti, così come l'educazione dei bambini al di sotto dei 3 anni. Esso ha promosso inoltre, nei media, una campagna dal titolo "Impariamo a conoscere i bambini", che si fonda da un lato sulla necessità di tutelare i bambini, dall'altro sull'esigenza di farli partecipare alla vita sociale e di incoraggiare la loro autonomia.

Germania - Strutture parlamentari pluripartitiche

Una commissione parlamentare sull'infanzia si è messa al lavoro nel 1988. Essa si compone di membri del Bundestag, che rappresentano ciascuno uno dei quattro grandi partiti politici. Essa ha come compito principale quello di esaminare e rendere flessibili le leggi federali riguardanti i bambini, così come quello di promuovere gli interessi di questi all'interno del Bundestag. Quando la Commissione raggiunge un accordo, le sue raccomandazioni possono avere grande influenza sulla politica dello Stato e sulla legislazione.

Danimarca - Piano di azione per i bambini e gli adolescenti

Come in altri paesi, anche in Danimarca è difficile lavorare efficacemente e in modo intersettoriale a favore dei bambini svantaggiati. Un comitato interministeriale che rappresenta sedici ministeri ed è posto sotto l'egida del comitato governativo per l'infanzia, ha appena finito di elaborare un nuovo piano di azione che interessa il 15 per cento dei bambini danesi svantaggiati in quanto poveri, invalidi, vittime di violenze, figli e figlie di genitori divorziati, ecc. Attualmente si procede alla costituzione di équipes pluridisciplinari incaricate sia di fornire consulenza agli insegnanti e agli operatori sociali, soprattutto sull'attività di prevenzione da svolgere presso famiglie, sia di controllare che i bambini e le loro famiglie beneficino tutti degli stessi servizi; alcuni servizi di consultazione anonima e facilmente accessibili ai bambini sono in corso di realizzazione; si procede alla diffusione dei risultati di ricerche e di consigli pratici sul modo migliore in cui le famiglie e i bambini possono aiutarsi da soli quando sono in preda a tensioni o a difficoltà. Il piano di azione parte dal convincimento che è necessario sostenere i bambini per rinforzare la loro resistenza e la loro attitudine ad affrontare le situazioni.

Italia

Un recente progetto di legge prevede la creazione di un Comitato speciale per i bambini, responsabile dell'analisi e del controllo dei progressi realizzati dal Governo nell'applicazione della Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini. La commissione parlamentare competente ha ufficialmente richiesto la collaborazione del Comitato italiano Unicef, designandolo come organismo di riferimento per la documentazione pertinente e soprattutto come consulente per tutte le questioni che concernono i diritti dei bambini, così come sono definiti nella Convenzione, particolarmente il diritto del bambino all'informazione e alla libertà di pensiero.

Nota 6

Norvegia - Un mediatore per bambini

La Norvegia ha istituito nel 1981 il primo mediatore statutario d'Europa per bambini: il "Bameombud". Questo servizio è autonomo, ma ha dei poteri statutari. Esso ha come obiettivo quello di "promuovere gli interessi dei bambini nei confronti dei poteri pubblici e delle autorità private". Il suo lavoro consiste nel raccomandare allo Stato, ai poteri locali e alla classe

politica di modificare questa o quella norma giuridica, o questa o quella pratica; nel fare uso dei media, nel diffondere informazioni sui diritti del bambino, nel fare propri alcuni casi particolari e aprire inchieste in merito così come nel sollevare le questioni di principio che ne derivano. Non ha il potere di prendere decisioni, né di annullare o di modificare una decisione dei poteri pubblici, ma in compenso ha il diritto statutario di rivolgersi alle istituzioni per l'infanzia così come quello di accedere a informazioni e a dossier riservati. Lo Stato lo consulta formalmente nel quadro delle consultazioni che i ministeri conducono prima di presentare dei progetti di legge in parlamento. Sia nel quadro della politica dello Stato, che in alcuni casi particolari, gli interventi del "Barneombud" hanno modificato ampiamente la vita dei bambini norvegesi.

Austria

In Austria, la legge sulla tutela della gioventù del 1989 è la base giuridica per la creazione del sistema di ombudsman per i bambini e i ragazzi in ognuna delle nove province. Secondo l'articolo 10 di questa legge, la funzione ufficiale dell'ombudsman è quella di:

- 1) consigliare i minori, le persone legalmente responsabili di un bambino o i tutori cui a vario titolo competono la situazione del minore e gli impegni verso la persona legalmente responsabile del bambino;
- 2) prestare assistenza in caso di disaccordo su quanto riguarda la cura e l'educazione del bambino.

Nel creare un totale di 10 ombudsman per i bambini e i ragazzi, a livello federale e provinciale, e nominando un rappresentante per i bambini a Graz, l'Austria ha creato una rete completa secondo le norme internazionali. L'ombudsman considera la Convenzione dell'Onu sui Diritti dei Bambini come parte integrante del proprio lavoro e quindi partecipa dell'applicazione e del progresso dei diritti del bambino in Austria.

Nota 7

Al termine della Conferenza di Madrid (1-3 dicembre 1994) su "L'evoluzione del ruolo dei bambini nella vita familiare: partecipazione e negoziato" alla quale partecipava una delegazione della Commissione degli affari sociali, della famiglia e della sanità, così come molti bambini, una delle raccomandazioni finali rivolte al Consiglio d'Europa richiedeva che

questo, nel quadro delle proprie attività, “..cerchi di informarsi presso i bambini. La partecipazione dei ragazzi deve essere incoraggiata attivamente quando hanno luogo Conferenze e altre riunioni, e non soltanto quando si tratta di problemi relativi ai bambini. A questo proposito sarà necessario adattare ai bambini il linguaggio e la terminologia utilizzati abitualmente al Consiglio d’Europa”.

Nota 8

Cfr. il rapporto dell’Unicef (1993) su “Child neglect in rich nations”

Nota 9

1) Sei paesi d’Europa rispettano il diritto dei bambini all’integrità fisica
Sei paesi d’Europa - l’Austria, Cipro, la Danimarca, la Finlandia, la Norvegia e la Svezia - garantiscono al bambino il diritto giuridico all’integrità fisica, vale a dire il diritto di non essere nè picchiato, nè - in generale - sottoposto a punizioni fisiche da parte dei suoi genitori o di altri adulti che ne hanno la responsabilità. Questo diritto non ha determinato né azioni penali intempestive contro i genitori, nè l’aumento del numero di bambini affidati allo Stato, nè quello di bambini indisciplinati o sottrattisi ad ogni controllo. Al contrario, l’esperienza rivela che questa riforma giuridica ha determinato profondi cambiamenti di comportamento, la comparsa di forme positive di educazione dei bambini e una diminuzione degli abusi disciplinari.

Nota 10

Portogallo - Un sistema giudiziario per bambini imperniato sui diretti interessati

Ai ragazzi di età inferiore ai 16 anni, non essendo essi considerati penalmente responsabili dei reati che possono commettere, non sarà applicata alcuna pena. E’ soprattutto proibito metterli in prigione. Quando essi commettono dei reati e non è possibile prendere nei loro confronti provvedimenti di carattere familiare, vengono collocati durante il giorno in centri giovanili aperti o in case specializzate (dove sono disponibili circa 400 posti in tutto il paese). Questo tipo di sistemazione ha come scopo esclusivo il reinserimento sociale dei ragazzi interessati, con la partecipazione delle loro famiglie. I ragazzi dai 16 ai 18 anni sono sottoposti alla legislazione penale ordinaria, ma il Codice penale portoghese considera la

carcerazione come ultima possibilità, soprattutto per ciò che riguarda questa fascia d'età. All'interno di questo gruppo di delinquenti, la percentuale di giovani dai 16 ai 18 anni giudicata o no, che nel 1983 era dell'8,3 per cento, è diminuita al 3,4 per cento (324 ragazzi in tutto).

Nota 11

Provvedimenti scandinavi miranti a garantire che il punto di vista dei bambini sia rispettato all'interno della famiglia.

In virtù di una legge del 1983, prima di prendere qualunque decisione in una questione relativa ad un bambino, i genitori e i responsabili dell'infanzia finlandesi sono tenuti per legge "a discutere la questione davanti al bambino quando è possibile, tenendo conto della sua età, della sua maturità, della natura della questione. Nel prendere la sua decisione, il responsabile deve tenere conto dei sentimenti, dei punti di vista e dei desideri del bambino". D'altra parte, una legge norvegese del 1981 obbliga i genitori ad ascoltare il punto di vista del bambino in una decisione da prendere e, in Svezia, ogni persona responsabile di un bambino deve, "a mano a mano che l'interessato cresce in età e in maturità, tenere sempre più conto dei suoi punti di vista e dei suoi desideri".

Francia - Rappresentanza del punto di vista dei bambini nei consigli comunali, nelle scuole e nelle istituzioni

Durante gli ultimi quindici anni, più di 700 località francesi hanno istituito dei consigli comunali dei bambini. I bambini eleggono alcuni di loro - di età fra i 9 e i 18 anni - perché li rappresentino - con un mandato di due anni - presso gli eletti e gli amministratori locali, in collaborazione con insegnanti, urbanisti e organizzazioni locali. Il lavoro efficace compiuto da questi giovani rappresentanti ha determinato autentici cambiamenti nella vita dei loro elettori, per ciò che riguarda per esempio l'urbanistica, l'ampliamento degli spazi di gioco, l'ingresso a prezzo ridotto alle manifestazioni culturali, la creazione di un ambiente più sano, la sicurezza delle vie di comunicazione e i provvedimenti contro il razzismo e la droga. Nell'ambito dell'insegnamento, non soltanto vi sono consigli di alunni nelle scuole, ma ogni accademia ha la propria rappresentanza di alunni, e a livello nazionale sono stati eletti (e formati) tre liceali che siedono nel Consiglio nazionale dell'educazione e prendono parte ai grandi dibattiti sul sistema scolastico. Secondo la legge, gli adolescenti oltre i 12 anni che

vivono in istituzioni sociali o ospedaliere devono poter partecipare, con i propri genitori al funzionamento di queste istituzioni, ivi compreso il prendere parte ai lavori dei consigli di direzione.

Polonia - Diritti dei bambini nelle scuole

In Polonia, la legge del 1991 sull'insegnamento riconosce agli alunni diritti di rappresentanza in tutti i settori della vita scolastica; i loro rappresentanti sono autorizzati a partecipare ai lavori dei comitati incaricati di risolvere i problemi interni all'istituto. Gli insegnanti sono tenuti a lasciarsi guidare dagli interessi degli alunni, dalle esigenze relative alla loro salute, e dal rispetto della dignità personale di ognuno di essi. (La Polonia è stato il primo paese europeo a proibire le punizioni corporali a scuola: era il 1783). In molte regioni è stato istituito un mediatore per i diritti degli alunni (fino ad oggi a titolo non statutario) al fine di prevenire e di risolvere i conflitti scolastici. Una valutazione iniziale di questa istituzione fa pensare che il lavoro di un mediatore sia più efficace degli interventi amministrativi o giuridici.

Paesi Bassi - Facilità di accesso dei bambini ad una assistenza, a consulenze e ai servizi legali.

I servizi sociali locali hanno creato, circa trenta anni fa, dei centri di consultazione per i giovani (i JAB: "jongeren adviesburo"). Questi centri offrono consulenze ai ragazzi dai 12 ai 25 anni su qualunque problema relativo all'insegnamento, alle cure sanitarie, all'alloggio e all'occupazione. Gli interessati possono recarsi soli o accompagnati da un genitore o da un amico. La maggior parte telefona per prendere appuntamento, ma si può andare a chiedere consulenze quando si vuole, aspettando soltanto che un operatore sociale sia libero. Malgrado una forte richiesta, non c'è lista di attesa, poiché l'intento è quello di risolvere i problemi nel più breve tempo possibile. Nel caso sia necessario un aiuto a lungo termine, i JAB offrono servizi di assistenza legale e di mediazione, visitano le famiglie, accompagnano i ragazzi ai colloqui e propongono terapie di gruppo. Questo servizio è oggetto di ampia pubblicità nelle scuole e nei club di giovani.

CONSIGLIO D'EUROPA
I DIRITTI DEI BAMBINI E LE POLITICHE
DELL' INFANZIA IN EUROPA: NUOVI APPROCCI ?

Conclusioni della Conferenza di chiusura del progetto
“Politiche dell'infanzia“
(Lipsia, 30 maggio 1 giugno 1996)

1. Durante la seconda metà del XX secolo, il Consiglio d'Europa ha avuto come compito quello di rappresentare la democrazia pluralista e di garantire i diritti dell'uomo in tutti gli Stati europei che hanno sottoscritto questi fondamentali principi. Ma soltanto in questi ultimi anni la sua azione ha acquisito una dimensione realmente paneuropea, e il fatto che questa Conferenza si svolge a Lipsia testimonia la capacità degli esseri umani a vincere - con il tempo e con pazienza - ogni forma di tirannia sullo spirito umano.

2. Tuttavia, per poter mantenere i suoi impegni del XXI secolo, il Consiglio d'Europa deve indirizzarsi verso la missione che gli compete nei confronti dei bambini, perché essi formeranno la società di domani.

3. Era questa la sfida lanciata già nel 1989 e nel 1990 durante la XXI Sessione della Conferenza dei Ministri europei della Famiglia e dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, nel 1991, hanno deciso di lavorare insieme per la realizzazione del progetto "Politiche dell'infanzia".

4. La Conferenza di Lipsia offre oggi l'occasione di presentare l'insieme del lavoro compiuto nel corso dei quattro anni (1992-1995) dedicati a questo progetto.

5. Tuttavia questi quattro anni si iscrivono nel quadro di tutte le attività condotte dal Consiglio d'Europa nel settore infanzia nel corso dei 30 anni precedenti, attività che comunque non sono mai state presentate in modo sintetico. Nello stesso tempo, la Conferenza è rivolta verso l'avvenire, vale a dire che essa indica i settori di attività futura e approva le proposte in favore di un approccio inter-istituzionale ad una Strategia europea per l'infanzia.

6. Per tutte le attività condotte nel quadro del progetto politico dell'infanzia, la Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti del bambino ha giocato un ruolo unificatore ed è servita da pietra di paragone per sopprimere le ambiguità e per determinare le priorità. I tre temi, partecipazione, prevenzione e protezione, che costituiscono il filo conduttore di tutta la Convenzione, indicano i grandi assi delle attività future del progetto.

7. I bambini d'Europa oggi crescono in una società che è caratterizzata da un'evoluzione sociale sempre più rapida. Ora, il progetto politico dell'infanzia ha dimostrato che questa evoluzione in Europa colpisce più i bambini che gli adulti. E'per questo che prendere come unità di osservazione i bambini e non le famiglie, al momento della raccolta dei dati utili alle politiche dell'infanzia, contribuirà a rovesciare questa tendenza; stesso discorso per quanto riguarda lo studio delle politiche sociali, attuali o future, che può consentire di mettere a fuoco le conseguenze nefaste che queste politiche possono fortuitamente avere sui bambini.

8. L'evoluzione della struttura familiare, delle realtà demografiche, delle nuove tecnologie e delle nuove culture ci conduce verso un avvenire molto diverso, dove i bambini dovranno assumere nuove responsabilità. E'per questo che devono essere messi a punto nuovi metodi per preparare uomini e donne a far fronte ai nuovi problemi e alle nuove situazioni e permettere loro di prendere decisioni ponderate.

9. Questa è la sfida che ha portato ad adottare, fra i temi principali del progetto, lo studio della partecipazione effettiva dei bambini alla vita familiare e sociale.

10. Come è noto, questa decisione ha dato luogo alla Conferenza di Madrid, nel dicembre 1994, dedicata a "L'evoluzione del ruolo dei bambini nella vita familiare: partecipazione e contrattazione" e alle sue conclusioni, il "Messaggio di Madrid". Nel corso di questa conferenza, è apparso chiaramente che i bambini potevano perfettamente ed efficacemente partecipare ad una manifestazione internazionale.

11. Il tema della prevenzione ha fornito l'occasione di esaminare le strutture di accoglienza diurne dei bambini e le politiche familiari dal punto di vista degli interessi del bambino. I concetti di accoglienza diurna dei bambini hanno mostrato recentemente la tendenza a mettere l'accento sulla necessità per gli adulti di conciliare responsabilità familiari e vita attiva, in un contesto di pari opportunità per uomini e donne, mentre le pressioni dovute alle difficoltà economiche, che pesano soprattutto su coloro che sono in una situazione precaria o a rischio, tendevano ad essere al centro delle preoccupazioni.

Tuttavia questo progetto privilegia alcuni aspetti fin qui lasciati da parte: il punto di vista dei bambini stessi così come il loro bisogno di socializzazione e la qualità dei servizi a loro destinati.

12. Il tema della protezione del bambino ha permesso di identificare varie situazioni a rischio e di varare nel corso dell'ultimo anno di questo progetto alcune attività destinate ai bambini che vivono in istituto

13. I metodi di lavoro impiegati in questo progetto potrebbero servire come modello per altre attività di competenza del settore di azione di una vasta gamma di ministeri.

Le commissioni governative riunite in seno al Comitato responsabile del progetto si occupavano delle seguenti questioni: politica sociale, diritti dell'uomo, giovani, previdenza sociale, salute, mercato del lavoro, emigrazione, criminalità, mass media, pari opportunità, educazione, sport e collaborazione giuridica. Hanno inoltre partecipato a questo progetto alcuni rappresentanti di organizzazioni internazionali governative e non governative attive nel settore infanzia, e il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa. In larga parte questi sono gruppi di lavoro composti da specialisti competenti in molteplici settori, scelti fra i membri del Comitato di coordinamento del progetto, che hanno lavorato al progetto Politiche dell'infanzia.

14. Ciascuno dei temi scelti ha permesso di dimostrare con sicurezza l'efficacia e l'utilità del lavoro intersettoriale. Sarebbe impossibile studiare utilmente uno di questi soggetti senza una collaborazione fra più ministeri in ogni Stato membro.

15. I contributi delle organizzazioni internazionali governative e non governative hanno giocato un ruolo determinante nella realizzazione di questo progetto.

16. Nel corso della realizzazione di questo progetto, la maggior parte dei comitati direttivi ha condotto inoltre delle attività individuali. Così, sotto l'egida del Comitato europeo di collaborazione giuridica, il Comitato di esperti sul diritto di famiglia ha elaborato la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei bambini che è stata firmata il 25 gennaio 1996.

17. Il rapporto sulle ricerche coordinate su “bambini di strada” è stato redatto su richiesta del Comitato direttivo sulle politiche sociali nel quadro di questo progetto. Allo stesso modo, il Comitato direttivo per l’impiego e il lavoro ha commissionato un rapporto di ricerca coordinata su “bambini e lavoro” che sarà pubblicato prossimamente.

18. Altri lavori realizzati nell’ambito del progetto vengono presentati nel rapporto di base “Politiche dell’infanzia” preparato specificamente per la Conferenza.

19. La Conferenza sottolinea inoltre che questo progetto ha offerto anche l’occasione di revisionare la Carta sociale europea e si compiace di constatare che la nuova versione (firmata nel maggio 1996) comprende una versione profondamente modificata dell’articolo che riguarda la protezione sociale dei bambini.

20. L’adozione - 24 gennaio 1996 - da parte dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, della Raccomandazione 1286 (1996) relativa a una Strategia europea per l’infanzia, elaborata dalla Commissione degli affari sociali, della salute e della famiglia, in collaborazione con l’UNICEF, ha costituito un avvenimento notevole nell’ambito di cui ci occupiamo. Questa Raccomandazione è stata presentata alla Conferenza conformemente alle disposizioni contenute nel suo paragrafo finale.

CONCLUSIONI

21. La Conferenza di chiusura del progetto “politiche dell’infanzia” del Consiglio d’Europa, tenutasi a Leipzig su generoso invito del ministro della Famiglia, degli Anziani, delle Donne e dei Giovani della Repubblica federale tedesca, è stata anche un’esperienza di partecipazione internazionale multisettoriale, poiché ha riunito più di 350 partecipanti di 38 paesi europei, fra i quali figuravano 54 bambini provenienti da 13 paesi, così come uomini politici, responsabili governativi ed esperti.

22. Questa Conferenza è stata inoltre un buon esempio di collaborazione fra il Nord, il Sud, l’Est e l’Ovest e ha dimostrato che ci si può arricchire reciprocamente nel contatto con realtà ed esperienze diverse pur rispettan-

do le differenze altrui, soprattutto nello scambio di esami di “esperienze positive”.

23. Una volta di più, così come era già emerso dalla precedente Conferenza europea organizzata nel quadro di questo Progetto a Madrid, la partecipazione dei bambini a tali manifestazioni internazionali si dimostra non soltanto possibile ma anche elemento di arricchimento per gli adulti e per i bambini stessi. Ecco, ciò deve spingerci tutti, adulti e bambini, non soltanto a lavorare per i bambini, ma anche con i bambini, e questo a tutti i livelli.

24. Sono tutti d'accordo nel ritenere che siano necessari nuovi approcci per migliorare i diritti del bambino e le politiche dell'infanzia in Europa. Sono i ragazzi stessi che devono impegnarsi ad elaborare le politiche che li riguardano al fine di costruire un migliore avvenire per il nostro mondo che cambia.

25. Questo progetto ha permesso di dimostrare che è possibile sviluppare le attività intersettoriali, pluri-istituzionali e multidisciplinari, se queste beneficiano dell'appoggio adeguato, dell'organizzazione necessaria e della partecipazione di esperti competenti.

26. Gli obiettivi del progetto sono stati raggiunti. Durante tutta la durata del progetto e nel corso di questa Conferenza, i partecipanti hanno potuto scambiarsi delle idee e le loro esperienze su un gran numero di soggetti. Disponiamo ormai di un quadro complessivo dei lavori compiuti dal Consiglio d'Europa e delle tendenze attuali delle politiche dell'infanzia, infine, abbiamo messo in risalto le grandi problematiche e le sfide di domani.

27. Questo lavoro esige una certa continuità. Nessuno può affermare, sfortunatamente, che tutto ciò che è necessario per la protezione del bambino sia stato realizzato. Nel contesto economico attuale, gli sforzi di prevenzione sono i primi a soffrire della congiuntura. Quanto alle idee relative alla partecipazione, esse cominciano appena a concretizzarsi.

28. Nell'ambito del Consiglio d'Europa, si rivela necessaria una struttu-

ra permanente per coordinare gli sforzi internazionali. L'informazione deve essere aggiornata e diffusa in modo adeguato. Infine bisogna mettere insieme le condizioni che favoriscano la creazione di una base di dati europea sulle politiche dell'infanzia, che permetta di far conoscere gli esempi di "esperienze positive".

29. La Strategia europea per l'infanzia è stata raccolta favorevolmente dai partecipanti e dovrebbe servire a creare uno strumento di base più preciso che permetta di costruire un avvenire più aperto alla partecipazione dei bambini, affinché questi siano coinvolti nella costruzione della società di cui saranno a loro volta responsabili.

Proposte

30. La Conferenza invita il Consiglio d'Europa a tener conto dei lavori svolti nel corso di essa, così come compaiono sia in queste conclusioni sommarie sia nel documento finale della Conferenza, che sarà pubblicato entro la fine del 1996.

31. La Conferenza invita inoltre il Consiglio d'Europa, in collaborazione con l'UNICEF, ad adottare un piano di azione per l'elaborazione e la realizzazione di una Strategia europea per l'infanzia.

32. La Conferenza invita altri soggetti internazionali intergovernativi, governativi e non governativi, a contribuire a questo piano.

33. La Conferenza approva la proposta di mettere a punto una struttura incaricata di raccogliere e di diffondere le informazioni sui bambini e sulle politiche dell'infanzia in Europa, contribuendo così a rafforzare nelle nostre società la "visibilità" dei bambini e dell'infanzia.

34. La Conferenza chiede al Consiglio d'Europa di vigilare per una buona diffusione dei documenti prodotti nel quadro del progetto "Politiche dell'infanzia" e ad incoraggiarne la traduzione in altre lingue ogni volta che sia possibile.

35. La Conferenza aspetta con interesse la conclusione dei lavori sugli elementi relativi ad un progetto di raccomandazione sulla partecipazione

dei bambini alla vita familiare e sociale, affinché la proposta possa essere trasmessa per le consuete vie al Comitato dei Ministri.

36. Qui di seguito viene presentato un riassunto improvvisato delle proposte formulate dai partecipanti ai gruppi di lavoro e ai laboratori organizzati nel corso della conferenza. Esso contiene soprattutto le proposte dei tre gruppi di lavoro composti unicamente di bambini, anche se questi hanno avuto la possibilità di partecipare alle attività di tutti gli altri gruppi. Un rendiconto più dettagliato delle conclusioni sarà disponibile negli Atti della Conferenza.

Partecipazione

I) Il gruppo di lavoro dei bambini propone di creare un parlamento europeo dei bambini e dei giovani composto da rappresentanti nazionali e regionali. Il gruppo chiede che sia permesso ai bambini di partecipare ai processi decisionali del Consiglio d'Europeo e che sia istituito un mediatore europeo.

II) Il gruppo di lavoro sulla partecipazione dei bambini e la vita familiare ritiene che bisognerebbe migliorare la diffusione dell'informazione su questo tema sia presso i bambini stessi sia presso i genitori, e che bisognerebbe promuovere la realizzazione di programmi che riuniscano genitori e bambini.

III) Il gruppo di lavoro sulla partecipazione dei bambini alla vita sociale sottolinea che un programma tendente a migliorare la partecipazione dei ragazzi deve partire dal principio che bisogna evitare ogni scarto tra le possibilità di partecipazione dei gruppi avvantaggiati e quelle dei gruppi svantaggiati. Segnala inoltre che deve cambiare la mentalità degli adulti perché essi possano prendere maggiormente coscienza delle possibilità che offre una partecipazione accresciuta dei bambini.

38. L'interesse del bambino e le strutture di accoglienza diurna

I) Secondo il parere di uno dei gruppi di lavoro, il documento preparato

su questo tema potrebbe servire di base per l'elaborazione di una raccomandazione del Consiglio d'Europa agli Stati membri e per creare una rete di collaborazione.

II) Invece, il secondo gruppo di lavoro sullo stesso tema ritiene che questo documento debba essere discusso più avanti ed auspica di sottoporre le sue proposte al comitato direttivo sulle politiche sociali, mettendo soprattutto l'accento sulla diversità dei requisiti necessari ai servizi perché questi possano essere adeguati ai bisogni dei bambini.

III) Sempre su questo tema, il gruppo di lavoro dei ragazzi auspica che i bambini possano far conoscere il loro parere sulle questioni urbanistiche. Così per esempio, i bambini dovrebbero poter disporre per le loro aree di gioco dello stesso spazio che hanno gli adulti per parcheggiare le loro automobili.

39. I bambini che vivono in istituto

I) Il gruppo di lavoro dei bambini chiede di poter partecipare maggiormente alla gestione degli istituti e che qui sia rispettato il loro diritto all'intimità.

Aggiungono che si augurano di poter vivere senza il timore di essere puniti, anche in presenza di una scappatella. Sarebbe meglio che gli adulti si preoccupassero delle cause dei loro problemi piuttosto che punire gli atti che ne derivano.

II) I due gruppi di lavoro propongono che il Consiglio d'Europa si adoperi per elaborare una standardizzazione dei regolamenti che governano gli istituti che accolgono bambini.

III) Uno dei gruppi di lavoro propone inoltre che il Consiglio d'Europa organizzi dei seminari per formare degli specialisti che occupino dei posti di responsabilità negli Stati membri.

IV) A partire dall'esperienza acquisita da certi bambini partecipanti alla conferenza nel corso di una loro visita ad istituti per bambini a Leipzig, lo stesso gruppo di lavoro suggerisce al Consiglio d'Europa di invitare gli

Stati membri a favorire programmi di scambi internazionali tra bambini che vivono nelle istituzioni.

40. I bambini di fronte alla violenza nella società contemporanea

I partecipanti a questo laboratorio raccomandano al Consiglio d'Europa di lanciare con urgenza un programma di azione per promuovere la non-violenza nelle società europee grazie a misure integrate e globali di prevenzione primaria, secondaria e terziaria indirizzate alle singole situazioni, alle famiglie, alle comunità e alla società, soprattutto misure e principi direttivi contro le brutalità verso i bambini e contro la violenza nei media, programmi destinati ai genitori e lo stimolo alla partecipazione alla vita familiare e sociale.

41. I bambini e i problemi posti dalle nuove tecnologie

I partecipanti a questo laboratorio ritengono che i problemi posti dalle nuove tecnologie sono tali da rendere necessario per le generazioni future, che il Consiglio d'Europa continui a proseguire le attività multidisciplinari del progetto "Politiche dell'Infanzia" creando un gruppo incaricato di approfondire questa tematica, di fare il bilancio delle politiche esistenti e di elaborare una strategia tesa a promuovere l'impiego delle nuove tecnologie, soprattutto quelle relative alla comunicazione.

42. I bambini nell'ambiente urbano

I partecipanti a questo laboratorio propongono di incoraggiare i bambini a livello locale, ad iniziare il dialogo con gli adulti, in particolare con l'aiuto di un mediatore locale per i bambini stessi, il cui fine sarebbe quello di fare in modo che il punto di vista dei bambini sia preso in considerazione nei progetti urbanistici riguardanti per esempio scuole e servizi sociali, e di consigliare i genitori, gli insegnanti e altri responsabili sul modo di responsabilizzare i bambini, di sostenerli e di guidarli.

A livello europeo converrebbe creare in seno al Consiglio d'Europa una istanza permanente ad alto livello - sotto forma eventualmente di un gruppo di esperti che rappresentino tutti i settori di attività del Consiglio d'Europa - che dovrebbe avere come obiettivo quello di prendere in considerazione

il punto di vista dei bambini nel quadro di tutte le attività del Consiglio d'Europa e di quelle degli Stati membri.

43. I bambini rimasti in contatto con la cassetta della posta elettronica della Conferenza esprimono il desiderio di poter continuare ad essere informati sulle iniziative successive.

44. La Conferenza sottolinea l'importanza per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa di istituire dei meccanismi che permettano di esaminare con precisione l'incidenza sui bambini di qualunque provvedimento possa riguardarli, così come delle politiche che possano avere su di essi delle ripercussioni fortuite.

45. La Conferenza incoraggia gli Stati membri del Consiglio d'Europa a confermare ogni strumento giuridico riguardante i bambini.

46. La Conferenza incarica il Comitato direttivo sulle politiche sociali di sottoporre queste conclusioni al Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa e in tal modo di informare anche l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del proprio parere favorevole circa la proposta di una Strategia europea per l'infanzia.

47. Converrebbe inoltre trasmettere le conclusioni di questa Conferenza a tutti i Comitati direttivi del Consiglio d'Europa che hanno partecipato al progetto "Politiche dell'infanzia".

48. Converrebbe trasmettere queste conclusioni anche alla 24^a Sessione della Conferenza dei Ministri europei della Famiglia, che si terrà nel giugno 1997 a Vienna sul tema "L'adolescenza: una sfida per la famiglia".

49. Al termine della Conferenza, i partecipanti hanno voluto esprimere la loro gratitudine al ministro della Famiglia, degli Anziani, delle Donne e dei Giovani della Repubblica federale tedesca per la sua generosa ospitalità, così come a tutti coloro che hanno reso possibile questa Conferenza.

ALLEGATO

Mandato del Progetto “Politiche dell’infanzia” e riassunto dei lavori

L’adozione, fin dal 1991, da parte delle Nazioni Unite della Convenzione relativa ai diritti dei bambini ha scatenato nel Consiglio d’Europa un nuovo dibattito sul ruolo del bambino nella società attuale. Riunitosi nel settembre 1991, il Comitato direttivo sulle politiche sociali (CDPS) del Consiglio d’Europa ha adottato un mandato specifico per un progetto sulle politiche dell’infanzia. Questo progetto doveva fornire, per quanto possibile, una risposta generale ai desideri formulati dall’Assemblea parlamentare e alle conclusioni della XXI Sessione dei Ministri europei della Famiglia.

Questo mandato comportava i seguenti impegni:

- procedere ad un giro di orizzonte sugli strumenti giuridici e sugli studi riguardanti i bambini (fino alla maggiore età) del Consiglio d’Europa, che possono contribuire alla definizione delle politiche e per l’infanzia.

cfr. documenti CDPS (96) 3-8

- identificare le tendenze correnti negli Stati membri per ciò che concerne lo sviluppo delle politiche dell’infanzia.

cfr. documento CDPS III. 8 (94) 9

- identificare i problemi (riguardanti i bambini) che richiedono un approccio multidisciplinare, e fare proposte concernenti studi specifici e/o gruppi di esperti che potrebbero proporre delle soluzioni.

cfr. documenti CDPS CP (96) 9-11

- procedere a larghi scambi di idee e di esperienze improntate ai profondi cambiamenti sociali, politici e demografici che hanno coinvolto i bambini e le loro famiglie nel corso degli ultimi decenni, da un capo all’altro della Grande Europa.

cfr. documento CDPS CP (96) 1

- selezionare, in questo ambito, una attività che sarà proposta per l’Anno

internazionale della famiglia e
cfr. Atti della Conferenza di Madrid

- portare a termine il progetto per una manifestazione di primaria importanza (inizialmente prevista nel 1995, ma rinviata al 1996), che potrebbe offrire l'occasione di sottoporre ad un vasto pubblico delle proposte di azione coerenti e globali.

**CONVENZIONE INTERNAZIONALE
PER I DIRITTI DELL' INFANZIA**

PARTE PRIMA

Articolo 1

Ai sensi della presente Convenzione s'intende per fanciullo ogni essere umano in età inferiore ai diciotto anni, a meno che, secondo le leggi del suo Stato, sia divenuto prima maggiorenne.

Articolo 2

1. Gli Stati parti s'impegnano a rispettare i diritti che sono enunciati nella presente Convenzione e a garantirli ad ogni fanciullo nel proprio ambito giurisdizionale, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, del fanciullo o dei suoi genitori o tutori, della loro origine nazionale, etnica o sociale, della loro ricchezza, della loro invalidità, della loro nascita o di qualunque altra condizione.

2. Gli Stati parti devono adottare ogni misura appropriata per assicurare che il fanciullo sia protetto contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivata dallo status, le attività, le opinioni espresse o il credo dei suoi genitori, dei suoi tutori o di membri della sua famiglia.

Articolo 3

1. In tutte le decisioni riguardanti i fanciulli che scaturiscano da istituzioni di assistenza sociale, private o pubbliche, tribunali, autorità amministrative o organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve costituire oggetto di primaria considerazione.

2. Gli Stati parti s'impegnano ad assicurare al fanciullo la protezione e le cure necessarie al suo benessere, tenuto conto dei diritti e dei doveri dei suoi genitori dei tutori legali o di qualsiasi altra persona legalmente responsabile di esso e, a tal fine, prenderanno ogni misura appropriata di carattere legislativo e amministrativo.

3. Gli Stati parti si impegnano ad assicurare che le istituzioni, i servizi e le strutture responsabili della cura e della protezione dei fanciulli siano conformi a criteri normativi fissati dalle autorità competenti, particolarmente nei campi della sicurezza e dell'igiene e per quanto concerne la consistenza e la qualificazione del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo.

Articolo 4

1. Gli Stati parti si impegnano ad adottare ogni misura appropriata di natura legislativa, amministrativa e d'altro genere per dare attuazione ai diritti riconosciuti in questa Convenzione. Per quanto attiene ai diritti economici, sociali e culturali, gli Stati parti adottano tali misure in tutta la gamma delle risorse di cui dispongono e, all'occorrenza, nel quadro della cooperazione internazionale.

Articolo 5

1. Gli Stati parti rispettano le responsabilità, i diritti e i doveri dei genitori o, all'occorrenza, dei membri della famiglia allargata o della comunità. secondo quanto Previsto dalle usanze locali, dei tutori o delle altre persone legalmente responsabili del fanciullo, di impartire a quest'ultimo. in modo consono alle sue capacità evolutive, l'orientamento e i consigli necessari all'esercizio dei diritti che gli riconosce la presente Convenzione.

Articolo 6

1. Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto innato alla vita.

2. Gli Stati parti si impegnano a garantire nella più ampia misura possibile la sopravvivenza e il sviluppo del fanciullo.

Articolo 7

1. Il fanciullo dovrà essere registrato immediatamente dopo la nascita e a partire da essa avrà diritto ad un nome, ad acquisire una nazionalità e, nella misura del possibile, a conoscere i propri genitori ed essere da essi accudito.

2. Gli Stati parti assicureranno l'attuazione di questi diritti in conformità alle loro legislazioni nazionali e agli obblighi derivanti dagli strumenti internazionali applicabili in materia, in particolare in quelle situazioni in cui il fanciullo si troverebbe altrimenti privo di nazionalità.

Articolo 8

1. Gli Stati parti s'impegnano a rispettare il diritto del fanciullo a conservare la propria identità, nazionalità, nome e relazioni familiari, quali riconosciuti per legge, senza interferenze illegali

2. Se il fanciullo viene illegalmente privato degli elementi costitutivi della sua identità o di alcuni di essi, gli Stati parti forniranno adeguata

assistenza e tutela affinché venga sollecitamente ristabilita la sua identità.

Articolo 9

1. Gli Stati parti devono assicurare che il fanciullo non venga separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, salva la possibilità di presentare ricorsi contro tale decisione all'autorità giudiziaria in conformità alle leggi, ed alle procedure applicabili, che tale separazione risulti necessaria nell'interesse superiore del fanciullo. Una decisione in tal senso può risultare necessaria in casi particolari, quali quelli in cui si verificano episodi di maltrattamento o di negligenza da parte di genitori nei confronti del fanciullo o, qualora i genitori vivano separati, sia necessario fissare il luogo e la residenza del fanciullo.

2. In qualsiasi procedimento relativo a casi previsti nel paragrafo 1, tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare al dibattimento e di esporre le loro ragioni.

3. Gli Stati parti devono rispettare il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi a mantenere relazioni personali e contatti diretti in modo regolare con entrambi i genitori, salvo quando ciò sia contrario all'interesse superiore del fanciullo.

4. Allorquando tale separazione consegua da misure adottate da uno Stato parte, quali la detenzione, la reclusione, l'esilio, la deportazione o la morte (inclusa la morte per qualsiasi causa, sopravvenuta nel corso della detenzione) di entrambi i genitori o di uno di essi, o del fanciullo, tale Stato parte, su richiesta, fornirà ai genitori, al fanciullo o, all'occorrenza, ad un altro membro della famiglia, le informazioni essenziali relative al luogo in cui si trovino il membro o i membri della famiglia, a meno che la divulgazione di queste informazioni non risulti pregiudizievole al benessere del fanciullo. Gli Stati parti devono accertarsi inoltre che la presentazione di tale domanda non comporti di per sé alcuna conseguenza negativa per la persona o le persone interessate.

Articolo 10

1. in conformità all'obbligo che incombe agli Stati parti in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, qualunque richiesta presentata da un fanciullo o dai suoi genitori di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini della riunificazione della famiglia verrà presa in esame dagli Stati parti in modo favorevole, con spirito umanitario e sollecitudine. Gli Stati parti si accer-

teranno inoltre che la presentazione di tale domanda non comporti conseguenze negative per i richiedenti ed i membri della loro famiglia.

2. Un fanciullo i cui genitori risiedano in stati diversi deve avere il diritto a mantenere, salvo circostanze eccezionali, relazioni personali e contatti diretti regolari con entrambi i genitori. A tal fine, e in conformità all'obbligo che incombe agli Stati parti in virtù del paragrafo 1 dell'articolo 9, gli Stati parti s'impegnano a rispettare il diritto del fanciullo o dei suoi genitori di lasciare qualsiasi paese, compreso il proprio, e di far ritorno nel proprio paese. Il diritto di lasciare qualsiasi paese può essere oggetto esclusivamente alle restrizioni previste dalla legge, che risultino necessarie per proteggere la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la salute o la moralità pubblica, o i diritti e le libertà altrui, e che risultino compatibili con gli altri diritti riconosciuti nella presente Convenzione.

Articolo 11

1. Gli Stati parti devono adottare le misure appropriate per lottare contro i trasferimenti illeciti all'estero di fanciulli ed il loro mancato rientro (nei paesi d'origine).

2. A tal fine, gli Stati parti promuoveranno la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali o l'adesione agli accordi esistenti.

Articolo 12

1. Gli Stati parti devono assicurare al fanciullo capace di formarsi una propria opinione il diritto a esprimerla liberamente ed in qualsiasi materia, dando alle opinioni del fanciullo il giusto peso in relazione alla sua età e al suo grado di maturità.

2. A tal fine, verrà in particolare offerta al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in qualunque procedimento giudiziario o amministrativo che lo riguardi, sia direttamente sia tramite un rappresentante o un'apposita istituzione, in conformità con le regole di procedura della legislazione nazionale.

Articolo 13

1. Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, a prescindere dalle frontiere, sia verbalmente che per iscritto o a mezzo stampa o in forma artistica o mediante qualsiasi altro mezzo scelto dal fanciullo.

2. L'esercizio di questo diritto può essere sottoposto a talune restrizioni, che però siano soltanto quelle previste dalla legge e quelle necessarie:

- a) al rispetto dei diritti e della reputazione altrui;
- b) alla salvaguardia della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, della salute o della moralità pubblica.

Articolo 14

1. Gli Stati parti devono rispettare il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione.

2. Gli Stati parti devono rispettare il diritto e il dovere dei genitori o, alla occorrenza, dei tutori, di guidare il fanciullo nell'esercizio del diritto sopramenzionato in modo consono alle sue capacità evolutive.

3. La libertà di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni può essere sottoposta solo a quelle limitazioni di legge necessarie a proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza, la salute e la moralità pubblica, le libertà ed i diritti fondamentali altrui.

Articolo 15

1. Gli Stati parti riconoscono i diritti del fanciullo alla libertà di associazione e alla libertà di riunione pacifica.

2. L'esercizio di questi diritti non può essere sottoposto a restrizioni di sorta, salvo quelle previste dalla legge e che risultino necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico o per proteggere la salute o la moralità pubblica, o i diritti e le libertà altrui.

Articolo 16

1. Nessun fanciullo potrà essere sottoposto a interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a lesioni illecite del suo onore e della sua reputazione.

2. Ogni fanciullo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze o atteggiamenti lesivi.

Articolo 17

Gli Stati parti riconoscono l'importante funzione svolta dai mass-media e devono assicurare che il fanciullo abbia accesso a informazioni e a programmi provenienti da diverse fonti nazionali ed internazionali, in

particolare a quelli che mirano a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale. A tal fine gli Stati parti devono:

a) incoraggiare i mass-media a diffondere un'informazione e programmi che presentino un'utilità sociale e culturale per il fanciullo e che risultino conformi allo spirito dell'articolo 29;

b) incoraggiare la cooperazione internazionale allo scopo di promuovere la produzione, lo scambio e la diffusione di un'informazione e di programmi di questa natura provenienti da diverse fonti culturali, nazionali ed internazionali;

c) incoraggiare la produzione e la diffusione di libri per ragazzi;

d) incoraggiare i mass-media a prestare particolare attenzione ai bisogni linguistici dei bambini autoctoni o appartenenti a minoranze;

e) promuovere l'elaborazione di appropriati principi direttivi destinati a tutelare il fanciullo contro l'informazione ed i programmi che nuociono al suo benessere, tenuto conto delle disposizioni degli articoli 13 e 18.

Articolo 18

1. Gli Stati parti si devono adoperare al massimo per garantire il riconoscimento del principio secondo cui entrambi i genitori hanno comuni responsabilità in ordine all'allevamento ed allo sviluppo del bambino. Le responsabilità di allevare il fanciullo e di garantire il suo sviluppo incombono in primo luogo ai genitori o, all'occorrenza, ai tutori. Nell'assolvimento del loro compito essi debbono venire innanzitutto guidati dall'interesse superiore del fanciullo.

2. Al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti devono fornire un'assistenza adeguata ai genitori o ai tutori legali nell'adempimento delle loro responsabilità in materia di allevamento del fanciullo, e devono assicurare lo sviluppo di istituzioni e servizi per l'assistenza all'infanzia.

3. Gli Stati parti devono adottare appropriate misure per assicurare che i fanciulli i cui genitori svolgano una attività lavorativa abbiano il diritto a beneficiare di servizi e di strutture destinati alla vigilanza dell'infanzia, se in possesso degli appositi requisiti per usufruirne.

Articolo 19

1. Gli Stati parti adotteranno ogni misura appropriata di natura legisla-

tiva, amministrativa, sociale ed educativa per proteggere il fanciullo contro qualsiasi forma di violenza, danno o brutalità fisica o mentale, abbandono o negligenza, maltrattamento o sfruttamento, inclusa la violenza sessuale, mentre è sotto la tutela dei suoi genitori o di uno di essi, del tutore o dei tutori o di chiunque altro se ne prenda cura.

2 Tali misure protettive comprenderanno, all'occorrenza, procedure efficaci per l'istituzione di programmi sociali miranti a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali è affidato, nonché per altre forme di prevenzione e ai fini di identificazione, di rapporto, di ricorso, d'inchiesta, di trattamenti e ai procedimenti nei casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra. e potranno altresì comprendere procedure d'intervento giudiziario.

Articolo 20

1 Un fanciullo che venga privato, permanentemente o temporaneamente, del suo ambiente familiare o che nel suo proprio interesse non possa essere lasciato in tale ambiente, avrà diritto a speciale protezione e assistenza da parte dello Stato.

2. Gli Stati parti debbono garantire a tale fanciullo una forma di cura ed assistenza alternativa alla loro legislazione nazionale.

3. Tale assistenza alternativa può comprendere, tra l'altro, l'affidamento, la "kafala" prevista dalla legge islamica, l'adozione o, in caso di necessità, la sistemazione in idonee istituzioni per l'infanzia. Nella scelta di queste soluzioni, si terrà debito conto della necessità di garantire una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Articolo 21

Gli Stati parti che riconoscono e/o autorizzano il sistema dell'adozione devono accertarsi che l'interesse superiore del fanciullo costituisca la principale preoccupazione in materia e devono:

a) assicurare che l'adozione del bambino venga autorizzata solo dalle autorità competenti che verifichino, in conformità alla legge e alle procedure applicabili e sulla base di tutte le informazioni pertinenti ed attendibili, che l'adozione possa aver luogo tenuto conto della situazione del fanciullo rispetto ai genitori, ai parenti e ai tutori e che, all'occorrenza, persone interessate abbiano dato il loro assenso consapevole all'adozione, dopo

essersi avvalse delle consultazioni e dei consigli necessari in materia;

b) riconoscere che l'adozione in un altro paese può essere considerato un mezzo alternativo di assistenza al fanciullo, qualora questi non possa trovare accoglienza in una famiglia affidataria o adottiva nel proprio paese d'origine o non possa trovare nel suddetto paese un'altra soddisfacente sistemazione:

c) assicurare, in caso di adozione in altro paese, che il fanciullo fruisca di misure di tutela e di condizioni equivalenti a quelle esistenti nel caso di adozione a livello nazionale;

d) prendere tutte le debite misure atte a garantire che, nell'adozione in un altro paese, la sistemazione del fanciullo non comporti un lucro finanziario illecito per quanti vi siano implicati:

e) perseguire gli obiettivi del presente articolo attraverso la stipula di accordi bilaterali o multilaterali e compiere ogni sforzo in questo contesto per garantire che la sistemazione del fanciullo in un altro paese venga seguita dalle autorità o dagli organi competenti.

Articolo 22

1. Gli Stati parti devono prendere appropriate misure per garantire al fanciullo, che cerchi di ottenere lo status di rifugiato o che sia considerato rifugiato in virtù delle leggi e procedure internazionali o interne, che sia solo o accompagnato dai genitori o da qualsiasi altra persona la fruizione di un'adeguata protezione ed assistenza umanitaria per consentirgli strumenti internazionali relativi ai diritti umani o di carattere umanitario, di cui i suddetti Stati siano parti.

2. A tal fine, gli Stati parti devono fornire la cooperazione, che riterranno necessaria, ad ogni sforzo compiuto nelle Nazioni Unite e dalle altre organizzazioni intergovernative e non governative competenti che collaborano con, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per proteggere e aiutare i fanciulli che si trovino in simili condizioni e per rintracciare i genitori o altri membri della famiglia di qualsiasi bambino rifugiato ai fine di ottenere le informazioni necessarie alla riunificazione della famiglia.

Nei casi in cui non vengano ritrovati né i genitori, né alcun altro membro della famiglia. Deve essere accordata al fanciullo, in base ai principi enunciati nella presente Convenzione, la stessa protezione di cui fruisca qualunque fanciullo privato per qualsiasi ragione, temporaneamente o permanentemente, del'ambiente familiare.

Articolo 23

1. Gli Stati parti riconoscono che un fanciullo fisicamente o mentalmente disabile deve godere di una vita soddisfacente che garantisca la sua dignità, che promuova la sua autonomia e faciliti la sua partecipazione attiva alla vita della comunità.

2. Gli Stati parti riconoscono al fanciullo disabile cure speciali ed incoraggeranno e garantiranno la concessione, nella misura delle risorse disponibili, ai fanciulli disabili in possesso degli appositi requisiti e a quanti se ne prendano cura, dell'assistenza di cui sia stata fatta richiesta e che risulti adeguata alle condizioni del fanciullo ed alle specifiche condizioni dei genitori o di altri che si prendano cura di lui.

3. In relazione ai particolari bisogni del fanciullo disabile, l'assistenza fornita in conformità al paragrafo 2 sarà gratuita, ogniqualvolta risulti possibile, tenuto conto delle risorse finanziarie dei genitori o di quanti abbiano cura del fanciullo, e sarà intesa ad assicurare che il fanciullo disabile possa efficacemente disporre ed usufruire di istruzione, addestramento, cure sanitarie, servizi di riabilitazione, preparazione ad un impiego ed occasioni di svago tendenti a far raggiungere al fanciullo l'integrazione sociale e lo sviluppo individuale più completa possibile, incluso lo sviluppo culturale e spirituale.

4. Gli Stati parti devono promuovere nello spirito della cooperazione internazionale lo scambio di informazioni adeguate nel campo delle cure sanitarie preventive, del trattamento medico, psicologico e funzionale del fanciullo disabile tra cui la diffusione di informazioni concernenti i metodi di riabilitazione ed i servizi, di formazione professionale, nonché l'accesso a questi dati, allo scopo di consentire agli Stati parti di migliorare le loro capacità e competenze e di ampliare la loro esperienza in questi settori. A questo proposito, particolare attenzione sarà rivolta alle esigenze dei paesi in via di sviluppo.

Articolo 24

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo al godimento dei più alti livelli raggiungibili di salute fisica e mentale e alla fruizione di cure mediche riabilitative. Gli Stati parti devono sforzarsi di garantire che il fanciullo non sia privato del diritto di beneficiare di tali servizi.

2. Gli Stati parti si sforzano di perseguire la piena attuazione di questo diritto ed in particolare devono prendere misure appropriate per:

- a) ridurre il tasso di mortalità neonatale ed infantile;
- b) garantire a tutti i bambini la necessaria assistenza e cure mediche con particolare riguardo allo sviluppo e ai servizi sanitari di base;
- c) combattere le malattie e la malnutrizione nel quadro delle cure mediche di base mediante, tra l'altro, l'utilizzo di tecniche prontamente disponibile e la fornitura di adeguati alimenti nutritivi e di acqua potabile, tenuto conto dei rischi di inquinamento ambientale;
- d) garantire appropriate cure mediche alle madri in stato di gravidanza;
- e) garantire che tutti i membri della società, in particolare i genitori ed i fanciulli, siano informati sull'uso di conoscenze di base circa la salute e la nutrizione infantile, i vantaggi dell'allattamento materno, l'igiene personale ed ambientale, la prevenzione degli incidenti, e beneficio di un aiuto che consenta loro di avvalersi di queste informazioni;
- f) sviluppare la medicina preventiva, l'educazione dei genitori e l'informazione ed i servizi in materia di pianificazione familiare.

3. Gli Stati parti devono prendere tutte le misure efficaci ed appropriate per abolire le pratiche tradizionali che possono risultare pregiudizievoli alla salute dei fanciulli.

4. Gli Stati parti s'impegnano a promuovere e ad incoraggiare la cooperazione internazionale allo scopo di garantire progressivamente la piena realizzazione del diritto riconosciuto in questo articolo. A questo proposito i bisogni dei paesi in via di sviluppo saranno tenuti in particolare considerazione.

Articolo 25

Gli Stati parti riconoscono al fanciullo sottoposto dalle autorità competenti a cure, prevenzione o trattamento fisico o mentale, il diritto ad un riesame periodico di tale trattamento e di qualsiasi altra circostanza relativa alla sua sistemazione.

Articolo 26

1. Gli Stati parti riconoscono ad ogni fanciullo il diritto a beneficiare della sicurezza sociale, nonché delle assicurazioni sociali, e devono prendere misure necessarie perché questo diritto venga pienamente realizzato in conformità alla loro legislazione, interna.

2. Tali prestazione dovrebbero essere garantite quanto il caso lo richieda, tenuto conto delle risorse e delle specifiche condizioni del fanciullo e delle

persone responsabili del suo mantenimento, nonché di ogni altra considerazione pertinente in materia per quanto concerne la richiesta di prestazioni fatte dal fanciullo o a suo nome.

Articolo 27

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente atto a garantire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.

2. I genitori, o le altre persone aventi cura del fanciullo hanno primariamente la responsabilità di assicurare, nei limiti delle loro possibilità e delle loro disponibilità finanziarie, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.

3. Gli Stati parti, sulla base delle condizioni nazionali e dei loro mezzi, devono prendere le misure opportune per assistere i genitori del fanciullo o che ne sia responsabile nell'attuazione di questo diritto e, in caso di necessità, devono fornire un'assistenza materiale e programmi di supporto in particolare per qual che riguarda la nutrizione, il vestiario e l'alloggio.

4. Gli Stati parti adotteranno appropriate misure al fine di assicurarsi della possibilità di garantire il sostentamento del fanciullo da parte dei genitori o di altre persone aventi una responsabilità finanziaria a tale riguardo, sia sul proprio territorio che all'estero. In particolare, allorquando la persona avente una responsabilità finanziaria nei confronti del fanciullo viva in un paese diverso, gli Stati parti promuoveranno il ricorso ad accordi internazionali nonché la stipula di trattati in materia e l'adozione di altri appropriati strumenti.

Articolo 28

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo ad avere un'educazione e, nell'ottica della progressiva piena realizzazione di tale diritto e sulla base di eguali opportunità, devono in particolare:

- a) rendere l'istruzione primaria gratuita ed obbligatoria per tutti;
- b) promuovere lo sviluppo di varie forme di istruzione secondaria sia generale che professionale, rendere utilizzabili ed accessibili a tutti i fanciulli, e adottare misure appropriate quali l'introduzione della gratuità dell'insegnamento e l'offerta di un'assistenza finanziaria nei casi di necessità;
- c) rendere l'istruzione superiore accessibile a tutti sulla base delle capacità, con ogni mezzo appropriato;

d) rendere l'informazione educativa e l'orientamento professionale disponibile e alla portata di tutti i fanciulli;

e) prendere provvedimenti atti a incoraggiare la regolare frequenza scolastica e la riduzione dei tassi di abbandono.

2. Gli Stati parti devono prendere ogni misura appropriata per assicurare che la disciplina scolastica venga impartita rispettando la dignità umana del fanciullo ed in conformità alla presente Convenzione.

3. Gli Stati parti devono promuovere e favorire la cooperazione internazionale in materia di educazione, in particolare al fine di contribuire all'eliminazione dell'ignoranza e dell'analfabetismo nel mondo intero e facilitando l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche ed ai metodi di insegnamento. A questo proposito i bisogni dei paesi in via di sviluppo devono essere tenuti in particolare considerazione.

Articolo 29

1. Gli Stati parti concordano sul fatto che l'educazione del fanciullo deve tendere a :

a) promuovere lo sviluppo della personalità del fanciullo, dei suoi talenti, delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutto l'arco delle sue potenzialità;

b) inculcare nel fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dei principi enunciati nello Statuto delle Nazioni Unite;

c) inculcare al fanciullo il rispetto dei genitori, della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del paese in cui vive, del paese di cui è originario e delle civiltà diverse dalla propria;

d) preparare il fanciullo ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza tra i sessi e di amicizia tra tutti i popoli, gruppi etnici, nazionali e religiosi, e persone di origine autoctona;

e) inculcare nel fanciullo il rispetto per l'ambiente naturale.

2. Nessuna disposizione del presente articolo o dell'articolo 28 deve essere interpretata quale interferenza nella libertà degli individui e degli enti di creare e dirigere istituzioni educative, a condizione che i principi enunciati nel paragrafo 1 del presente articolo siano rispettati e che l'istruzione impartita in tali istituti risulti conforme alle norme minime prescritte dallo Stato.

Articolo 30

Negli Stati in cui esistano minoranze etniche, religiose o linguistiche o persone di origine autoctona, il fanciullo che appartenga ad una di queste minoranze o che sia autoctono non deve essere privato del diritto ad avere la propria vita culturale, di professare o praticare religione o di avvalersi della propria lingua in comune con gli altri membri del suo gruppo.

Articolo 31

1. Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo ed allo svago, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età, e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica.

2. Gli Stati parti devono rispettare e promuovere il diritto del fanciullo a partecipare pienamente alla vita culturale in condizioni di uguaglianza.

Articolo 32

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo ad essere protetto contro lo sfruttamento economico e qualsiasi tipo di lavoro rischioso o che interferisca con la sua educazione o che sia nocivo per la sua salute o per il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale.

2. Gli Stati parti devono prendere misure di naturale legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per garantire l'applicazione di questo articolo. A tal fine, e tenuto conto delle disposizioni pertinenti di altri strumenti internazionali, gli Stati parti devono in particolare:

- a) fissare l'età minima per essere ammessi ad un impiego;
- b) stabilire un'appropriata disciplina in materia di orario e di condizioni di lavoro;
- c) stabilire pene o altre sanzioni adeguate per garantire l'effettiva applicazione di questo articolo.

Articolo 33

Gli Stati parti devono adottare ogni appropriata misura di carattere legislativo, amministrativo, sociale ed educativo, per proteggere i fanciulli contro l'uso illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, quali risultano definite nelle convenzioni internazionali, e per prevenire l'impiego di bambini nella produzione illegale e nel traffico di tali sostanze.

Articolo 34

Gli Stati parti s'impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e violenza sessuale. A tal fine gli Stati parti devono prendere in particolare ogni misura adeguata su piano nazionale, bilaterale e multilaterale, per prevenire:

- a) l'induzione o la coercizione di un fanciullo per coinvolgerlo in attività sessuali illecite;
- b) lo sfruttamento dei fanciulli nella prostituzione o in altre pratiche sessuali illecite;
- c) lo sfruttamento dei fanciulli in spettacoli e materiali pornografici.

Articolo 35

Gli Stati parti devono prendere ogni misura appropriata su piano nazionale, bilaterale e multilaterale per prevenire il rapimento, la vendita o il traffico di fanciulli a qualsiasi fine o sotto qualunque forma.

Articolo 36

Gli Stati parte devono proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento pregiudizievole a qualsiasi aspetto del suo benessere.

Articolo 37

Gli Stati parti s'impegnano a garantire che:

- a) nessun fanciullo sia soggetto a torture o a trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti: nè la pena capitale, nè l'ergastolo senza possibilità di liberazione debbano venire irrogate per reati commessi da persone in età inferiore ai 18 anni;
- b) nessun fanciullo debba essere privato della sua libertà illegalmente o arbitrariamente.

L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono venire utilizzati esclusivamente come misura estrema, e per il periodo più breve possibile;

- c) qualsiasi fanciullo privato della libertà debba essere trattato con umanità e rispetto per la dignità umana, e secondo modalità che tengano conto delle persone della sua età. In particolare qualsiasi fanciullo privato della libertà deve essere detenuto separato dagli adulti, a meno che la soluzione contraria non sia considerata preferibile nell'interesse superiore

del fanciullo, e deve avere il diritto a mantenere i contatti con la propria famiglia attraverso la corrispondenza e visite, salvo circostanze particolari;

d) qualsiasi fanciullo privato della libertà debba avere il diritto a potersi prontamente avvalere dell'assistenza legale o di qualsiasi altra natura, nonché il diritto a contestare la legittimità di tale privazione di libertà davanti ad un tribunale o ad altra autorità competente, indipendente e imparziale, e il diritto ad una rapida decisione sul suo caso.

Articolo 38

1. Gli Stati parti s'impegnano a rispettare e a garantire il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario, applicabili nei casi di conflitto armato e la cui tutela si estenda ai fanciulli.

2. Gli Stati parti devono adottare ogni possibile misura per garantire che nessuna persona in età inferiore ai 15 anni prenda direttamente parte alle ostilità.

3. Gli Stati parti devono astenersi dal reclutare nelle forze armate qualsiasi persona che non abbia compiuto il 15° anno di età ma non ancora il 18°.

Gli Stati parti si sforzeranno di dare la precedenza ai più anziani.

4. In conformità all'obbligo che loro incombe, in virtù del diritto internazionale, di proteggere la popolazione civile durante i conflitti armati, gli Stati parti devono prendere ogni possibile misura per garantire cura e protezione ai fanciulli colpiti da un conflitto armato.

Articolo 39

Gli Stati parti adotteranno ogni appropriata misura al fine di assicurare il recupero fisico e psicologico ed il reinserimento sociale di un fanciullo vittima di qualsiasi forma di negligenza, di sfruttamento o di sevizie, di tortura o di qualsiasi altra forma di trattamento o punizione crudele, inumana o degradante, o di conflitto armato. Tale recupero e reinserimento avrà luogo in un ambiente che favorisca la salute, il rispetto di sé e la dignità del fanciullo.

Articolo 40

1. Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo accusato e riconosciuto colpevole di aver violato la legge penale ad essere trattato in un modo che risulti atto a promuovere il suo senso di dignità e di valore, che rafforzi

il suo rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali altrui, e che tenga conto della sua età, nonché dell'esigenza di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli assumere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima.

2. A tal fine, e tenuto conto delle pertinenti disposizioni degli strumenti internazionali, gli Stati parti devono garantire in particolare che:

a) nessun fanciullo sia perseguito, accusato o riconosciuto colpevole di aver infranto la legge penale a causa di atti od omissioni che non erano proibiti dal diritto nazionale o internazionale nel momento in cui furono commessi;

b) qualsiasi fanciullo sospetto o accusato di aver infranto la legge abbia almeno le seguenti garanzie:

I – essere considerato innocente fino a che la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata;

II – essere sollecitamente e direttamente informato delle accuse a suo carico, o all'occorrenza, tramite i suoi genitori o tutori, avere l'assistenza legale o di altra natura nella preparazione e presentazione della sua difesa;

III – avere la propria causa istruita senza indugi da un organo giudiziario o da un'autorità competente, indipendente e imparziale, in un'udienza equa e conforme alla legge, in presenza del legale o con altra adeguata assistenza, a meno che ciò non sia considerato contrario all'interesse superiore del fanciullo, in particolare in ragione della sua età o condizione, nonché di quella dei suoi genitori o tutori;

IV – non essere obbligato a testimonianza o a confessarsi colpevole, interrogare o far interrogare i testimoni a carico, ed ottenere la comparizione e la deposizione dei testimoni a discarico, in condizioni di uguaglianza;

V – se considerato colpevole di aver infranto la legge penale, presentare appello contro tale pronunciato e qualsiasi provvedimento ad esso conseguente presso un'istanza giuridica o a un'attività competente, indipendente e imparziale, di grado più elevato, come stabilito dalla legge;

VI – avvalersi dell'assistenza gratuita di un interprete, qualora non sia in grado di parlare o di comprendere la lingua utilizzata;

VII – avere il pieno rispetto della sua "privacy" in tutte le fasi del procedimento.

3. Gli Stati parti devono cercare di promuovere l'adozione di leggi, procedure, l'insediamento di autorità e di istituzioni riguardanti in modo specifico i fanciulli perseguiti o accusati o riconosciuti colpevoli di aver infranto la legge penale, e in particolare s'impegheranno a:

a) fissare un'età minima al di sotto della quale i fanciulli devono essere considerati non capaci di infrangere la legge penale;

b) adottare misure, ogniqualevolta risulti possibile e auspicabile, per trattare i casi di tali fanciulli senza far ricorso a procedimenti giudiziari, a condizione che il diritto umano e le garanzie legali siano pienamente rispettati.

4. Saranno previste norme relative alla tutela, all'orientamento e alla tutela, all'orientamento e alla supervisione, alla consulenza, all'affidamento familiare, a programmi di formazione educativa generale, professionale nonché a soluzioni alternative al trattamento istituzionale, al fine di garantire che i fanciulli vengano trattati in modo adeguato al loro benessere e proporzionato sia alla loro specifica condizione sia al reato commesso.

Articolo 41

Nessuna disposizione di questa Convenzione pregiudicherà il dettato di qualsiasi normativa che risulti più favorevole alla realizzazione dei diritti del fanciullo e che sia contenuta:

a) nella legislazione di uno Stato parte, oppure;

b) nel diritto internazionale in vigore in quello Stato.

PARTE SECONDA

Articolo 42

Gli Stati parti si impegnano a far conoscere diffusamente i principi e le norme della Convenzione, in modo attivo ed adeguato, tanto agli adulti quanto ai fanciulli.

Articolo 43

1. Al fine di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nella realizzazione degli obblighi da essi contratti in virtù della presente Convenzione, sarà istituito un Comitato sui diritti del fanciullo, che svolgerà le funzioni qui sotto indicate.

2. Il Comitato sarà composto di 10 esperti di alta qualità morale e riconosciuta competenza nel campo disciplinato dalla presente Convenzione. I membri del Comitato saranno eletti dagli Stati parti tra i loro cittadini ed agiranno a titolo personale, tenuto conto di un'equa ripartizione geografica nonché dei principali ordinamenti giuridici.

3. I membri del Comitato saranno eletti a scrutinio segreto sulla base di una lista di persone designate dagli Stati parti. Ciascuno Stato parte può designare una persona tra i suoi cittadini.

4. La prima elezione dei membri del Comitato avrà luogo non oltre 6 mesi a partire dalla data di entrata in vigore della presente Convenzione e successivamente ogni due anni. Almeno quattro mesi prima della data di ciascuna elezione, il Segretario generale delle Nazioni Unite invierà una lettera agli Stati parti con l'invito a sottoporli i rispettivi nominativi entro due mesi. Il Segretario generale preparerà quindi una lista in ordine alfabetico delle persone designate con l'indicazione degli Stati parti che le hanno designate e la sottoporrà agli Stati parti della Convenzione.

5. L'elezione sarà effettuata nel corso di una riunione degli Stati parti convocata dal Segretario generale nella sede delle Nazioni Unite. Alla riunione, per la validità della quale si richiede il quorum dei due terzi degli Stati parti, risulteranno elette quelle persone che avranno ottenuto il più altro numero di voti e la maggioranza assoluta dei rappresentanti degli Stati presenti e votanti.

6. I Membri del Comitato saranno eletti per un periodo di quattro anni. Se vengono nuovamente designati, sono rieleggibili. Il mandato di cinque dei membri eletti alla prima elezione scadrà al termine di due anni;

immediatamente dopo la prima elezione i nomi di questi cinque membri saranno sorteggiati dal Presidente della riunione.

7. In caso di morte di un membro del Comitato, o di sue dimissioni, o di suo impedimento ad assolvere il proprio compito per qualsiasi altro motivo, lo Stato parte che ha designato tale membro provvederà a designare un altro esperto tra i propri cittadini fino alla scadenza del rispettivo mandato, su approvazione del Comitato.

8. Il Comitato adotta il suo regolamento interno.

9. Il Comitato elegge il suo Ufficio per un periodo di due anni.

10. Le riunioni del Comitato si terranno normalmente presso la sede delle Nazioni Unite o in qualsiasi altro luogo appropriato deciso dal Comitato. Il Comitato terrà almeno una riunione l'anno. La durata delle sessioni del Comitato è fissata e modificata, se necessario, da una riunione degli Stati parti della presente Convenzione, previa approvazione dell'Assemblea generale.

10 bis. Il Segretario generale delle Nazioni Unite fornirà il personale necessario e i locali atti ad assicurare l'efficace adempimento delle funzioni del Comitato ai sensi della presente Convenzione.

11. (Con l'approvazione dell'Assemblea generale, i membri del Comitato istituito ai sensi della presente Convenzione, riceveranno emolumenti prelevati sul bilancio delle Nazioni Unite nelle modalità ed alle condizioni stabilite dall'Assemblea generale) oppure (Gli Stati parti sono responsabili delle spese dei membri del Comitato nell'adempimento delle loro funzioni).

12. (Gli Stati parti prendono a loro carico le spese relative allo svolgimento delle riunioni degli Stati parti e del Comitato compreso il rimborso alle Nazioni Unite di ogni spesa, quale i costi del personale e dei locali, sostenuta dalla Nazioni Unite ai sensi del paragrafo 10 bis di questo articolo).

Articolo 44

1. Gli Stati parti s'impegnano a sottoporre al Comitato, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, rapporto sulle misure da essi adottate per applicare i diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi compiuti nella realizzazione di questi diritti:

a) entro due anni dall'entrata in vigore della presente Convenzione per gli Stati parti interessati;

b) successivamente ogni cinque anni.

2. I rapporti redatti in base a questo articolo indicheranno i fattori e le eventuali difficoltà che impediscano agli Stati parti di assolvere pienamente gli obblighi previsti nella presente Convenzione.

I rapporti devono anche contenere informazioni sufficienti che consentano al Comitato di avere un'idea precisa in merito all'attuazione della Convenzione in quel paese.

3. Lo Stato che abbia presentato un rapporto iniziale completo non è tenuto nei successivi rapporti, trasmessi ai sensi del paragrafo 1/b, a ripetere le informazioni di base precedentemente fornite.

4. Il Comitato può richiedere agli Stati parti ogni ulteriore informazione relativa all'applicazione della Convenzione.

5. Il Comitato sottoporrà all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tramite il Consiglio economico e sociale, ogni due anni, rapporti sulle proprie attività.

6. Gli Stati parti s'impegheranno a garantire un'ampia diffusione ai loro rapporti nel proprio paese.

Articolo 45

Allo scopo di promuovere l'effettiva applicazione della Convenzione e di incoraggiare la cooperazione internazionale nel campo disciplinato della Convenzione medesima:

a) Le agenzie specializzate, l'UNICEF ed altri organismi delle Nazioni Unite hanno il diritto a farsi rappresentare in occasione dell'esame dell'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione facenti capo al loro mandamento.

Il Comitato può inviare le agenzie specializzate, l'UNICEF e qualsiasi altro organismo competente che riterrà appropriato a fornire pareri sull'applicazione della Convenzione nei settori di rispettiva competenza. Esso può invitare le agenzie specializzate e l'UNICEF a sottoporgli rapporti sull'applicazione della Convenzione nei settori di rispettiva competenza;

b) Il Comitato trasmette, se lo ritiene opportuno, alle agenzie specializzate, all'UNICEF e ad altri organismi competenti qualsiasi rapporto degli Stati parti che contenga una richiesta o indichi un bisogno di consulenza o di assistenza tecnica sulla base delle osservazioni e dei suggerimenti del Comitato eventualmente espressi su questa richiesta o indicazioni;

c) Il Comitato può raccomandare all'Assemblea generale di chiedere al

Segretario generale di intraprendere a suo nome studi su temi specifici relativi ai diritti del fanciullo;

d) Il Comitato può formulare suggerimenti e raccomandazioni in ordine generale basati sulle informazioni ricevute a norma degli articoli 44 e 45 della presente Convenzione, Tali suggerimenti e raccomandazioni saranno trasmessi ad ogni Stato parte interessato e sottoposti all'attenzione dell'Assemblea generale unitamente agli eventuali commenti degli Stati parti.

PARTE TERZA

Articolo 46

La presente Convenzione è aperta alla firma di tutti gli Stati.

Articolo 47

La presente Convenzione è soggetta a ratifica. Gli strumenti di ratifica saranno depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 48

La presente Convenzione resterà aperta all'adesione di qualsiasi Stato. Gli strumenti di adesione verranno depositati presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 49

1. La presente Convenzione entrerà in vigore trenta giorni dopo la data del deposito presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del ventesimo strumento di ratifica o di adesione.

2. Per lo Stato che ratifichi la presente Convenzione o vi aderisca dopo il deposito del ventesimo strumento di ratifica o di adesione, la Convenzione entrerà in vigore trenta giorni dopo il deposito dello strumento di ratifica o di adesione da parte di tale Stato.

Articolo 50

1. Ogni Stato parte può proporre un emendamento e depositarne il testo presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il Segretario generale comunicherà le proposte di emendamento agli Stati parti e propone loro di informarlo se sono favorevoli alla convocazione di una conferenza degli Stati parti per esaminare dette proposte e metterle ai voti. Qualora nei quattro mesi successivi alla data di tale comunicazione, almeno un terzo degli Stati parti si pronuncerà a favore di tale conferenza, il Segretario generale convocherà la conferenza sotto gli auspici delle Nazioni Unite. Qualsiasi emendamento adottato dalla maggioranza degli Stati parti presenti e votanti alla conferenza verrà sottoposto all'approvazione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

2. Qualsiasi emendamento adottato in conformità al paragrafo 1 di

questo articolo entra in vigore una volta approvato dall'Assemblea ed accettato dalla maggioranza dei due terzi degli Stati parti della presente Convenzione.

3. Dopo la sua entrata in vigore, l'emendamento vincola questi Stati che lo abbiano accettato, mentre gli altri Stati restano vincolati dalle disposizioni della Convenzione e da qualsiasi emendamento essi abbiano accettato, mentre gli altri Stati restano vincolati dalle disposizioni della Convenzione e da qualsiasi emendamento essi abbiano accettato.

Articolo 51

1. Il Segretario generale riceverà e comunicherà a tutti gli Stati il testo delle riserve apposte dagli Stati al momento della ratifica o dell'adesione.

2. Non sarà consentita una riserva incompatibile con l'oggetto e gli scopi della presente Convenzione.

3. Le riserve possono essere ritirate in qualsiasi momento mediante notifica indirizzata al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che ne informerà gli Stati parti. Tale notifica avrà effetto alla data in cui sarà stata ricevuta dal Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Articolo 52

Uno Stato parte può denunciare la presente Convenzione mediante notifica scritta al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La denuncia avrà effetto un anno dopo la data in cui il Segretario generale ne avrà ricevuto la notifica.

Articolo 53

Il Segretario dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è il depositario della Convenzione.

Articolo 54

La presente Convenzione, i cui testi in arabo, cinese, francese, inglese, russo e spagnolo fanno ugualmente fede, sarà depositata presso il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

L' IMPEGNO ISTITUZIONALE

Dal Rapporto sulla condizione dei minori in Italia, 1996

DEL VASTO “RAPPORTO SULLA CONDIZIONE DEI MINORI IN ITALIA 1996”, CHE HA AVUTO UN RISCONTRO NOTEVOLE DI STAMPA DOPO LA PRESENTAZIONE EFFETTUATA DAL MINISTRO LIVIA TURCO, RIPORTIAMO LA SOLA PARTE CHE RIGUARDA LA MAPPA DELL’IMPEGNO ISTITUZIONALE.

Il Rapporto è stato realizzato dall’Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della Convenzione stipulata con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Sociali, sotto la direzione scientifica del prof. Carlo Alfredo Moro, Presidente del Centro Nazionale per la tutela dell’infanzia.

Il coordinamento di lavoro è stato assicurato dal Prof. Carlo Alfredo Moro, Paolo Onelli, Lucetta Tre Re, Valerio Betoli.

Hanno collaborato all’estensione del rapporto: Giuliana Andreucci (Funzionaria Area Sociale, Istituto degli Innocenti, Firenze), GianLuca Barbotti (Presidente Coordinamento Nazionale Comunità Minori), Alessandro Barchielli (Epidemiologo), Valerio Belotti (Coordinatore del Centro Nazionale di Documentazione sui Minori), Giovanni Bertini (Sociologo, Università di Trento), Sandro Castegnaro (Sociologo), Enzo Catarsi (Pedagogista, Università di Ferrara), Annamaria Colella (Responsabile Ufficio Minori, Regione Piemonte), Luigi Fadiga (Magistrato), Giovanna Faenzi (Dirigente Area socioeducativa e culturale, Istituto degli Innocenti), Aldo Fortunati (Dirigente Settore interventi sociali, Comune di San Miniato), Alberto Germanò (Docente di Diritto, Università di Roma), Marianna Giordano (Consulente familiare, vice presidente del MoVI), Danilo Massi (Insegnante, Responsabile Osservatorio Nazionale Handicap), Carlo Alfredo Moro (Presidente Centro Nazionale Tutela dell’Infanzia), Paolo Onelli (Responsabile Ufficio Minori, Dipartimento Affari Sociali), Carlo Pagliarini (Membro Osservatorio Nazionale Minori), Riccardo Poli (Pedagogista, Centro nazionale di Documentazione sui Minori), Stefano Ricci (Sociologo, Comunità di Capodarco), Mara Rosi (Pedagogista), Angelo Saporiti (Sociologo, Università di Campobasso), Antonella Schena (Documentalista, Centro nazionale di Documentazione sui Minori), Giovanni Sgritta (Sociologo, Università La Sapienza di Roma), Alfrida Tonizzo (Assistente sociale, ANFAA), Francesco Tonucci

(Psicologo, Istituto psicologia del C.N.R.), Letizia Tozzi (Funzionario Istituto degli Innocenti, Firenze), Lucerna Tre Re (Centro Nazionale di Documentazione sui Minori), Mauro Valeri (Dottore di ricerca in Sociologia, psicoterapeuta), Tiziana Vecchiano (Psicosociologo, Direttore scientifico della Fondazione Zancan), Roberto Volpi (Statistico, Centro nazionale di documentazione Minori).

Hanno inoltre collaborato, fornendo materiale documentario, suggerimenti ed indicazioni: Gianni Biondi (Psicologo e pediatra, direttore del Servizio psico-sociale dell'Ospedale pediatrico "Bambin Gesù" di Roma), Annamaria Dell'Antonio (Psicologa, membro Osservatorio Nazionale Minori), Fiorenza D'Ippolito (Dirigente medico, Ministero della Sanità - membro dell'Osservatorio Nazionale Minori), Valerio Ducci (Esperto organizzazione dei servizi), Mario Ferrari (Dirigente del Centro internazionale per lo sviluppo del bambino, Unicef, Firenze), Pier Luigi Rachele (Direttore generale Emigrazione Affari Sociali - Ministero Affari Esteri), Raymond Lorenzo (Architetto ed Urbanista), Francesco Malagnino (Direttore Ufficio Centrale Giustizia Minorile, Ministero di Grazie e Giustizia - membro Osservatorio Nazionale Minori), Demetrio Missineo (Direttore Ufficio Studi e Cooperazione Internazionale, Ministero dell'Interno, membro Osservatorio Nazionale Minori), Maria Grazia Nardiello (Dirigente Coordinatore Ufficio Studi Bilancio e Programmazione Ministero della Pubblica Istruzione - membro Osservatorio Nazionale Minori), Gabriella Olari (Responsabile Servizi Sociali Comunità montana valli del Taro e del Ceno - membro Osservatorio Nazionale Minori), Lina Pierro (Dirigente Ufficio Minori, Settore famiglia e politiche sociali - Regione Lombardia), Laura Salina (Funzionario Direzione Generale Rapporti di Lavoro, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - membro Osservatorio Nazionale Minori).

1. I CONCETTI ISPIRATORI DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER I MINORI

La convenzione Onu, seppur ha rappresentato un incisivo e compiuto documento di affermazioni di principio ha in qualche modo in Italia, come negli altri paesi industrializzati, dato sostanzialmente una conferma dell'adeguatezza del sistema giuridico esistente.

Questa certezza di civiltà ha ritardato un esame del potenziale impatto politico insito nelle sue affermazioni.

Si è avuta la tendenza a considerarla essenzialmente un riferimento giuridico e di valori più che un complesso programma anche di azioni legislative, amministrative ed economiche.

L'insieme dei diritti enunciati non è assurto ad organica griglia per la costruzione di politiche sociali ma, soprattutto, la sua visione globale non è stata utilizzata per predisporre un progetto politico capace di ispirare un intervento istituzionale che, oltre a riparare, sapesse anticipare e, addirittura, farsi agevolatore di sviluppo.

Gli impegni complessivi della Convenzione devono farsi, invece, concetti ispiratori delle politiche pubbliche a tutti i livelli e assumerli significa pianificare per assicurare protezione, promozione e partecipazione. E, in particolare, questo significa adottare un approccio nuovo nei rapporti fra le istituzioni e la gente e quindi anche verso i bambini: abbandonare forme sostitutive di intervento che creano inarrestabili spirali di dipendenza, lasciare schemi di lavoro basati su una posizione passiva e residuale del soggetto, superare il criterio di agire per categorie, entro le quali poi, di fatto, finiscono per essere confinate le esistenze delle persone; giungere ad una rottura delle rigidità dell'offerta dei servizi e delle prestazioni per modularle più da vicino sul ventaglio delle necessità, superare i consolidati confini disciplinari per una progettazione basata sulla ricomposizione dell'intervento, puntando invece sullo sviluppo delle reti di relazione, sulla valorizzazione dei potenziali e dei ruoli partecipativi.

L'interesse del bambino pretende questo allargamento di prospettiva. Deve essere quindi invertita la prassi che ne legge i bisogni e i diritti in maniera segmentata, senza tener conto del continuum che è il suo processo evolutivo e in modo avulso dal suo ambiente di vita, dalle reti parentali, solidali e amicali nelle quali trova invece l'ancoraggio e la difesa della sua soggettività.

Per attuare tutto questo le istituzioni devono adottare una prospettiva che lo ricolloca in un contesto familiare, in opportunità comunitarie e in un ambiente urbano e naturale che agevolino e non violino, come troppo spesso avviene, la sostenibilità della vita infantile e giovanile.

La famiglia rappresenta in questo approccio uno degli elementi fondamentali. Essa, infatti, non è solo la somma dei diritti individuali dei suoi membri bensì il soggetto sociale mediatore fra gli individui che ne fanno parte e la società. Per questo occorre che i responsabili delle politiche sociali tengano conto del fatto che la famiglia sta divenendo oggi sempre più piccola e più individualistica, isolata in un ambiente urbano spesso estraneo e innaturale, economicamente esposta, talvolta aperta al mondo esterno solo attraverso i media e più interessata all'acquisizione dei beni che al consolidamento dei valori.

A fronte di ciò, promuovere i diritti significa creare una circolarità positiva bambino - famiglia in cui quest'ultima viene vista non solo come luogo di bisogni ma anche di risorse, occasione strategica di progettualità individuali e collettive, di solidarietà e di sviluppo.

Vanno poste quindi le condizioni perché essa ritrovi la forza di rimettere in giuoco le sue responsabilità verso l'infanzia, ridefinisca le sue negoziazioni interne ed esterne, apra un nuovo rapporto dialettico con le istituzioni poste in posizione di ascolto, disposte a farsi sollecitatrici e agevolatrici di un recupero di sicurezza.

Lì il bambino potrà riconoscersi e identificarsi e in questa prospettiva, comprendere la relazione fra diritto e responsabilità. Il bambino potrà inoltre rappresentare il punto di vista nuovo per definire una domanda e una offerta che abbiano come obiettivo una qualità della vita che veda agevolata la sua corsa fra esigenze culturali, educative, di appoggio, di spazi, di tempi, di servizi sensibili ai bisogni del quotidiano.

La famiglia e il bambino escono in questo modo anche da una dimensione astratta, manifestano le loro differenze e originalità, assumono contorni precisi, abbandonando, sempre di più, quelli stereotipati di "caso sociale".

Gli utenti divengono gradualmente attori, soggetti di cambiamento nel quadro di un diverso modo di intendere e vivere i diritti e il rapporto fra istituzioni e cittadini, verso una socializzazione più informale dei bisogni, una valorizzazione delle competenze, una sollecitazione delle capacità di autodeterminazione di fronte agli elementi scatenanti delle difficoltà e delle crisi.

2. GLI IMPEGNI A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

L'articolo 44 della Convenzione Onu prevede che gli Stati sottopongano periodicamente al previsto Comitato rapporti sulle misure che hanno adottato per applicare i diritti riconosciuti e sui progressi compiuti nella realizzazione di questi.

L'intento sotteso a tale disposto è quello di far sì che i paesi, per rispondere all'esigenza di fotografare e monitorare la condizione dell'infanzia, facciano della conoscenza dei fenomeni una presa di coscienza politica e sociale. Vi è, cioè, insita una spinta a mettere in opera un progetto articolato di azioni per tenere sotto controllo l'evoluzione e le eventuali difficoltà che possano influire sul grado di applicazione della stessa.

Ha confermato questo ruolo programmatico della Convenzione anche la Dichiarazione mondiale dell'infanzia sottoscritta il 30 settembre 1990 fra i Capi di Stato di varie nazioni fra cui l'Italia. Tale Vertice aveva come scopo quello di stabilire le basi per collocare concretamente l'interesse del bambino nel flusso principale delle scelte politiche delle Nazioni.

Il Piano di Azione, che lì venne individuato come atto cardine della pianificazione, viene proposto dalla Dichiarazione quale strumento per la messa a fuoco delle mete da raggiungere e per la definizione di traguardi ed azioni coerenti per tutti i livelli istituzionali.

Mettere in relazione il Piano Nazionale con il decentramento significa consentire il coordinamento delle scelte, delle azioni e delle risorse, accrescere al contempo l'impegno delle autorità locali, giustificare la ricerca di eventuali ulteriori fonti finanziarie, produrre competitività e motivazione, aumentare la consapevolezza della popolazione, garantire la partecipazione nella preparazione e realizzazione dei programmi.

Ovviamente le funzioni, gli attori e le condizioni che influenzano i Piani nazionali presentano varie dimensioni: da quella politica, a quella tecnica, a quella finanziaria, a quella della mobilitazione sociale ed infine le dimensioni delle risorse umane e dell'organizzazione. Pertanto sarà necessario che, di tutte queste, il Piano d'Azione e le sue successive fasi operative tengano conto.

I paesi industrializzati che hanno predisposto tale Piano, più che assumere gli obiettivi di decade che il Vertice aveva individuato - che risentono nelle loro scelte prioritarie della necessità di stabilire impegni forti in ordine ai temi della sopravvivenza e dello sviluppo - hanno teso ad utilizzarlo

come progetto operativo rispetto agli obiettivi della Convenzione e quindi come un'occasione di concerto, di visibilità, di impulso, di valutazione, di praticabilità e di verifica, come un metodo cioè per perseguire il difficile obiettivo di rendere coerenti, organiche ed avanzate le politiche nazionali e locali per l'infanzia.

Anche il Consiglio d'Europa ha sentito la necessità di avviare un'analisi e riflessione complementare della Convenzione Onu per stimolarne l'applicazione e per meglio valutarla rispetto alla realtà dei paesi membri. I documenti prodotti si caratterizzano per il superamento del taglio universalistico e per una maggiore aderenza al modello di sviluppo europeo. Essi hanno teso ad enucleare alcuni principi capaci di supportare la definizione di una strategia di azioni e l'adozione di nuovi metodi e strumenti.

Come si rileva dalla recente raccomandazione n. 1286, tale strategia si articola essenzialmente in alcuni punti miranti a fare dei diritti del bambino una priorità nazionale:

- adottare a livello nazionale e locale una politica attiva per l'infanzia in modo da ottenere la piena applicazione della Convenzione e che consideri il miglior interesse del bambino un principio guida di tutte le azioni;
- rendere il bambino più visibile attraverso la raccolta sistematica di informazioni, dettagliate per genere ed età, di statistiche comparabili, con le quali rendere possibile l'identificazione dei loro bisogni e le questioni che richiedono priorità nell'azione politica;
- adottare un approccio globale, incisivo e coordinato che incoraggi la realizzazione di strutture multidisciplinari e la creazione di coalizioni nazionali;
- nominare un difensore dell'infanzia o altra struttura, cui sia data garanzia di indipendenza e le responsabilità per migliorare e promuovere la vita e le condizioni dei bambini, che sia accessibile al pubblico anche attraverso la creazione di uffici locali; assicurare, specialmente a livello di decisione politica, che l'interesse e i bisogni dei bambini siano adeguatamente considerati, introducendo metodi quali la valutazione del child impact statement, che offre il mezzo per determinare il probabile impatto sui bambini di ogni proposta legislativa, regolamento e di ogni altra misura adottata; investire sui bambini e dar loro priorità di bilancio, destinando risorse adeguate anche in relazione a quelle destinate ad altre fasce di

popolazione e ciò sia a livello nazionale che regionale e locale;

- garantire il coinvolgimento delle diverse organizzazioni nazionali ed internazionali che operano nella cura dell'infanzia.

Sulla base di questi elementi il documento raccomanda alcune priorità di azione, così come sottolinea l'importanza dei media, della formazione, della partecipazione a tutti i livelli sociali e, infine, della promozione della cooperazione internazionale, indicando che non meno dello 0,7 per cento del Pil venga destinato a favore di quest'ultima e che almeno il 20 per cento di questo stanziamento vada utilizzato per i servizi sociali di base, indispensabili per lo sviluppo umano.

3. GLI IMPEGNI A LIVELLO NAZIONALE

Il percorso fatto

Le sollecitazioni internazionali non hanno trovato il nostro Paese inerte. Fin dal 1987 - X legislatura Governo Gorla - era stata prevista l'istituzione di un Ministro per gli Affari Sociali e l'istituzione del Dipartimento Affari Sociali presso la Presidenza del Consiglio è fatta con DPCM 13. 2. 1990, n. 109. All'inizio dell'XI legislatura - Governo Amato, DPCM 17. 7. 1992 - nel decreto di attribuzione di deleghe di funzioni al Ministro Senza Portafoglio per gli Affari Sociali, venne ufficialmente prevista la delega per la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un "Osservatorio Nazionale sui problemi dei Minori".

In questa prospettiva di approfondimento delle problematiche minorili l'allora Ministro Bompiani istituì tre diversi gruppi di lavoro che giunsero alla predisposizione di una bozza di "Statuto dei diritti e dei doveri del minore".

Tale delega persisteva nel mandato al successivo Ministro Conti, che giunse alla redazione di una proposta di legge-quadro sulla materia presentata in Parlamento ma decaduta per fine legislatura.

Nel decreto di delega al Ministro Ossicini (Governo Dini DPCM 23. 1. 1995) la previsione dell'Osservatorio veniva ancora una volta riconfermata.

L'8 febbraio 1995 la Camera dei Deputati approvava a grandissima maggioranza (475 favorevoli, 3 contrari e 16 astenuti) una risoluzione che sollecitava la definizione di una politica organica per l'infanzia.

Sulla base di tale risoluzione, nel luglio dello stesso anno si insediava ed iniziava i suoi lavori una Commissione Speciale che assumeva l'impegno di sostenere e garantire l'adozione di un progetto organico di politiche per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La decisiva presa di posizione della Camera rafforzò anche l'azione governativa già tesa all'istituzione degli strumenti idonei a sostenere tale progetto talché si giunse, il 20. 3. 1995, all'adozione da parte del Ministro Ossicini del Decreto di istituzione dell'Osservatorio con compiti di supporto alla definizione delle priorità di intervento e di un Centro Nazionale di tutela per l'infanzia con compiti di ricerca, documentazione e analisi di dati statistici, legislativi e bibliografici, e di attivazione di iniziative tese all'approfondimento di tematiche e alla promozione di attenzione ai temi

dell'infanzia. A maggio anche l'Osservatorio si insediava ed iniziava la sua attività su quattro livelli di problemi:

- servizi sociali per l'infanzia
- l'adozione internazionale e la convenzione internazionale de l'Aia
- violenza sui minori
- bambini e televisione

Il 16 ottobre 1995 prendeva il via anche la realizzazione del Centro di Documentazione Nazionale sull'infanzia a seguito di convenzione stipulata con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, cui era affidato oltre il compito di raccolta e integrazione dei tre livelli di dati statistico, legislativo e bibliografico, anche quello di predisporre la bozza di questo primo rapporto sulla condizione dell'infanzia in Italia.

Entrambe le attività sono volte a contribuire alla definizione di indicazioni programmatiche da parte dell'Osservatorio e alle scelte di politica di settore e di priorità da parte del Ministro.

Da parte sua la Commissione parlamentare procedeva all'esame di varie proposte di legge relative all'infanzia (n. 145, 1203 e 2091). Tutte prevedevano, fra l'altro, un Osservatorio governativo, tutte auspicavano l'istituzione di analoghi osservatori a livello regionale, la 2091 parlava anche di Osservatorio Parlamentare.

La Commissione giungeva infine, anche a seguito delle sollecitazioni dello stesso Ministro in apposita audizione, alla conclusione che serviva un fondamento normativo e un congruo finanziamento per dare forza e continuità all'attività di uno strumento centrale di supporto alla programmazione e di documentazione e analisi.

La fine della legislatura ha visto il varo da parte della la Commissione Speciale di un testo stralcio unificato. Il primo dei cinque articoli istituiva una Commissione Bicamerale con compiti di indirizzo e controllo sull'attuazione concreta degli accordi internazionali e della normativa inerente la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

L'articolo 2 istituiva presso la Presidenza del Consiglio, Dipartimento Affari Sociali, l'Osservatorio Nazionale per l'infanzia cui veniva attribuito il compito di elaborare lo schema del Piano di Azione Nazionale di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva da presentarsi ogni due anni alla Commissione stessa per il parere e da

sottoporre poi all'approvazione del Governo.

Detto piano era previsto divenire parte integrante degli atti di indirizzo politico e di pianificazione economico-finanziaria.

Era altresì attribuito all'Osservatorio il compito di predisporre il rapporto sui progressi di attuazione della Convenzione Onu.

Gli ultimi tre articoli prevedevano l'istituzione di un Centro Nazionale di documentazione e analisi quale braccio operativo dell'Osservatorio, l'istituzione di analoghi strumenti da parte delle Regioni e, infine, la previsione di un idoneo finanziamento.

Gli impegni del nuovo Parlamento

Nella legislatura che si apre il Parlamento testé eletto dovrà dare nuovo impulso all'impegno legislativo di tutela e di promozione della personalità minorile.

Un compito doveroso ma che sarà certamente reso più agevole dal fatto che non solo le forze oggi di governo, ma anche quelle oggi di opposizione, hanno comunemente riconosciuto nei loro programmi elettorali la indispensabilità di alcuni interventi legislativi nel settore minorile per migliorare la qualità della vita dei giovani e per assicurare una più compiuta tutela dei loro diritti. Ci sembra opportuno riferire, sia pure per accenni, alle progettazioni effettuate.

Tutti i programmi - sia pure con sfumature diverse - propongono significativi interventi nei confronti del sistema scolastico per renderlo sempre più adeguato alle esigenze formative del giovane e per dare, come esplicitamente afferma il programma dell'Ulivo "alle persone l'opportunità di sfruttare al meglio il proprio talento e gli strumenti per scegliere nella società, nel mercato del lavoro e per partecipare alla vita politica e culturale". Appare comune l'impegno per sostenere la famiglia, riconosciuta come un bene in sé che va tutelato come "bene pubblico": non si tratta solo di predisporre - come pur è necessario - misure di natura finanziaria a favore della famiglia (con particolare attenzione ai consultori familiari) e di rendere il mercato del lavoro sufficientemente flessibile in modo da soddisfare le esigenze familiari soprattutto, ma non solo, delle lavoratrici madri. In particolare sia il programma dell'Ulivo che quello del Polo della Libertà sottolineano la necessità di una più incisiva politica legislativa a favore dell'infanzia.

Nel programma dell' Ulivo si legge:

- che deve essere riesaminato l'intero ordinamento giuridico allo scopo di eliminare o aggiornare norme incompatibili con i principi della Convenzione dell'Onu e di adeguare il quadro normativo in conformità alle esigenze e alla sensibilità della società moderna e progredita,
- che deve essere elaborato un nuovo “statuto del minore” che deve riguardare sia gli aspetti giuridici (civile, penale, processuale e dell'ordinamento giudiziario) sia gli aspetti amministrativi e sociali (scuola, formazione professionale, lavoro, sport e tempo libero);
- che è anche indispensabile, per garantire il minore, attuare misure di sostegno alle famiglie che, per ragioni di ordine economico e sociale, non sono in grado di assolvere adeguatamente al proprio compito primario relativo al mantenimento, all'educazione e all'istruzione dei figli, in particolare con strumenti per combattere in modo efficace il preoccupante fenomeno dell'abbandono scolastico;
- che è necessario promuovere l'educazione alla salute e diffondere l'attenzione ai valori e all'importanza delle pratiche sportive, prevenire e rimuovere le numerose forme di disagio che si frappongono ad un pieno sviluppo della personalità con interventi che riguardano la separazione dei genitori, le situazioni di violenza ed abuso, i minori coinvolti nella criminalità organizzata, i minori che hanno a che fare con la criminalità organizzata;
- che deve essere dedicata una specifica cura per prevenire o scoprire tempestivamente le situazioni di abbandono; per ridurre la piaga dei ricoveri in istituto, per promuovere l'affido; per favorire il mantenimento della responsabilità di entrambi i genitori in caso di separazione o divorzio; per agevolare l'adozione internazionale;
- che vanno contrastate le tendenze della criminalità organizzata che sfrutta l'inesperienza, la mancanza di impegno scolastico, lo stato di bisogno economico per arruolare minori;
- che va data soluzione alla drammatica situazione dei carceri minorili anche attuando le misure alternative alla detenzione previste dalla legge.

Nel programma del Polo si prevede la necessità:

- di migliorare la legislazione a favore dei minori e le forme di controllo

degli investimenti direttamente rivolti agli incentivi delle politiche minorili;

- di creare un unico organo giudiziario che possa decidere sui temi della famiglia unificando le competenze disperse tra tribunale ordinario e tribunale per minorenni;

- di rivedere le norme in tema di affidamento dei minori in caso di separazione dei genitori;

- di prevedere una legge di riordino dei servizi sociali che stabilisca degli standard minimi di riferimento per gli interventi sul disagio;

- di istituire un Ufficio di Pubblica tutela in ogni capoluogo di Provincia,

- di incrementare i programmi formativi rivolti alle forze dell'ordine, all'autorità giudiziaria ed agli operatori sociali per evitare che interventi grossolani possano complicare situazioni già molto preoccupanti;

- di semplificare le norme sull'adozione sia nazionale che internazionale per venire incontro in modo sollecito alle esigenze dell'infanzia abbandonata o semiabbandonata;

- di attivare forme di controllo sul territorio per prevenire lo sfruttamento del lavoro minorile, della pornografia, della prostituzione infantile;

- di dare attuazione al diritto alla riservatezza e all'anonimato dei bambini.

Tutti i programmi dedicano poi una particolare attenzione al tema dei servizi. Il programma dell'Ulivo in particolare, propone la approvazione di una "legge quadro" di riforma del sistema socio-assistenziale sulla base dei seguenti principi e linee guida: una concezione di Stato sociale come "casa comune" di tutti e non solo dei poveri cercando un equilibrio nuovo tra i servizi per tutti e selettività; la gestione integrata tra i servizi sociali e sanitari da realizzare attraverso il distretto sociosanitario: l'integrazione tra le diverse professionalità impegnate al servizio della persona, attribuzione di responsabilità dell'Ente locale vincolandolo alla gestione integrata dei servizi secondo ambiti territoriali omogenei seguendo le indicazioni della Legge 142/90 (associazione tra comuni, accordi di programma con le aziende Usl); indicazione delle aree problematiche per rispondere ai bisogni che possono essere soddisfatti solo operando con una forte integrazione sociosanitaria (tra essi quelli dell'infanzia e dell'adolescenza); indicazione delle priorità con cui attribuire ai diversi settori di intervento il finanziamento pubblico; riaffermazione della titolarità pubblica ma anche della possibilità di attribuire la gestione di servizi a soggetti di natura

diversa; istituzioni di Osservatori nazionali su specifici fenomeni; ridefinizione dei processi formativi. Sulla base di questi programmi, per molti aspetti comuni, sarà possibile - se le forze politiche vorranno tener fede alle loro promesse e ai loro impegni elettorali - realizzare nel prossimo quinquennio di legislatura quell'organico programma legislativo che da molti anni invano si attende per assicurare al minore una più efficace attuazione dei diritti che gli sono stati riconosciuti.

Esamineremo nell'ultima parte di questo rapporto gli interventi legislativi che appaiono più urgenti per garantire più compiutamente i diritti del minore e per meglio adeguare il nostro ordinamento interno alla Convenzione internazionale a cui il nostro Paese ha aderito.

Qui è solo necessario sottolineare la necessità che la legislatura, che si è recentemente aperta, ponga come prioritario l'impegno per l'infanzia e l'adolescenza superando finalmente una strategia della disattenzione per questi problemi che purtroppo ha caratterizzato gran parte delle precedenti legislature.

4. GLI IMPEGNI A LIVELLO LOCALE

L'utilizzo della Conferenza Stato Regioni, che risiede permanentemente presso la Presidenza del Consiglio, come strumento di convergenza centro-periferia, rappresenta un ulteriore tassello nel disegno di una strategia qualificante che voglia trasferire le priorità nazionali in impegni anche a livello locale e affinché questi si trasfondano nelle determinazioni politiche, legislative e amministrative delle Regioni.

La recente iniziativa di utilizzo di tale strumento per definire le linee guida per la realizzazione di interventi urgenti a favore della popolazione minorile ha confermato non solo la compatibilità fra esigenze di coordinamento e di indirizzo e quelle di autonomia ma anche l'occasione di fare patrimonio del *feedback* rappresentato dalle esperienze a livello locale.

È importante tener conto, infatti che a quasi venti anni, seppur con risultati non proprio soddisfacenti e molto disomogenei, al sistema delle autonomie è stato assegnato un ruolo essenziale nella gestione delle politiche sociali. Tale sistema è il protagonista del passaggio dalla fase di proclamazione dei diritti ad una politica locale tesa ad assicurare le condizioni per la tutela reale ed efficace dei diritti stessi. Non si può più attendere, quindi, nell'adottare iniziative incisive perché in ogni Regione sia sostenuta e accelerata l'adozione di quegli atti che consentano la messa a disposizione dei Comuni degli strumenti previsti dalla legislazione per garantire la salute e l'integrazione sociale delle famiglie, dei bambini e degli adolescenti.

Recenti provvedimenti (L. n. 142/190, D. Lgs. n. 502/92 e n. 517/93) hanno reso molto più complesso il riordino dei servizi territoriali tanto è che non sono molte le Regioni che vi hanno provveduto definendo al contempo gli strumenti e le metodologie per la programmazione, alla luce della nuova normativa. Le leggi di riordino e i piani regionali dei servizi sociali - con le indicazioni per i raccordi con le Aziende Usl e per l'individuazione delle forme di cooperazione sono atti indispensabili per permettere al Comune di svolgere appieno, in forma singola o coordinata, il proprio ruolo di tutela dei diritti del minore e di dare corpo agli impegni politici e istituzionali assunti nei confronti della popolazione.

In sostanza, urge che tutti i Comuni dispongano di un quadro di riferimento normativo e programmatico che permetta loro di predisporre i "piani di zona", necessari per superare la gestione assistenziale degli

interventi e mirare alla progettualità per il conseguimento degli obiettivi di piano. Occorre quindi riflettere su quali iniziative prendere per dare supporto ai Comuni, al fine di facilitare l'impiego corretto delle metodologie e degli strumenti di programmazione e vanno anche individuate e fatte crescere le competenze professionali necessarie ad affermare una cultura orientata ad agire per progetti.

Il bambino come indicatore del vivere nella città

Allorquando si parla di impegni istituzionali a livello locale non si può ritenere esaurito l'argomento senza porre l'accento sulle forme del particolare disagio che la vita nelle aree urbane crea ai bambini e ai ragazzi e quindi sugli impegni che su questo piano devono essere improcrastinabilmente assunti.

Centinaia di migliaia di essi, nei vecchi centri storici di molte città meridionali o nei ghetti sorti rapidamente nelle grandi periferie, vivono in un ambiente ostile e indifferente.

La politica urbanistica degli anni sessanta e settanta è stata caratterizzata dalla costruzione di complessi abitativi di cintura ad alta densità: sobborghi anonimi, spesso scollegati dal tessuto storico urbano, raramente provvisti di spazi esterni adatti alla socializzazione e al gioco infantile. Contemporaneamente la politica industriale e dei trasporti ha quasi esclusivamente favorito l'automobile, creando livelli intollerabili di traffico, incidenti ed inquinamento atmosferico. Questi rischi, sommati al crescente fenomeno della microcriminalità di strada coinvolge i bambini o altrimenti li relega nell'ambiente domestico, spesso in solitudine.

La città contemporanea è così sempre più lontana da suoi abitanti, grandi e piccoli. I piani e i progetti municipali continuano a considerare di più la sua fisicità, la sua economia, marginalizzandone la cultura, i rapporti, le occasioni di socialità.

La città si è sviluppata attraverso la separazione e specializzazione. La separazione e specializzazione degli spazi, delle funzioni, delle competenze (nelle periferie si dorme e per questo non serve il verde, il verde è nei parchi. Il divertimento nella zona dei cinema Poi c'è l'ospedale, il luogo della malattia, l'ipermercato, il luogo delle compere, l'asilo nido, il luogo dei bambini; l'ospizio, il luogo degli anziani).

Ancora una volta chi ha sofferto e soffre di più in questa situazione sono

i cittadini meno potenti. In particolare, e in maggior misura, sono i bambini e i ragazzi che sopportano inestimabili danni della città contemporanea che è funzionale a scopi incongrui ai “bisogni” infantili di esplorazione, di immaginazione e creatività. Queste mancate occasioni segnano non soltanto gli stessi bambini ma la società nel suo insieme.

La città è stata pensata, progettata e valutata assumendo come parametro il cittadino medio, che corrisponde all'elettore forte, che ha le caratteristiche di adulto, maschio e lavoratore. In questo modo la città si è persa i cittadini non adulti, non maschi e non lavoratori. Occorre sostituire il cittadino medio con il bambino. Abbassare l'ottica della amministrazione fino all'altezza del bambino, per non perdere nessuno dei cittadini.

Non si tratta solo di realizzare iniziative, opportunità, strutture nuove per i bambini. Non si tratta solo di difendere i diritti di una componente sociale debole. Non si tratta di modificare, aggiornare, migliorare i servizi per l'infanzia (che rimangono naturalmente un dovere della pubblica amministrazione) Si tratta di assumere un'ottica nuova, una filosofia nuova nel valutare, programmare, progettare e modificare le città, presumendo che se la città sarà adatta ai bambini, sarà adatta per tutti.

Può darsi che qualche necessità vada poi esaminata in maniera specifica (il gradino che non permette di muoversi al paraplegico non molesta il bambino), ma se la città sarà sensibile ai bisogni dei bambini, vuol dire che avrà imparato a farsi carico dei bisogni di tutti.

Per un'amministrazione comunale ciò vuol dire accettare un confronto continuo con i problemi, i diritti, le necessità dei bambini, sicura che la soluzione di quelli sia la strada giusta per risolvere quelli di tutti. Vuol dire accettare un conflitto che non avrà termine, anche se sarà sempre di grande ricchezza e di alta cultura, perché il conflitto fra il bambino e l'adulto è permanente, non terminerà mai, si sposterà sempre un po' più avanti. Vuol dire considerare la città come un laboratorio, luogo di ricerca, dove si è disposti a rovesciare completamente l'ottica, le prospettive, gli obiettivi.

Attualmente i cittadini che pure soffrono i mali della città, non chiedono, almeno in forma esplicita, una riforma così radicale e quindi un progetto come questo non costituisce un obbligo per gli amministratori, ma una vera e propria scelta.

Una scelta personale che il Sindaco deve fare e garantire. E' una scelta considerata un impegno per una verifica trasversale e continua di qualunque piano della attività di tutti gli assessorati e di tutte le scelta amministra-

tive, da quelle urbanistiche a quelle sanitarie, da quelle dell'organizzazione dei tempi a ciò che resta come tempo libero, a quelle commerciali.

Scoprire i margini per riprogettare il tessuto cittadino significa dare il via, come è stato detto, al “tempo della manutenzione”, quella dei rapporti interpersonali e sociali, del territorio e delle risorse, dei servizi flessibili. Ridurre il danno oltre che costruire il nuovo secondo altre logiche.

“Ripensare, riutilizzare, riconoscere, recuperare” possono essere intanto gli atteggiamenti immediati e poco costosi per connettere l'operato delle istituzioni alla esigenze della gente: percorsi pedonali e ciclabili, spazi verdi elementari, cortili, punti d'incontro, piani di piccolo recupero urbano progettato assieme ai ragazzi e alle famiglie, riconoscimento del bisogno e del diritto del giuoco, iniziative di recupero dell'identità storica cittadina, segnalazioni riconoscibili dai ragazzi non sono che alcune piccole fra le enormi possibilità per iniziare questo processo.

5. IL PIANO DELLA SPESA

L'articolo 4 della Convenzione Onu prevede che gli Stati si impegnino ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi ed altri necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione entro i limiti delle risorse di cui dispongono.

Preliminare a ogni analisi del problema è apparsa pertanto l'interpretazione del concetto di "limiti delle risorse disponibili". Ciò è oggetto di dibattito sia da parte delle Nazioni Unite che di organismi non governativi: dibattito che si è sviluppato lungo due filoni principali:

- l'opportunità di non restringere la valutazione alle sole risorse economiche, direttamente e indirettamente impegnate, ma di allargare lo sguardo valutando ampiamente il peso delle risorse umane e organizzative pubbliche e private utilizzabili e mobilitabili;
- la possibilità di giungere a un impegno di assunzione dell'infanzia quale priorità nel budget da parte degli Stati e alla determinazione di parametri minimi, in termini di Pil, da considerare come vincoli di destinazione, garantendo nel frattempo almeno la spesa storica.

Contrariamente a ciò l'analisi dell'andamento della spesa sociale nei vari paesi europei ha dimostrato come l'Italia sia tra quelli che hanno operato negli ultimi decenni il più drastico ridimensionamento della spesa, in rapporto al Pil, nel settore dei trasferimenti alle famiglie e sia tra quelli con la quota minore nel settore dell'istruzione e della salute.

Se occorre cambiare è necessario prima di tutto conoscere e non è facile conoscere quanto si spende per l'infanzia in un qualsiasi Paese. Ciò per molti motivi. Intanto questo significa entrare in tutti i complessi e frastagliati meccanismi che regolano le politiche sociali, all'interno delle quali quelle per l'infanzia rappresentano solo un settore. In secondo luogo perché la conoscenza della spesa comporta di ripercorrere il sistema delle competenze istituzionali, delle farraginose procedure di ripartizione e assegnazione delle risorse (dallo Stato giù giù fino al sistema delle autonomie locali) e delle carenze informative, tecnologiche e manageriali che a queste procedure sovente si accompagnano. Infine perché la "spesa per l'infanzia" è tutt'altro che un capitolo settoriale di spesa perfettamente enucleato e definito. Ed è espressamente quest'ultimo punto quello che determina la

difficoltà di tutto il resto, giacché nessuna proposta organica è neppure avanzabile fino a quando non sarà chiarito quali sono i confini della spesa in questione, che cosa essa comprende e che cosa, viceversa, ne resta fuori.

Sarebbe il caso, in proposito, distinguere tra diverse possibilità di spesa in relazione al legame più o meno stretto che queste hanno con l'oggetto in questione, vale a dire: spesa di pertinenza, comprendente i soli capitoli di spesa di esclusiva pertinenza dell'infanzia e dell'adolescenza e di nessun altro settore (la spesa per gli asili nido, tanto per fare un esempio, non è ascrivibile ad alcuna altra categoria o gruppo sociale: essa è senza residui attribuibile all'infanzia, e questa attribuzione è esclusiva); spesa rilevante, comprendente tutti quei capitoli di spesa che, pur potendo a buon diritto essere ascritti anche all'infanzia, non di meno possono fare riferimento pure ad altre categorie o gruppi sociali (la spesa sanitaria per la maternità, la spesa per i parchi pubblici, tanto per citare delle voci), la spesa di contorno o di sfondo, infine, nella quale possono rientrare tutti quei capitoli di spesa che, pur non potendo essere imputati a questa fascia d'età, tuttavia vanno in qualche modo a incidervi.

Occorre mettere mano preliminarmente a una classificazione della spesa se si intende davvero arrivare a misurare le risorse destinate ai minori, i limiti entro cui possono oscillare gli eventuali parametri ai quali commisurarle è o costringerle.

Un'operazione siffatta non conduce di per sé alla chiarezza, alla trasparenza, all'equità della spesa. Essa, infatti, dovrebbe incontrarsi, per essere davvero efficace in queste direzioni, con altre linee di azione quali, ad esempio:

- l'esistenza di un "punto" di coordinamento governativo legittimato alla definizione (sulla base di indicatori quali-quantitativi da stabilire) dell'articolazione, del peso relativo e dei contenuti delle politiche sociali e, tra queste, di quelle per l'infanzia;
- l'adozione di una legge quadro nazionale di riforma dell'assistenza e dei servizi sociali che non abbia la pretesa di stabilire tutto e di tutto, ma che si ponga piuttosto il problema di evitare la babele attuale e di ricondurre le politiche sociali a un minimo comune denominatore omogeneo su tutto il territorio nazionale, di snellire e decentrare, di indirizzare e valutare;
- lo sviluppo di una politica che punti a dotare la pubblica amministrazione di competenze nuove - anche acquisibili fuori dagli schemi usuali -

per la programmazione e la gestione, il marketing sociale e il controllo di strumenti conoscitivi e tecnologici adeguati a questi scopi.

Gli esiti di una rilevazione complessiva della spesa da attivare da subito sono indispensabili non solo per comprendere l'attuale situazione, bensì per affrontare una futura corretta impostazione programmatica.

Questo sarà utile anche per collocare e salvaguardare le politiche a favore dell'infanzia all'interno del nuovo modello di welfare verso cui il Paese si sta orientando.

Infatti è evidente che il vecchio modello di welfare per ragioni socio-culturali ed economiche non è più capace di rispondere ai nuovi bisogni resi ancor più acuti dalla progressiva incapacità della società civile di prevenire e riassorbire le situazioni di esclusione né di rispondere alla pressione generalizzata al cambiamento.

Insistono oggi sui servizi sociali esigenze di riduzione dei costi, a fronte di un incremento qualitativo e quantitativo dei bisogni da soddisfare e del progressivo sviluppo di nuovi ruoli partecipativi e di controllo da parte della comunità locale.

La conoscenza della spesa sociale appare ancor più necessaria per l'approssimarsi della prospettiva del federalismo che implicherà per la sua stessa natura non pochi riflessi sulle politiche sociali e sulle possibilità di coniugare equità con solidarietà ed affrontare le divaricazioni esistenti fra le varie aree del nostro paese.

Per uno stato sociale dibattuto fra logiche di decentramento e di riequilibrio il possesso di questi elementi e di strumenti di razionalizzazione diviene irrinunciabile.

All'orizzonte anche uno scenario di un'Europa poco sociale deve far riflettere. Un focus più ampio sull'intero ventaglio di questi fenomeni da parte dell'Unione Europea si impone se non si vuol ridurre la soluzione dei problemi sociali al puro campo economico. (L. 14 ottobre 1957, n. 203, modificata dal trattato di Maastricht del 1992). Fra l'altro il trattato sull'Unione Europea non tiene in alcun conto gli aspetti legati all'infanzia.

Per rappresentare tali interessi e sollecitarne l'attenzione alla Conferenza intergovernativa del 1996 diversi organismi non governativi di vari paesi si sono associati per chiedere la revisione di alcune parti del trattato.

Dalle elaborazioni che questo Forum ha effettuato risulta che finora nessun governo ha incluso i temi dell'infanzia e della gioventù nei docu-

menti di preparazione alla Conferenza Intergovernativa di quest'anno.

La conferenza è invece il solo modo di rivedere il trattato e il ruolo di presidenza italiana nel semestre corrente rappresenta o avrebbe rappresentato una opportunità unica.

Tanto per fare un esempio, una delle proposte di emendamento riguarda il capo III del Titolo VIII del trattato che si intitola "Istruzione, Formazione professionale e Gioventù".

All'interno del capo, gli artt. 126 e 127 trattano rispettivamente di istruzione e formazione (temi su cui vi è giustamente estrema sensibilità anche come mezzi per abbassare gli indici di disoccupazione), ma non esiste un articolo che si occupi specificamente della gioventù.

Vi è anche una scarsa attenzione ai problemi dei ragazzi nei piani della stessa Unione laddove si determinano gli obiettivi prioritari e le integrazioni economiche alle azioni degli stati membri. Il programma a medio termine di azione sociale 1995/1997 dell'Unione Europea considera infatti fra le priorità il lavoro, l'istruzione e la formazione ed apre solo una limitata sfera d'interesse verso l'esclusione sociale. Per questo sarebbe importante che i singoli Stati - anche per aprire in questo campo un'azione di politica comunitaria - richiedessero una maggiore presenza di queste tematiche nonché di concordare una convergenza sui parametri sociali (povertà, criminalità giovanile ecc.) alla pari della convergenza sui parametri monetari. Per quanto ci riguarda si impone quindi una doppia azione: verso l'Unione Europea per la sensibilizzazione rispetto ai problemi sociali e in particolare a quelli della fascia 0-18 e verso il Paese per l'acquisizione di capacità progettuali per la presentazione delle iniziative da ammettere al contributo. Ciò consentirebbe di attingere non poche risorse, alla pari di molti altri paesi europei, che potrebbero ben integrare quelle nazionali e caratterizzarsi per una destinazione mirata capace di coniugare programmazione e trasparenza.

Gli interventi a livello nazionale

1. L'ATTIVITA' LEGISLATIVA

Il nostro Paese - nell'ultimo ventennio - ha elaborato sul piano giuridico uno statuto dei diritti del minore più che soddisfacente: la legge sulla adozione speciale prima (1967), la riforma del diritto di famiglia poi (1975), la nuova legge sulla adozione (1983), la legge quadro sull'handicap (1992) ed infine il nuovo sistema processuale e penalistico (1989) hanno delineato un quadro legislativo in cui - almeno potenzialmente - i diritti del minore sono adeguatamente riconosciuti e salvaguardati. Può perciò riconoscersi che il nostro paese è, sul piano giuridico, tra i più avanzati nella tutela dei soggetti in età evolutiva. Dall'insieme della normativa vigente emergono infatti alcuni principi di notevole rilevanza:

- che il minore, in quanto persona umana, ha propri diritti e principalmente il diritto, che tutti riassume, ad un regolare processo di personalizzazione e di socializzazione;
- che i figli non sono in proprietà dei genitori e che i diritti di questi ultimi sui primi sussistono solo in quanto si adempia ai correlativi doveri;
- che essere *nato da* non equivale ad essere *figlio di*, perché c'è una generazione nello spirito più significativa e fondamentale della generazione nella carne;
- che il minore ha diritto ad una famiglia: innanzi tutto alla sua famiglia di origine che, se insufficiente sul piano educativo o impossibilitata a dare al ragazzo quella adeguata assistenza diretta di cui ha bisogno, deve essere aiutata dalla comunità per essere messa in grado di svolgere la sua funzione; poi, se questo doveroso tentativo appare chiaramente inutile o si rivela inefficace, ad una famiglia sostitutiva che consenta nell'affetto e nella stabilità di svolgere il suo itinerario formativo;
- che ogni figlio, qualunque sia lo status dei suoi genitori, deve avere eguali diritti;
- che l'interesse del minore deve prevalere sugli interessi degli adulti;
- che educare non significa colonizzare ma porsi accanto al ragazzo rispettandone l'identità e le capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni del minore;

- che nelle vicende familiari che lo coinvolgono il ragazzo deve essere posto in condizioni di far sentire il suo parere;
- che anche il soggetto disabile deve essere integrato nella società sviluppando le sue potenzialità;
- che la devianza sociale dovuta per lo più a cause estranee a responsabilità individuali; non si supera attraverso emarginazioni e segregazioni che lasciano insoluti tutti i problemi, ma con una intensa opera di recupero che deve svolgersi in una libertà protetta ricostruendo quell'itinerario educativo che al minore è spesso mancato. In questo quadro legislativo vanno inserite le poche leggi che in materia minorile sono state approvate nell'ultimo biennio.

Certo, sarebbero state opportune più ampie e significative modifiche per rendere sempre più puntuale lo statuto dei diritti del minore e per armonizzare sempre meglio la legislazione italiana con i principi della Convenzione dell'ONU, apportando quei pochi ritocchi che erano necessari. Ma la brevità dell'ultima legislatura ha impedito che fossero presi in considerazione anche corposi e organici progetti di legge presentati in Parlamento; progetti che modificavano contestualmente il codice civile ed il codice penale, le procedure penali e quelle civili, le strutture di protezione giudiziarie e le strutture dei servizi e così realizzavano una riforma secondo linee unitarie e coerenti. Le leggi approvate nell'ultimo biennio che hanno riferimento alla condizione minorile sono state le seguenti:

a) il DPR del 20 aprile 1994, n. 365 ha approvato il regolamento che disciplina il procedimento di autorizzazione all'impiego di minori in lavori nei settori dello spettacolo, mentre il decreto legislativo del 9 settembre 1994, n. 566 ha aumentato le sanzioni già stabilite dalla legge 17 ottobre 1967, n. 977 sulla tutela del lavoro dei fanciulli e degli adolescenti;

b) la legge 30 maggio 1995 n. 203 - di conversione del D.L. 29 marzo 1995, n. 97 sul "riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport"- ha stabilito che le trasmissioni televisive "che contengano immagini di sesso o di violenza tali da poter incidere negativamente sulla sensibilità dei minori" sono ammesse solo nella fascia oraria fra le 23 e le 7 (art. 3, comma 4), prevedendo che della Sezione competente ad esprimere il parere per la concessione del nulla osta per la proiezione in pubblico dei film ex art. 2 legge 21 aprile 1962 n. 161, debbano far parte anche un docente di psicologia dell'età evolutiva, un docente di pedagogia e quattro rappresen-

tanti dei genitori designati dalle associazioni più rappresentative (art 3, comma 7). L'elemento più innovativo di questa legge sta nell'aver sottoposto a revisione non solo i film che escono nelle sale cinematografiche, ma anche le opere a soggetto e i film prodotti per la televisione;

c) la legge 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, che dopo aver affermato che i rapporti di famiglia sono regolati dalla legge nazionale del figlio, prevede tuttavia che in caso di adozione di minori prevalga il diritto italiano, e ciò perché per la nostra legge l'adozione è idonea ad attribuire agli adottati lo stato di figli legittimi (art. 38). E' riconosciuta, inoltre, la giurisdizione italiana in caso di minori stranieri in stato di abbandono in Italia (art 40), non essendo ammissibile che resti privo di tutela un minore che versi in uno stato di forte disagio e di rilevante vulnerabilità;

d) la legge 8 agosto 1995, n. 352, sull'abolizione degli esami di riparazione, che ha previsto una serie di interventi didattici ed educativi "al fine di assicurare il diritto allo studio per tutti gli studenti" (art. 2, modificativo del D.L. 16 aprile 1994 n 297).

e) il decreto legge 18 novembre 1995, n. 489 (ancora non convertito ma reiterato con D.L. 18 gennaio 1996, n. 22) che ha dettato disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione; ha sancito il divieto di espulsione (salvo il caso di motivi di sicurezza) degli stranieri minori di anni sedici e delle donne in stato di gravidanza oltre il terzo mese (art. 7, comma 9); ha previsto che quei figli che la legge italiana considera minori - e dunque, gli infradiciottenni - possano ricongiungersi al genitore straniero che abbia un permesso di soggiorno di almeno due anni, che si trovi in Italia da almeno un anno e che abbia la disponibilità di un alloggio idoneo e di un reddito adeguato (art. 11);

f) la legge 15 febbraio 1996, n. 66 dettante norme contro la violenza sessuale che aumenta sensibilmente le pene se la vittima è un minore di quattordici anni (o di sedici anni quando il colpevole sia legato da vincoli di parentela o di vigilanza e custodia del minore) (art. 5); ribadisce che il colpevole non può invocare a propria scusa l'ignoranza dell'età della persona offesa (art. 7); esclude la vecchia formula del delitto di corruzione di minorenni, la causa di non punibilità costituita dal fatto che il minore fosse "persona moralmente corrotta" (art. 6); prevede che la testimonianza della persona minore di sedici anni possa avvenire con incidente probatorio (ovvero, non in dibattimento) (art. 13) ed anche in luogo diverso dal

tribunale, cioè presso strutture specializzate o presso la stessa abitazione del minore (art. 14);

g) per il suo valore sostanzialmente normativo deve essere anche segnalata la sentenza 27-28 aprile 1994, n. 168 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 17 e 22 (e dei collegati artt. 69, 4° comma e 73, 2° comma) del codice penale nella parte in cui non escludono l'applicazione della pena dell'ergastolo al minore imputabile.

Non può, però, essere taciuto il carattere settoriale delle suddette normative e, talvolta, il carattere non pienamente coerente di alcune delle disposizioni introdotte: non può però essere contestato che il filo conduttore delle varie norme sia la tutela del minore.

Qualche rilievo in proposito sembra opportuno:

1. Non si può fare a meno di rilevare che, per il rilascio dell'autorizzazione alla partecipazione di minori nella preparazione o rappresentazione di spettacoli o riprese cinematografiche di cui al DPR 365/94, si prevede che - fatto salvo il principio che "non si tratti di lavoro pericoloso per l'integrità fisica e biopsicologica" del minore, che il lavoro "non si protragga oltre le ore 24" e che sussistano "le condizioni necessarie ad assicurare la salute fisica e la moralità del minore"-l'Ispettorato provinciale del lavoro è tenuto a concedere l'autorizzazione richiesta, "quando vi sia l'assenso scritto dei genitori o del tutore". Non sembra che il sistema scelto sia certamente il più sicuro per realizzare la migliore tutela del minore: i genitori non sempre sono in grado - per motivi economici o di prestigio - di valutare con serenità quale sia, nel concreto, l'interesse del loro figlio e ciò anche con riguardo al fatto che la norma non distingue i minori per fasce d'età, ma considera, tutti insieme, "i minori di età inferiore ai 15 anni e fino al compimento dei 18" e gli Ispettorati del lavoro non appaiono gli organismi più idonei a valutare gli aspetti non meramente sanitari, ma anche psicologici dell'impiego del minore in spettacoli che spesso rappresentano situazioni di vita scabrose o comunque traumatiche.

2. Neppure la legge, n. 203/95 può essere assunta come la più idonea a tutelare i minori nei confronti di spettacoli televisivi violenti o particolarmente capaci di incidere sulla loro personalità e sensibilità. Lo stabilire solo

che la programmazione televisiva non protetta avvenga tra le ore 23 e le ore 7 non assicura che minori non vi assistano mentre le tecniche moderne permetterebbero un ben più incisivo intervento.

3. Le disposizioni in tema di immigrazione (per ultimo, il D.L. n 22/96), se appaiono meritorie per quanto riguarda il divieto di espulsione dei minori di sedici anni e delle gestanti, risultano manchevoli allorché non prevedono che cosa succeda qualora i genitori o uno dei genitori venga espulso, ad esempio per difetto o per scadenza del permesso di soggiorno. Sicché ancora si riproporrà il ruolo di supplenza svolto dalla magistratura: è da segnalare in proposito che il Tribunale per minorenni di Ancona è intervenuto più volte per disporre che il figlio non venisse separato dal genitore - e che, dunque, costui dovesse rimanere in Italia per poterlo accudire - non essendo consigliabile che il minore fosse "rimandato" nella sua patria senza risorse ed in zona di guerra. E tutto ciò applicando direttamente l'articolo 9 della Convenzione di New York del 1989.

4. La legge n. 352/95 detta una serie di interventi al fine di garantire il diritto allo studio per tutti gli studenti.

Ma il limite della legge è che essa si rivolge a coloro che, con maggiore o minore profitto, frequentano un corso di studio, mentre il problema è quello di recuperare, soprattutto in certe zone del nostro Paese, coloro che hanno abbandonato la scuola.

5. La legge n. 66/96 sulla violenza sessuale, che pure presenta notevoli aspetti positivi, lascia qualche perplessità nella norma, che appare ambigua, secondo cui si considerano non punibili i rapporti sessuali con minori di anni 14, che però ne abbiano più di 13, sempre che il partner non sia superiore in età di più di tre anni.

Inoltre, la disposizione (art. 13) per la quale può essere disposto che la testimonianza della vittima infrasedicenne avvenga con incidente probatorio (e, dunque, anche al di fuori di una situazione di non rinviabilità della prova) e non in un'aula di giustizia - e, perciò, anche presso l'abitazione della stessa vittima - non è in grado di realizzare una compiuta tutela del minore oggetto di violenza, posto che non prevede che, oltre al P M ed all'indagato, la richiesta che si proceda con incidente probatorio possa provenire dalla persona offesa.

2. L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

Anche nella azione dell'amministrazione centrale dello Stato a protezione e promozione dei minori e dei loro diritti devono essere registrati, accanto ad elementi certamente positivi, anche carenze che non vanno nascoste. Tutti i ministeri - direttamente o attraverso i loro organismi periferici - trattano materie strettamente connesse con le problematiche minorili oppure materie che comunque hanno ripercussioni sulle condizioni di vita dell'infanzia. Esamineremo più avanti alcune delle attività svolte dai Ministeri più coinvolti in un'azione a diretta tutela dell'infanzia. Qui ci sembra essenziale premettere alcuni rilievi di carattere generale.

A) La distribuzione delle competenze in materia di tutela e promozione minorile tra una pluralità notevole di organi amministrativi centrali non sembra assicurare un efficace sistema di interventi a favore dei minori. Questo innanzi tutto perché le competenze talvolta si sovrappongono o si duplicano con una certa confusione e con qualche non irrilevante interferenza; perché talvolta non è possibile identificare chiaramente quale debba essere l'amministrazione di riferimento specie per i problemi nuovi che emergono nel settore minorile; perché è difficile realizzare efficaci coordinamenti tra amministrazioni che tendono non infrequentemente a difendere strenuamente le proprie competenze e le proprie autonomie o a dilatarle eccessivamente, perché spesso le logiche centralistiche delle amministrazioni nazionali tendono a sovrapporsi - e a vanificarne sostanzialmente gli obiettivi - a quel progetto istituzionale secondo cui devono essere incardinate e realizzate dall'Ente locale - il più vicino alle realtà esistenziale del minore e quindi il più capace a comprenderne le esigenze e i bisogni e ad attivare le risorse necessarie per risposte esaustive - le funzioni in materia di tutela e promozione della personalità minorile.

B) Tranne che nel Ministero di Grazia e Giustizia, le competenze e gli interventi in materia minorile non sono attribuite ad un unico Ufficio centrale, specializzato nella trattazione dei problemi minorile di competenza del ministero: da ciò una scarsa attenzione nell'azione degli organi ministeriali allo specifico minorile; la mancanza di organiche notizie sulla condizione infantile e adolescenziale; la possibilità che leggi di settore non tengano in alcun conto l'impatto che esse possono avere sul mondo

minorile; la insufficiente identificazione tempestiva dei problemi emergenti. Sarebbe fortemente auspicabile che, in una riorganizzazione dei Ministeri fosse prevista in via prioritaria la istituzione di questi uffici. Comunque, se non fosse possibile istituire in ogni Ministero uffici minorili, sarebbe quanto meno opportuno che presso l'Ufficio di Gabinetto dei singoli Ministri fosse previsto un organo preposto al coordinamento dell'attività dei vari uffici che hanno una certa competenza anche in materia minorile, assicurando a tale organo una specifica preparazione nelle globali tematiche minorili.

C) Sarebbe anche necessario - ove non fosse possibile, come pure sarebbe auspicabile, riaccorpate competenze disperse secondo principi di organicità e razionalità e non sulla base di occasionalità o di auto-attribuzioni di competenze nuove - che 'fosse prevista una funzione di coordinazione delle attività dei vari Ministeri competenti, dotando l'organo di coordinamento di reali poteri di unificazione nelle strategie a favore dell'infanzia.

D) Infine è da sottolineare come l'aver identificato per anni, nel nostro paese, le politiche sociali solo come politiche del lavoro o come politiche della sanità, ha determinato la loro collocazione istituzionale in un ambito "lavoristico" o sanitario con la conseguenza di una grave mancanza di specializzazione sul campo e la carenza di adeguati livelli di coordinamento e razionalizzazione degli interventi locali e nazionali. Inoltre, per quanto riguarda le politiche minorili, è da rilevare che la galassia scolastica ha costituito per molti un comodo alibi. Si sono infatti scaricate su questo costosissimo sistema una serie di compiti e di funzioni, dapprima ghiottamente assorbiti in nome della missione educativa e poi inevitabilmente rinsecchiti in assenza di un progetto organico in grado di determinarne i confini e le peculiarità rispetto ad altre agenzie, che non avrebbero dovuto sentirsi sollevate dall'onere di partecipare all'azione educativa. Un raccordo è mancato anche sul piano dell'amministrazione tra autorità centrali e autorità locali: è così avvenuto, paradossalmente, che a livello locale, pur se con molte difficoltà dovute all'incompletezza del decentramento amministrativo, si è venuta sviluppando una cultura, ed una prassi d'intervento, non coincidenti con le competenze che, a livello centrale, erano esercitate dal Ministero del Lavoro e da quello della Sanità. Questa situazione ha prodotto conseguenze gravi specie per quanto attiene

la nostra partecipazione nel settore dell'esclusione sociale a livello dell'Unione Europea, con grave nocumento sia sul peso ed il ruolo internazionale del nostro paese, sia sulla scarsa capacità normativa ad utilizzare finanziamenti per progetti nel settore. Appare opportuno indicare alcuni interventi posti in essere negli ultimi anni da quei Ministeri che più direttamente sono impegnati nel settore dell'infanzia.

A) Attività del Ministero per la Solidarietà Sociale

Il Dipartimento degli Affari Sociali, istituito con Decreto del presidente dei Consiglio dei Ministri 13 febbraio 1990, n° 109, ha la funzione di provvedere agli adempimenti riguardanti il coordinamento delle iniziative inerenti le problematiche sociali emergenti con particolare riferimento all'immigrazione extracomunitaria, alle emergenze di soccorso verso popolazioni vittime di conflitti bellici, ai servizi sociali, alle politiche della famiglia, dell'anziano, dei minori e dei disabili. Sono inoltre di competenza del Dipartimento i rapporti con gli organismi di settore, italiani ed esteri; l'associazionismo sociale e il volontariato, l'utilizzo degli obiettori di coscienza, la tossicodipendenza e i rapporti con le comunità terapeutiche e la gestione del fondo nazionale di lotta alla droga; l'attrezzatura di una banca dati del sociale.

In particolare va ricordata l'istituzione, nel 1995, dell'"Osservatorio sui problemi dei minori" e del "Centro di tutela dell'infanzia". L'Osservatorio ha i compiti di definire le priorità di intervento nel campo della tutela dei minori, di elaborare e promuovere linee di indirizzo operativo e progetti-pilota per l'attuazione di programmi di intervento a favore dei minori, di coordinare gli interventi delle varie amministrazioni pubbliche interessate. "Braccio operativo" dell'Osservatorio è il Centro nazionale per la tutela dell'infanzia, che ha compiti di ricerca, documentazione e analisi dei dati statistici, legislativi, giurisprudenziali e bibliografici relative alle problematiche minorili, nonché di attivazione di iniziative culturali anche al fine di far emergere quegli aspetti su cui il legislatore è chiamato ad intervenire.

B) Attività del Ministero della Pubblica Istruzione

Questo Ministero si è innanzitutto impegnato per contrastare il fenome-

no della dispersione scolastica: ha istituito un Osservatorio nazionale e Osservatori provinciali.

Vanno anche segnalate le seguenti iniziative:

- l'istituzione di un ruolo carcerario nella scuola elementare per assicurare la funzione di scolarizzazione anche nei complessi carcerari nonché la realizzazione (Progetto Rebibbia) di laboratori permanenti nelle carceri con particolare riferimento all'intervento sulle detenute madri e sui detenuti padri: particolare cura è stata dedicata alla formazione degli operatori scolastici nell'ambito carcerario;

- l'istituzione di posti di scuole in ospedale per assicurare una certa continuità scolastica anche ai bambini ricoverati; è particolarmente da sottolineare il Protocollo d'intesa tra Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero Sanità, Anci e Telecom Italia per attivare un progetto di teledidattica con l'uso di stazioni multimediali al fine di garantire il diritto allo studio al minore ospedalizzato;

- l'inserimento nelle scuole elementari dei minori stranieri sfollati da zone di guerra e per attivare con priorità progetti di accoglienza e recupero;

- l'istituzione di corsi di alfabetizzazione preordinati al conseguimento della licenza elementare per coloro che hanno superato i quindici anni; attività di educazione alla salute e prevenzione delle tossicodipendenze;

- l'integrazione dei soggetti handicappati;

- la realizzazione di un programma per l'educazione alla salute, intesa nel senso più ampio del termine, secondo la ben nota definizione dell'Oms. Vari interventi sono stati posti in essere in un vasto arco temporale con i progetti: "Giovani" (ha coinvolto 2.682 unità scolastiche superiori pari al 69 per cento del totale e 967.053 studenti pari al 39 per cento di tutti gli studenti); "Ragazzi 2000" (ha coinvolto 2.815 unità scolastiche elementari pari al 58 per cento del totale e 4.220 unità scolastiche delle medie pari al 70 per cento; quindi 896.967 alunni elementari pari al 34 per cento del totale e 860.982 alunni delle medie pari al 46 per cento del totale); "Arcobaleno" (ha coinvolto 1.917 unità scolastiche materne pari al 14 per cento del totale e 228.870 alunni pari al 26 per cento); "Genitori" (ha coinvolto 451.709 genitori nelle elementari; 352.546 genitori nelle medie e 48.513 nelle scuole secondarie); "Centri di informazione e consulenza CIC" (1.811 Centri formalizzati e 736 Centri non formalizzati) mediante cui è stata

iniziata l'esperienza dei "Progetti Educativi d'Istituto PEI".

C) Attività del Ministero di Grazia e Giustizia

L'Ufficio Centrale per la giustizia minorile del Ministero di Grazia e Giustizia ha svolto principalmente un'attività nel settore penale oltre che nell'ambito civile, per le adozioni internazionali e, come Autorità Centrale, per la sottrazione internazionale di minori.

Il nuovo processo penale minorile tende, anche all'interno dell'esperienza penale, a garantire la continuità e la prontezza delle risposte ai bisogni e ai diritti del minore, tra i quali, essenzialmente:

- il diritto ad avere una rapida definizione giudiziaria;
- il diritto ad essere riconosciuto come soggetto protagonista attivo, quindi ad essere adeguatamente informato e ad avere una assistenza affettiva e psicologica;
- il diritto ad avere interlocutori "specializzati" (operatori sociali, polizia, ecc) che sappiano quindi riconoscere i suoi bisogni e valutare la sua personalità;
- il diritto ad avere una particolare tutela della sua personalità nel contesto processuale (dibattimento a porte chiuse, allontanamento del minore in situazioni particolari, casellario per minorenni, divieto di pubblicazioni di notizie ed immagini, ecc); .
- il diritto ad avere risposte articolate, differenziate, costruite su criteri di elasticità, di duttilità e di adeguatezza alle esigenze della sua personalità e del suo sviluppo sociale, nonché sull'attivazione e sull'utilizzo delle risorse del suo contesto di appartenenza;
- il diritto di confrontarsi con l'esperienza della pena detentiva solo quando ogni altra misura risulti inefficace e comunque solo per la durata minima necessaria;
- il diritto ad avere risposte che si sappiano adeguatamente confrontare con le sue capacità e con i suoi limiti e che possano favorire e stimolare il suo processo di responsabilizzazione.

La politica di intervento dell'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile si è posta, pertanto, come obiettivo primario quello di limitare gli interventi restrittivi della libertà personale ai casi più "problematici", sia in relazione

alle tipologie di reato che alle difficoltà personali, relazionali e sociali che il ragazzo presenta, potenziando le forme di intervento alternative alla detenzione. In particolare, l'Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile ha cercato di promuovere una politica dell'intervento che fortemente sostenga misure ed istituti quali la sospensione del processo e messa alla prova; le misure cautelari non detentive (prescrizioni, permanenza in casa, collocamento in comunità), le misure alternative e sostitutive della detenzione. In particolare:

a) Il servizio sociale per minorenni, che interviene a favore di minorenni nell'ambito della competenza penale dell'Autorità Giudiziaria Minorile, tende ad accompagnare il minore, la famiglia, il gruppo attraverso un processo di cambiamento, consentendo loro di sviluppare le proprie risorse personali e familiari e di conoscere ed utilizzare quelle istituzionali e comunitarie. A questo scopo il Servizio Sociale della Giustizia modula la funzione di aiuto e quella di controllo in relazione alle esigenze educative del minorenne ed alla fase processuale, nell'interesse del soggetto e della collettività.

Le attività istituzionali del Servizio vengono individuate in:

- interventi finalizzati alla conoscenza delle condizioni e delle risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minorenne al fine di contribuire, anche con ipotesi progettuali, al processo di decisione dell'Autorità Giudiziaria Minorile;
- elaborazione ed attuazione di piani di intervento individualizzati che, attraverso il processo di aiuto, attivino percorsi di crescita e di responsabilizzazione del ragazzo;
- assistenza al minorenne in ogni stato e grado del procedimento penale, intesa sia come attività del Servizio finalizzata ad offrire al minore elementi di chiarificazione e consapevolezza rispetto alla sua vicenda giudiziaria che come trasmissione di conoscenza all'Autorità Giudiziaria per favorire la congruità della decisione giudiziaria;
- interventi di aiuto, sostegno e controllo nella fase di attuazione del provvedimento dell'Autorità Giudiziaria in accordo con gli altri Servizi Minorili della Giustizia e del territorio;
- verifica degli interventi in relazione ai piani formulati ed ai risultati

ottenuti;

- promozione del processo di responsabilizzazione della famiglia e di sviluppo delle potenzialità in essa presenti;
- favorire lo sviluppo delle capacità di gruppi e della comunità di valorizzare le risorse esistenti ed attivarsi per trovare soluzioni ai problemi;
- favorire l'impegno culturale ed operativo della comunità locale nei confronti delle problematiche minorili collaborando con i Servizi sociali dell'Ente locale, con il privato sociale ed il volontariato alla valorizzazione delle risorse comunitarie ed alla predisposizione di piani di intervento integrato di prevenzione secondaria e terziaria;
- promozione e partecipazione ad attività di studio, di ricerca e di consulenza in merito alla prevenzione della devianza minorile, nonché alla definizione delle politiche sociali locali a tutela dei diritti dei minorenni.

b) Gli Istituti Penali per i minorenni hanno finalità identificabili nella:

- esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria;
- garanzia dei diritti soggettivi dei minori: diritto alla salute ed alla crescita armonica sia fisica che psicologica; diritto all'istruzione e al lavoro, diritto alla socializzazione e alle attività ludiche; diritto a non avere interrotti i processi educativi in atto e a mantenere i legami con le figure significative;
- attivazione di processi di responsabilizzazione e di promozione umana del minore anche attraverso l'ordinato svolgimento della vita comunitaria.

Al perseguimento di dette finalità concorrono gli altri Servizi Penali Minorili e i Servizi di assistenza degli Enti locali, attraverso modalità operative che privilegiano l'interdisciplinarietà, la multiprofessionalità e la interconnessione delle risorse comunitarie.

Rispetto ai diritti sopra enunciati, che potremmo in estrema sintesi definire come diritti all'istruzione, al lavoro, alla socializzazione, alle attività ludiche, l'Ufficio sta da tempo cercando di affermare un orientamento che prevede la programmazione, l'organizzazione e la realizzazione di un sistema di attività (peraltro tra loro collegate) da attuare in stretto collegamento con le risorse del territorio. Al fine di garantire i diritti e soddisfare i bisogni dei minori ristretti, negli I.P.M. vengono organizzate attività scolastiche professionali, di animazione culturale, sportiva e ricre-

ativa con la funzione di stimolare lo sviluppo, la maturazione e la crescita dei minori in detenzione. Vengono anche privilegiate e valorizzate tutte le occasioni che consentono momenti di integrazione affinché il coinvolgimento e l'attiva partecipazione stimoli nei minori lo spirito di iniziativa e potenzi il processo di autostima.

c) I Centri di prima accoglienza ospitano i minori arrestati o fermati fino all'udienza di convalida. Detti Centri, attraverso gli operatori che li svolgono la propria attività professionale;

- assicurano rapporti sistematici con l'Autorità Giudiziaria procedente, fornendo alla stessa i primi elementi di conoscenza dei minori, della loro situazione personale, familiare e sociale e le prime indicazioni sulle risorse e prospettive delle strutture e Servizi territoriali disponibili ad occuparsene o ad accoglierli;

- svolgono nei confronti dei minori arrestati, fermati e accompagnati attività di sostegno e chiarificazione, nonché di assistenza in sede di convalida e giudizio a norma degli artt. 6 e 12 del D P R 448/88;

- attivano gli altri Servizi Minorili dell'Amministrazione e quelli del territorio di appartenenza dei minori;

- prendono immediati contatti con le loro famiglie;

- preparano in modo adeguato, la loro dimissione dal Centro o l'eventuale trasferimento ad altri Servizi o strutture;

- seguono i minori in misura cautelare non detentiva coordinandosi con gli Assistenti Sociali ed i servizi territoriali;

d) La "Comunità", in sintonia con la normativa, è uno dei Servizi Minorili finalizzato all'applicazione di quanto previsto agli artt 18, 22 e 36 del DPR 448/88.

Per quanto concerne le comunità statali, sono in numero di 6, gestite in collaborazione con associazioni del privato sociale. L'Ufficio, oltre ad organizzare proprie Comunità, stipula, tuttavia, convenzioni con comunità private, associazioni e cooperative. In questo caso la funzione dei Servizi Minorili non è soltanto di controllo, ma soprattutto di sostegno alle problematiche ed alle difficoltà del minore e della sua famiglia.

Il modello d'intervento tende a realizzare iniziative capaci di individua-

re, stimolare e valorizzare le potenzialità dei giovani, sostenendo il processo di crescita e di maturazione. Gli interventi degli operatori sono finalizzati ad offrire un codice di comportamento e di vita volto al reinserimento sociale del giovane con particolare attenzione ai rapporti con la famiglia e all'ambiente di provenienza creando, comunque, una fitta rete di collegamento con il contesto di appartenenza.

La struttura delle comunità, ai sensi dell'art. 10, primo comma, del D. lgs. 272/89, è organizzata su dimensioni familiari (10 posti) ed ha una utenza mista (penale e non).

e) Il Centro Diurno polifunzionale del "Filangeri" di Napoli costituisce l'unico esempio, sul territorio nazionale, di un servizio sperimentale che si caratterizza come struttura finalizzata all'attuazione di misure cautelari non detentive e di misure alternative e sostitutive alla detenzione. Il Centro può essere frequentato anche da ragazzi cosiddetti "a rischio" segnalati dal Servizio Sociale del Comune di Napoli, previa autorizzazione del Magistrato di Sorveglianza.

Nel contempo i ragazzi con prescrizioni penali, una volta usciti dal circuito della Giustizia Minorile, possono continuare la frequenza delle attività del Centro. I ragazzi "a rischio" per i quali si è conclusa l'esecuzione penale sono a carico del Comune, quelli del penale a carico dell'Amministrazione della Giustizia. E' prevista una integrazione interistituzionale tra Comune e Amministrazione della Giustizia con una gestione coordinata tra il Centro di Giustizia Minorile di Napoli e tutti gli Enti pubblici interessati alle problematiche minorili.

Le attività sociali integrate richiamano ad un forte impegno le due Amministrazioni, sia sul piano operativo (integrazione degli operatori sociali del Comune di Napoli con operatori del Servizio Diurno Filangeri), sia sul piano amministrativo. Inoltre, dal 1991 nel progetto è stata inserita una comunità gestita in convenzione con un'associazione del privato sociale.

Nonostante le difficoltà che detta sperimentazione ha incontrato nella gestione per vincoli amministrativi e procedurali, si ritiene di sottolineare la validità della polifunzionalità del Servizio, che abbracciando una utenza diversa per posizione giuridica, età e provenienza territoriale, offre sul piano operativo diverse proposte in vari settori formativi in un contesto deistituzionalizzante e valorizza sul piano trattamentale l'aspetto educativo.

f) Gli interventi per la messa alla prova vedono particolarmente impegnati gli operatori dei servizi della Giustizia, in collaborazione con quelli dell'Ente locale, ed in particolare gli assistenti sociali, nella predisposizione di progetti di intervento che rendano efficace l'applicazione di tale istituto giuridico.

I progetti di messa alla prova devono essere diversificati e adatti alle risorse di ogni singolo soggetto e alla base di ogni percorso di prova devono essere valutate le potenzialità positive che possono svilupparsi tramite una assunzione di responsabilità da parte del ragazzo. Attraverso attività ed esperienze scolastiche e di formazione professionale si organizza una vasta rete di relazioni e risorse per mobilitare energie in funzione del programma da attuare.

g) Le progettualità e le sperimentazioni. Al fine di arginare i fenomeni di adesione alla criminalità organizzata nelle regioni meridionali, l'Ufficio è impegnato a sostenere attraverso i propri Centri per la Giustizia Minorile e in collaborazione con le Regioni di quelle aree geografiche, specifici interventi di prevenzione della delinquenza e di risocializzazione dei minori già coinvolti in area penale, in attuazione dell'art. 4 della legge 216/91 così come modificata.

Per il raggiungimento di un idoneo livello tecnico ed organizzativo nell'impostazione e nella realizzazione dei progetti sono stati predisposti adeguati strumenti metodologici per il sostegno, la consulenza e verifica dei progetti presentati ed approvati. I servizi realizzati sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- Centri di Aggregazione e polifunzionali;
- inserimenti lavorativi tramite erogazione di borse lavoro a minori ed incentivi ad artigiani;
- attività di sostegno ai minori attraverso l'utilizzo di specifiche professionalità quali gli educatori di strada e gli educatori domiciliari;
- attivazione di comunità residenziali;

In particolare con i Centri di Aggregazione e polifunzionali, si è inteso rispondere all'esigenza di offrire uno spazio socioeducativo con attività di sostegno scolastico e di gestione del tempo libero a minori che nell'ambito familiare o presso le altre agenzie di socializzazione non possono usufruire

di punti di riferimento educativi ed affettivi validi.

Ciò per:

- assicurare opportunità di sostegno a minori e gruppi di minori direttamente nel loro ambiente naturale di vita;
- stimolare la crescita attraverso un rapporto stabile con le figure degli operatori coinvolti nel progetto;
- creare un ambiente pedagogicamente valido dove il minore possa trascorrere parte della giornata lontano da situazioni esterne, spesso fortemente a rischio;
- aiutare i ragazzi a realizzare un corretto inserimento sociale e lavorativo;
- promuovere la collaborazione attiva e l'impegno diretto attorno al progetto, delle forze sociali e delle piccole e medie imprese artigiane disponibili all'inserimento dei minori in attività lavorative.

h) I rapporti di collaborazione con associazioni del privato sociale e del volontariato. Tra le linee di indirizzo che l'Ufficio si è posto vi è anche quella della promozione di interventi che aiutino a razionalizzare ed ottimizzare le risorse esistenti, individuando strumenti idonei al miglioramento dell'organizzazione di tutti i Servizi. In particolare, per quanto concerne l'organizzazione delle attività socioeducative, sono state attivate una serie di iniziative con Associazioni del territorio, Enti, Cooperative e Volontariato sociale formalizzando rapporti di collaborazione per la gestione di programmi di attività ricreative e culturali. In tale ottica, viene seguita con particolare attenzione la sperimentazione proseguita ed ampliata con la UISP (Unione Italiana Sportiva per Tutti) nel 1995 sia all'interno dell'I. P. M. , sia sul territorio, per offrire attività di animazione sportiva ai ragazzi ristretti ed adeguati interventi ai giovani sottoposti a misure cautelari non detentive. Nella convinzione di dover affiancare alle attività sportive anche momenti significativi di animazione culturale, ricreativa e teatrale, è stato siglato il protocollo d'intesa con l'Aics (Associazione Italiana Cultura e Sport).

Per quanto riguarda l'utilizzo del volontariato, va ricordato che la Commissione Nazionale Consultiva del Ministero di Grazia e Giustizia per i rapporti con le Regioni e gli Enti locali ha approvato nel marzo 1994 il documento "partecipazione sociale ed esecuzione penale - Linee di indirizzo in materia di volontariato". In applicazione dei principi in esso contenuti

è stata sottoscritta con la Fondazione Nazionale per il Volontariato un protocollo d'intesa che prevede modalità di collaborazione omogenee, tra i Servizi minorili e le Associazioni, su tutto il territorio nazionale.

D) Attività del Ministero degli Interni

In attuazione dell'iniziativa denominata "Progetto Adolescenti" sono state attivate iniziative di prevenzione del disagio giovanile e, in particolare, di quella forma che trova espressione nella tossicodipendenza. Nella filosofia generale del Progetto, elemento caratterizzante è stato il metodo di lavoro. Gli adolescenti non sono stati considerati solo come i "destinatari" degli interventi, ma anche come soggetti della progettazione degli stessi, nella convinzione che fosse necessario non solo progettare "per", ma soprattutto "con" gli adolescenti. Tale metodo ha favorito l'assunzione di responsabilità, lo sviluppo della capacità propositiva e decisionale e del protagonismo connesso all'età dei partecipanti al progetto.

L'ambito territoriale nel quale si sono svolte le sperimentazioni ha riguardato circa 30 realtà comunali, di cui più della metà collocate nel Sud, essendosi intravisto nel Comune il soggetto primario, anche se non esclusivo, ove condurre le iniziative, in un corretto rapporto fra Stato ed Ente locale. Questo rapporto ha esaltato entrambi i soggetti: il Ministero si è posto come promotore delle iniziative, ha delineato indirizzi unitari e svolto opera di coordinamento, mentre gli Enti territoriali hanno sviluppato, accrescendole, le sperimentazioni proposte, facendo "gemmare" numerose altre iniziative in un numero consistente di micro-progetti locali.

L'Osservatorio permanente sul fenomeno droga, istituito nel giugno del 1984 dal Comitato di coordinamento nazionale antidroga, ha la finalità di creare un costante e aggiornato supporto informativo nel settore delle tossicodipendenze, fornendo dati, notizie e riscontri sull'andamento del fenomeno, non solo in riferimento ai soggetti coinvolti, ma anche alle strutture, ai servizi interessati e allo stato di applicazione della normativa.

Sui dati raccolti si basa anche l'elaborazione della Relazione sullo stato delle tossicodipendenze in Italia, sulle strategie adottate e sugli obiettivi raggiunti e sugli indirizzi futuri, che viene presentata annualmente dal Governo al Parlamento, come pure la Relazione che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Famiglia e della Solidarietà Sociale, presentata in occasione della Giornata mondiale delle Nazioni

Unite sulla droga e della Conferenza nazionale triennale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope.

L'Osservatorio si avvia, inoltre, a divenire l'interlocutore privilegiato nell'ambito dell'Unione Europea sul fenomeno droga. Infatti esso, nell'estate del '95, è stato individuato dal Comitato di coordinamento nazionale antidroga, quale "punto di riferimento e di coordinamento nazionale tecnico-informativo" nei rapporti con l'Osservatorio europeo sulle droghe e tossicodipendenze (OEDT), istituito nel '93 con sede a Lisbona. In tale veste l'Osservatorio è il referente, a livello nazionale, per la realizzazione della Rete informatica europea sulle tossicodipendenze (c. d. Reitox)

Per quanto riguarda la legge, n. 216/91 sugli interventi in favore dei minori soggetti a rischio di coinvolgimento in attività criminose, vengono qui di seguito riportati i dati forniti dal Ministero.

E) Attività del Ministero della Sanità

Nell'ambito della programmazione sanitaria, il Piano Sanitario nazionale per il triennio 1994/96 (DPR 1 marzo 1994, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 luglio 1994, n. 171 Suppl. ordinario), base fondamentale per la formulazione dei Piani Sanitari Regionali, individua la tutela materno infantile tra i temi prioritari costituendo il Progetto Obiettivo 5 A. Esso prevede, oltre ad interventi di politica sanitaria, anche importanti interventi sotto l'aspetto socio - sanitario ed in particolare:

- l'umanizzazione dei servizi sanitari;
- l'individuazione di un'area per l'assistenza pediatrica con caratteristiche strutturali e logistiche adeguate alle esigenze psico-fisiche proprie dell'età evolutiva e con personale con competenza e formazione di tipo pediatrico;
- il potenziamento dei servizi ambulatoriali e semiresidenziali;
- la deospedalizzazione delle attività pediatriche, mediante il potenziamento della rete consultoriale, della pediatria di comunità e di libera scelta.

Il progetto obiettivo, inoltre, intende perseguire la definizione normativa del Dipartimento materno-infantile delle ASL, aumentare le attività di prevenzione e di educazione sanitaria, ridurre numericamente le strutture pediatriche di ricovero di pediatria generale riconvertendole verso l'assi-

stenza a patologie gravi o in espansione, intervenire sull'adolescenza attraverso centri per adolescenti, istituire presso il Ministero della Sanità, Istituto Superiore di Sanità, i Registri epidemiologici nazionali (con priorità per le malformazioni congenite, i tumori infantili e le leucemie, l'insufficienza renale cronica, l'immunodeficienza, l'ipotiroidismo, la fenilchetonuria), predisporre un protocollo tecnico-scientifico per il monitoraggio della gravidanza.

A tutela della maternità responsabile e della gravidanza, anche in riferimento alla problematica relativa alla mortalità perinatale e neonatale ed al fine di razionalizzare l'organizzazione dei servizi ostetrici e dell'assistenza al neonato e le modalità di assistenza al parto nelle strutture pubbliche e private, nel 1995 è stata istituita presso il Ministero della Sanità la "Commissione di Studio per l'assistenza della gravidanza, al parto ed al periodo perinatale".

In particolare la Commissione ha elaborato i seguenti documenti:

- Linee guida in materia di protocolli diagnostici degli esami non sottoposti a partecipazione di spesa in gravidanza;
- Linee guida per la realizzazione di Piani sanitari sull'assistenza perinatale ospedaliera;
- Prospettive di riqualificazione dei consultori familiari.

In attuazione della legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate (legge 5. 2. 1992, n. 104), il Ministero della Sanità ha emanato, con DPR del 24 febbraio 1994, l'Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle Unità Sanitarie Locali, in materia di alunni portatori di handicap.

Inoltre è in via di perfezionamento un altro Atto di indirizzo e coordinamento per gli interventi preventivi e precisamente in materia di diagnosi precoce delle malformazioni ed obbligatorietà del controllo per l'individuazione ed il tempestivo trattamento dell'ipotiroidismo congenito, della fenilchetonuria e della fibrosi cistica.

Nella programmazione degli interventi e degli strumenti operativi mirati a fornire informazione ed educazione sanitaria, il Ministero della Sanità, già da diversi anni, ha svolto varie iniziative in tema di tutela della salute del bambino e della donna con diffusione di differenti strumenti informa-

tivi. Il Programma Piano infanzia è diretto alla tutela della salute del bambino attraverso la trattazione prioritaria di tre argomenti: l'abuso all'infanzia, l'obesità infantile e le vaccinazioni facoltative.

Sono stati realizzati diversi strumenti informativo-educativi trattanti le tre tematiche (spots televisivi e radiofonici, tre filmati registrati in un'unica video-cassetta, opuscoli, cartelloni e pieghevoli) e diffusi nei servizi socio sanitari e nel circuito scolastico.

Con il messaggio sull'abuso all'infanzia il fine è di non creare falsi allarmismi nell'opinione pubblica e di indurre essa stessa alla riflessione. L'abuso e la violenza all'infanzia possono avvenire in tutti gli ambienti sociali e culturali e non si esprimono soltanto in percosse ed altre brutalità,

ma anche attraverso parole che possono ferire, minacce ripetute o attraverso il disinteresse continuo nei confronti dei bambini. Il messaggio sull'obesità infantile è rivolto alla prevenzione dell'obesità in età adolescenziale, essendo il rischio di incorrere in patologie ad essa connesse inversamente proporzionale all'età. Il fine del messaggio è, inoltre, quello di sviluppare forme concrete di educazione dietetica dell'intero nucleo familiare.

Il messaggio sulle vaccinazioni facoltative intende sensibilizzare la popolazione sull'opportunità dell'esecuzione di vaccinazioni quali l'antimorbillo, l'antirosolia, l'antipertosse, l'antiparotite, vengono considerate le indicazioni, l'età gestazionale, il ritmo dei richiami, le controindicazioni, il costo - beneficio. Tali vaccinazioni, sono intese non come un dovere, ma come un interesse specifico di controllo di malattie infettive che mantengono risvolti preoccupanti specie per le complicanze che possono comportare.

Il Programma Benessere donna è diretto alla tutela della salute della donna nelle varie epoche della vita.

Tale programma, oltre a diversi strumenti informativi, si è concretizzato nella diffusione di uno specifico opuscolo distribuito attraverso i servizi socio-sanitari e varie istituzioni. Il messaggio di fondo è quello di rafforzare l'attenzione della donna nei confronti della propria salute con il sostegno di tutte le strutture del Servizio Sanitario Nazionale.

Uno dei temi trattato è la gravidanza. Sono forniti, infatti, alcuni consigli per vivere meglio la gravidanza ed il parto come ad esempio gli accertamenti da effettuare prima del concepimento e durante la gravidanza, le norme igieniche da seguire, quando ricoverarsi.

In tema di prevenzioni dell'AIDS, il Ministero della Sanità, sulla base di indirizzi della Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS, ha realizzato, a più riprese, cinque campagne informativo-educative per la prevenzione dell'infezione da HIV a partire dal 1988, l'ultima delle quali iniziata a metà 1995. Le prime tre campagne si sono proposte sostanzialmente l'obiettivo di fornire informazioni sulla malattia, sulle modalità di diffusione dell'infezione, al fine di sensibilizzare e responsabilizzare le persone e in particolare quelle con comportamenti a rischio sulle esigenze della prevenzione.

La quarta campagna ha mirato ad un consolidamento dei messaggi forniti negli anni precedenti, diretti a determinare comportamenti positivi nelle abitudini quotidiane dei singoli; inoltre, ha incluso interventi mirati

per gli adolescenti e i giovani, per le donne in età feconda, per gli omosessuali e i bisessuali, per la donazione ed il buon uso del sangue nei settori della scuola, dello sport e del lavoro.

La programmazione della quinta campagna ha risposto alla necessità di adeguare i messaggi al nuovo contesto sociale caratterizzato da una minore “tensione ideologica”, ma anche da una minore attenzione dell’opinione pubblica, nei confronti del problema AIDS; ha inteso, poi, accentuare il carattere di intervento “mirato” delle singole attività. Una parte delle iniziative è stata rappresentata da azioni di tipo tipicamente “pubblicitario”, mentre una parte considerevole si è svolta sotto forma di “azioni dirette” nei confronti dei destinatari dei messaggi.

La popolazione delle donne in età fertile e gravide, anche se già raggiunta dalla comunicazione destinata al grande pubblico e ai giovani, è stata oggetto di specifiche azioni sul territorio. Un opuscolo informativo, prodotto ad alta tiratura, è stato distribuito tramite le strutture sanitarie.

Particolare attenzione, alla luce dei dati epidemiologici nazionali ed internazionali, è stata dedicata agli adolescenti e giovani (14 e i 24 anni).

L’intera campagna, comprese le attività non specificatamente dedicate a questo target, è stata orientata al mondo dei giovani, sia nelle scelte della tematiche, che degli strumenti (utilizzo di “testimonial” graditi, impiego per la proiezione degli spots delle fasce orarie più specifiche selezione delle testate e delle emittenti radiofoniche più adatte).

Sono stati prodotti una serie di messaggi quali una “agendina” illustrata, contenente le informazioni più rilevanti per la prevenzione, scritte in un linguaggio semplice, accattivante e adatto al target, nonché un opuscolo dedicato ai giovani sportivi, realizzato in collaborazione con il CONI.

Le attività destinate ai giovani hanno potuto avvalersi di unità mobili, affidate ad associazioni del volontariato e operanti, a turno, sull’intero territorio nazionale.

Specifiche iniziative sono state realizzate nel mondo della scuola. Sono stati organizzati quaranta seminari formativi, ai quali hanno preso parte ben quattromila docenti referenti per l’educazione alla salute delle scuole secondarie superiori, realizzati in stretta collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione e con l’Istituto Superiore di Sanità.

Il programma, articolato in una integrazione di relazioni di tipo educativo con interventi di carattere sanitario, ha inteso orientare i docenti ad una metodologia di educazione globale alla salute e alla sessualità, piuttosto che

ad apprendimenti nozionistici sull'AIDS, sulla droga e sulle problematiche che vi sono connesse. Nel corso dei seminari è stato distribuito del materiale didattico, strumento per il lavoro degli insegnanti, ma realizzato tenendo anche in considerazione le esigenze grafiche e di linguaggio degli studenti destinatari ultimi dell'iniziativa.

Gli interventi a livello locale

1. TITOLARITA' E FUNZIONI PER LO SVILUPPO DEI SERVIZI ALLE PERSONE

Gli interventi e i servizi per l'età evolutiva sono in gran parte di competenza degli Enti locali. In particolare alle Regioni spetta il compito di emanare leggi attuative di quelle nazionali, di legiferare nei settori ad esse delegati, di emanare piani regionali e indirizzi riguardanti il funzionamento dei servizi, di definire gli standard operativi, di organizzare la ripartizione dei fondi, di prevedere le forme di controllo sull'attività dei servizi.

Agli enti locali e alle aziende sanitarie locali, istituite dalle Regioni, spetta il compito di gestire i servizi, per erogare interventi di sostegno, di aiuto psicosociale, economico o di altra natura, con modalità di intervento domiciliari, microcomunitarie, consultoriali, residenziali.

All'interno di questo quadro, apparentemente coerente, ci sono non poche contraddizioni. In generale esse possono essere sintetizzate a partire da alcune premesse che ruotano intorno alla domanda: a chi compete e chi in primo luogo deve intervenire per rendere operanti i diritti sociali dei minori. L'attuale distribuzione delle responsabilità è sintetizzata nella figura I.

L'articolazione dei servizi sociosanitari si basa su alcuni fondamenti normativi che negli ultimi 20 anni hanno via via delineato il sistema delle responsabilità politiche e gestionali dei servizi. I passaggi fondamentali, attuativi del testo costituzionale sono la legge 22 luglio 1975, n. 382, con la quale il Parlamento conferiva delega al Governo per l'emanazione di una serie di decreti legislativi finalizzati a completare il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni amministrative previste dall'art. 117 della Costituzione; il DPR 24 luglio 1977, n. 616, che attua il trasferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni amministrative inerenti i settori organici dell'ordinamento amministrativo, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto territoriale; la legge 23 dicembre 1978, n. 833 di riforma sanitaria; la legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali"; la legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di

accesso ai documenti amministrativi”; la legge 11 agosto 1991, n. 266 “legge quadro sul volontariato”; la legge 8 novembre 1991, n. 381 “Disciplina delle cooperative sociali”; la legge 5 febbraio 1992, n. 104 “Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”; il D.Lgs 30 dicembre 1992, n. 502 di istituzione delle aziende sanitarie modificato dal D. Lgs. 7 dicembre 1993, n. 517.

Nel quadro qui sommariamente richiamato c’è una linea evolutiva che collega in modo coerente il DPR 616/77 con la legge 142/90, ma ci sono anche fattori di forte discontinuità con i D.Lgs 502/92 e 517/93. I problemi nascono dalla separazione di titolarità, che è stata introdotta, nell’esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria e di assistenza sociale: la prima (quella sanitaria) attribuita alle Regioni e la seconda ai Comuni.

Le conseguenze maggiori sono meglio riconoscibili quando è richiesto un esercizio unitario, o quantomeno integrato, di queste due funzioni in tutti quei casi in cui la natura dei bisogni lo richiede, in particolare nelle aree ad elevata integrazione sociosanitaria: quella materno-infantile e dell’età evolutiva, quella degli anziani non autosufficienti, delle dipendenze, della salute mentale, della disabilità.

Nella figura 1 queste aree sono indicate con un punto interrogativo, che riassume le domande molto frequenti, nell’operatività quotidiana dei servizi, quando le due sfere di competenza gestionale, quella dei comuni e quella delle aziende sanitarie, non intervengono, pur in presenza di gravi bisogni dei minori, in attesa l’uno che l’altro lo faccia: si provocano in questo modo vuoti di assistenza, di tutela, che, nei casi più urgenti,

sarebbero configurabili nei termini di vero e proprio abbandono istituzionale. E' la stessa legge nazionale, con i D.L.gs 502/92 e 517/93, ad alimentare queste contraddizioni, proprio in forza della separazione delle responsabilità politiche e gestionali in ordine all'esercizio delle funzioni di assistenza sanitaria e sociale: tra le soluzioni per superare le conseguenze della divaricazione potrebbe essere considerata quella di riunificare le due titolarità in capo ad un unico soggetto istituzionale.

Diverso invece è il problema dell'*esercizio* della funzione che, a fronte di un centro unitario di responsabilità politica e di rappresentanza dei bisogni e degli interessi dei cittadini (chiaramente delineata nella L. 142/90), può essere articolato con le modalità più appropriate (aziendali) per una gestione efficiente ed efficace dei servizi.

Nella scelta della modalità gestionali e operative le opportunità sono di diversa natura: vanno dalla gestione diretta alla gestione delegata, passando per formule collaborative intermedie. Il dato che comunque non va perso di vista è la differenza tra *titolarità* e *gestione*, come pure quello della differenza tra responsabilità di tipo *politico* e di tipo *gestionale*.

Questo ha diverse conseguenze sia nella sfera pubblica come pure nella sfera privata. Ad esempio, quando soggetti privati concorrono alla produzione dei servizi alle persone, di fatto entrano nel campo di responsabilità di chi produce beni pubblici, cioè servizi di pubblica utilità, che per loro natura sono soggetti ai controlli e alle garanzie previste a tutela delle persone, in particolare quelle più deboli. E' anche per questa ragione che i soggetti privati che concorrono alla realizzazione di servizi di pubblica utilità sono tenuti ai vincoli di trasparenza e di imparzialità dell'azione amministrativa, previsti dalla L. 241/90.

Alla luce di queste premesse, è una mera illusione ottica parlare di privatizzazione di un servizio quando quel servizio viene realizzato nelle condizioni descritte nell'ultima riga della figura 1, perché esso, entrando nella sfera di influenza di una titolarità istituzionale, concorre alla realizzazione di servizi universalistici e solidaristici, all'interno del sistema di collaborazioni descritte nella figura 2.

Questa premessa ci aiuta a capire le molte contraddizioni, vecchie e nuove, che di fatto nel territorio configurano gradi diversi di protezione e di risposta a bisogni e ai diritti delle persone in minore età.

Contraddizioni a volte esaltate da interventi nazionali che, nonostante la ricca produzione normativa e l'impegno di diverse regioni nel settore,

anticipatrici e all'avanguardia rispetto al livello nazionale, non rispettando il ruolo istituzionale delle Regioni nell'esercizio delle competenze legislative-programmatorie, hanno svolto attività di indirizzo e di coordinamento (legge 216/91, legge sulle tossicodipendenze).

Le responsabilità ovviamente non sono imputabili al solo livello nazionale e non sono attribuibili soltanto alla mancata approvazione di una legge quadro sull'assistenza sociale. Su quest'ultimo aspetto si tratta anzi di aprire la discussione per capire se è più utile approvare una legge quadro caratterizzata in modo *complementare* alla riforma sanitaria, o meglio ancora, pensare ad una norma più organica e semplificativa che, *incorporando* la legge 833/78 e alcuni contenuti dei Dlgs 502/92 e 517/93 diventi un nuovo e più efficace riferimento vincolante per l'unitario sviluppo dei servizi alle persone, in un più armonico sistema di protezione e di sicurezza sociale.

Gran parte delle Regioni non ha ancora provveduto a quanto è stato previsto dall'articolo 3 della legge n. 142/1990, disciplinando la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione e fissando i criteri e le procedure di programmazione. Questo significherebbe vincolare positivamente le modalità di esercizio delle funzioni proprie degli enti locali, avvalendosi di strumenti utilizzabili a questo scopo: la convenzione obbligatoria ai sensi dell'articolo 24, terzo comma, della legge, n. 142/1990, l'accordo di programma di cui all'articolo 27 della legge, n. 142/1990, la definizione delle attività ad elevata integrazione socio-sanitaria, per loro natura non separabili in sede gestionale, come nel caso della tutela maternoinfantile e dello sviluppo in età minorile.

Un'ulteriore contraddizione è insita nei compiti assistenziali assegnati alle Province con la legge, n. 67 del 18 marzo 1993. L'articolo 3 della legge, n. 142/1990, nel tracciare un quadro del circuito della programmazione locale, individua anche le modalità di collaborazione fra gli enti locali (Comuni e Province) e la loro partecipazione ai piani e ai programmi di rilievo regionale e locale.

Questi principi possono essere sintetizzati nel fatto che l'ente Provincia è inserito a pieno titolo nel sistema delle autonomie locali, con riferimento allo "sviluppo sociale ed economico" e che la Provincia concorre, unitamente al Comune, alla determinazione, alla specificazione e alla realizzazione degli obiettivi contenuti nei piani e nei programmi. Emerge quindi che il nuovo sistema delle autonomie locali attribuisce alla provincia un ruolo

significativo nel sistema programmatico locale che deve essere legislativamente specificato dalle Regioni.

Sotto questa nuova luce, delineata dalla L. 142/90, viene meno il significato di una provincia che gestisce in proprio servizi nelle funzioni di fatto residue in tema di ciechi, sordomuti e illegittimi. In attesa di una modifica della normativa, queste funzioni dovrebbero esprimersi in termini di indirizzo e controllo politico, delegando la gestione ai comuni, che già operano organicamente su questo settore, garantendo quindi condizioni di unitarietà, economicità e, soprattutto, di maggiore efficacia agli interventi.

In questa prospettiva ne uscirebbe meglio precisato il ruolo della Provincia, con riferimento ai compiti di programmazione zonale di cui all'articolo 15 della legge, n. 142/1990, ad esempio nel concorrere alla raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali (art. 14, comma 1), verificando la possibilità di accordo di programma relativo alla formulazione di piani di zona dei servizi sociali (art. 27, comma 3), vigilando sull'esecuzione dell'accordo e degli eventuali interventi sostitutivi (art. 27, comma 6), convocando eventuali conferenze di servizi, particolarmente in relazione a momenti di difficoltà o di stallo nella promozione degli accordi di programma, facilitando il coordinamento della programmazione sociale nell'ambito del territorio provinciale, fornendo supporto e consulenza tecnico-amministrativa ai soggetti di terzo settore, con particolare riferimento alle forme di collaborazione con gli enti locali nella realizzazione dei piani di zona.

2. GLI INTERVENTI DELLE REGIONI

Le Regioni italiane hanno impegnato notevoli energie e risorse nel campo degli interventi a favore dei soggetti in età evolutiva, pur in una situazione di non completa chiarezza nei rapporti con le autorità centrali e di carenza di mezzi materiali indispensabili per impostare ampi programmi di sostegno e di promozione. Naturalmente si rilevano anche in questo campo sperequazioni nell'impegno culturale e nell'impegno concreto di azione tra Regione e Regione. E, ancora una volta, tutto a danno dei minori che vivono nel sud del paese.

A) Un panorama della legislazione vigente

La mancanza di una raccolta organica delle leggi regionali e di uno studio comparativo in materia suggerisce l'opportunità di effettuare in questa sede una rassegna estesa all'intero periodo di esistenza delle regioni, dei numerosi interventi legislativi fatti dalle varie Regioni nelle materie che comunque interessano la condizione minorile.

Occorre partire dalla constatazione che, per l'art. 117 Cost., spettano alle Regioni (a statuto ordinario), tra le altre, anche le materie "beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera" ed "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica" e che per l'art. 17 DPR 24 luglio 1977, n. 616, sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, è stato specificato il contenuto delle dette materie. In particolare, per "beneficenza pubblica" devono intendersi "tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi" (art. 22 DPR n. 616/1977) attinenti anche "agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito delle competenze amministrativa e civile" (art. 237 lett. c, DPR n. 616/1977); per "assistenza sanitaria ed ospedaliera" l'insieme degli interventi diretti alla "promozione, mantenimento e recupero dello stato di benessere fisico e psichico delle popolazioni" (art. 27 DPR n. 616/1977), per "istruzione artigiana e professionale" i servizi e le attività destinate "alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale" (art. 35 DPR n. 616/1977) e per "assistenza scolastica", le strutture, i servizi e le attività "destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o

collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi (art. 42, 1° comma, DPR n 616/1977), precisandosi che le funzioni relative all'assistenza scolastica comprendono “gli interventi di assistenza medico-psichica: l'assistenza ai minorati psico-fisici, l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari” (art. 42, 2° comma, DPR, n. 616/1977).

Orbene, sia pure con formule diverse e frequentemente indicando come fine della Regione anche quello di “assicurare i servizi sociali” opportuni per il pieno sviluppo della persona umana, negli statuti delle Regioni a statuto ordinario, nonché in quelli delle Regioni a statuto speciale, sono assunte come proprie le suindicate funzioni (art. 9 Statuto Abruzzo; artt. 3 e 5 Statuto Basilicata; artt. 3 e 56 Statuto Calabria; artt. 4 e 7 Statuto Campania, art. 2 Statuto Emilia Romagna; artt. 5 e 6 Statuto Friuli Venezia Giulia; artt. 3 e 45 Statuto Lazio; art. 3 Statuto Lombardia art. 4 Statuto Liguria; artt. 5, 6 e 7 Statuto Marche; art. 4 Statuto Molise; art. 4 Statuto Piemonte; artt. 6, 7 e 13 Statuto Puglia; artt. 4 e 5 Statuto Sardegna; artt. 14 e 17 Statuto Sicilia; art. 4 Statuto Toscana; art. 11 Statuto Trentino Alto Adige; artt. 5, 7 e 8 Statuto Umbria; art. 3 Statuto Valle d'Aosta; artt. 3 e 4 Statuto Veneto).

Occorre, altresì, ricordare che per l'art. 117, ultimo comma, Cost. “le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione” e che le Regioni a statuto ordinario hanno competenza legislativa, nelle materie di cui all'art. 117 Cost. , “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”, ovvero sia nei limiti dettati dalle c. d. leggi-quadro o leggi-cornice o - in mancanza di queste - nei limiti desumibili dalle precedenti leggi dello Stato.

Ciò premesso, l'indagine sulle leggi regionali con riguardo ai minori permette di rilevare come l'intervento delle Regioni nelle materie minorili sia partito da quella più semplice *ictu e oculi* la più immediata (gli asili nido ed il diritto allo studio), per andare sempre più affermandosi, implicando aspetti specifici della condizione attuale dell'infanzia e dell'adolescenza ed affrontando problemi che la realtà dei nostri giorni pone a coloro che si affacciano alla vita. Si cercherà, allora, di redigere una sorta di quadro sinottico, indicando per ogni argomento fondamentale le leggi delle varie Regioni, anche se esse hanno una rubrica non perfettamente identica a

quella sotto la quale si provvede, qui, ad elencarle. La materia “istruzione” corrisponde a quel programma promozionale che la collettività deve proporsi per attuare il diritto di ogni minore all’educazione. E la materia può scomporsi nelle sub-materie qui elencate:

a) Asili nido

Posto che l’asilo nido è il servizio sociale a favore dei minori (di regola) fino a tre anni che consente di intervenire efficacemente nel momento educativo e formativo del bambino, la legislazione regionale della “prima ora”- anche in ossequio alla legge nazionale 6 dicembre 1971, n. 1044 sul piano quinquennale per l’istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato - ha subito affrontato l’argomento, talvolta ritornando successivamente sulle iniziali normative (frequentemente solo negli aspetti istituzionali, logistici e di gestione) per renderle più aderenti alle nuove esigenze (con riguardo cioè anche ad aspetti educativo-assistenziale).

Si possono, così, indicare, nelle formulazioni attualmente vigenti, le seguenti leggi regionali e provinciali:

1. Abruzzo: 30 ottobre 1973, n. 38;
2. Basilicata: 4 maggio 1973, n. 6;
3. Calabria: 27 agosto 1973, n. 12;
4. Campania: 4 settembre 1974, n. 48;
5. Emilia Romagna: 7 marzo 1973, n. 15, integrata dal regolamento regionale 27 dicembre 1973, n. 51 modificato con l. r. 21 giugno 1978, n. 17;
6. Friuli Venezia Giulia: 26 ottobre 1987, n. 32, per ultimo modificata ed integrata dalla l. r. 20 marzo 1995, n. 15;
7. Lazio: 16 giugno 1980, n. 59 (che ha sostituito la vecchia l. r. 5 marzo 1973, n. 5);
8. Liguria: 5 dicembre 1994, n. 64;
9. Lombardia: 17 maggio 1980, n. 57 contenente disposizioni di attuazione delle leggi 6 dicembre 1971, n. 1044 e 29 novembre 1977, n. 891, e successivamente modificata dalla l. r. 7 gennaio 1986, n. 1;
10. Marche: 27 agosto 1973, n. 23, come modificata dalla l. r. 3 settembre 1979, n. 30;
11. Molise: 22 agosto 1973, n. 18;

12. Piemonte: 15 gennaio 1973, n. 3, come modificata ed integrata dalle ll. rr. 2 settembre 1974, n. 28, 16 aprile 1975, n. 22, 22 gennaio 1976, n. 5, 13 aprile 1977, n. 25, 1 marzo 1979, n. 11 e 17 marzo 1980, n. 16, nonché 24 luglio 1984, n. 32;

13. Puglia: 3 marzo 1973, n. 6;

14. Sardegna: 1 agosto 1973, n. 17;

15. Sicilia 14 settembre 1979, n. 214, integrato dai decreti assessorili del 12 dicembre 1979;

16. Toscana: 2 settembre 1986, n. 47, integrata dal regolamento regionale 25 giugno 1992, n. 3;

17a. legge provinciale Bolzano 8 novembre 1974, n. 26 come integrata dal decreto del Presidente della giunta provinciale del 28 maggio 1976, n. 32:

17b. Testo Unico Provincia Trento 16 marzo 1992, n. 3022;

18. Umbria: 2 giugno 1987, n. 30;

19. legge Valle d'Aosta: 15 dicembre 1994, n. 77;

20. legge Veneto 23 aprile 1990 n. 32.

b) Scuole materne ed elementari

Per la specifica attribuzione di competenza alla sola Regione Trentino Alto Adige vanno ricordate:

1. legge provinciale Bolzano 17 agosto 1976, n. 36 (come modificata dalle leggi provinciali 13 aprile 1978, n. 14 e 18 agosto 1988, n. 32) sull'ordinamento delle scuole materne o scuole per l'infanzia; integrata dal decreto Presidente Provincia 2 settembre 1977, n. 40:

2. legge provinciale Trento 21 marzo 1977, n. 13 (come modificata dalle leggi provinciali 21 agosto 1982, n. 14 e 15 novembre 1988, n. 34) sull'ordinamento delle scuole per l'infanzia;

3. legge provinciale Bolzano 7 dicembre 1993, n. 25 sull'ordinamento della scuola elementare nell'Alto Adige.

c) Diritto allo studio

Le Regioni garantiscono servizi a favore degli alunni frequentanti le scuole materne, elementari e medie sia pubbliche che private, in particolare

offrendo libri gratuiti (per le scuole elementari), materiale didattico, servizi di trasporto scolastico e di mensa scolastica, assegni di studio, borse di studio, contributi per spese di collegio e pensionati, assistenza socio-psico-pedagogica e medico-scolastica.

Su tale argomento vanno segnalate le seguenti leggi regionali e provinciali:

1. Abruzzo: 15 dicembre 1978, n. 78 e 22 dicembre 1984, n. 82;
2. Basilicata: 20 giugno 1979, n. 21 e 4 maggio 1973, n. 5;
3. Calabria: 8 maggio 1985, n. 27, come integrata dalle leggi regionali 25 maggio 1987, n. 17 e 20 maggio 1991, n. 8;
4. Campania: 26 aprile 1985, n. 30;
5. Emilia Romagna: 25 gennaio 1983, n. 6 e 27 dicembre 1972, n. 13;
6. Friuli Venezia Giulia: 26 maggio 1980, n. 10 e 2 aprile 1991, n. 14, a cui va aggiunta la (più specifica) l. r. 25 agosto 1971, n. 42 dettante provvedimenti per la scuola a tempo pieno “nell’intera fascia dell’obbligo scolastico”;
7. Lazio 30 marzo 1992, n. 29, che ha integralmente sostituito la vecchia l. r. 6 settembre 1975, n. 77 più volte modificata;
8. Lombardia: 20 marzo 1980, n. 31;
9. Marche: 4 settembre 1992, n. 42;
10. Molise: 13 gennaio 1975, n.1 e 21 marzo 1990, n. 14;
11. Piemonte: 29 aprile 1985, n. 49;
12. Puglia: 12 maggio 1980, n. 42;
13. Sardegna: 25 giugno 1984, n. 31;
14. Toscana: 19 giugno 1981, n. 53, come modificata dalla l. r. 23 giugno 1993, n. 41;
- 15a. legge provinciale Bolzano 31 agosto 1974, n. 7, come modificata dalle leggi provinciali 30 maggio 1978, n. 24, 22 maggio 1980, n. 13 e 20 novembre 1984, n. 17;
- 15b. Testo Unico Provincia Trento 20 marzo 1987, n. 1988 (successivamente modificato dalle leggi provinciali 19 gennaio 1988, n. 4, 6 maggio 1988, n. 19, 21 novembre 1988, n. 41 e 17 dicembre 1993, n. 13) e legge provinciale 9 novembre 1990, n. 29;
16. Umbria: 23 dicembre 1980, n. 77;
17. Valle d’Aosta: 20 agosto 1993, n. 68 e 7 agosto 1986, n. 46;

18. Veneto: 2 aprile 1985, n. 31 come modificata dalle leggi regionali 10 luglio 1986, n. 26 e 30 marzo 1990, n. 23.

La materia “assistenza” si presenta, nelle leggi regionali, sia accorpata sotto un’unica voce, sia diluita sotto varie voci, dato che gli interventi a favore della famiglia o della maternità hanno ovvie ricadute sull’assistenza dei figli. Più difficile, allora, è la predisposizione di un quadro riepilogativo e comparativo assieme, che, tuttavia, può essere così sotto distinto:

a) Procreazione responsabile

Le Regioni ritengono necessario sostenere i servizi che, all’interno dei piani sanitari regionali, hanno come scopo il sostegno dei giovani e delle coppie ad una procreazione responsabile ed agli impegni di cura verso i figli. Sotto questo particolare angolo visuale, che frequentemente si interseca con quello dei consultori familiari, vanno ricordate le leggi regionali:

1. Abruzzo: 26 aprile 1978, n. 21;
2. Emilia Romagna: 14 agosto 1989, n. 27;
3. Lazio: 16 aprile 1976, n. 15;
4. Lombardia: 6 settembre 1976, n. 44;
5. Umbria: 1 settembre 1977, n. 54, come modificata dalla legge 27 marzo 1990, n. 9;
6. Valle d’Aosta: 11 novembre 1977, n. 65.

b) Consultori familiari

In attuazione della legge nazionale 29 luglio 1975, n. 405, le Regioni devono dettare le linee direttive dei consultori gestiti dai Comuni, tenendo presenti le varie finalità di questi organismi che vanno dall’educazione sessuale all’assistenza preconcezionale, dalla prevenzione delle patologie ginecologiche e veneree alla educazione igienica e dietetica dei bambini, dall’assistenza alla madre e alla prima infanzia fino al controllo pediatrico periodico, dalla rieducazione precoce degli handicappati alle misure idonee al loro inserimento nelle strutture sociali fino agli interventi nei rapporti tra genitori e figli.

Sotto questo particolare riguardo vanno indicate:

1. la già citata l.r. Abruzzo 26 aprile 1978, n. 21;
2. l.r. Basilicata 24 gennaio 1977, n. 7;
3. l.r. Calabria 8 settembre 1977, n. 26;
4. la già citata l.r. Emilia Romagna 14 agosto 1989, n. 27;
5. l.r. Friuli Venezia Giulia 22 luglio 1978, n. 81, modificata dalla l.r. 23 aprile 1979, n. 18;
6. la già citata l.r. Lazio 16 aprile 1976, n. 15;
7. l.r. Liguria 2 settembre 1976, n. 26, come modificata dalla l.r. 6 giugno 1988, n. 21;
8. la già citata l.r. Lombardia 6 settembre 1976, n. 44;
9. l.r. Marche 31 marzo 1977, n. 11, come modificata dalla l.r. 16 gennaio 1985, n. 2;
10. l.r. Molise 13 novembre 1978, n. 28;
11. l.r. Piemonte 9 luglio 1976, n. 39;
12. l.r. Puglia 5 settembre 1977, n. 30 con il regolamento regionale 15 febbraio 1979, n. 1;
13. l.r. Sardegna 8 marzo 1979, n. 8;
14. l.r. Sicilia 24 luglio 1978, n. 21;
15. l.r. Toscana 12 marzo 1977, n. 18;
- 16a. legge provinciale Bolzano 17 agosto 1979, n. 10, con il regolamento provinciale del 21 dicembre 1982, n. 21;
- 16b. legge provinciale Trento 29 agosto 1977, n. 20;
17. la già citata l.r. Umbria 1 settembre 1977, n. 54;
18. la già citata l.r. Valle d'Aosta 11 novembre 1977, n. 65;
19. l.r. Veneto 25 marzo 1977, n. 28.

c) Assistenza maternità ed infanzia

Le Regioni si preoccupano di garantire la salute e il benessere psicofisico delle partorienti (e, di conseguenza, dei neonati), intervenendo sia sulle strutture sanitarie, sia sull'assistenza domiciliare, sia sull'azione dei consultori familiari, nonché sui congedi e contributi per maternità e per malattia dei figli.

Sotto questo specifico angolo visuale possono essere indicate:

1. l.r. Abruzzo 11 aprile 1990, n. 35;
2. l.r. Basilicata 20 gennaio 1988, n. 1;

3. ll.rr. Liguria 18 novembre 1992, n. 32 e 6 aprile 1995, n. 24;
4. l.r. Lombardia 8 maggio 1987, n. 16;
5. l.r. Piemonte 28 giugno 1993, n. 33;
6. l.r. Puglia 29 giugno 1978, n. 25;
7. l. provinciale Bolzano 26 luglio 1978, n. 45;
8. ll.rr. Valle d'Aosta 21 luglio 1980 n. 28 e 28 maggio 1985, n. 39;
9. l.r. Abruzzo 21 giugno 1983, n. 36 a favore delle lavoratrici madri;
10. l.r. Friuli 20 marzo 1987, n. 8 a favore delle lavoratrici madri;

d) Assistenza a favore dei minori

Ogni Regione ha specifiche esigenze con riguardo ai propri minori, sicché diverse sono le leggi accomunabili sotto la rubrica “assistenza a favore dei minori”. Di esse possono essere redatte tre sottosezioni, una con riferimento all’assistenza di tipo *lato sensu* sanitaria (esplicitamente solo per i minori o anche per i minori), la seconda con riferimento ad interventi econornici; la terza con riferimento ad interventi di tipo rieducativo a favore dei minori. Possono elencarsi, con riguardo all’assistenza sanitaria:

1. l.r. Calabria 20 aprile 1990, n. 26 per gli screenings neonatali delle enzimopatie ereditarie;
2. l.r. Calabria 3 maggio 1995, n. 37 per i fanciulli subnormali e ciechi;
3. l. provinciale Bolzano 21 agosto 1978, n. 16 (anche) per i minori invalidi civili, ciechi e sordomuti;
4. l. provinciale Bolzano 10 dicembre 1976, n. 53 per la diagnosi precoce di malattie congenite dei neonati;
5. l. provinciale Trento 31 agosto 1991, n. 20 per fanciulli abbisognevole di cure ortodontiche;
6. l.r. Abruzzo 15 giugno 1988 n. 18 per la cura del diabete mellito;
7. l.r. Lombardia 2 marzo 1992, n. 8 per la cura del diabete mellito;
8. l.r. Campania 20 novembre 1979, n. 37 sulla tutela sanitaria dell’infanzia;
9. l.r. Abruzzo 21 luglio 1993, n. 28 sulla prevenzione, in collaborazione con la scuola, delle tossicodipendenze;
10. l.r. Veneto 7 maggio 1991, n. 9 a favore dei minori ciechi e sordi;
11. delibera Regione Toscana 26 novembre 1990, n. 10305 a favore dei minori detenuti;

Con riguardo all'assistenza economica:

1. l.r. Umbria 23 febbraio 1973, n. 12, 31 maggio 1982, n. 29 e 24 dicembre 1992, n. 24 (anche) per il mantenimento di minori;

2. l.r. Valle d'Aosta 1 giugno 1984, n. 17, come modificata dalla l. r. 13 dicembre 1984, n. 64, ed integrata dal regolamento regionale 20 giugno 1994, n. 3, per il mantenimento di minori;

3. l.r. Calabria 17 maggio 1976, n. 13 a favore di minori figli di hanseniani;

4. l. provinciale Trento 12 marzo 1990, n. 11 a favore di minori mutilati ed invalidi civili.

Con riguardo alla terza (assistenza rieducativa)

1. l.r. Campania 29 maggio 1980, n. 50 per l'Istituto di rieducazione per minori "Fiorelli" di Torre del Greco;

2. l.r. Abruzzo 3 aprile 1990, n. 24 per servizi di tipo aperto o residenziale del Comune dell'Aquila per minori devianti;

3. l.r. Calabria 5 maggio 1990, n. 57 istitutiva del Servizio socio-psico-pedagogico;

4. l.r. Valle d'Aosta 23 maggio 1973, n. 25 istitutiva del Servizio psico-medico-pedagogico.

Per una crescita armoniosa i bambini hanno bisogno di un ambiente familiare. Si impone, allora, da parte della collettività l'impegno a rendere possibile, innanzitutto il mantenimento del minore nella sua famiglia e, poi, in difetto di essa per mancanza o per carenze, l'affidamento del minore ad una (sostitutiva) famiglia degli affetti. Ne consegue la necessità di agire lungo due binari: il primo relativo ad interventi di sostegno economico e sociale a favore delle famiglie biologiche; il secondo relativo ad interventi di affidamento eterofamiliare. Si tenga presente, però, la circostanza che non sempre è possibile passare dalla famiglia biologica a quella affidataria, sicché si rende necessario anche l'intervento delle pubbliche autorità in ordine alla istituzionalizzazione dei minori.

a) Gli interventi per le famiglie di carattere economico e socio-assistenziale sono previsti dalle seguenti specifiche leggi regionali:

1. l.r. Abruzzo 2 maggio 1995, n. 95;
2. l.r. Friuli Venezia Giulia 24 giugno 1993, n. 49 come modificata dalla l. r. 26 aprile 1995, n. 20;
3. l.r. Liguria 8 marzo 1994, n. 11;
4. l.r. Marche 2 giugno 1992, n. 22.

b) Nel più ampio quadro delle leggi regionali sui servizi sanitari e socio assistenziali svolti dalle Regioni, ovviamente è compreso l'aspetto particolare dei minori, benché talvolta le Regioni abbiano dettato ll.rr. specifiche per i servizi in favore della popolazione minorile. Sul punto possono indicarsi:

1. l.r. Abruzzo 14 febbraio 1989, n. 15 (sui servizi socio-assistenziali in favore di minori);
2. ll.rr. Basilicata 3 gennaio 1980, n. 1 (sul Servizio sanitario) e 4 dicembre 1980 come modificata dalla l. r. 26 aprile 1985, n. 26 (sui servizi socio-assistenziali);
3. l.r. Calabria 26 gennaio 1987, n. 5, come modificata dalla l. r. 31 marzo 1994, n. 13 (sui servizi socio-assistenziali anche con riferimento all'affidamento eterofamiliare, ai servizi residenziali ed ai centri vacanza);
4. l.r. Campania 21 novembre 1987, n. 41 (su interventi per la condizione giovanile);
5. l.r. Emilia Romagna 3 gennaio 1980, n. 1, come modificata dalle ll. rr. 14 agosto 1988, n. 22 (sul Servizio sanitario) e 12 gennaio 1985, n. 2, come modificata dalla l. r. 6 settembre 1993, n. 34 (sulle funzioni di assistenza sociale);
6. ll.rr. Friuli Venezia Giulia 3 giugno 1981, n. 35 (sui servizi socio-assistenziali) e 19 maggio 1988, n. 33, come modificata dalla l. r. 26 aprile 1995, n. 20 (sul piano socioassistenziale regionale);
7. l.r. Liguria 6 giugno 1988, n. 21 (sui servizi sociali in generale e su interventi a favore della famiglia, della maternità e dei minori e su interventi sostitutivi del nucleo familiare);
8. l.r. Lombardia 7 gennaio 1986, n. 1 (sui servizi socio-assistenziali e sugli interventi di sostegno alla persona e al nucleo familiare e su quelli di sostituzione del nucleo familiare);
9. l.r. Marche 5 novembre 1988, n. 43 come modificata dalle ll.rr. regionali 1 settembre 1992, n. 37, 14 marzo 1994, n. 9 e 13 aprile 1995, n.

48 (sui servizi sociali).

10. l.r. Molise 20 dicembre 1972, n. 22, come modificata dalla l. r. 29 novembre 1974, n. 23 (sulla predisposizione di servizi di ricovero a minori bisognosi o maltrattati)

11. l.r. Piemonte 13 aprile 1995, n. 62 (sulle funzioni socio-assistenziali a favore dei minori anche attraverso affidamenti eterofamiliari);

12. legge Sardegna 25 gennaio 1988, n. 4 (sulle funzioni socio-assistenziali a favore dei minori anche attraverso affidamenti eterofamiliari);

13. ll.rr. Sicilia 27 dicembre 1958, n. 28 come modificata dalle ll.rr. regionali 4 giugno 1970, n. 5 e 8 gennaio 1960, n. 2 (sulla predisposizione di servizi di ricovero a minori indigenti) nonché l.r. 9 maggio 1986, n. 22 (sui servizi socio-assistenziali anche con riguardo agli interventi di affidamento eterofamiliare) con il decreto assessorile del 24 aprile 1987 (sul regolamento tipo del servizio comunale di affidamento familiare):

14. ll.rr. Toscana 16 dicembre 1984, n. 70 (sul piano di assistenza sociale) 2 settembre 1992, n. 42 (sulle funzioni in materia di assistenza sociale) e 19 dicembre 1979, n. 63 (sul servizio sanitario);

15. l.r. Provincia Trento 12 luglio 1991, n. 14 (sui servizi socio-assistenziali);

16. l.r. Umbria 31 maggio 1982, n. 29 (sui servizi socio-assistenziali)

17. l.r. Valle d'Aosta 23 giugno 1983, n. 66 (sul piano socio sanitario).

c) Alcune Regioni hanno dettato specifiche leggi regionali in materia di affidamento dei minori disciplinato da altre Regioni nella più ampia normativa in tema di servizi socio-assistenziali. Sotto questo specifico angolo visuale possono essere ricordate:

1. direttive Regione Toscana 21 settembre 1993, n. 364 e 25 luglio 1994, n. 348 sull'affidamento eterofamiliare;

2. l.r. Provincia Bolzano 21 dicembre 1987, n. 33, con il relativo regolamento 7 agosto 1989, n. 19;

d) La Regione Toscana ha previsto in modo specifico anche interventi a favore dei minori in età evolutiva con la l.r. 23 marzo 1994 n. 25, con la relativa deliberazione 19 settembre 1995, n. 359 che approva il programma dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

e) Esiste ancora nella Provincia di Bolzano una l.r. che disciplina l'assistenza all'infanzia illegittima perché nata fuori dal matrimonio. Si tratta della l.r. provinciale 29 aprile 1975, n. 20.

f) Le Regioni si preoccupano di determinare gli standard degli ambienti che accolgono i minori, dettando specifiche regole per l'apertura ed il funzionamento dei servizi residenziali.

In argomento si ricordano:

1. regolamento Puglia 6 giugno 1990, n. 1. come integrato dal reg. 23 giugno 1993, n. 1;

2. l.r. Toscana 16 aprile 1980, n. 28 con la risoluzione 20 marzo 1990;

3. l.r. Provincia Bolzano 19 gennaio 1976, n. 6 (sull'ordinamento dell'IPAI), con il regolamento 29 aprile 1977 n. 18.

g) E' poi da segnalare l'impianto di un generale sistema formativo diretto a disciplinare le iniziative rivolte all'educazione permanente della popolazione della Regione, così come risulta dalla:

- l.r. Umbria 21 ottobre 1981, n. 69 come modificata dalle ll.rr. regionali 11 agosto 1983, n. 30, 12 marzo 1984, n. 16, 26 aprile 1985, n. 33, 13 gennaio 1990, n. 1 e 28 maggio 1991, n. 14.

Estremamente importante per la crescita armoniosa di ogni uomo è anche il cosiddetto "tempo libero". Le Regioni, nello svolgimento delle loro funzioni a favore della popolazione minorile, sono intervenute anche in questa materia. Esiste, perciò, una serie di leggi regionali a favore dei minori con riguardo:

a) all'assistenza dei minori nei soggiorni di vacanza su cui:

1. l.r. Abruzzo 30 giugno 1976, n. 34, come modificata dalle ll.rr. regionali 14 agosto 1981, n. 32 e 23 luglio 1982, n. 49;

2. l.r. Lazio 23 agosto 1973, n. 34, come modificata dalla l. r. 23 agosto 1976, n. 41;

3. l.r. Lombardia 7 gennaio 1986, n. 1, art. 78;

4. l.r. Puglia 12 agosto 1978, n. 36;

5. l.r. Toscana 22 luglio 1977, n. 2;

6. l.r. Umbria 6 marzo 1975, n. 11.

b) ad interventi diretti a realizzare iniziative formative, sociali, culturali e ricreative per i giovani, su cui:

1. ll.rr. Lombardia 6 gennaio 1979, n. 8 (turismo giovanile) e 6 settembre 1986, n. 45 (scambi socio-culturali giovanili);

2. l.r. Marche 12 aprile 1995, n. 46 (iniziative formative e culturali)

L'idea di un "difensore civico" per i minori è un'idea che risale agli anni '70, più o meno dopo l'emanazione della legge nazionale sull'adozione speciale e sui primi progetti di modifica dell'ordinamento dei Tribunali per i minorenni. Alcune Regioni hanno previsto la creazione dell'ufficio di difensore pubblico dei minori chiamato:

- difensore dell'infanzia

1. l.r. Abruzzo 2 giugno 1988, n. 16;

2. l.r. Basilicata 17 aprile 1990, n. 15;

oppure

- ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori: l.r. Veneto 9 agosto 1988 n 42.

Altre Regioni hanno, invece, previsto l'istituzione di un *Consiglio regionale per la tutela dei minori*, come nel caso del Piemonte con la l.r. 31 agosto 1989, n. 55.

L'attenzione che nella collettività si è andata sempre più polarizzando su situazioni di debolezza e di rischio delle persone ha indotto le varie Regioni italiane ad interessarsi (anche) dei minori che possono essere qualificati con riferimento ad una loro fragile condizione personale. Si può parlare, così, di bambini handicappati, ospedalizzati, emigrati, immigrati, nomadi (o zingari o rom).

a) Sugli interventi a favore (anche) dei minori handicappati, soprattutto

con riguardo al loro inserimento scolastico e lavorativo, si indicano:

1. l.r. Abruzzo 20 giugno 1980, n. 60, come modificata dalla l. r. 28 agosto 1981, n. 34;
2. l.r. Basilicata 30 novembre 1984, n. 38, come modificata dalla l. r. 26 aprile 1985, n. 23;
3. l.r. Calabria 3 settembre 1984, n. 28;
4. l.r. Campania 15 marzo 1984, n. 11;
5. l.r. Emilia Romagna 29 dicembre 1979, n. 48;
6. l.r. Friuli Venezia Giulia 27 dicembre 1986, n. 59;
7. l.r. Lazio 19 settembre 1974, n. 62;
8. l.r. Lombardia 7 giugno 1980, n. 76, come modificata dalla l. r. 7 gennaio 1986, n. 1;
9. l.r. Puglia 9 giugno 1987, n. 16;
10. l.r. Sardegna 9 febbraio 1976, n. 6;
11. ll.rr. Sicilia 18 aprile 1981, n. 68 e 28 marzo 1986 n. 16 (quest' ultima come modificata dalla l. r. 23 maggio 1991, n. 33);
12. leggi Toscana 6 settembre 1982, n. 73 e 27 marzo 1980, n. 20;
13. l. provinciale Bolzano 9 dicembre 1978, n. 65, con il regolamento di esecuzione 11 agosto 1980, n.23 e 30 giugno 1983, n. 20 come modificata dalle ll. provinciali 14 dicembre 1988, n. 56 e 3 ottobre 1991, n. 27;
14. l.r. Veneto 8 maggio 1980, n. 46 con la circolare regionale 20 ottobre 1993, n. 3.

b) Sugli interventi a favore dei minori spedalizzati al fine della loro tutela psico affettiva si indicano:

1. l.r. Abruzzo 14 agosto 1981, n. 9;
2. l.r. Basilicata 29 marzo 1991, n. 6;
3. l.r. Calabria 28 marzo 1986, n.11;
4. l.r. Campania 20 febbraio 1978, n. 7;
5. l.r. Emilia Romagna 1aprile 1980, n. 24;
6. l.r. Friuli Venezia Giulia 1 giugno 1985, n. 23;
7. l.r. Lazio 14 settembre 1982, n. 39;
8. l.r. Liguria 6 febbraio 1980, n. 12;
9. ll.rr. Lombardia 8 maggio 1987, n. 16 e 16 novembre 1988, n. 48 (quest'ultima come modificata dalla l. r. 15 febbraio 1992 n.4);

- 10.l.r. Marche 2 giugno 1992, n. 23;
11. l.r. Piemonte 1 aprile 1980, n. 18;
12. l.r. Puglia 20 giugno 1980, n. 73;
13. legge Sardegna 6 settembre 1983 n 25;
14. l.r. Sicilia 30 gennaio 1991, n. 7;
15. l.r. Toscana 1 giugno 1983, n. 36;
16. legge provinciale Trento 18 agosto 1982, n. 13;
17. l.r. Umbria 20 maggio 1987, n. 27;
18. l.r. Veneto 25 gennaio 1979, n. 7.

c) Sugli interventi a favore delle famiglie di emigrati e, di conseguenza, sui minori emigrati, al fine di aiutarli a reinserirsi scolasticamente nella Regione di partenza e/o di tornarvi in ferie, si ricordano:

1. ll.rr. Abruzzo 15 maggio 1975, n. 43 e 20 novembre 1980, n. 81 (quest'ultima come modificata dalle ll.rr. 13 maggio 1982, n. 16 e 24 marzo 1988, n. 31) con la deliberazione del Consiglio regionale 17 marzo 1982, n. 68/8 e l.r. 13 febbraio 1990, n. 10;
- 2.l.r. Basilicata 19 giugno 1981, n. 13, con il regolamento di attuazione 22 ottobre 1982, e l.r. 21 febbraio 1990, n. 6;
3. ll.rr. Friuli Venezia Giulia 27 ottobre 1980, n. 51 e 6 luglio 1984, n. 27;
4. l.r. Calabria 9 aprile 1990, n. 17;
5. l.r. Campania 10 marzo 1984, n. 10;
6. l.r. Emilia Romagna 21 febbraio 1990, n. 14 come modificata dalla l.r. 14 aprile 1995, n. 35;
7. l.r. Lazio 21 ottobre 1991, n. 68;
8. l.r. Lombardia 4 gennaio 1985, n. 1;
9. l.r. Marche 5 gennaio 1994, n. 3;
10. l.r. Molise 25 agosto 1989, n. 12, con il regolamento regionale 10 dicembre 1993, n. 3;
11. l.r. Piemonte 9 gennaio 1987, n. 1;
12. l.r. Puglia 23 ottobre 1979, n. 65;
13. ll.rr. Sardegna 19 agosto 1977, n. 36 e 15 gennaio 1991, n. 7;
14. legge Sicilia 4 giugno 1981), n. 55, come modificata dalle ll.rr. regionali 6 maggio 1983 n 93, 28 marzo 1986, n. 17 e 8 novembre 1988, n.35;
15. ll.rr. Toscana 7 gennaio 1981, n. 1 e 19 marzo 1990, n. 17;
- 16a. l.provinciale Bolzano 11 ottobre 1982, n. 30:

- 16b. l. provinciale Trento 28 aprile 1986 n 13;
- 17 l.r. Umbria 15 maggio 1987, n.26;
- 18 l.r. Veneto 18 aprile 1995, n. 25.

d) Sugli interventi a favore delle famiglie di immigrati extracomunitari e, di conseguenza, a favore dei minori immigrati al fine, soprattutto, di garantirne il diritto allo studio ed all'assistenza sanitaria, si ricordano:

- 1. l.r. . Abruzzo 13 febbraio 1990, n. 10;
- 2. l.r. Basilicata 21 febbraio 1990, n. 6;
- 3. l.r. Calabria 9 aprile 1990, n. 17;
- 4. ll.rr. Campania 10 marzo 1984, n. 10 e 3 novembre 1994, n. 33;
- 5. l.r. Emilia Romagna 21 febbraio 1994, n.14 come modificata dalla l.r.14 aprile 1995, n. 35;
- 7. l.r. Lazio 16 febbraio 1990, n. 17;
- 8. l.r. Lombardia 4 luglio 1988, n. 38;
- 9. l.r. Marche 5 gennaio 1994, n. 3;
- 10. l.r. Puglia 11 maggio 1990, n. 29
- 11. l.r. Sardegna 24 dicembre 1990, n. 46;
- 12.ll.rr. Toscana 7 gennaio 1981, n.11 e 22 marzo 1990, n. 22:
- 13. legge Provincia Trento 2 maggio 1990, n. 13.
- 14. l.r. Umbria 10 aprile 1990, n. 18:
- 15. l.r. Veneto 30 gennaio 1990, n. 9.

e) Sugli interventi a favore delle famiglie nomadi o zingare o rom, e di conseguenza a favore dei minori nomadi, soprattutto al fine di garantirne l'inserimento scolastico e la formazione professionale, si ricordano:

- 1. l.r. Emilia Romagna 23 novembre 1988, n. 47;
- 2. l.r. Friuli Venezia Giulia 14 marzo 1988, n. 11;
- 3. l.r. Lazio 24 maggio 1985, n. 82;
- 4. l.r. Lombardia 22 dicembre 1989, n. 27;
- 5. l.r. Marche 5 gennaio 1994, n. 3;
- 6. l.r. Piemonte 10 giugno 1993, n. 26;
- 7. l.r. Sardegna 9 marzo 1988, n. 9;
- 8. l.r. Toscana 18 aprile 1995, n. 73;
- 9. l. Provincia Trento 2 settembre 1985, n. 15;

10. l.r. Umbria 27 aprile 1990, n. 32;
11. l.r. Veneto 22 dicembre 1989, n. 54.

B) Considerazioni valutative sulle politiche regionali per i minori

L'esame della legislazione regionale in merito agli interventi socio-assistenziali nei confronti dei soggetti in età evolutiva consente di sviluppare alcune considerazioni sulle Regioni che si sono dotate di ll.rr. di riordino.

Le attività sono state prevalentemente informate ai seguenti principi ispiratori:

- superamento dell'istituzionalizzazione, privilegiando servizi e interventi mirati al mantenimento, all'inserimento ed al reinserimento della persona nel contesto familiare sociale scolastico e lavorativo;
- superamento delle logiche di assistenza differenziata per categorie di assistiti;
- coordinamento e integrazione dei servizi socio-assistenziali con i servizi sanitari educativi, scolastici, dell'amministrazione della giustizia e con tutti gli altri servizi sociali territoriali; riconoscimento dell'apporto originale ed autonomo del privato sociale, in particolare delle organizzazioni di volontariato e della cooperazione sociale, nell'interesse generale della comunità, per la promozione umana, l'integrazione delle persone e il sostegno alla famiglia, estensione dell'assistenza anche agli stranieri ed apolidi residenti nel territorio regionale nonché, per alcune Regioni, anche ai minori stranieri non residenti, ma presenti nel territorio in attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, coinvolgimento, nell'ambito degli obiettivi e degli indirizzi definiti dalla programmazione regionale e locale, degli Enti ed Istituzioni Pubbliche e dei soggetti privati, dotati o meno di personalità giuridica, che svolgono attività socioassistenziale, nonché dei cittadini che in forme individuali, familiari o associative realizzano, anche volontariamente, prestazioni socio-assistenziali.

E'attività socio-assistenziale quella che viene organizzata, nei servizi sociali territoriali, mediante interventi di sostegno del nucleo familiare e del singolo, nonché mediante interventi di sostituzione anche temporanea del nucleo familiare, ove quelli di sostegno risultino impraticabili.

Ciò sotto forma di:

- assistenza economica;
- assistenza domiciliare;
- assistenza educativa territoriale e assistenziale socio-psico-pedagogica;
- assistenza alla persona (art. 9 L. 104/92);
- affidamenti presso famiglie, persone singole o comunità di tipo familiare;
- interventi per minori e incapaci nei rapporti con l'autorità giudiziaria;
- inserimenti in centri diurni;
- inserimenti in presidi residenziali socio-assistenziali.

In particolare:

• l'assistenza educativa territoriale consiste in interventi di sostegno alla famiglia anche per la promozione della corresponsabilità genitoriale, o a singoli soggetti a rischio di emarginazione, mediante attività di tipo educativo, culturale, ricreativo, mirate all'inserimento ed all'integrazione nella società;

• l'assistenza socio-psico-pedagogico consiste in interventi integrati tra attività scolastiche e attività socio-educative extra scolastiche, atti a promuovere l'inserimento e l'integrazione scolastica dei soggetti handicappati nel rispetto degli accordi di programma previsti dall'art. 13 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché la realizzazione di programmi di prevenzione e di recupero della dispersione scolastica e degli insuccessi formativi in attuazione della normativa nazionale e regionale in materia;

• gli interventi di affidamento sono rivolti a minori, persone anziane, handicappate o comunque parzialmente o totalmente non autosufficienti, le quali non possono essere adeguatamente assistite nell'ambito della famiglia di appartenenza, e possono essere disposti presso famiglie o persone singole o comunità di tipo familiare.

La maggior parte delle Regioni hanno determinato, i criteri, le condizioni e le modalità di sostegno alle famiglie, alle persone singole e alle comunità di tipo familiare che hanno soggetti in affidamento, affinché tale intervento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza, indipendentemente dalle condizioni economiche, in attuazione, per quanto

riguarda l'affidamento di minori, dell'art. 80, 3° comma, L. 4 maggio 1983, n. 184;

- alcune regioni hanno definito (ad es. Lombardia) che l'assistenza ai minori nei rapporti con l'autorità giudiziaria si attua mediante:

- a. attività di sostegno alla famiglia di origine o agli affidatari, ivi comprese le prestazioni specifiche di ordine psico-terapeutico;

- b. la segnalazione alle autorità giudiziarie dei casi di abbandono o di maltrattamento di minori, nonché di ogni altra situazione che possa risultare pregiudizievole per i diritti e gli interessi dei minori;

- c. la vigilanza sull'adempimento degli obblighi di segnalazione dei casi di affidamento di minori ad estranei, ai sensi dell'art. 9. sesto e settimo comma della L. 4/5/1983, n. 184 nonché degli obblighi di cui al quarto comma dello stesso articolo 9 della citata Legge;

- d. la collaborazione con l'autorità giudiziaria relativamente alle indagini ed agli accertamenti da essa richiesti e la promozione ed attuazione delle misure e delle attività inerenti ai procedimenti volti alla dichiarazione dello stato di adottabilità dell'affidamento preadottivo e della adozione, ai sensi del Titolo II della L. 4/5/1993, n. 184;

- e. lo svolgimento, su richiesta dell'autorità giudiziaria, delle indagini e degli accertamenti di ordine psicologico e sociale necessari ai fini dell'autorizzazione al matrimonio di minori, dell'affidamento della prole nei casi di separazione dei coniugi e di scioglimento o di dichiarazione di nullità del matrimonio, delle determinazioni in ordine all'esercizio della potestà dei genitori, alle pronunce di decadenza della potestà dei genitori o di reintegrazione in essa, ai procedimenti da adottare nei casi di condotta dei genitori pregiudizievole ai figli, ed ad ogni altro provvedimento giudiziario in materia di filiazione;

- f. interventi socio-educativi per adolescenti in difficoltà o in situazioni di devianza, nell'ambito delle risorse sociali ed educative della comunità locale, al fine di consentire la proficua collaborazione con l'autorità giudiziaria minorile e con i servizi minorili dell'amministrazione della giustizia anche in attuazione del D. P. R. 22/9/1988, n. 448 e del Decreto legislativo 28/7/1989, n. 272.

In relazione al funzionamento dei presidi socio-assistenziali è da rilevare che diverse Regioni (tra le prime ricordiamo l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Veneto e il Piemonte) hanno disposto che chi intende aprire un

presidio socio-assistenziale residenziale o semiresidenziale, deve essere in possesso dell'autorizzazione regionale al funzionamento che viene rilasciata dal soggetto delegato alla gestione delle funzioni di vigilanza e di controllo, competente per territorio.

L'autorizzazione è rilasciata sulla base della verifica del rispetto dei requisiti strutturali o gestionali individuati dall'amministrazione regionale stessa e dall'osservanza della normativa vigente.

Bisogna infine ricordare che molte amministrazioni regionali si sono impegnate nello svolgimento delle funzioni amministrative relative all'organizzazione e alla gestione degli interventi di formazione del personale socioassistenziale, nell'ambito degli indirizzi definiti dal Piano, relativamente alla formazione di base, riqualificazione, aggiornamento e formazione permanente.

A conclusione di questa rassegna sulla legislazione regionale e sulle attività programmate è possibile effettuare qualche valutazione che ponga in evidenza le carenze del sistema. E' innanzitutto da rilevare, come si è già accennato, che le modifiche introdotte con il D.L.gs 517/93 al sistema sanitario, l'approvazione del Piano Sanitario nazionale per il triennio 1994-96, con la relativa determinazione della spesa sanitaria secondo livelli uniformi di assistenza, nonché la valutazioni delle prestazioni per la tutela materno infantile e dell'età evolutiva, impongono una ridefinizione delle attività sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali erogate. La realizzazione di una offerta coordinata ed integrata di prestazioni sanitarie, sociosanitarie e socio assistenziali richiede infatti il rispetto di regole tecniche, amministrative, finanziarie e gestionali, pertanto devono essere fissate per ciascun livello istituzionale, per ogni servizio e per ogni struttura compiti, risorse a disposizione, responsabilità direzionali e operative.

Va preso atto che a livello nazionale, nell'area d'intervento di cui trattasi, spesso si verifica una evidente frammentazione tra gli interventi erogati da una molteplicità di servizi che operano autonomamente, senza adeguati collegamenti tra loro (servizio socio-assistenziale, Ser. T, Salute mentale, medici convenzionati, consultori, medicina scolastica, assistenza ospedaliera, igiene pubblica).

Manca inoltre spesso la doverosa attenzione, soprattutto da parte sanitaria, alle situazioni di disagio psicologico ed affettivo relazionale, al maltrattamento minorile e ai fenomeni di devianze conclamate che assumono crescente rilievo e devono quindi essere inclusi tra le principali

problematiche della società moderna.

Un'analisi più particolareggiata della situazione in atto per quanto riguarda tutta la problematica del comparto materno-infantile, porta ad elencare carenze e discrasie del sistema come segue:

- la difficoltà dei servizi a svolgere adeguate attività di prevenzione;
- lo scarso collegamento tra servizi sanitari e sociali, in specie con il consultorio;
- la incompleta realizzazione da parte dei consultori familiari degli obiettivi previsti dalla legislazione, anche in questo caso dipendente dalla scarsa integrazione tra i servizi, oltre che dalla composizione spesso carente dalle équipes;
- l'assenza di uno stretto e organico collegamento tra i servizi di neuropsichiatria infantile e quelli pediatrici che comporta una settorializzazione nell'area dell'igiene mentale sia dell'infanzia che dell'adolescenza;
- la carenza di servizi diffusi sul territorio rivolti specificamente all'adolescenza;
- l'insufficiente attenzione posta da parte delle strutture ospedaliere e di quelle ambulatoriali alle problematiche relative alle situazioni di rischio psicopatologico, al grave rischio sociale, alle nuove povertà.

Tutto ciò comporta un utilizzo non ottimale degli operatori ai fini della produttività ossia dei risultati rispetto agli obiettivi da perseguire per una effettiva tutela della salute della donna, dell'infanzia e dell'adolescenza.

Le attività previste dalla legge 405/78, in diversi territori regionali, in attuazione di leggi di riordino di servizi socio-sanitari e di leggi di piano, devono essere svolte a livello distrettuale e le figure professionali ad esse addette sono parte integrante dell'équipe territoriale del distretto medesimo.

Da tale modello operativo consegue che le attività di cui trattasi risultano complementari a quelle distrettuali nel perseguimento di obiettivi generali e specifici propri dei servizi territoriali rivolti prevalentemente alla prevenzione e alla salvaguardia dello stato di salute psico-fisico della popolazione.

Detta finalizzazione implica un tipo di intervento che si esplica attraverso prestazioni socio-sanitarie di base e che non può prescindere dalla necessità di stretta e indispensabile interrelazione tra interventi sanitari e socio-assistenziali.

Alla luce dell'attuale situazione del Servizio Sanitario Nazionale, e dei drastici tagli di personale, è necessario richiedere che il legislatore nazionale intervenga per non abbassare il livello delle attività di prevenzione e di prevedere comunque la messa a disposizione, secondo i carichi di lavoro accertati, del personale sanitario che dovrebbe operare nell'ambito del consultorio per dettato nazionale (nello specifico si fa riferimento ad esempio all'operatore psicologo).

Nell'ambito dell'assistenza all'infanzia e all'età evolutiva va prevista e definita anche una serie di interventi specifici da attivarsi con il concorso del consultorio e con collaborazioni specialistiche.

Essi riguardano gli screening, gli interventi per soggetti in età scolare, le iniziative di educazione sanitarie, le problematiche adolescenziali, le alterazioni dello sviluppo neuro-psico-sensoriale e correlativamente la tutela del benessere psicologico e sociale, la popolazione immigrata dai paesi in via di sviluppo.

La competenza socio-assistenziale e sanitaria integrate costituiscono una risorsa irrinunciabile nell'area d'intervento a favore dei minori in difficoltà, sia nell'affrontare le evenienze naturali del percorso esistenziale (maternità, paternità, vita di coppia e familiare), sia a maggior ragione, a fronte di eventi critici più o meno gravi, transitori o permanenti nel tempo.

Attività quali l'assistenza alla procreazione responsabile, alla gravidanza, all'affido e all'adozione; gli interventi in relazione alla prevenzione e riabilitazione delle disabilità infantili la gestione di situazioni di abbandono, violenza, maltrattamento, devianza minorile, richiedono una progettualità integrata che affianchi alle prestazioni cliniche e terapeutiche, interventi strutturati di consulenza e sostegno sociale ai singoli ed alla famiglia. L'integrazione socio-sanitario-assistenziale è, quindi, lo strumento di elezione per realizzare un'interazione tra il contesto significativo (famiglia, territorio, ambienti educativi e di lavoro) e quello dei servizi impegnati nella tutela della salute psicofisica. In questa fase di passaggio si dovrebbe valorizzare ulteriormente la funzione socioassistenziale per concorrere efficacemente alla qualificazione del sistema. A tale fine è fondamentale riconoscere l'identità specifica che gli interventi socioassistenziali hanno assunto in relazione sia all'esperienza consolidata nei servizi sia alle più recenti normative di politica sociale.

Gli interventi socio-assistenziali, nell'area sociosanitaria, operano in particolare sulla rete delle relazioni fra persone, sugli ambiti intersoggettivi

e sui sistemi sociali attraverso cui è possibile promuovere la salute dei cittadini.

A conclusione è necessario anche rilevare che sono generalmente inadeguati i fondi e le risorse destinate alla prevenzione del disagio minorile: i servizi territoriali rincorrono l'emergenza per contenere i danni, anche se bisogna evidenziare che in alcune regioni gli interventi di prevenzione sono abbastanza rilevanti su alcune fasce. Inoltre i criteri di finanziamento sono molto difformi da regione a regione; ciò non favorisce sicuramente il superamento degli squilibri esistenti.

Come ribadito nel secondo rapporto predisposto dal Consiglio nazionale sui problemi dei minori del 1989: "se per il prossimo futuro non ci sarà uno sforzo unitario, politico e operativo, sulla spinta di una nuova cultura minorile, per affrontare e risolvere i problemi accennati, si rischia di arrestare il lento cammino autonomamente avviato da molte Regioni ed Enti locali, con il negativo risultato di un arretramento culturale e del ripristino di una confusa erogazione di servizi puramente assistenzialistici". Non sembra che nei sette anni trascorsi da allora l'auspicio sia stato attuato, aumenta così il rischio che le conseguenze negative allora paventate possano attuarsi.

Il sistema dei servizi sociali per l'infanzia

Le precedenti considerazioni hanno individuato alcuni problemi istituzionali da risolvere per una azione più coerente ed efficace a tutela dei minori. Quelle che seguono entreranno nel merito del funzionamento dei servizi, per capire dove intervenire per risolvere molti problemi operativi presenti al loro interno

I diritti dei minori chiedono anzitutto ai servizi di strutturarsi in modo da capire le loro domande, i loro bisogni, le emergenze che spesso caratterizzano le loro esperienze di vita.

La successiva esemplificazione per strutture e servizi ad alta integrazione tiene conto della divisione per programmi di intervento di area specifica a tutela della salute che le aziende sanitarie devono elaborare in stretto rapporto con le competenze dei comuni sulla stessa materia, partendo da una programmazione zonale delle opportunità da garantire ai soggetti in età evolutiva.

1. SERVIZI AD ELEVATA INTEGRAZIONE

I servizi socio sanitari integrati in area materno infantile presenti in molte esperienze locali sono il consultorio familiare, l'unità operativa per l'età evolutiva, l'unità operativa di neuropsichiatria infantile e l'unità operativa handicap. A essi afferiscono strutture socio-sanitarie-educative, residenziali e diurne, classificate in vario modo: centro di pronta accoglienza, comunità alloggio, casa famiglia, gruppo famiglia, istituto educativo assistenziale, centro diurno, presidio multizonale.

Questi servizi per l'età evolutiva sono usualmente disciplinati nei piani sanitari o sociosanitari regionali. Analizzando i loro contenuti risulta molto evidente la distanza tra le dichiarazioni di principio, cioè il dover essere dei servizi, e la concreta realtà entro cui essi operano. La differenza è imputabile soprattutto a due ragioni.

La prima è insita nell'incapacità dei piani di selezionare obiettivi realistici, che tengano conto delle differenziazioni territoriali e delle possibilità operative dei servizi. Pertanto spesso essi reclamano dei risultati ideali, realizzabili solo nel lungo periodo e quindi ben oltre la portata triennale dei piani stessi.

La seconda ragione è inerente le dotazioni che di fatto caratterizzano i

servizi: il riferimento va alle dotazioni finanziarie e professionali, notoriamente scarse e inadeguate. Questo spesso impedisce ad essi di uscire da logiche riparative, pur necessarie, assecondando le molte emergenze che chiedono ai servizi di intervenire con funzioni di protezione e di tutela dei minori.

Spesso gli organici risentono dei mancati investimenti formativi per la crescita tecnica delle professionalità coinvolte negli interventi.

Questo ha talora legittimato un diffuso “fai da te” formativo, dove le singole professionalità hanno spesso elaborato autonomamente gli obiettivi dei servizi interessati all’età evolutiva, in parte attenendosi alle indicazioni di legge, usualmente generali, e in parte assecondando interessi connessi a interventi specifici o a singoli problemi. Una conseguenza di questo andamento è riscontrabile nella frequente ambulatorializzazione dei servizi, che in questo modo hanno evitato di misurarsi a 360 gradi con la natura dei problemi e le loro differenziazioni.

Molti servizi che dovevano investire sulla salute hanno di fatto privilegiato il lavoro di cura e la logica delle risposte momentanee. A tutt’oggi stentano a decollare i servizi di psicologia per l’età evolutiva, stenta a mettere radici un approccio comunitario sui problemi, stentano a decollare spazi di ascolto capaci di favorire l’incontro fra i bisogni degli adolescenti e chi dovrebbe occuparsene su scala professionale e solidaristica.

In molti casi hanno prevalso logiche neopsichiatriche, molto centrate sul “soma” e sulla riabilitazione. In altri casi hanno prevalso approcci psicoterapeutici, necessari per una ristretta cerchia di popolazione minorile, quella per cui il disagio è diventato patologia.

Nel consolidamento di questa situazione spesso influiscono interventi formativi che privilegiano il culto delle tecniche specifiche, contrastando anche culturalmente lo sviluppo di strategie di servizio basate su criteri per operare a fronte di problemi differenziati, avvalendosi di strumentazioni tecniche e metodologiche condivise.

In altri casi la formazione si è strutturata sotto forma di manutenzione ordinaria delle professionalità, utile quindi quando l’impianto del servizio è adeguato, ma inutile e ostacolante quando sono necessari interventi modificativi.

Se consideriamo in modo comparato alcuni piani sanitari regionali ritroviamo alcuni paradigmi della programmazione intermedia e locale sintetizzabili negli obiettivi di:

- potenziare all'interno dei distretti gli spazi per gli adolescenti, incrementando le forme di collaborazione tra scuola e servizi e qualificando gli spazi consultoriali,

- dare consulenza alla famiglie nei diversi problemi con cui esse devono misurarsi, a partire dalla sede consultoriale nel più ampio ambito del distretto sociosanitario, prevedendo la compresenza di figure sanitarie e sociali a supporto delle problematiche genitoriali delle esigenze di mediazione nei conflitti, nelle crisi di coppia, per la promozione della genitorialità responsabile;

- agire sul fronte della prevenzione in diversi ambiti: area neonatale, gravidanza sicura, tumori, nascite premature, assistenza domiciliare al puerperio, rapporti tra ospedale e pediatria territoriale, menopausa, malattie infettive, umanizzazione dei servizi, confronto con altre culture della salute, tenendo conto della crescita della presenza extracomunitaria;

- dedicare attenzione specifica al tema dell'affido, con interventi di formazione e di sensibilizzazione, al fine di promuovere disponibilità all'accoglienza familiare dei minori in difficoltà.

La forbice tra intenzioni programmatiche ed effettive realizzazioni territoriali è ampia e spesso è evidenziata dalla riproduzione dei contenuti dei piani regionali negli anni e in regioni diverse, senza parametrare gli obiettivi alle effettive realizzazioni e senza tener conto delle diversificazioni territoriali.

Si tratta evidentemente di una situazione che, se cronicizzata, porterà a svuotare di senso le azioni programmatiche, già in buona parte ridotte ad una rituale declamazione di obiettivi e di azioni svincolate da una progettualità più specifica, locale, territoriale e per ciò stessa meglio aderente ai problemi e ai bisogni delle popolazioni considerate.

Un esempio di programmazione zonale è quello documentato dalla provincia di Trieste, sotto forma di rapporti annuali in cui gli interventi, con riferimento ai diversi ambiti operativi di competenza comunale, sono caratterizzati da un monitoraggio sistematico: dell'utenza, degli interventi effettuati, dei costi, tali per cui un affido parentale ha un costo annuo di lire 3 milioni e 600 mila, un affido etero-familiare ha un costo annuo di 2 milioni e 500 mila, un ricovero di un minore in istituto (residenziale e

semiresidenziale) ha un costo medio annuo pro-capite di 15 milioni, un inserimento scolastico in presenza di handicap psico-fisico-sensoriale ha un costo medio pro capite l'anno di 27 milioni e 500 mila (dati riferiti al 1993), il tutto corredato con indicatori rapportati agli ambiti territoriali oggetto di monitoraggio.

Un altro esempio è quello della azienda sanitaria locale, n. 15 del Veneto, che ha strutturato l'azione dei servizi in area materno-infantile su una serie di obiettivi specifici di portata annuale, nel campo:

- della promozione delle attività di mediazione familiare per ridurre gli effetti negativi del conflitto e costruire rapporti positivi con i figli prima e dopo la separazione;
- del segretariato sociale a favore delle persone e famiglie immigrate (riconoscimento dei figli, tutela dei minori, ricongiungimento familiare, tutela sanitaria);
- dell'affido preadottivo e più in generale dell'affidamento familiare;
- della prevenzione delle malattie a trasmissione sessuale;
- della formazione degli insegnanti;
- della promozione della salute della donna e del bambino;
- della preparazione delle coppie in attesa di un figlio per riequilibrare le relazioni nel nuovo sistema familiare.

Ciò precisando per ogni obiettivo i fattori osservabili e gli indicatori di verifica, nonché le diverse funzioni professionali (dello psicologo dell'assistente sociale, dell'ostetrica, del ginecologo) con riferimento all'area specifica e all'area comune di professionalità. In questo modo le integrazioni operative ne escono facilitate e incentivate alla luce dei contenuti dei rapporti annuali basati su processi di misurazione e di valutazione sistematica dei risultati.

Lo stesso vale per il servizio età evolutiva (0-17 anni), di cui sono precisate le funzioni in termini di:

- ricerca e contrasto dei fattori di rischio psicologico e mentale;
- diagnosi precoce e trattamento del disturbo e del disagio psicologico;
- trattamento del disagio precoce con educazione funzionale, riabilitazione, integrazione sociale e scolastica dei soggetti portatori di handicap;
- funzioni relative ai servizi sostitutivi e integrativi della famiglia

affidenti alla formula dell'affido, sia con provvedimento dell'autorità giudiziaria sia consensuali;

- diagnosi e terapia delle malattie psichiatriche in età evolutiva.

- rilevazione e trattamento del disadattamento familiare, scolastico e sociale, correlate a forme di disagio psicosociale e di devianza minorile.

Si procede analogamente anche per altri servizi: per la tossicodipendenza, informagiovani, animazione sociale, ludoteca, animazione pediatrica, spazio adolescenti, formazione territoriale (rivolta al volontariato e ad altri soggetti solidaristici). Un nuovo modo per facilitare l'incontro tra domanda e offerta e per qualificare il rapporto tra cittadini e soggetti erogatori dei servizi può essere colto nella recente introduzione delle carte dei servizi sociosanitari, se esse assumono effettivamente obiettivi di tutela dei diritti dell'utenza. Nel caso ad esempio della Usl n. 18 di Brescia vengono dettagliate le attività dei diversi servizi per l'infanzia e la famiglia, le modalità di accesso, le figure professionali, le forme di garanzia, i tempi, con riferimento a tutti i servizi e quindi anche relativamente alle attività del consultorio materno-infantile, del consultorio dell'adolescente, dell'assistenza domiciliare per minori, del centro affidi, del centro di mediazione familiare, del servizio telebimbo, precisando le funzioni dell'ufficio di pubblica tutela e del comitato di partecipazione degli utenti.

A fronte di questi esempi in cui traspare un interesse del servizio per operare con la metodologia di lavoro per progetti, si possono fare molti esempi di organizzazione tradizionale del lavoro in cui l'area minori è caratterizzata esclusivamente in modo erogativo, in funzione del controllo della spesa, cioè articolata in:

- assistenza economica
- erogazione fondi ex-enaoli
- trasporto minori
- ausili didattici
- assistenza scolastica
- pagamento rette in istituto e comunità
- assistenza domiciliare
- centri pomeridiani
- progetti di integrazione
- affido familiare
- minori sottoposti a provvedimenti penali

Concentrando l'attenzione al livello comunale, si possono proporre tre ulteriori esempi riguardanti l'organizzazione dei servizi di prevenzione del disagio di minori e giovani del comune di Firenze, il modello di verifica del programma sociale del comune di Padova, il progetto del comune di Napoli "bambini d'Europa".

Nel caso del comune di Firenze, la guida (1994) è strutturata in cinque parti: gli interventi e servizi pubblici di prevenzione del disagio minorile e giovanile; gli interventi e servizi di privato sociale per la prevenzione del disagio minorile e giovanile; le iniziative e servizi per dell'area delle tossicodipendenze; l'accesso ai servizi per minori e giovani portatori di handicap; i servizi promozionali con valenza preventiva rivolti ai minori e giovani. Esemplificando relativamente alla prima parte (prevenzione del disagio) i servizi previsti sono quello di affidamento familiare, il punto giovani, il servizio di pronta accoglienza, il servizio educatori di strada, i servizi e progetti sperimentali di natura territoriale.

Nel caso del comune di Padova, il riferimento va alle linee di indirizzo per il programma sociale approvate dal Consiglio comunale a cui ha fatto seguito un monitoraggio sistematico degli interventi e dei programmi che, nel caso degli obiettivi specifici per l'età evolutiva, mette in grado l'amministrazione di conoscere l'esercizio delle responsabilità direzionali e professionali nei diversi progetti, i soggetti coinvolti nella progettazione gli strumenti utilizzati, le modalità di gestione degli interventi, le condizioni di valutazione della qualità, gli utenti e i costi comparati quantitativamente su base annua, a partire dal 1992 fino al dicembre 1995.

"Napoli bambini d'Europa" nasce come progetto quadro che aggrega al proprio interno progetti specifici, caratterizzati in termini di: coordinamenti territoriali di area (interventi pilota di integrazione fra servizi pubblici; volontariato e associazionismo per ridurre il rischio di esclusione minorile); fratello maggiore (integrazione interistituzionale delle politiche sociali ed educative); adozione sociale (sotto forma di reti di solidarietà a sostegno di minori e famiglie in difficoltà); tirocini di preformazione (presso artigiani e piccole aziende di servizio); comunicazione e confronto fra quanti operano nel settore dell'infanzia, Napoli: istruzioni per l'uso rivolte ai bambini e ai ragazzi per meglio conoscere e fruire della città.

Come si può notare da questi esempi gli enti pubblici possono, se vogliono, perseguire obiettivi mirati sulle specifiche condizioni e sui bisogni dei soggetti in età evolutiva presenti nel loro territorio.

Manca tuttavia una cultura comune capace di dare vita ad un sistema coordinato di interventi e servizi che consenta di uscire dalla episodicità di molte iniziative. Esse infatti, esaurito il loro ciclo di vita, spesso non riescono a sedimentare l'esperienza e ad incrementare esigibilità nell'area dei diritti sociali.

2. SERVIZI E INTERVENTI DA ORGANIZZARE NEI DISTRETTI, CIOE' SU SCALA LOCALE

Le situazioni di minori in difficoltà sono in crescita a causa di crisi familiari, di scarso supporto alla famiglia soprattutto nei primi anni di vita del bambino, di abbandono, di abuso, di maltrattamento, di scarsa attenzione istituzionale e sociale ai problemi dello sviluppo infantile. Sono inoltre sempre più evidenti e documentati sugli organi di stampa gli effetti di uno scarso investimento nei settori della prevenzione e della promozione della salute dei minori. La recente legislazione nazionale di riordino del sistema dei servizi sanitari e delle responsabilità della dirigenza (D. lgs. 29/93) chiede profondi cambiamenti gestionali e organizzativi che interessano i modelli di gestione, le prassi professionali e i processi di integrazione fra organizzazioni diverse di servizio.

In questo quadro i diversi soggetti istituzionali e gestionali sono chiamati a riconsiderare le loro funzioni, le prassi operative, le modalità di realizzazione dei servizi, avendo più attenzione ai bisogni e diritti dei destinatari, alle forme di verifica dell'efficacia e della qualità, al ruolo della famiglia in quanto soggetto che può concorrere alla qualificazione degli interventi.

Ci sono oggi inoltre le premesse per consolidare modelli operativi generalizzabili di intervento territoriale e comunitario per la tutela dei minori e per lo sviluppo di forme non episodiche di supporto alla famiglia, favorendo maggiore governabilità ai servizi, qualificando l'integrazione degli interventi su scala territoriale e comunitaria.

Si tratta cioè di apprendere dalle esperienze riuscite, e di selezionare al loro interno, i fattori che meglio rispondono ai problemi, intervenendo (su scala nazionale e regionale) per stabilizzare le esperienze positive e per favorirne la trasferibilità nelle aree dove l'esigibilità dei diritti sociali dei minori è ancora molto carente.

In questo quadro i nuovi distretti sociosanitari sono chiamati a svolgere interventi di monitoraggio dei fattori di rischio, di medicina preventiva nei primi anni di vita, di medicina di comunità, di bilanci di salute, di presa in carico delle situazioni di abbandono e di maltrattamento, di collaborazione con la scuola, di collaborazione con il volontariato organizzato, di sviluppo di forme di presa in carico professionale e comunitaria dei problemi dell'età evolutiva.

Per meglio caratterizzare la funzionalità dei servizi sociosanitari nel

distretto, facilitando le integrazioni operative, può essere utile distinguere tra funzioni autonome e funzioni complementari dei servizi. Questa distinzione, di seguito utilizzata per esemplificare due servizi per minori, non va confusa con l'idea dei compiti primari e secondari dei servizi, evitando il rischio di segmentare e burocratizzare i loro interventi, mentre invece la natura multifattoriale dei problemi chiede ai distretti azioni globali, basate sul metodo della presa in carico integrata di tipo professionale e, quando possibile, di tipo comunitario.

Nel distretto si può cioè investire in modo nuovo per conseguire risultati di natura tecnico-professionale (attinenti ai modi più efficaci di operare da parte delle professionalità interessate), organizzativo (per quanto attiene ai modelli di funzionamento dei servizi e alle forme di collaborazione tra diversi), gestionale (soprattutto per quanto attiene allo sviluppo di forme di monitoraggio, verifica e valutazione di efficacia), specificando le diverse funzioni a cui i servizi sono chiamati a dare risposta.

Nel caso ad esempio del servizio per l'età evolutiva, possiamo notare come la sua natura e la sua articolazione dovrebbero essere tali da:

- incentivare l'aiuto-sostegno alla famiglia quale spazio vitale determinante la dimensione psichica e relazionale del soggetto in periodo post-natale, infantile ed adolescenziale;
- riconoscere e promuovere, nella visione della globalità delle istanze evolutive, fisiche - psichiche - relazionali - sociali, le esperienze di vita del minore che possono rappresentare condizione per la sua crescita;
- produrre conoscenza circa le opportunità attivate e da attivare, considerando la globalità delle istanze evolutive; favorendo la conoscenza dei processi di cambiamento e della pluralità delle occasioni significative, nei contesti educativi della realtà locale;
- ricostruire e qualificare i rapporti sociali, con proposte favorevoli all'aggregazione e all'interazione attraverso il concorso e la compartecipazione dei ragazzi e delle loro famiglie;
- favorire, attraverso le intese della programmazione zonale l'integrazione tra i soggetti sociali del territorio, nel rispetto e nell'esercizio delle diverse competenze e responsabilità.

Tenendo conto della nuova organizzazione tecnico-funzionale del distretto sociosanitario, si tende ad ipotizzare due unità operative di questo

servizio: l'unità operativa per l'handicap e l'unità operativa per l'età evolutiva. La seconda (l'unità operativa per l'età evolutiva) ha come propri destinatari i soggetti:

- con problematiche inerenti i processi evolutivi;
- in situazione di disagio psico-relazionale-sociale;
- con disturbi relativi all'area psico-relazionale e neuropsichica;
- con disturbi relazionali intrafamiliari;
- in situazione di abbandono e/o con genitori inadeguati (azione integrata con il consultorio familiare);
- con problemi di disadattamento e/o devianza.

Le sue funzioni autonome sono quelle esercitabili organicamente dal servizio senza altre forme di collaborazione. Si tratta di funzioni:

- psicologiche a transazione psicodiagnostica;
- psicologiche a transazione psicoterapeutica;
- di neuropsichiatria infantile;
- di foniatría;
- di riabilitazione logopedica;
- di riabilitazione psicomotoria;
- di servizio sociale professionale.

Le funzioni complementari chiedono, diversamente dalle precedenti, una elevata capacità di interagire sui problemi e di sviluppare strategie collaborative per affrontarli in modo efficace. Sono funzioni:

- diagnostico-riabilitative realizzate:
 - erogando prestazioni di analisi e trattamento, in forma interdisciplinare, per patologie riferite alla diagnosi multiassiale secondo l'Oms
 - sviluppando prese in carico integrate con strutture di accoglienza che abbiano temporaneamente in carico il minore
- psico-socio-pedagogiche a favore:
 - della famiglia
 - della scuola
 - di altri soggetti rilevanti per lo sviluppo del ragazzo

- socio-educative di rilievo preventivo per:
 - la ricerca e il contrasto dei fattori di rischio psico-relazionale e psicosociale
 - lo sviluppo di attività di educazione alla salute, con particolare riguardo allo sviluppo psico-affettivo
 - la promozione di interazioni fra soggetti sociali finalizzate allo sviluppo di opportunità di crescita
- psicosociali di base, sotto forma di:
 - aiuto diagnostico e operativo in presenza di problematiche psico-relazionali nell'infanzia e nell'adolescenza
 - supporto all'esercizio di funzioni integrative alla famiglia, ad esempio nel caso dell'affido
 - interventi specialistici, con riferimento ai fattori psicofisici, sociali ed affettivi favorevoli l'integrazione dei soggetti in difficoltà.

Il modello qui delineato richiede, alla luce delle esperienze che hanno investito in questa direzione, la capacità di attuare interventi:

- Sociosanitari: preventivi e terapeutici, mirati alla dimensione psichica, fisica e sociale della salute.
- Sanitari a rilievo sociale: di natura preventiva, diagnostica e riabilitativa riguardanti la tutela della salute nell'infanzia e nell'adolescenza.
- Sanitari: di tipo diagnostico-curativo su aspetti neurologici, con scarso interessamento del sistema psichico dell'individuo.
- Socio-educativi: finalizzati alla promozione della salute e allo sviluppo globale del ragazzo, con riferimento alla sua famiglia e ad altri soggetti sociali che sono parte del suo spazio di vita.
- Socio assistenziali: di contrasto a situazioni di marginalità, devianza, indigenza, con particolare riguardo ad azioni di tutela, protezione, segnalazione e sensibilizzazione, collaborando con altri servizi, con il Tribunale per i minorenni, con il volontariato organizzato.

Le precedenti considerazioni sono applicabili anche ad altri settori operanti, ad esempio a quello dell'assistenza domiciliare integrata, che fra i propri destinatari non ha solo persone anziane con limitata autonomia personale. Essa infatti ha allargato la propria operatività a favore di minori con gravi carenze assistenziali, minori disabili, famiglie che hanno bisogno

di essere sostenute e aiutate nei compiti di cura e di educazione dei figli.

In questi casi gli interventi sono finalizzati all'integrazione delle funzioni educative e di cura, proprie della famiglia, nei confronti di minori con difficoltà di comportamento e di integrazione sociale e sono finalizzati a supportare la famiglia in difficoltà nella erogazione delle cure primarie con particolare riferimento ai primi mesi di vita del bambino.

Lo stesso metodo di analisi utilizzato per il servizio per l'età evolutiva può essere applicato al consultorio familiare, tenendo conto che i diversi interventi del consultorio dovrebbero distribuirsi lungo l'intero ciclo di vita della persona e della famiglia, con riferimento alla procreazione, alla contraccezione, alla sessualità, all'adolescenza, all'accoglienza familiare di minori e persone in difficoltà, alla tutela sociale minorile, all'adozione, all'affidamento, alla prevenzione oncologica, alla menopausa e andropausa, alle problematiche relazionali nella famiglia, che richiedono mediazione, aiuto, sostegno e terapia.

I suoi destinatari sono pertanto:

- la famiglia
- la coppia in crisi
- gruppi di popolazione con esigenze specifiche
- minori con problemi di disadattamento e devianza
- famiglie multiproblematiche
- gruppi sociali impegnati sui temi della famiglia
- la scuola e altre istituzioni a vario titolo interessate alle problematiche citate.

Le funzioni autonome sono quelle previste dalle leggi 405/75 istitutiva dei Consultori familiari e 194/78 per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza e dalle leggi regionali di riferimento. Le funzioni complementari riguardano, sotto il profilo formale, l'art. 23 del DPR 616/77 e sotto quello sostanziale l'intera normativa della L. 184/83 sull'adozione e l'affidamento educativo del minore e del DPR 448/88, relativamente, in quest'ultimo caso, alla tutela dei minori sottoposti ad interventi dell'autorità giudiziaria, in collaborazione con i servizi sociali ministeriali. Gli interventi dovrebbero pertanto essere articolati con riferimento alle diverse funzioni di ascolto, aiuto e intervento e cioè caratterizzati in termini:

- Socio-educativi e di prevenzione, con obiettivi mirati alla crescita e allo sviluppo globale della persona, della coppia e della famiglia, sia in rapporto a tematiche generali che a problematiche specifiche;

- Sociosanitari: preventivi e terapeutici, mirati a cogliere la dimensione psicologica e sociale della salute, con particolare riguardo alle funzioni di natura sociale, psicologica e psicoterapeutica;

- Socio-assistenziali: di contrasto alla marginalità, devianza, indigenza, con particolare riguardo alle azioni di tutela, protezione, consulenza, segnalazione, sensibilizzazione sociale, tenendo conto che rientra in questa fattispecie anche la gestione dei casi a rischio, in rapporto con l'autorità giudiziaria, i comuni, gli altri servizi dell'Usl, il terzo settore, il volontariato organizzato;

- Sanitari a rilievo sociale: di natura preventiva, diagnostica e curativa riguardanti la tutela della salute della donna e del bambino.

Le esperienze consolidate consentono di documentare i limiti e la scarsa efficacia di molti approcci monoprofessionali o di singolo servizio ed è sempre più condivisa l'idea, quantomeno in linea di principio, che le situazioni problematiche chiamino in causa competenze diverse, da integrare fra loro.

Gli elementi propri dell'area comune di professionalità, complementari agli aspetti professionali specifici, possono costituire una base concreta, positiva, di rilievo relazionale e gestionale, per investire coniugando istanze professionali, relazionali, etiche, comunitarie nella relazione di aiuto. Per superare le contraddizioni distribuite nei diversi settori operativi è quindi necessario:

- precisare le funzioni dei servizi nei diversi contesti in cui essi sono chiamati ad operare;

- valutare i rischi i costi, le utilità e le ragioni di efficacia del lavoro integrato imparando a scegliere i metodi e le tecniche più idonee per conseguire i risultati attesi;

- facilitare le comunicazioni e le negoziazioni nei processi decisionali! con riferimento alla valutazione delle risorse disponibili, ai costi e alle implicazioni etiche delle decisioni;

- monitorare le relazioni d'aiuto nei loro diversi aspetti e momenti di rilievo professionale e comunitario;

- approfondire il rapporto fra documentazione e valutazione, come istanza di tutela e come condizione per incrementare l'esercizio delle responsabilità coinvolte,
- sperimentare forme di coinvolgimento dei minori e delle loro famiglie nei processi di decisione o di valutazione che li riguardano, per costruire le responsabilizzazioni necessarie alla soluzione dei problemi.

La compresenza delle condizioni e delle possibilità di cambiamento delineate in precedenza genera instabilità nel sistema dei servizi e pone l'esigenza di precisare non solo le funzioni operative scarsamente considerate dai servizi ma anche i molti nodi emergenti nel lavoro professionale e interprofessionale, per ritrovare logiche unitarie, in un quadro che presenta molti rischi di frammentazione e forti precarietà nelle garanzie di tutela dei diritti sociali delle persone in minore età, soprattutto quelle più svantaggiate.

La cultura gerarchica è ancora molto diffusa, con conseguenze facilmente riscontrabili nella segmentazione delle responsabilità, nelle chiusure corporative, nelle asimmetrie delle relazioni, nelle deleghe improprie, nella scarsa valorizzazione delle potenzialità personali. Gli operatori, ai diversi livelli, hanno invece bisogno di capire le tendenze in atto, per meglio

intervenire sui problemi, per superare le conflittualità inutili, per ottimizzare l'integrazione delle risorse negli interventi.

Le linee di investimento sono riconducibili a partire dalla necessità di far convergere i progetti professionali con i progetti dei servizi, dall'esigenza di valorizzare le diverse soggettività pubbliche e sociali, dall'importanza di promuovere l'incontro fra responsabilità istituzionali e comunitarie. dalla nuova visione del cittadino utente, come specificato nella figura 3.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Per migliorare il quadro istituzionale e l'organizzazione dei servizi è necessario tradurre in pratica alcuni criteri fondamentali. I diritti sociali dei minori non possono essere concretamente garantiti e diventare esigibili se non nel quadro di una politica coordinata degli enti locali che sviluppi qualità di vita per tutte le persone e si saldi con una politica sociale omogenea ai diversi livelli. Questo avviene se ogni intervento legislativo, programmatico e operativo viene visto e inserito in una strategia globale di promozione dei diritti dei minori, tale per cui ne risulti favorita la crescita per tutti. I diritti devono essere ugualmente assicurati a tutti i minori, senza settorializzazioni e divisioni categoriali, a partire dalle fasce più deboli, cioè meno capaci di far valere i loro bisogni. E' inoltre opportuno considerare i bisogni e i diritti dei minori in stretta correlazione con quelli della famiglia, consapevoli che la promozione del minore è anche salute per la famiglia e che il sostegno del minore in difficoltà richiede analogo sostegno al suo nucleo. Questo può avvenire più facilmente in comunità locali consapevoli delle opportunità di crescita da garantire a tutti i soggetti in età evolutiva, stimolando l'apporto delle soggettività e responsabilità presenti nel territorio in modo da far prevalere gli interessi dei minori su quelli delle altre generazioni.

DISPOSIZIONI
PER UN PIANO D' AZIONE PER L' INFANZIA

*Il progetto di legge è stato elaborato ed approvato all' unanimità
dalla Commissione speciale infanzia che la XII legislatura
ha attivato nel 1995*

Articolo 1

Commissione parlamentare per l'infanzia

1. E'istituita la Commissione parlamentare per l'infanzia con compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi alla tutela e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

La commissione svolge a tal fine attività di ricerca, informazione, promozione, controllo e pubblicazione dei dati.

2. La Commissione parlamentare è composta da venti senatori e venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.

3. La Commissione parlamentare elegge al suo interno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.

4. Le pubbliche amministrazioni, i centri universitari e gli organismi di volontariato e del privato sociale che si occupano di questioni attinenti alla tutela o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva forniscono alla Commissione informazione, dati e documenti sui risultati delle proprie attività.

5. Il piano d'azione nazionale predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 2, è approvato sentito il parere motivato della Commissione parlamentare per l'infanzia.

6. La Commissione parlamentare riferisce alle Camere con cadenza almeno annuale i risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per la rispondenza alle normative dell'Unione Europea ed in riferimento anche ai diritti di cui alla Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176.

Articolo 2

Osservatorio nazionale per l'infanzia

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari sociali – l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, presieduto dal Ministro per la famiglia e la solidarietà sociale.

2. L'Osservatorio predispone ogni due anni, sulla base della documentazione fornita dal Centro di cui all'articolo 3, lo schema del piano di azione nazionale di interventi per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia dei Presidenti e dei Primi Ministri riuniti a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione allo sviluppo dell'infanzia nel mondo.

3. Il piano d'azione è approvato dal Governo entro 90 giorni dalla sua presentazione da parte dell'Osservatorio alla Commissione Parlamentare per l'infanzia, la quale deve esprimere il parere previsto dall'articolo 1, comma 5, entro 60 giorni dalla data della presentazione.

Tale piano diviene parte integrante degli atti governativi di indirizzo politico e di pianificazione economico-finanziaria anche al fine del coordinamento e del potenziamento degli interventi delle amministrazioni pubbliche. Il primo piano d'azione nazionale per l'infanzia è approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. L'Osservatorio predispone ogni anno la relazione sui progressi nell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata con legge del 27 maggio 1991, n. 176, sull'individuazione dei nuovi diritti da riconoscere ai soggetti in età evolutiva, sulla attività delle pubbliche amministrazioni in materia di infanzia, sulla effettività delle risorse impiegate e sulla condizione dell'infanzia in Italia.

La relazione annuale costituisce il fondamento di dati, analisi e proposte per il rapporto di cui all'articolo 44 della citata Convenzione sui diritti del fanciullo.

Il rapporto è approvato entro un anno dall'approvazione della presente legge; successivamente il rapporto è approvato ogni 5 anni.

5. L'Osservatorio documenta e informa sulle attività istituzionali che garantiscono ai minori il diritto di manifestazione del pensiero in ordine ad ogni questione che li riguarda, nonché quello di partecipare alle decisioni che li coinvolgono; in particolare documenta e informa sulle forme di consultazione diretta dei bambini e delle bambine per le scelte relative ai tempi di vita, agli orari, ai nuovi insediamenti urbani, ai servizi per l'infanzia, ai centri d'aggregazione, agli spazi gioco.

Articolo 3

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia.

1. L'Osservatorio di cui all'articolo 2 si avvale di un Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia.

**PER UN PROGETTO DI CITTA' SOSTENIBILE
DELLE BAMBINE E DEI BAMBINI**

*Nota del Sottosegretario di Stato all' Ambiente Valerio Calzolaio
(Settembre 1996)*

1. Nel periodo della formazione del nuovo governo, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio sottolinearono sia il rilievo di una iniziativa economico sociale in favore dello sviluppo sostenibile a livello interno e internazionale sia la necessità di prestare maggiore attenzione alla difesa e valorizzazione dei diritti dei bambini.

Questi due impegni possono trovare un' utile traduzione nel progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini, la cui elaborazione è, avviata da giugno presso il Ministero dell' Ambiente e sintetizza nel documento di impostazione del progetto.

2. Il Ministero per la solidarietà sociale sta predisponendo il Piano d' azione nazionale per l' Infanzia, un indispensabile strumento di governo previsto dalla proposta di legge redatta dalla Commissione Speciale Infanzia della XII legislatura (e ripresentata nella XIII), che dovrà essere discusso e approvato dal Consiglio dei Ministri.

Il piano d' azione è un programma di lavoro concertato tra le istituzioni centrali dello Stato, le Regioni e le Municipalità per la realizzazione di interventi sul piano culturale, normativo ed amministrativo a favore dell' infanzia con la partecipazione attiva delle forze del privato sociale, del volontariato e dell' associazionismo.

Il Ministero dell' Ambiente sta partecipando alla fase di predisposizione, e fra le principali azioni concrete sul piano amministrativo, è attualmente prevista anche una iniziativa per "città a misura delle bambine e dei bambini".

3. Alcune città italiane stanno avviando la redazione delle Agende XXI locali con un proprio Piano d' Azione Ambientale: riduzione dei consumi energetici e utilizzo di fonti rinnovabili, riduzione delle emissioni inquinanti, integrazione delle politiche di settore (trasporti, acqua, rifiuti, edilizia) ecc.

L' Agenda XXI locale interviene sulla qualità della sostenibilità urbana sulla base delle indicazioni e degli impegni delle Conferenze ONU a Rio (1992) e Istanbul (1996), cui anche l' Italia, attraverso istituzioni centrali (come pure il Ministero dell' Ambiente) e periferiche, ha contribuito.

Il Ministero dell' Ambiente sta partecipando al coordinamento delle attività dei comuni italiani per le Agende XXI locali e al coordinamento centrale riguardo all' attuazione di Habitat II, verificando anche l' oppor-

tunità del progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini.

4. I bambini sono un soggetto a rischio (“*vulnerable group*”) dell’attuale insostenibilità urbana. Così i diritti e il benessere dell’infanzia possono essere un indicatore “biologico” di buon governo, di buona amministrazione, di società sana, di qualità degli insediamenti, di futuro migliore.

Entro la prima metà del 1997 si può organizzare un “*Children’s Sustainable Cities Global Forum*” dedicato a: attuazione municipale della Convenzione di New York, osservanza delle Agende XXI e habitat, lotta contro la povertà e la violenza urbana, controllo del lavoro minorile urbano (collegato ai processi formativi) ecc.

Si tratta di individuare parametri in qualche modo misurabili della sostenibilità urbana “infantile”, ragionando su criteri oggettivi e soggettivi, urbanistico-ambientali e generazionale-democratici.

A) Sostenibilità urbana

A1) Qualità ambientale delle città (anche per i gruppi vulnerabili)

A2) Condizione infantile nelle città

B) Riconversione urbana

B1) Strumenti esistenti di partecipazione democratica dei bambini, funzionanti, previsti (Es. Consigli dei bambini, Sindaco difensore ideale, consultazioni statutarie o di fatto, ecc.)

B2) Opinioni e proposte espresse da bambini su opzioni/parametri (consultazioni dirette promosse nelle scuole, consultazioni già svolte, progetti realizzati dai bambini ecc.)

Sulla base di tali parametri, il Ministero dell’Ambiente, in collaborazione con la sezione urbana dell’UNICEF, potrebbero istituire sperimentalmente in Italia un marchio di qualità infantile delle città denominato “comune amico dell’infanzia”, assegnato e aggiornato annualmente, a cominciare dal 1997 (collegandosi anche al progetto dell’UNICEF “*towards child friendly cities*”).

5. Il progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini consiste nel censimento, nella divulgazione, nel coordinamento e nella promozione di

azioni positive per città più sostenibili rispetto ai diritti dell'infanzia sanciti dalla Convenzione di New York, sottoscritta e ratificata (con legge) dall'Italia.

Censimento, divulgazione, coordinamento fanno riferimento alle molteplici attività già avviate in città grandi e piccole, da associazioni nazionali e locali, talora da vari anni denominate città dei bambini (o loro "amiche" o a loro "misura"), impresa educativa, tempi di vita, riconquista della città, bambino urbano, città educativa, città sana, o in altro modo. Per realizzarli si può anche pensare ad un accordo di programma.

Le azioni positive che direttamente il Ministero dell'Ambiente sta promuovendo sotto il nome del "progetto" fanno riferimento nel breve periodo a:

a) marchio di qualità infantile delle città, insieme ad altri Ministeri e all'UNICEF (con sede presso il Comune di Roma), azione inserita nel Piano d'azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza, finanziata dallo stesso Piano;

b) agenzia di servizi reali per il censimento, la divulgazione e il coordinamento delle esperienze in corso, insieme all'ANCI (con possibile sede nazionale presso CISPEL) azione sostenuta da un fondo proprio del Ministero (450 milioni per il 1997) e cofinanziata con ANCI e CISPEL;

c) sostegno al progetto "la città dei bambini" (finanziabile dal programma UELIFE Ambiente 1997), azione promossa in collaborazione con la campagna "eurocities" entro il novembre 1996;

d) organizzazione del "*Children's Sustainable Cities Global Forum*" (con sede a Napoli).

6. Il "progetto" del Ministero dell'Ambiente può realizzarsi con molteplici altre azioni (campagne di educazione ambientale, attività di informazione ai cittadini, "adozione" di beni ambientali), sia in collaborazione con altre amministrazioni centrali regionali e locali sia nella gestione amministrativa delle norme di settore da parte dei servizi del Ministero stesso.

E' già attivo presso l'Istituto di Psicologia del CNR di Roma l'Archivio ANDREA, previsto dagli Accordi di programma tra il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero della Pubblica Istruzione, che costituisce un

efficace strumento di documentazione ed informazione.

Il progetto di città sostenibili delle bambine e dei bambini non vuole tuttavia essere un piano organico, centrale (e centralistico), onnicomprensivo (e invadente).

Il Ministero vuole tentare di inventare un interlocutore permanente per informazioni, proposte, servizi, azioni, valutando sia gli strumenti normativi, istituzionali, amministrativi, finanziari (anche europei) più adatti e disponibili.

A tale scopo, il sottosegretario coordina all' interno degli uffici del Gabinetto una struttura di sostegno al progetto. Già una riunione si è svolta il 1° Agosto 1996 con la partecipazione dei vari servizi del Ministero dell' Ambiente, gli altri Ministeri rappresentati da sottosegretari/capi gabinetto/direttori (Giustizia, Pubblica Istruzione, Solidarietà sociale, Esteri, Pari Opportunità, Interno, Trasporti, Lavori Pubblici) di regioni e comuni preliminarmente invitati (Lazio, Emilia, Roma, Fano) di associazioni preliminarmente invitate (WWF, ARCI ragazzi, LEGAMBIENTE, UNICEF, OMS, CISPEL, Federcasalinghe), di istituzioni cointeressate (Istituto Innocenti, CNR): il consenso sul progetto è stato generale e convinto; un ristretto informale gruppo di lavoro ha iniziato ad operare. Una seconda riunione si è svolta il 2 ottobre.

SCHEMA A): marchio di qualità infantile delle città

PIANO D' AZIONE PER LA TUTELA DELL' INFANZIA E DELL' ADOLESCENZA 1996/97 (stralcio)

Le città amiche dell' infanzia

Lo sviluppo dell' ambiente urbano e del territorio antropizzato si è realizzato mediante la separazione e la specializzazione degli spazi, delle funzioni, delle competenze. Gli insediamenti umani sono stati in molti casi via via privati della cura e dell' attenzione dei propri abitanti: i centri storici perché quasi del tutto disabitati e le periferie perché dormitori privi di strutture di socializzazione.

La città diventata enorme e pericolosa per il traffico, l' inquinamento, l' accumulo dei rifiuti, la microcriminalità, non riesce a creare nuove identità e nuove appartenenze.

La possibilità di investire questo tipo di assetto richiede un cambiamento radicale nella progettazione e nella gestione dell' ecosistema urbano (sviluppo sostenibile) perché occorre passare dalla frammentazione alla integrazione degli spazi progettati con l' ambiente, dalla specializzazione alla coesistenza delle funzioni, dal degrado legato all' abbandono alla possibilità di riconoscere il proprio ambiente, di riconoscersi in esso e di prenderne cura tutelandolo.

Il progetto del Ministero dell' Ambiente per città sostenibili delle bambine e dei bambini nasce dalla considerazione della necessità di modificare la filosofia di gestione dell' ecosistema urbano assumendo i bambini e le bambine come indicatori della qualità urbana, e le esigenze e gli spazi per l' infanzia, come parametri per la promozione di uno sviluppo sostenibile.

Rendere protagonista il “soggetto infanzia”, che oggi pesa poco, non ha tempo né spazi e soprattutto non ha voce, significa non solo considerare i bambini e le bambine come semplici indicatori ma protagonisti, in quanto “soggetti in età evolutiva” adulti e cittadini di domani, dei cambiamenti possibili.

Nel piano d' azione del governo è dunque inserita l' “azione” di rendere le città più “amiche dell' infanzia”.

Non servono solo maggiori iniziative “per” i bambini; ma è necessario modificare la politica di governo della città, quando una città sarà adatta ai

bambini sarà più adatta a tutti i cittadini e più democratica.

Si tratta quindi di avviare una nuova stagione della pianificazione urbana non-quantitativa ma legata anche a parametri e modelli, non-espansiva ma capace di accrescere occasioni e opportunità, non somma di interessi individuali ma democratica e partecipativa, non puramente architettonica ma riferita ad un “sostenibile” legame città-territorio-risorse.

Appare evidente la necessità di strategie locali per un modello urbano sostenibile. Ogni città ha la sua specificità e pertanto occorre che ciascuna trovi la propria via alla sostenibilità, integrandone i principi nelle rispettive politiche e partendo dalle proprie risorse per costruire appropriate strategie locali.

Non si tratta di intervenire su singole patologie ambientali delle città ma di studiare soluzioni per una gestione sostenibile dell’ “ecosistema urbano” a volte a:

- prevenire il degrado;
- promuovere uno sviluppo sostenibile attraverso il coinvolgimento degli amministratori locali e la partecipazione dei cittadini;
- promuovere processi di trasformazione dell’ ambiente urbano attraverso la partecipazione dei bambini garantendo opportune forme di partecipazione, di espressione e di intervento.

I bambini sono un soggetto a rischio (“*vulnerable group*”) dell’ attuale insostenibilità urbana. Così i diritti e il benessere dell’ infanzia possono essere un indicatore “ecologico” di buon governo, di buona amministrazione, di società sana, di qualità degli insediamenti, di futuro migliore.

Nel periodo della formazione del nuovo governo, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio hanno sottolineato sia il rilievo di una iniziativa economico sociale in favore dello sviluppo sostenibile a livello interno e internazionale sia la necessità di prestare maggiore attenzione alla difesa e valorizzazione dei diritti dei bambini.

Inoltre, sulla base delle indicazioni e degli impegni della Conferenza ONU a Rio (1992) e Istanbul (1996), le Agende XXI locali, che molte città stanno avviando, intervengono sulla qualità della sostenibilità urbana.

Il Ministero dell’ Ambiente, si sta occupando del coordinamento delle attività dei comuni italiani per le Agende XXI locali e del coordinamento centrale riguardo all’ attuazione di Habitat II, verificando anche le opportunità operative per l’ attuazione di città sostenibili delle bambine e dei bambini.

OBIETTIVO

Il Ministero dell' Ambiente, in collaborazione con il Ministero per gli Affari Sociali, il Ministero degli Affari Esteri, la sezione urbana dell' UNICEF, ed il Comune di Roma, istituisce sperimentalmente in Italia un marchio di qualità infantile delle città "città amica dell' infanzia", assegnato e aggiornato annualmente, a cominciare dal 1997 (collegandosi anche al progetto dell' UNICEF "*towards child friendly cities*").

Sulla base di parametri misurabili relativi alla sostenibilità urbana "infantile", individuati ragionando su criteri oggettivi e soggettivi, urbanistico-ambientali e generazionali-democratici, le città più amiche dell' infanzia dovranno:

- ripensare i servizi per i bambini (che servono "anche a loro");
- coordinare tutti gli spazi destinati permanente all' educazione;
- organizzare aree di gioco, più sicure, colorate, attrezzate, aperte alla progettazione partecipata, prevedendo cioè forme di partecipazione dei bambini e delle bambine: da semplici soggetti che vivono gli spazi e le situazioni preparare per loro dagli adulti a "piccole persone" che cominciano a pensare alla propria vita e alle proprie esigenze facendosi ascoltare dai grandi ...,
- istituire dei "consigli" dei ragazzi; o forme analoghe di consultazione e discussione;
- prevedere Piani urbani del traffico e della mobilità (con particolare attenzione ai pedoni ed ai ciclisti), strade e marciapiedi senza auto, zone lente, silenziose per arrivare alla sfida del 10 per cento di "aree protette pedonali" nei centri urbani entro il 2000;
- destinare una quota degli interventi generali programmati dagli enti locali ad iniziative destinate ai bambini e alle bambine;
- promuovere attività di educazione ambientale nella direzione dello sviluppo sostenibile per incentivare il processo di identificazione tra i bambini, il territorio, la città (...iniziative tipo "una strada per amico", "adotta un monumento")
- promuovere la realizzazione di piani particolareggiati di quartiere per la riqualificazione dei cortili e la creazione di adeguati spazi di socializzazione.

**STATUTO DELL' ASSOCIAZIONE
"DEMOCRAZIA IN ERBA"**

Premesso che

I bambini sono una risorsa, sono il futuro. Sostenere il loro sviluppo e facilitare la crescita della loro autonomia e delle loro competenze e collaborare alle loro opportunità di vivere la democrazia non sono solo un'esigenza fondamentale per il bene di tutti, ma anche una scelta strategica che caratterizza la qualità democratica e civile di una nazione.

Articolo 1

E' costituita l'associazione "DEMOCRAZIA IN ERBA", luogo di incontro, elaborazione progettuale e educativa e promozione di iniziative su temi della collaborazione tra adulti e bambini e tra bambini e istituzioni per il miglioramento della vita delle città.

L'Associazione non ha fini di lucro e ha sede in Roma, Via Cesare Balbo n. 43.

Articolo 2

L' Associazione fonda le ragioni della propria esistenza nei Consigli Comunali dei Ragazzi. Essa agisce per promuovere e qualificare questa esperienza di educazione civica attiva, come opportunità di protagonismo e di partecipazione democratica diretta dei più giovani in quanto cittadini dotati di esigenze, capacità e risorse.

L' Associazione si propone di fare crescere e moltiplicare nel territorio dello Stato le esperienze dei Consigli Comunali dei Ragazzi; di promuovere iniziative di coordinamento che pongano in rete le diverse esperienze, che sensibilizzino adulti e ragazzi intorno ai temi e agli strumenti della partecipazione civile al governo delle comunità locali; di fornire agli 'Enti Locali, alle associazioni e a quanti intendano impegnarsi nella creazione promozione e crescita dei Consigli Comunali dei Ragazzi strumenti ed attività di supporto per consentire l'attività e l'organizzazione dei Consigli secondo metodi che ne garantiscano l'aderenza e la confidenza all'età e ai bisogni dei partecipanti. In particolare i compiti specifici che l'Associazione assume per i propri associati, ed eventualmente anche per i terzi, sono:

- materiale di analisi e documentazione;
- servizi per la promozione, l'informazione, la progettazione e il monitoraggio delle esperienze di democrazia diretta dei ragazzi;
- consulenza e informazione.

Articolo 3

Possono aderire all'Associazione persone, associazioni, enti che si riconoscono nelle finalità di cui al precedente articolo 2, si impegnano da accettare lo statuto, a finanziare l'associazione con le quote sociali stabilite annualmente ed a attenersi alle deliberazioni che regolamentano la vita sociale.

Associazioni ed Enti partecipano tramite i propri delegati.

I soci si dividono in due categorie:

A) sono soci fondatori quanti operano attivamente per il conseguimento degli scopi sociali ne abbiano fatto richiesta e vengano accettate per delibera del Consiglio di Amministrazione entro due mesi dalla costituzione dell'Associazione.

B) Sono soci tutte le persone, le associazioni, gli enti la cui ammissione sia stata deliberata dalla Presidenza; essi possono partecipare a tutte le attività dell'Associazione.

I soci, aderendo agli scopi dell'Associazione, si impegnano a versare alla stessa quote associative libere a sostegno delle attività.

Potrà essere istituito un Albo d'oro di sostenitori costituito dalle persone o enti o istituzioni che pur non partecipando alla vita ed alle attività associative li sostengono materialmente/economicamente.

Essi saranno informati di tutte le attività organizzate dall'Associazione e potranno partecipare ad esse.

Articolo 4

L'ammissione a socio è deliberata insindacabilmente dal Consiglio Direttivo su presentazione di apposita domanda.

La qualità di socio si perde per decesso, scioglimento dell'ente, per dimissioni presentate per iscritto alla Presidenza, per decadenza o per espulsione, con delibera motivata della Presidenza, quando il socio non ottemperi alle disposizioni del presente Statuto, ai regolamenti interni o alle deliberazioni dell'Assemblea dei soci e quando, in qualunque modo, arrechi danni morali o materiali all'associazione.

E' considerato decaduto l'associato che per almeno due anni consecutivi non provveda al pagamento della quota sociale annuale. La decadenza e l'espulsione sono deliberate dal Consiglio Direttivo.

Articolo 5

Il fondo comune dell'associazione è costituito:

- dalle quote annuali di associazione;
- dalle contribuzioni straordinarie degli associati;
- dagli avanzi di gestione;
- da qualsiasi altro contributo, erogazione, donazione o lascito fatto a favore dell'Associazione da parte di persone fisiche, società, enti pubblici e privati.

Articolo 6

Sono Organi dell'associazione:

- 1) l'Assemblea;
- 2) il Consiglio Direttivo;
- 3) la Presidenza;
- 4) il Presidente,
- 5) il Collegio dei Garanti e dei Revisori dei Conti

Articolo 7

Spetta all'assemblea dei soci:

- a) discutere le linee generali dell'Associazione;
- b) deliberare sul programma di attività e sulle iniziative che vengono sottoposte dalla Presidenza e dai singoli soci;
- c) deliberare sulle eventuali modifiche statuarie;
- d) approvare il bilancio consuntivo e preventivo presentato dalla Presidenza;
- e) fissare le quote annuali di associazione;
- f) proporre il versamento di eventuali quote straordinarie ad integrazione del fondo comune in relazioni a specifiche esigenze della attività sociale. Tali quote potranno essere differenziate da socio a socio;
- g) provvedere alle cariche sociali;
- h) deliberare sullo scioglimento dell'Associazione, determinando in tal caso le modalità di liquidazione e di devoluzione del patrimonio sociale.

Articolo 8

L'Assemblea è convocata almeno una volta l'anno ed ogni qualvolta la Presidenza lo ritenga opportuno o ne faccia richiesta almeno un terzo dei soci fondatori ed ordinari. L'Assemblea è convocata per lettera contenente

l'indicazione degli argomenti all'ordine del giorno, almeno quindici giorni prima della data fissata per la riunione.

Articolo 9

L'Assemblea in prima convocazione non può deliberare se non sia presente almeno un terzo dei soci; in seconda convocazione delibera qualunque sia il numero degli intervenuti.

La seconda convocazione può anche essere nello stesso giorno della prima convocazione.

Per le deliberazioni relative alle modifiche dello Statuto e allo scioglimento è necessaria la presenza di almeno la metà dei soci.

Hanno diritto di intervenire in assemblea, con voto deliberativo, i soci in regola con il pagamento della quota di associazione. Ogni socio può farsi rappresentare in assemblea, mediante delega scritta, da un altro rappresentante dell'Associazione o dell'ente di cui è espressione.

L'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei presenti.

L'Assemblea è presieduta dal Presidente o in caso di sua assenza o impedimento, da persona nominata dalle assemblee stesse, che nomina altresì un segretario anche tra i non soci.

Articolo 10

Il Presidente ha, ad ogni effetto, la rappresentanza legale dell'associazione, con facoltà di incassare somme per qualsiasi importo e rilasciare quietanza liberatoria.

Egli può delegare il potere di firma ad altro membro della presidenza o a persona di singola fiducia per singoli atti o categorie di atti. spetta al Presidente convocare e presiedere l'assemblea e la Presidenza, curare l'esecuzione delle relative delibere e sovrintendere alle attività ed ai servizi dell'associazione.

Articolo 11

Il Consiglio Direttivo è formato da cinque a quindici membri oltre al presidente, ed ha i seguenti poteri:

- a) predisporre per l'Assemblea i programmi di attività, piano previsionale e il bilancio consuntivo;
- b) deliberare su acquisti e vendita di beni mobili ed immobili, sui contratti anche di lavoro subordinato e sui rapporti di collaborazione di qualsiasi

tipo, nonché sui relativi compensi sulla contrazione delle passività, sulla concessione di ipoteche o di qualsiasi altra concessione di garanzie personale o reale, su partecipazione ad altri organismi e su ogni altro atto sia di ordinaria che di straordinaria amministrazione;

c) delibera sull'ammissione ed esclusione dei soci;

d) delibera sull'apertura delle sedi necessarie per lo svolgimento dell'attività sociale;

e) delibera l'iscrizione nell'Albo d'oro dei sostenitori. Compete in ogni caso ai membri del Consiglio Direttivo il rimborso per le spese sostenute per l'espletamento delle proprie funzioni.

Il Consiglio Direttivo ha facoltà di delegare le proprie attribuzioni al Presidente o da uno o più dei suoi membri congiuntamente o disgiuntamente, per singoli atti o categorie di atti, prestabilendo i limiti massimi di valore e la durata della delega.

Articolo 12

Il Consiglio Direttivo è convocato dal Presidente almeno una volta ogni tre mesi e quando ne riceva richiesta scritta da almeno un terzo dei suoi componenti.

Per la validità delle sue riunioni è necessaria la presenza di almeno la metà più uno dei suoi membri.

Le delibere vengono adottate a maggioranza assoluta dei presenti; in caso di parità prevale il voto del Presidente.

Delle sedute della Presidenza viene redatto un verbale a cura di un segretario nominato dalla Presidenza di volta in volta anche tra estranei. Il Consiglio Direttivo è convocato con lettera inviata almeno cinque giorni prima della data della riunione.

In caso di urgenza la presidenza può essere convocata mediante avviso personale con preavviso di due giorni.

Articolo 13

Il Collegio dei Garanti e dei Revisori dei Conti è composto da tre membri effettivi e due supplenti eletti dall'Assemblea, la quale elegge altresì il Presidente. Il Collegio:

a) esamina il piano previsionale e il bilancio consuntivo redigendo apposita relazione scritta per l'assemblea, da presentare all'atto della loro approvazione;

b) compie ogni verifica necessaria ad assicurare il regolare andamento della gestione finanziaria e amministrativa dell'associazione, riferendone all'assemblea;

c) esercita la vigilanza sulla regolare tenuta dei libri sociali e delle scritture contabili e sull'osservazione delle leggi e del presente Statuto;

d) si pronuncia inappellabilmente sui reclami da parte dei soci verso provvedimenti disciplinari adottati dalla presidenza.

Il Collegio partecipa alle riunioni dell'Assemblea e della Presidenza.

Articolo 14

Il Presidente, i membri del Consiglio direttivo, il Presidente ed i membri del Collegio dei Garanti e dei Revisori dei Conti durano in carica per il periodo fissato dall'Assemblea all'atto della loro nomina e sono rieleggibili.

Articolo 15

L'esercizio finanziario dell'Associazione va dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno e il relativo bilancio consuntivo deve essere presentato all'Assemblea entro il 30 giugno dell'anno successivo.

In caso di cessazione o di scioglimento dell'associazione, da deliberare dall'Assemblea a norma dell'Art. 10, l'Assemblea stessa contemporaneamente dovrà procedere alla nomina dei liquidatori determinandone i poteri e deliberando sulla destinazione del patrimonio sociale, esclusa peraltro la facoltà di deliberare nel senso di ripartire il patrimonio sociale fra gli associati.

Articolo 16

Per tutto quanto non compreso nel presente Statuto, oltre alle norme di legge in materia, verrà la decisione dell'Assemblea a maggioranza assoluta dei partecipanti.

