



# DIRITTI IN CRESCITA

Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

**Presidenza del consiglio dei ministri**

Dipartimento per le politiche della famiglia

**Ministero del lavoro della salute  
e delle politiche sociali**

Direzione generale per l'inclusione, i diritti sociali  
e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)

**Ministero degli affari esteri**

Comitato interministeriale per i diritti umani

Osservatorio nazionale per l'infanzia

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

**Istituto  
degli Innocenti**  
di Firenze

# DIRITTI IN CRESCITA

Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia





# DIRITTI IN CRESCITA

Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

**Presidenza del consiglio dei ministri**

Dipartimento per le politiche della famiglia

**Ministero del lavoro della salute  
e delle politiche sociali**

Direzione generale per l'inclusione, i diritti sociali  
e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)

**Ministero degli affari esteri**

Comitato interministeriale per i diritti umani

Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

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

**Istituto  
degli Innocenti**  
di Firenze

Il Rapporto è stato adottato dal CIDU sulla base della bozza approvata dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e trasmesso al Comitato ONU sui diritti del fanciullo in data 22 gennaio 2009.

La presente pubblicazione costituisce l'edizione in lingua italiana del Rapporto.

© Istituto degli Innocenti di Firenze  
ISBN 978-88-6374-004-2  
Prima edizione: febbraio 2009

L'immagine di copertina è tratta dal film *Swing* di Tony Gatlif

# Sommario

<b>Introduzione</b>	IX
<b>I. Misure generali di applicazione della Convenzione (artt. 4, 42 e 44.6)</b>	1
1.1 Legislazione	1
1.2 Risorse	3
1.3 Coordinamento	5
1.4 Piano nazionale d'azione	9
1.5 Strutture indipendenti di controllo	11
1.6 Raccolta dati	12
1.7 Formazione/divulgazione della Convenzione	20
<b>II. Definizione di bambino (art. 1)</b>	23
<b>III. Principi generali (artt. 2, 3, 6 e 12)</b>	27
3.1 Non discriminazione	27
3.2 Superiore interesse del bambino	29
3.3 Vita, sopravvivenza e sviluppo	32
3.4 Rispetto per le opinioni del bambino	32
<b>IV. Diritti civili e libertà (artt. 7, 8, 13-17 e 37 (a))</b>	39
4.1 Il diritto del fanciullo al nome, alla cittadinanza e alla conoscenza delle origini	39
4.2 Il diritto del fanciullo a preservare la propria identità	43
4.3 Il diritto del fanciullo alla libertà di espressione	45
4.4 Il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione	46
4.5 Il diritto del fanciullo alla libertà di associazione e di riunione pacifica	51
4.6 Il diritto del fanciullo alla protezione da interferenze arbitrarie o illegali	52
4.7 Il diritto del fanciullo all'accesso a informazioni appropriate	54
4.8 Il diritto del fanciullo a non essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti	58
<b>V. Ambiente familiare e assistenza alternativa (artt. 5, 9-11, 18.1 e 2; artt. 19-21, 25, 27.4 e 39)</b>	63
5.1 Sostegno alla genitorialità	63
5.2 Responsabilità genitoriali	68
5.3 Separazione dai genitori	71
5.4 Ricongiungimento familiare	72

5.5 Spese di mantenimento per il figlio	73
5.6 Bambini privati dell'ambiente familiare	74
5.7 Adozione	85
5.8 Trasferimenti e ritorni illeciti	88
5.9 Violenza, abuso e incuria	89
<b>vi. Salute e servizi di base (artt. 6, 18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3)</b>	103
6.1 Sopravvivenza e sviluppo	103
6.2 Bambini con disabilità	107
6.3 Salute e servizi sanitari	107
6.4 Sicurezza sociale e servizi e strutture di cura per l'infanzia	113
6.5 Standard di vita	114
<b>vii. Attività educative, culturali e di svago (artt. 28, 29 e 31)</b>	117
7.1 Istruzione e formazione professionale	117
7.2 Scopi dell'istruzione con riferimento alla qualità dell'istruzione	136
7.3 Attività culturali, artistiche e ricreative	137
<b>viii. Misure speciali di protezione (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)</b>	141
8.1 Bambini in situazioni di emergenza	141
8.2 Bambini nel sistema della giustizia	148
8.3 Bambini in situazione di sfruttamento, incluso il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione sociale	153
<b>ix. Indicazioni programmatiche e prospettive di riforma</b>	171
I. Misure generali di applicazione	171
II. Definizione di bambino	175
V. Ambiente familiare e assistenza alternativa	176
VI. Salute e servizi di base	179
<b>x. Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini</b>	181
a. Misure generali di attuazione	181
1. Coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo	181
2. Piano nazionale d'azione	183
3. Diffusione e formazione	184
4. Raccolta dei dati	190
5. Allocazione delle risorse	193
6. Meccanismo indipendente per il monitoraggio	195
b. Prevenzione dei fenomeni di vendita di bambini, prostituzione dei bambini e pornografia rappresentante bambini	195

c. Divieto di vendita di bambini, prostituzione dei bambini e pornografia rappresentante bambini	196
d. Protezione dei diritti dei minori vittime	200
e. Assistenza e cooperazione internazionale	202
1. Prevenzione	202
2. Protezione delle vittime	205
3. Applicazione della legislazione	207
4. Assistenza finanziaria e di altro tipo	209
f. Follow-up e diffusione	210
1. Follow-up	210
2. Diffusione	211
<b>xi. Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati</b>	213
a. Misure generali di attuazione	213
1. Coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo	213
2. Piano nazionale d'azione	213
3. Legislazione	213
b. Arruolamento di minori	216
1. Arruolamento volontario	216
2. Ruolo delle scuole militari	217
c. Misure adottate in materia di disarmo, smobilitazione e reintegrazione sociale	219
d. Assistenza e cooperazione internazionale	219
e. Follow-up e diffusione	220
<b>ALLEGATO STATISTICO</b>	221
I. Misure generali di implementazione	
II. Definizione di bambino	
III. Principi generali	
IV. Diritti e libertà civili	
V. Ambiente familiare e assistenza alternativa	
VI. Salute e servizi di base	
VII. Attività educative, culturali e di svago	
VIII. Misure speciali di protezione	

Nota

*Le modifiche delle denominazioni dei Ministeri e dei Dipartimenti sono determinate dalla diversa organizzazione amministrativa occorsa nel periodo temporale di riferimento esaminato nel Rapporto.*

# Introduzione

In qualità di Stato parte della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, ratificata con L. 176 del 27 maggio 1991, così come dei due Protocolli opzionali alla Convenzione relativi al coinvolgimento di bambini nei conflitti armati e le misure di lotta contro la vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile, recepiti con L. 46 dell'11 marzo 2002, l'Italia riconosce lo status del fanciullo come titolare di diritti in quanto individuo e all'interno della famiglia e della comunità sociale in cui vive, cresce e matura.

Il nostro Paese ha assunto l'impegno di garantire il pieno rispetto dei diritti di cui i fanciulli sono titolari. In conformità con gli articoli 4 e 19 della Convenzione, ciascuno Stato parte è tenuto ad adottare: «tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e altri, necessari per attuare i diritti riconosciuti dalla [...] Convenzione» e in particolare «ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i genitori, al suo tutore legale (o tutori legali), oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento. Le suddette misure di protezione comporteranno, in caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato, nonché per altre forme di prevenzione, e ai fini dell'individuazione, del rapporto, dell'arbitrato, dell'inchiesta, della trattazione e dei seguiti da dare ai casi di maltrattamento del fanciullo di cui sopra; esse dovranno altresì includere, se necessario, procedure di intervento giudiziario».

Questo impegno è stato rafforzato attraverso la partecipazione in altri strumenti giuridici internazionali per la prevenzione e la repressione della violenza contro i bambini. Essi includono le Convenzioni OIL n. 138 sull'età minima per l'assunzione all'impiego e n. 182 sulla proibizione e l'azione immediata per l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, ratificate, rispettivamente, il 28 gennaio 1981 e il 7 giugno 2000. Particolarmente significativo è stato il ruolo dell'Italia nel condurre alla stesura e alla firma, a Palermo il 12 dicembre 2000, della Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi Protocolli riguardanti la tratta di persone, in particolare donne e bambini, e gli immigrati.

A tale riguardo, degna di nota è la ratifica con L. 77 del 20 marzo 2003 della Convenzione europea sui diritti dei minori, firmata dall'Italia il giorno della sua approvazione da parte del Consiglio d'Europa. Inoltre l'Italia ha sottoscritto la Convenzione sulle relazioni personali riguardanti i bambini e la Convenzione per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali, rispettivamente, il 15 novembre 2003 e 7 novembre 2007.

Questo impegno è stato ribadito con la partecipazione dell'Italia alla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, che ha avuto luogo a New York nel maggio 2002, e con l'attuazione degli impegni previsti dalla Dichiarazione finale e dal Programma d'azione con l'elaborazione e la presentazione, nel marzo 2007, del Rapporto *Plus 5* di revisione dei progressi italiani a seguito dell'impegno internazio-

nale assunto dal nostro Paese alla fine della Sessione speciale delle Nazioni unite sull'infanzia.

La presente relazione, pertanto, esaminerà i principali strumenti legislativi, amministrativi e giuridici attraverso i quali il nostro Paese ha applicato il Protocollo, le attività intraprese per fornire informazioni e per diffondere il contenuto della Convenzione, nonché dei due Protocolli opzionali, e le diverse iniziative bilaterali e multilaterali di cooperazione internazionale realizzate dall'Italia in questo contesto. Inoltre, si dedica specifica attenzione alla progettazione e alle misure in atto che saranno attuate nel prossimo anno, pur mantenendo ben in vista la necessità di dare queste informazioni in conformità con gli orientamenti forniti dal Comitato per i diritti del fanciullo.

Per la compilazione del Terzo e Quarto rapporto consolidato del Governo italiano sull'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e i relativi Protocolli facoltativi, il Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU), che opera presso il Ministero degli affari esteri (MAE) e il cui mandato è quello di elaborare e presentare alle Nazioni unite le relazioni del Governo relative all'attuazione in Italia delle principali convenzioni sulla tutela dei diritti umani, ha istituito uno speciale gruppo di lavoro per coordinare l'apporto dei seguenti dipartimenti: Ufficio del primo ministro – in particolare il Dipartimento per le politiche per la famiglia e per le pari opportunità, il Ministero dell'interno, il Ministero della giustizia, il Ministero della difesa, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, il Ministero della pubblica istruzione, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, il Comitato italiano per l'UNICEF e altre amministrazioni.

Secondo l'art. 6 § 1 del DPR n. 103 del 14 maggio 2007, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, sostenuto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha redatto la relazione in conformità con l'art. 44 della Convenzione. La bozza di relazione è trasmessa ed elaborata nella sua versione definitiva dal Governo.

In questo lavoro il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha acquisito un ruolo centrale, raccogliendo tutti i materiali delle amministrazioni centrali e locali, in quanto membro dell'Osservatorio nazionale e del Comitato interministeriale dei diritti umani.

Nel corso degli ultimi tre anni, in particolare nel 2007 e nel 2008, il gruppo di lavoro ha inoltre promosso diversi incontri con i rappresentanti delle organizzazioni non-governative che lavorano in questo settore, per promuovere e proteggere i diritti dei bambini a livello nazionale.

# I. Misure generali di applicazione

(artt. 4, 42 e 44.6)<sup>1</sup>

## 1.1 Legislazione

Raccomandazione n. 7, relativa all'esame della legislazione nazionale e regionale e alla sua conformità agli standard internazionali sui diritti umani

### Il contesto nazionale

Sul piano nazionale, la riforma dell'ordinamento costituzionale italiano avvenuta a seguito della LC 18 ottobre 2001, n. 3 e suoi successivi provvedimenti attuativi ha infatti modificato l'art. 117 che definisce il sistema delle competenze e il riparto delle funzioni tra lo Stato e le Regioni/Province autonome, che risultano profondamente rinnovate rispetto al periodo precedente.

In attuazione di tale riforma, sono stati identificati tre ambiti di potestà legislativa:

- un primo ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato, in una serie tassativa di materie, tra le quali spicca quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e su cui si dirà più avanti;
- un secondo ambito di legislazione cosiddetta «concorrente», nel quale alle Regioni è attribuita la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali di interesse nazionale, riservata alla legislazione dello Stato;
- un terzo ambito, residuale, di potestà esclusiva delle Regioni per tutte le materie non espressamente indicate tra quelle di competenza esclusiva dello Stato o rientranti nella competenza concorrente.

In relazione a tale nuovo riparto risultano pertanto ridefiniti anche gli ambiti e le materie che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, rispettivamente ricondotti tra ambiti di competenza statale e regionale. A tal proposito, occorre in particolare sottolineare:

- la compresenza di materie di rilevante interesse per l'infanzia e l'adolescenza assegnate alla competenza esclusiva delle Regioni, tra le quali figura la materia dei servizi sociali dedicati ai minorenni, accanto ad altre (la tutela della salute, l'educazione, l'istruzione) ricondotte agli ambiti di competenza concorrente;
- la centralità della funzione di garanzia, indirizzo e orientamento dello Stato che trova espressione da un lato nella funzione esclusiva di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>2</sup> e dall'altro nel compito di definizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente assegnate alle Regioni; a tale proposito è evi-

<sup>1</sup> Per attività in programmazione post-2007 si rinvia alla Sezione IX.

<sup>2</sup> Art. 117, c. 2, lett. m) Cost.

dente come la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», affidata allo Stato, abbia una rilevanza fondamentale per quanto concerne, in particolare, le politiche per l'infanzia e l'adolescenza. Tali politiche, infatti, per raggiungere veramente gli obiettivi posti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo non possono che essere, da un lato, attuate in modo omogeneo sul territorio nazionale e dall'altro essere supportate da idonei stanziamenti pubblici e da coerenza con livelli e strumenti di protezione sociale in generale. Tutto ciò fa sì che la riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato costituisca in un certo senso una condizione ineliminabile, considerato anche che non di «livelli minimi» si tratta (espressione che potrebbe far pensare a livelli minimali, di mera sopravvivenza) ma di livelli «essenziali», certamente superiori a livelli minimali e relativamente ai quali solo lo Stato, e solo in un quadro generale di politiche sociali e alla luce della complessiva disponibilità finanziaria e delle relative priorità, è in grado di legiferare efficacemente. I livelli essenziali definiti (e finanziati) dallo Stato possono essere ulteriormente migliorati dalle Regioni e dagli enti locali nell'ambito della propria autonomia anche finanziaria, e nell'ambito dei propri poteri normativi e di programmazione;

- il pieno riconoscimento del concetto di sussidiarietà, sia nella sua accezione “verticale”, che orienta il trasferimento della titolarità e l'esercizio delle funzioni amministrative inerenti i servizi alla persona, al livello istituzionale più vicino ai cittadini, rappresentato dagli enti locali (Comuni), che nella sua accezione “orizzontale”, valorizza la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni e delle associazioni e delle imprese private nella programmazione, realizzazione e attuazione degli interventi e dei servizi.

Per chiarezza d'informazione è necessario precisare che, al momento della redazione del presente Rapporto, lo Stato non ha ancora definito i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) che dovrebbero essere stabiliti d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, eventualmente allargata anche agli enti locali oltre che ai ministeri competenti in materia. Questa situazione ha concorso, insieme ai mutamenti nella programmazione, gestione dei fondi e competenze, a creare una diversificazione in materia di politiche sull'infanzia e l'adolescenza a livello delle singole Regioni.

A integrazione del precedente Rapporto, si sottolinea che in seguito all'entrata in vigore nel 2000 della legge quadro sui servizi sociali (L. 328/2000), la L. 285/1997 è diventata una parte strutturale degli interventi sociali integrati alla persona. La L. 328/2000 ha predisposto l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche sociali nel quale è stato ricompreso il Fondo nazionale infanzia (ex L. 285/1997). Ciò ha prodotto la creazione di un «Fondo indistinto» in cui per le 15 Città cosiddette riservatarie è prevista l'assegnazione di fondi a sé stanti destinati esclusivamente ai servizi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tuttavia, la L. 328/2000 dispone comunque che gli interventi rivolti ai minori debbano essere diretti sia al sostegno per i minori in situazioni di disagio, sia alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 22, c. 2, lett. c) e che entrambe le tipologie dovrebbero rientrare nel sistema dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili (LIVEAS). Inoltre, si prevede che gli interventi di cui all'art. 22, c. 2, lett. c) devono comunque essere attuati nel rispetto delle finalità individuate dalla L. 285/1997 e di conseguenza destinati al benessere dei suoi beneficiari.

In conclusione, il combinarsi della riforma del Titolo V (LC 3/2001) e l'adozione della L. 328/2000 ha portato all'introduzione da un lato del Fondo sociale nazionale e dall'altra all'adozione di politiche concrete attraverso la pratica della concertazione fra Stato e Regioni.

Il nuovo ordinamento legislativo ha originato quindi un panorama piuttosto articolato e complesso e tuttora in movimento che presenta sia elementi positivi che alcune criticità.

Sin dalla presentazione del precedente Rapporto (2001) e a seguito delle osservazioni del Comitato ONU del 2003, il Governo italiano ha adottato un cospicuo sistema di disposizioni normative che hanno, da una parte, prodotto la revisione e il riadattamento di disposizioni precedenti e dall'altra contribuito all'ampliamento dell'apparato normativo vigente a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Obiettivo di tale intervento è stato quello di completare il processo d'armonizzazione della legislazione italiana ai principi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e degli altri standard internazionali, così come per altro richiesto dal Piano d'azione nazionale 2002-2004.

Tale processo ha caratterizzato il periodo che va dal 2000 al 2007 e ha contribuito ad avvicinare sempre più la normativa nazionale alla condizione e al benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, attribuendo al sistema normativo nazionale una connotazione sempre più *puero-centrica*.

Alcuni degli ambiti delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza in cui è possibile notare tale crescente attenzione sono quelli relativi a:

1. famiglia, relazioni intrafamiliari, minori fuori famiglia e deistituzionalizzazione;
2. abuso sessuale, pedopornografia online e fenomeni correlati;
3. minori stranieri migranti;
4. giustizia minorile.

Anche a livello delle singole Regioni, in seguito al nuovo riconoscimento di competenza legislativa specifica in materia di politiche sociali, si sta assistendo a una evoluzione della normativa regionale in linea con quella nazionale.

Al giugno del 2006 da un'analisi realizzata sul territorio nazionale risulta che 13 Regioni fanno riferimento nel proprio Statuto alla tutela e/o promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, mentre la Regione Lazio menziona esplicitamente la Convenzione sui diritti dell'infanzia. Inoltre, a fine 2007, secondo uno studio condotto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 15 amministrazioni regionali hanno approvato una legge regionale istitutiva di un Osservatorio regionale sulle politiche per l'infanzia e l'adolescenza o di una struttura analoga, dando attuazione a quanto previsto dalla L. 451/1997 (presentata ampiamente nel Rapporto del 2000). Il diffondersi di Osservatori dedicati all'infanzia e all'adolescenza sul territorio nazionale è indicativo di un aumento dell'attenzione nei confronti di bambini e adolescenti.

## 1.2 Risorse

**Raccomandazione n. 9, relativa alle modalità di stanziamento e relativo impegno delle risorse in ordine alle politiche per l'infanzia condotte a livello nazionale e internazionale**

La spesa per l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese può essere ricondotta sostanzialmente a tre aree: la spesa socioassistenziale, la spesa sanitaria, la spesa per l'educazione e l'istruzione. In questi tre settori gli ultimi dati disponibili risalgono all'anno 2005.

La spesa sociale per l'infanzia e le famiglie censita dal sistema Espress dell'EUROSTAT<sup>2</sup> ammontava nel 2005 a circa 15 miliardi di euro, il 4,4% del totale della spesa sociale che è pari al 1,1% del Pil.

Tale somma non identifica però con sufficiente precisione l'impegno del bilancio pubblico per le responsabilità familiari e per i diritti dei minori, in quanto da un lato include anche voci di spesa a favore delle famiglie non necessariamente destinate ai minori (contributi dei Comuni per inserimento lavorativo, ecc.) e, dall'altro lato, non considera voci, ben più significative, che affluiscono alle famiglie con minori come le *tax expenditures* (le detrazioni che nell'ambito dell'imposta personale sono concesse ai contribuenti con figli minori) e la spesa per istruzione, non censita dai conti Espress della protezione sociale.

Nel 2005, la spesa per responsabilità familiari può essere stimata in 8.805 milioni di euro, di cui 5.477 per assegni familiari e 1.117 milioni per altri trasferimenti monetari (assegno per nucleo con almeno tre minori, assegno di maternità, ecc.). Questi ultimi sono principalmente erogati dall'INPS; un ruolo modesto hanno ancora le prestazioni di servizi: 1.679 milioni di euro (per nidi, centri diurni, servizi di sostegno scolastico, ecc.) erogati dai Comuni. Va segnalato che la spesa per assegni familiari è stata significativamente incrementata nei due anni recenti e ha raggiunto nel 2007 l'ammontare di 6.427 milioni di euro. Se si tiene conto anche delle detrazioni per carichi di famiglia dell'IRPEF, stimate sempre per il 2005 in circa 12 miliardi di euro, la spesa per l'area famiglia e minori assomma a quasi 21 miliardi di euro, pari all'1,47% del Pil.

All'interno di questo aggregato di spesa può essere interessante sottolineare la parte dedicata al mantenimento dei servizi educativi per la prima infanzia (nidi d'infanzia e servizi integrativi per bambini dai 0 ai 3 anni). La spesa destinata a queste funzioni dai Comuni, sempre per l'anno 2005 (0,063% del Pil), è stimata in 898 milioni di euro<sup>4</sup>.

Il quadro può poi essere ancora integrato con la spesa pubblica corrente per istruzione, che ammontava a circa 62,7 miliardi (4,4% del Pil) nel 2005, il 93% della quale è attribuibile a servizi a favore di minori<sup>5</sup>.

Quanto alla spesa per i servizi sanitari, anch'essa esclusa dal primo dato sulla spesa sociale per infanzia e famiglie, è stata nell'anno 2005 per l'intera collettività il 6,3% del Pil (89,6 miliardi di euro), in media con gli altri Paesi europei. È ipotizzabile che la spesa sanitaria per servizi per l'infanzia e l'adolescenza abbia un peso un poco inferiore alla loro consistenza demografica, che è del 17%. La spesa destinata ai minori può essere stimata per il 2005 in valore assoluto nell'ordine di 10-12 miliardi di euro.

Nel complesso la dimensione stimata della spesa pubblica a favore dei minori e dell'adolescenza si può collocare intorno al 6,2-6,4% del Pil. Nell'aggregato la componente che sembra soffrire le maggiori carenze è concentrata nella fascia della prima infanzia, in cui appare necessario un rafforzamento dell'impegno e soprattutto un riequilibrio regionale degli interventi, privilegiando soprattutto l'offerta di servizi (nidi e altri servizi integrativi), che consente anche di realizzare importanti obiettivi di integrazione sociale in una fase caratterizzata da imponenti flussi migratori. Solo con riferimento a quota parte dei trend di finanziamento descritti poc'anzi, si segnala che la Legge finanziaria per il 2007 contiene una serie di misure volte ad aumentare l'equità sociale e la protezione degli stra-

<sup>2</sup> EUROSTAT, *Social protection in the European Union*, Issue n. 46/2008, Statistics in Focus, Bruxelles 2008.

<sup>4</sup> ISTAT, *L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni*, Roma, giugno 2008.

<sup>5</sup> ISTAT, *Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzioni di II livello, anni 2000-2006*, Roma, febbraio 2008.

ti sociali più deboli. Tra queste, particolare rilievo assume l'istituzione di alcuni nuovi fondi destinati a finanziare interventi in materia di solidarietà sociale e di famiglia e l'aumento delle risorse assegnate a fondi già esistenti.

Per quanto riguarda le risorse stanziare a favore dell'infanzia nell'ambito della **cooperazione internazionale** allo sviluppo, il Ministero degli affari esteri ha realizzato una serie di iniziative in accordo con le Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile. Tali programmi sono stati realizzati in collaborazione con i governi beneficiari e attraverso una strategia multisettoriale integrata che si fonda sui seguenti elementi: sostegno delle istituzioni a livello centrale e decentrato; rafforzamento della rete delle organizzazioni della società civile presenti sul territorio; promozione della partecipazione comunitaria; rafforzamento delle organizzazioni giovanili dei giovani beneficiari che sono chiamati a partecipare alla identificazione e realizzazione dei servizi di base e della informazione, sensibilizzazione e monitoraggio degli interventi in loro favore.

Le iniziative sono mirate alla rimozione delle cause di fondo di gravi fenomeni quali la povertà, i processi di urbanizzazione selvaggia, la disgregazione del tessuto familiare e comunitario, il fenomeno dell'esclusione sociale e dei bambini di strada, la tratta transnazionale di persone e in particolare di ragazze, adolescenti e bambini, lo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue peggiori forme, il mercato delle adozioni internazionali clandestine, lo sfruttamento sessuale e commerciale anche nel turismo e la pedopornografia via Internet, l'utilizzo nei conflitti armati dei bambini soldato, l'emigrazione dei minori non accompagnati a livello interregionale e transnazionale.

Per queste iniziative di cooperazione allo sviluppo dedicate all'infanzia sono stati stanziati nel 2006 €18.356.317,54, di cui €11.792.748,68 per interventi nel continente africano. Inoltre la prima destinazione di questi fondi è andata a progetti riguardanti le tematiche della tratta, dello sfruttamento sessuale e del lavoro minorile, a cui sono state dedicate risorse pari a €5.456.679,8663.

Nel 2007 sono stati invece stanziati €17.849.369 e si è assistito a uno spostamento di una parte delle risorse dal continente africano alle aree del Medio Oriente, a cui sono andati €5.523.564. Inoltre la maggior parte delle risorse (€5.867.023) è stata dedicata a progetti di natura sociale.

Per quanto riguarda il settore della cooperazione decentrata, vale a dire degli interventi di cooperazione realizzati dalle Regioni, sono state 15 nel 2006 e nove nel 2007 le Regioni che hanno dichiarato di realizzare interventi a favore dell'infanzia.

### 1.3 Coordinamento

**Raccomandazione n. 11, relativa al rafforzamento del coordinamento degli organismi operativi nel settore dell'infanzia, della collaborazione con la società civile e della partecipazione attiva dei bambini nelle attività dell'Osservatorio nazionale**

Relativamente alla questione del coordinamento delle politiche per la promozione e la tutela dell'infanzia, occorre preliminarmente evidenziare come il passaggio dallo Stato alle Regioni della competenza piena a regolare il sistema dei servizi sociali, avviato con la  **riforma costituzionale del Titolo V nel 2001**, abbia comportato la promozione di un maggiore coordinamento a livello territoriale volto a garantire su tutto il territorio nazionale un sistema integrato di servizi sociali.

A livello nazionale in primo luogo rimane il sistema di garanzie costituzionali e degli obiettivi di eguaglianza «sostanziale» che la Costituzione ha definito; obiettivi che vincolano i diversi enti territoriali coinvolti nella gestione del sistema dei servizi sociali. In secondo luogo, lo Stato conserva la competenza a definire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. In terzo luogo, allo Stato rimane la possibilità di intervenire *ex post*, in via sostitutiva, per rendere effettiva la fruibilità di quei livelli essenziali. In questo modello organizzativo assumono valore le forme di convergenza legislativa e programmatica fra le Regioni, attraverso modalità di autocoordinamento, come pure attraverso l'uso del metodo di coordinamento aperto e la realizzazione di intese istituzionali di programma.

Nel precedente Rapporto si è già parlato diffusamente degli strumenti di coordinamento in specifico della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e della Conferenza unificata, che costituisce la sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Continua ad operare l'altro fondamentale organismo di coordinamento, costituito dall'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**<sup>6</sup>. Esso, durante la XV legislatura (2006-2008), è stato riorganizzato con il DPR 14 maggio 2007, n. 103. L'Osservatorio ha avviato l'elaborazione del nuovo Piano nazionale d'azione per i diritti dell'infanzia.

### Altri organismi e attività di coordinamento

Altri organismi di coordinamento nazionale, istituiti nel periodo considerato su specifiche tematiche, che hanno prodotto azioni conoscitive, di coordinamento, di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia sono:

<sup>6</sup> Si segnalano le principali attività svolte nel periodo di riferimento.

Nell'anno 2002 sono stati costituiti gruppi di lavoro sui seguenti temi: minori in difficoltà; minori e media; sostegno alla genitorialità; affidamento; il tempo fuori dalla famiglia; politiche regionali; lavoro minorile.

Nel 2003 è stata prevista l'istituzione di sessioni tematiche di approfondimento legate ai seguenti argomenti: minori non imputabili; lavoro minorile; istituzione del garante dell'infanzia; chiusura degli istituti. Inoltre sono stati costituiti i seguenti gruppi di lavoro:

- chiusura degli istituti;
- istituzione del garante per l'infanzia;
- relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.
- ratifica della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del minore.

Il gruppo di lavoro sulla chiusura degli istituti ha lavorato alla redazione di una bozza di "Piano" per la chiusura degli istituti, mettendo al centro l'attenzione al bambino e all'adolescente e il suo bisogno di relazioni filiali ed educative che rendano effettivamente praticabile la deistituzionalizzazione.

Il Gruppo sull'istituzione del garante per l'infanzia ha approvato un documento finale nel quale si delineano le caratteristiche del garante sia a livello nazionale che regionale in ordine a ruolo e funzioni, nomina e mandato, organizzazione dell'ufficio, risorse, requisiti, incompatibilità, revoca, rapporto con l'associazionismo, partecipazione dei bambini, coordinamento tra garante nazionale e regionali.

Il Gruppo sulla relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia ha avuto il compito di fornire al Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza l'indice per la redazione del rapporto stesso, delineando le aree che dovevano essere approfondite.

Il Gruppo sui seguiti della ratifica della Convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti del minore ha lavorato sull'integrazione e l'ampliamento dell'applicabilità della Convenzione, individuando una serie di strumenti, sostanziali e interpretativi, volti a rendere effettiva la tutela giuridica dei bambini e bambine, ragazzi e ragazze.

- l'Osservatorio nazionale per la famiglia, regolamentato con il DM 30 ottobre 2007, n. 242;
- il Tavolo di coordinamento interministeriale per le azioni di Governo in materia di traffico degli esseri umani per affrontare i vari aspetti del fenomeno (sfruttamento sessuale, sfruttamento lavorativo, cooperazione con i Paesi di provenienza delle vittime, tratta dei minori), coordinato dal Dipartimento per i diritti e le pari opportunità della Presidenza del consiglio dei ministri;
- il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia – CICLOPE;
- l'Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi a essa connessi, del Ministero dell'interno, istituito con DM il 18 gennaio 2007;
- l'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze, istituito presso il Ministero della solidarietà sociale, con la Legge finanziaria per il 2007 del 27 dicembre 2006, n. 296;
- l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri, istituito con DM il 6 dicembre 2006;
- l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile (L. n. 38 del 6 febbraio 2006, DM n. 240 del 30 ottobre 2007), con il compito di acquisire e monitorare i dati e le informazioni relativi alle attività, svolte da tutte le pubbliche amministrazioni, per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori.
- il Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile;
- Osservatori regionali e provinciali sul bullismo, su iniziativa degli Uffici scolastici competenti ai diversi livelli territoriali.

Per l'analisi dettagliata delle attività di tali organismi si rinvia agli specifici ambiti tematici di trattazione.

Un livello di raccordo ispirato ai principi metodologici del metodo di coordinamento aperto è stato avviato nel corso del 2007 con le 15 Città riservatarie<sup>7</sup> del Fondo nazionale per l'infanzia della L. 285/1997. È stato costituito presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, anche su richiesta delle stesse Città riservatarie, un Tavolo di coordinamento, con l'obiettivo di confrontarsi su ipotesi di rilancio e attualizzazione della legge.

L'adozione del metodo di coordinamento aperto fornisce in modo assolutamente rispettoso delle nuove prescrizioni costituzionali di ripartizione delle competenze, un nuovo quadro di cooperazione tra le Città riservatarie stesse per far convergere le politiche per l'infanzia di ciascuna amministrazione comunale al fine di realizzare obiettivi comuni, consentendo un sistema di confronto costante in ambiti che rientrano nella competenza esclusiva degli enti territoriali.

Un ulteriore contesto di scambio, integrazione e coordinamento tra istituzioni di livello nazionale e regionale è stato rappresentato dalla L. 149/2001 (avente ad oggetto la modifica della L. 184/1983 per la parte dell'affidamento familiare e dell'adozione nazionale), laddove all'art. 39 ha previsto che il Governo relazioni periodicamente al Parlamento circa l'attuazione della normativa, attraverso un'azione di monitoraggio da realizzarsi con modalità di concertazione e collaborazione tra Ministero della solidarietà sociale, Ministero della giustizia e Regioni.

---

<sup>7</sup> Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo, Cagliari.

Tale attività di monitoraggio si è espressa nella prima Relazione sullo stato di attuazione della L. 149/2001 presentata al Parlamento all'inizio dell'anno 2006 e fondata sulla ricognizione e l'analisi delle informazioni e dei dati statistici derivanti dalla stretta sinergia tra ministeri e Regioni. Il progetto della seconda Relazione è caratterizzato da una metodologia ancor più ancorata al tema dell'integrazione tra il livello nazionale e quello regionale, che ha trovato un punto di riferimento nella costituzione di un apposito Tavolo di lavoro interistituzionale cui partecipano referenti dei Ministeri competenti del welfare e della giustizia, delle Regioni, il Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS) e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Alla quasi totalità degli organismi di coordinamento sopraelencati, e in primo luogo all'Osservatorio nazionale per l'infanzia, partecipano attivamente molte **organizzazioni del terzo settore**, ovvero associazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni, enti morali e ONG, anche attraverso forme di rappresentanza coordinata. È importante sottolineare che in Italia vengono definite ONG principalmente le organizzazioni del terzo settore che operano nell'ambito della cooperazione allo sviluppo (tale termine ha quindi una accezione più ridotta del «terzo settore»).

Va ricordato, infine, che sono state attivate in varie occasioni forme di **partecipazione diretta di bambini e adolescenti** ai lavori dell'Osservatorio per la stesura del Piano d'azione che li riguarda.

Tra le altre, si ricorda l'esperienza del Forum dei bambini e dei ragazzi, promosso e finanziato dal Governo e supportato dal Gruppo partecipazione del PIDIDA (Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza).

Questo gruppo di 60 bambini e ragazzi, di età compresa tra i 9 e i 18 anni, ha redatto le *Linee guida dei bambini e dei ragazzi per il Piano nazionale infanzia*, consegnate al Governo a Firenze nel novembre 2006.

Il Forum è l'inizio di un percorso che ha portato i giovani partecipanti a elaborare proposte concrete e a dibattere sulle seguenti tematiche:

- Io incontro<sup>8</sup>,
- Io mi diverto<sup>9</sup>,
- Io abito<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> *Io incontro* – Gruppo di lavoro sul tema delle relazioni, amicizie... Il Gruppo di lavoro si è concentrato sugli aspetti relazionali della vita quotidiana dei bambini e dei ragazzi. Sono state analizzate le esperienze e i vissuti personali di ciascuno rispetto agli incontri, ordinari e/o straordinari, occorsi loro. Da queste esperienze sono emerse caratteristiche generali che “gli incontri” hanno (e/o dovrebbero avere). In generale è stata riconosciuta l'assoluta centralità dell'incontro nella vita di tutti e il suo potere educativo.

<sup>9</sup> *Io mi diverto* – Gruppo di lavoro sul tema del tempo libero, del divertimento, del gioco, dei piaceri della vita... Partendo dal proprio vissuto quotidiano, i bambini e i ragazzi si sono confrontati sulle modalità, gli spazi e i tempi del proprio divertimento. Lavorando in sottogruppi, hanno potuto verificare le problematiche comuni a contesti territoriali anche molto diversi tra loro, delineando alcune possibili soluzioni.

<sup>10</sup> *Io abito* – Gruppo di lavoro sul tema dell'ambiente, città, del contesto in cui si vive. Il Gruppo di lavoro ha realizzato un'ampia e dettagliata analisi dello stato delle nostre città e dei luoghi dove i bambini e i ragazzi vivono. Oltre a denunciare una generale carenza di attenzione che, in questi luoghi, vi è per i cittadini più piccoli, è stato sottolineato come le città – ma anche i luoghi deputati ad ospitare i bambini e i ragazzi (che anzi dovrebbero esserne non solo “ospiti” ma anche cittadini a tutti gli effetti...) – siano ben poco “amici” dell'infanzia e dell'adolescenza. Inquinamento, non accessibilità, limitazione degli spazi liberi e di aggregazione, difficile mobilità, non apertura dei luoghi “per” i ragazzi “ai” ragazzi” (ad esempio le scuole), fanno dei contesti in cui vivono i giovani e i

Nell'ambito dell'attività del Gruppo di lavoro sulla partecipazione dell'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza (operativo da novembre 2007 ad aprile 2008 nel corso della XV legislatura) è stato programmato un calendario di audizioni di soggetti che, a vario titolo, erano portatori di esperienze locali di progetti e interventi per favorire la partecipazione sociale di bambini e ragazzi.

Il programma di audizioni elaborato dal gruppo, finalizzato alla stesura del capitolo sulla partecipazione del nuovo Piano d'azione governativo, prevedeva forme di ascolto di vari *stakeholders* e il coinvolgimento di rappresentanze di bambini e adolescenti attivi in differenti esperienze (scuola, associazionismo, enti locali ecc.) con modalità diverse di partecipazione.

#### 1.4 Piano nazionale d'azione

Raccomandazione n. 13, relativa al processo di elaborazione e adozione del Piano nazionale d'azione, in correlazione al documento di follow-up dell'UNGASS, nella prospettiva dei risultati effettivamente conseguiti

In riferimento alle raccomandazioni del Comitato rispetto all'adozione del Piano nazionale d'azione, nel periodo di riferimento sono stati approvati due Piani nazionali d'azione ai sensi dell'art. 2 della L. 23 dicembre 1997, n. 451: il Piano 2000-2002 e il Piano 2002-2004. Attualmente è in fase di redazione un nuovo Piano d'azione<sup>11</sup>.

##### Piano d'azione 2000-2002

Il Piano conteneva le linee strategiche che il Governo aveva inteso perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza e gli impegni concreti, da portare a compimento, individuati sotto forma d'azioni. Venivano enucleati interventi volti a migliorare le condizioni di vita di tutti i bambini e gli adolescenti, a tutelare i minori vittime di abusi e sfruttamento sessuale, a combattere lo sfruttamento dei minori nel lavoro, a favorire un rapporto educativo con il mondo delle comunicazioni sociali. Particolare attenzione veniva data agli interventi di protezione e di integrazione dei minori stranieri, compreso il sostegno nei confronti dell'infanzia in difficoltà in altri Paesi nel mondo, e all'attuazione della legislazione in materia di adozioni internazionali.

Il Piano conteneva, altresì, l'indicazione di un programma di azioni mirate per il periodo maggio 2000-giugno 2001 che prevedeva di dare priorità ad alcune iniziative, pur nel pieno impegno del Governo alla concreta e integrale realizzazione di tutti gli interventi indicati nel piano pluriennale. Gli obiettivi che il Governo intendeva perseguire con particolare incisività nel periodo maggio 2000-giugno 2001 erano riconducibili a dare piena applicazione alle leggi approvate dal 1997 al 2000 in materia di politiche per l'infanzia.

---

più piccoli luoghi poco partecipativi, poco accoglienti se non addirittura pericolosi o segreganti... Nel "gioco" del lavoro di gruppo, sono stati pensati diversi "programmi ideali" per "ideali sindacati", in modo da favorire la promozione dei diritti anche da parte dei contesti di vita che – ogni giorno – abitano i bambini e i ragazzi.

<sup>11</sup> L'art. 2 della L. 451 stabilisce la procedura di elaborazione e di adozione del Piano: elaborazione del Piano da parte dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia; acquisizione del parere della Commissione parlamentare per l'infanzia; deliberazione del piano da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale; emanazione del decreto di approvazione da parte del Presidente della Repubblica.

### Piano d'azione 2002-2004

Il Piano ha riaffermato la centralità dell'interesse superiore dei cittadini più piccoli e l'indissolubilità della relazione che lega il bambino e l'adolescente alla sua famiglia al fine di pensare alle politiche per l'infanzia realizzando anche un sistema efficace di politiche per la famiglia.

Il Piano, partendo dall'analisi del contesto e dall'attuazione di quello precedente, ha individuato strategie, priorità e strumenti per la definizione di azioni di sistema e linee guida da realizzare sul territorio. Le azioni e gli interventi principali sono stati volti a:

- integrare la normativa sul sostegno della maternità e paternità, con particolare riferimento alla famiglia adottiva e affidataria;
- sollecitare interventi legislativi regionali concernenti le politiche sociali per la famiglia;
- sollecitare l'elaborazione, da parte degli enti locali, della programmazione locale nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale;
- rendere operante, attraverso idonee iniziative, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996;
- completare l'armonizzazione della legislazione italiana ai principi della Convenzione ONU;
- realizzare il Sistema informativo nazionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e completare il Sistema informativo sul lavoro minorile ISTAT – Ministero del lavoro e delle politiche sociali – OIL;
- monitorare e valutare la spesa sociale e la qualità dei servizi per famiglia e minori;
- promuovere l'istituzione in ogni regione di un'anagrafe di tutti i minori fuori della famiglia;
- promuovere programmi innovativi volti a individuare i bambini e gli adolescenti che hanno abbandonato la scuola o che ne sono stati esclusi;
- attivare, nell'ambito del rapporto tra lo Stato e le Regioni, idonei strumenti finalizzati al riordino delle fonti e delle risorse dedicate alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- attivare tempestivamente forme di raccolta dei dati che definiscano con precisione i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare;
- proteggere l'infanzia del mondo attraverso azioni di cooperazione, monitoraggio, studio e promozione di programmi;
- realizzare una programmazione televisiva “a misura di bambino”;
- predisporre adeguati strumenti legislativi e finanziari per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006;
- dedicare particolare attenzione alla tutela sanitaria;
- sensibilizzare l'opinione pubblica al problema dello sfruttamento di bambini e adolescenti per la pratica dell'accattonaggio, individuando specifici strumenti di contrasto e di reinserimento sociale.

### Piano d'azione 2008-2010

È in fase di redazione il nuovo Piano d'azione per l'infanzia e l'adolescenza<sup>12</sup>.

Con specifico riferimento all'implementazione della **Dichiarazione WFFC (A World fit for children)**, dal 2002 l'Osservatorio ha predisposto una serie di adempimenti, tra i quali il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età

<sup>12</sup> Si rinvia per un approfondimento alla Sezione IX.

evolutiva 2002-2004, il Piano di interventi per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006 e, attualmente in fase di redazione, il nuovo Piano nazionale d'azione, in armonia con gli impegni presi dall'Italia durante l'UNGASS del maggio 2002.

Tutti i Piani d'azione hanno previsto un **monitoraggio** sul loro stato d'attuazione realizzato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. In particolare, per ogni singola misura prevista dal Piano sono state identificate le azioni e le iniziative intraprese e gli enti coinvolti.

Periodicamente e con cadenza annuale dal 1999 il Centro nazionale ha predisposto per il Ministero competente (welfare o solidarietà sociale) le bozze di relazione sullo stato di attuazione della L. 285/1997 che il Ministro competente ha poi presentato al Parlamento. Nel 2005, sempre a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stata predisposta la bozza di relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 149/2001, presentata dai Ministri della giustizia e della solidarietà sociale.

Le relazioni sono pubbliche e consultabili sul sito [www.minori.it](http://www.minori.it)

Altra legge per la quale esiste un'attività di *reporting* da parte del Centro nazionale è relativa all'implementazione della L. 269/1998 in materia di contrasto dello sfruttamento sessuale dei minori e della pedofilia. Sono state curate tre bozze di relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge per il Ministero competente (Dipartimento per le pari opportunità).

Dal 2001 la Commissione per le adozioni internazionali conduce un monitoraggio dell'attuazione della L. 476/1998, relativa alla ratifica della Convenzione internazionale de L'Aja in materia di adozioni internazionali, producendo rapporti semestrali sull'evoluzione del fenomeno delle adozioni internazionali in Italia. Oltre a questo strumento la Commissione ha realizzato studi e indagini periodiche volte a verificare gli aspetti applicativi della legge e a indagare le zone di criticità. A questo riguardo si segnala uno studio che ha cercato di fare luce sui percorsi delle cosiddette «adozioni difficili» (*Percorsi problematici nelle adozioni internazionali*, 2003), sulla consistenza del fenomeno, le sue dinamiche e le modalità con cui si interviene per far fronte ai casi di fallimento adottivo e sulle modalità di inserimento scolastico dei minori stranieri adottati (*L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati*, 2003). Tali documenti sono consultabili sul sito della Commissione nella sezione «Bibliografia» ([www.commissioneadozioni.it](http://www.commissioneadozioni.it)).

## 1.5 Strutture indipendenti di controllo

**Raccomandazione n. 15, relativa al processo istitutivo del Garante nazionale per l'infanzia sotto il profilo funzionale, in raccordo con altri organismi nazionali e regionali similari**

Il 1° agosto 2008 il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del Ministro delle pari opportunità, con il coinvolgimento del Sottosegretario alle politiche per la famiglia, il disegno di legge per l'istituzione della figura del Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Si rinvia per un approfondimento alla Sezione IX.

Le Regioni che hanno adottato una legislazione regionale istitutiva di tale figura sono 15<sup>14</sup>. Tuttavia, in due di queste 15 Regioni la figura del Garante risultava istituita e attiva già in occasione del Secondo rapporto del Governo italiano – e cioè la Regione Veneto, che anticipando gli orientamenti internazionali l'ha istituita già nel 1988 (LR 9 agosto 1988, n. 42), e la Regione Friuli Venezia Giulia (LR 24 giugno 1993, n. 49)<sup>15</sup> –, mentre nel periodo di riferimento di questo rapporto sempre a livello regionale si è provveduto all'istituzione e attivazione della figura del Garante presso le Regioni Marche (LR 15 ottobre 2002, n. 18)<sup>16</sup>, Lazio (LR 28 ottobre 2002, n. 38), Molise (LR 2 ottobre 2006, n. 32) e Campania (LR 24 luglio 2006, n. 17). Si tratta di un totale di sei Regioni che si sono dotate di una legge istitutiva e hanno dato attuazione, in tempi diversi, alla relativa legge di previsione, nominando il Pubblico tutore/Garante dei minori e attivandone la struttura.

Le iniziative che i Garanti hanno portato avanti nelle singole Regioni hanno alcuni elementi in comune che sono riconducibili sostanzialmente all'*advocacy* e alla promozione dei diritti dell'infanzia, alla realizzazione di specifici progetti d'intervento, a carattere formativo o di ricerca e alla promozione dell'integrazione intersettoriale delle politiche a livello locale, anche attraverso la creazioni di reti interistituzionali.

## 1.6 Raccolta dati

**Raccomandazione n. 17, relativa al meccanismo di raccolta coerente e analisi sistematica di dati in materia di infanzia e adolescenza e al loro utilizzo nella formulazione e valutazione delle politiche**

La raccolta dei dati sull'infanzia e l'adolescenza avviene su diversi fronti e a opera di più soggetti che a vario titolo risultano competenti in materia. Tra questi attori i più significativi sono certamente l'ISTAT, i Ministeri (dell'interno, del lavoro, salute e politiche sociali, dell'istruzione università e ricerca, della giustizia), le Regioni e le Province autonome attraverso i Centri e gli Osservatori per l'infanzia e l'adolescenza oltre che attraverso il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La produzione statistica ufficiale ha finalmente rafforzato l'attenzione sul bambino, interrompendo almeno in parte la sua tradizionale invisibilità statistica e il suo relegamento nei fenomeni strettamente demografici e familiari.

<sup>14</sup> Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Veneto.

<sup>15</sup> Per quanto riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia è necessario segnalare che con LR 14 agosto 2008, n. 9, *Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21* (BUR Friuli Venezia Giulia n. 18 del 22/08/2008) è stato abrogato l'Ufficio del pubblico tutore dei minori della Regione Friuli Venezia Giulia, con conseguente cessazione delle funzioni del suo rappresentante istituzionale, le cui funzioni sono esercitate in via transitoria dal Presidente del Consiglio regionale a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge.

<sup>16</sup> Per quanto riguarda la Regione Marche è necessario segnalare che con LR n. 23 del 28 luglio 2008, *Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale* (BUR Marche n. 75 del 07/08/2008), si è proceduto alla istituzione di un Garante regionale che accorpa le funzioni di difensore civico, garante dei minori e garante dei detenuti. Tale disposizione di riordino della funzione del Difensore civico regionale ha portato all'abrogazione della figura del Garante regionale infanzia adolescenza.

L'ISTAT è il maggior produttore di dati elementari sull'infanzia e l'adolescenza, derivanti dall'attivazione di indagini *ad hoc* o di sistemi informativi e banche dati, alcuni dei quali rivolti specificamente ai bambini e agli adolescenti – un recente esempio è costituito dall'attività di approfondimento nell'ambito delle indagini multiscopo del 2005 e del 2007 con un modulo dedicato al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza – e altri, la maggioranza, in cui sono comunque rintracciabili utili informazioni sul segmento di popolazione minorile italiana.

Accanto alle rilevazioni ISTAT, negli ultimi anni i ministeri si sono ritagliati spazi complementari di protagonismo su specifici temi del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza le cui principali esperienze possono essere individuate nei monitoraggi: del Ministero dell'interno in materia, ad esempio, di violenze a danno di minorenni e di minorenni per i quali sono state attivate le segnalazioni di ricerca sul territorio nazionale; del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali in materia di tossicodipendenza, di vigilanza sul lavoro minorile e di autorizzazioni al lavoro rilasciate nell'ambito dello spettacolo, degli ingressi dei minori stranieri non accompagnati; del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in materia di alunni e studenti iscritti ad ogni ordine e grado della scuola statale e non statale; del Ministero della giustizia in materia di provvedimenti a favore dei minorenni e di tratta dei minori.

Le Regioni e le Province autonome, dal canto loro, attraverso i Centri e gli Osservatori per l'infanzia e l'adolescenza hanno sviluppato originali e accurate banche dati nei settori sia dell'assistenza che della promozione dell'infanzia, adottando come unità di osservazione diretta i bambini e ragazzi interessati e coinvolti nei fenomeni rilevati. Si fa riferimento soprattutto alla matura esperienza dell'Emilia-Romagna, a quella articolata del Piemonte, a quella della Regione Toscana che dispone di un accurato, seppur ancora in divenire, sistema informativo statistico sull'infanzia, e a quella della Regione Veneto che dispone, attraverso l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza, di banche dati proprie su diversi aspetti della vita dei bambini. Più in generale attraverso il lavoro del CISIS su alcuni dei principali temi che riguardano la condizione dell'infanzia, quali ad esempio l'accoglienza nei servizi residenziali e la spesa sociale dei Comuni singoli e associati, le Regioni e le Province autonome hanno formalizzato un set di informazioni comuni oggetto di rilevazione annuale.

In questo variegato panorama il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato una continua attività di individuazione e sistemizzazione dei dati provenienti dalle citate fonti ufficiali di statistica sull'infanzia e l'adolescenza nel tentativo di ricostruire un quadro quanto più possibile esaustivo e coordinato dei dati a disposizione sia a livello nazionale che regionale. Tale attività ha trovato negli anni una adeguata pubblicizzazione nei Quaderni del Centro nazionale e sul sito web dello stesso.

## **Bambini e adolescenti con problemi di disabilità o invalidità**

Le informazioni sulla disabilità sono fornite dal **Sistema di informazione statistica sulla disabilità** ([www.disabilitaincifre.it](http://www.disabilitaincifre.it)) promosso dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e realizzato dall'ISTAT.

Secondo quanto emerge dai dati della più recente indagine sulle condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari (anno 2005), si stima siano circa 145.000 in Italia, i bambini e i ragazzi fino a 17 anni di età con problemi di disabilità o colpiti da invalidità di tipo sensoriale (cecità, sordità, sordomutismo), motoria (invalidità da insufficienza mo-

toria) o mentale (invalidità da insufficienza mentale o da malattia mentale o disturbi del comportamento), che vivono con almeno un genitore. La quota di popolazione fino a 17 anni, con tali problemi, risulta pari al 14,5 per mille, senza differenze di genere significative. Le famiglie con almeno un minore con problemi di disabilità o invalidità si stimano siano 130.245, pari all'1,2% delle famiglie con almeno un disabile. Circa il 90% di queste hanno un solo minore disabile o invalido in famiglia, il restante ne ha al massimo tre. Nel 76% dei casi le famiglie in cui vivono i minori con disabilità o invalidità sono composte da quattro componenti e più contro il 62% delle famiglie con minori senza disabilità o invalidità. Dichiarano, inoltre, in misura maggiore difficoltà di tipo economico: il 44% delle famiglie con almeno un minore disabile o invalido ha dichiarato di avere a disposizione risorse economiche scarse o insufficienti contro il 31,3% delle altre famiglie con minori senza disabilità. Rispetto alla condizione lavorativa dei genitori, se complessivamente nel 43,2% dei casi lavora sia il padre che la madre, la percentuale scende al 34,1% nei nuclei familiari in cui è presente un bambino o un ragazzo disabile o invalido, evidentemente per il maggior carico di cura e di assistenza prestato dai genitori.

Il quadro ricostruito nel Sistema di informazione statistica sulla disabilità sarà arricchito con due specifiche attività di indagine inserite nel **Piano statistico nazionale 2008-2010** mirate ai soggetti di sei e più anni con disabilità:

- la prima rilevazione prevede approfondimenti, a livello nazionale, relativi all'inserimento scolastico e lavorativo, alla partecipazione sociale, all'assistenza e all'aiuto informale ai disabili;
- la seconda rilevazione prevede un'ulteriore indagine sull'inserimento degli alunni con disabilità nelle scuole elementari e secondarie di primo grado, statali e non statali. I questionari rileveranno le principali caratteristiche della scuola (numero di alunni iscritti, numero di alunni con disabilità, insegnanti di sostegno messi a disposizione, ecc.) e alcune informazioni sulle condizioni di salute degli alunni con disabilità).

## **Bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti**

Non esiste allo stato attuale in Italia una rilevazione censuaria effettuata su base nazionale del popolo rom, ma vi sono gli enti locali che detengono i dati relativi ai propri territori. Va tuttavia segnalato che l'ordinanza di protezione civile firmata il 30 maggio 2008<sup>17</sup> prevede un imminente e progressivo censimento dei rom italiani, rom romeni, rom extracomunitari e cittadini extracomunitari appartenenti ad altre nazioni che mira anche alla tutela dei minori al fine di toglierli dalla clandestinità e dalle condizioni di degrado.

Secondo l'Opera nomadi, all'interno delle popolazioni rom, sinti e caminanti, il 70-80% dei soggetti è al di sotto dei 25 anni, e di questi più del 50% di età inferiore ai 18 anni. Dello stesso avviso è la Comunità di Sant'Egidio: fino all'arrivo in Italia dei rom romeni, la componente dei minori era del 50%, successivamente si è lievemente abbassata. Indicativamente il numero dei minori d'età rom, sinti e caminanti si assesterebbe intorno alle 70.000 unità. Un numero di minori sicuramente significativo che necessita di attenzioni e di condizioni sufficientemente sane di crescita.

<sup>17</sup> [http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala\\_stampa/speciali/censimento\\_nomadi/index.html](http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/index.html)

## Bambini e adolescenti appartenenti a famiglie di immigrati

La sempre più marcata presenza straniera è la vera e più macroscopica dinamica di mutamento nello scenario, altrimenti piuttosto statico, della società italiana. L'incremento registrato negli ultimi anni, particolarmente intenso nel biennio 2003-2004, è addebitabile in primo luogo ai provvedimenti di regolarizzazione (L. 189 del 30 luglio 2002 e L. 222 del 9 ottobre 2002) che hanno permesso a molti stranieri già presenti, irregolarmente, sul territorio nazionale di sanare la propria posizione. Di fatto il forte movimento migratorio in entrata – largamente superiore a quello in uscita – ha permesso alla popolazione residente in Italia di continuare a crescere, in anni di saldo naturale della popolazione – differenza tra i nati vivi e i morti – negativo.

Gli stranieri residenti al 1° gennaio 2007 risultano 2.938.922 (fonte: ISTAT), e sono passati a rappresentare, in un solco di continuità di crescita, il 5% della popolazione residente nel nostro Paese. All'interno dell'incremento della popolazione straniera residente la componente in più rapida crescita è senza dubbio quella minorile, sebbene negli anni della regolarizzazione si sia verificata una lieve flessione dell'incidenza di minori sul totale della popolazione straniera, avendo la regolarizzazione interessato gli adulti molto più che i minorenni. In merito alla quantificazione di questo segmento della popolazione è però necessario fare alcune precisazioni per evidenziare alcune specifiche problematiche di monitoraggio:

- i permessi di soggiorno per essere riferiti ai soli ultraquattordicenni sottostimano la presenza minorile straniera. Per gli infraquattordicenni, infatti, l'iscrizione avviene sul permesso rilasciato a uno o entrambi i genitori;
- le iscrizioni in anagrafe riguardano i soli minori residenti, includendo i minori non più presenti e non ancora cancellati, ed escludendo quelli regolari in attesa di iscrizione.

A tutto questo si deve aggiungere, almeno in linea teorica, quella quota, presumibilmente non del tutto irrilevante, di presenza irregolare che sfugge, per sua stessa natura, a qualunque attività di monitoraggio e di rilevazione statistica. Stante ciò l'incremento della popolazione minorile straniera residente è inequivocabile e tale da quintuplicare le presenze nell'arco di un quinquennio, passando dalle 128 mila unità del 2001 alle 666.293 unità conteggiate al gennaio del 2007. In termini percentuali essi rappresentano il 22,6% della popolazione straniera complessiva, ovvero è minorenne uno straniero ogni cinque soggetti che risultano regolarmente iscritti in anagrafe. La crescita della presenza minorile è alimentata non solo dai ricongiungimenti familiari, che vedono l'arrivo dei bambini dai Paesi di origine dopo un periodo di permanenza di uno o entrambi i genitori nel nostro Paese, ma anche e soprattutto dai nati da stranieri in Italia, al punto che circa il 60% dell'incremento della presenza minorile straniera che si è verificata nell'ultimo anno è addebitabile alle nuove nascite. È facile pronosticare per gli anni a venire un peso e un incremento ancor più rilevante delle nascite straniere sul complesso delle nascite, non solo per effetto dei crescenti flussi migratori in entrata ma anche per il più alto livello di fecondità espresso dagli stranieri rispetto agli italiani. Si stima, infatti, in 2,4 figli per donna il livello medio di fecondità degli stranieri in Italia – con differenze anche molto significative da comunità a comunità, ad esempio egiziani e marocchini (4 figli per donna), peruviani e filippini (1,4 figli per donna) – a fronte di un tasso di fecondità nel nostro Paese di appena 1,32 figli per donna.

Lo scenario informativo appena descritto si arricchirà di **specifiche attività di indagini**, alcune delle quali, seppur non mirate ai minorenni ma all'intera popolazione straniera, risultano inserite nel Piano statistico nazionale 2008-2010 e riguardano:

1. elaborazione dell'analisi delle condizioni economiche degli stranieri, anni 2004-2005;
2. indagine multiscopo sull'integrazione sociale dei cittadini immigrati, con lo scopo di approfondire aspetti sociali rilevanti quali le condizioni di lavoro, i percorsi formativi e la qualità della vita dei cittadini stranieri;
3. indagine sui redditi e condizioni di vita della famiglie di immigrati;
4. rilevazione sperimentale indagine sui consumi per famiglie di immigrati, famiglie con lavoratori a tempo determinato e part-time;
5. studio progettuale per «Ampliamento del campione EU-SILC, condizioni di vita e reddito per le famiglie di immigrati».

Annualmente, e sin dall'anno scolastico 1997/1998, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca pubblica dati specifici sulla presenza straniera nelle scuole italiane.

### Minori stranieri non accompagnati

Quantificare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati a causa principalmente del fatto che si tratta di soggetti in movimento che giungono, transitano e stanziano sul territorio nazionale clandestinamente e illegalmente, può risultare alquanto difficoltoso. Ogni minore straniero non accompagnato individuato sul territorio dello Stato italiano deve essere segnalato al Comitato minori stranieri, che possiede la competenza sulla valutazione dell'interesse del minore e sull'adozione di provvedimenti necessari alla sua tutela.

I dati nazionali derivano, dunque, dalla banca dati del Comitato minori stranieri, che ha fra i compiti assegnati quello della raccolta e analisi delle informazioni. Il Comitato in questi anni ha ricevuto decine di migliaia di segnalazioni, provenienti non solo dalle procure per i minorenni, dalle prefetture, ma anche dagli enti locali o da altri enti, suddividendo le segnalazioni in due archivi distinti: il primo contenente le pratiche riguardanti i casi per i quali il Comitato è competente a decidere, il secondo contenente le pratiche relative a tutti gli altri minori segnalati (per «casi di competenza» si intende le segnalazioni relative ai minori stranieri non accompagnati che possiedono i requisiti affinché il Comitato si pronunci nei loro confronti con un provvedimento di non luogo a procedere o di rimpatrio assistito).

Al 30 settembre 2007, al Comitato minori stranieri risultano complessivamente 6.554 minori stranieri non accompagnati segnalati sul territorio italiano, di cui 4.833 fuori competenza e 1.721 di competenza dello stesso Comitato. Si tratta per lo più di minorenni maschi (75% del totale), con un'età compresa generalmente tra i 15-17 anni (65% del totale), provenienti principalmente dal Marocco (23%), Albania (18%), Palestina (14%), Egitto (8%), Afghanistan (6%), Iraq (5,5%), Serbia e Montenegro (4%), segnalati in maggioranza sul territorio siciliano (32%) e lombardo (16%).

Dal 2000 al 2007 sono stati 825 i rimpatri assistiti dei minori stranieri non accompagnati. Il Comitato minori stranieri, nella tabella sotto riportata, ha fornito i dati relativi alla ripartizione per anno.

anno	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	totale
numero di rimpatri assistiti	22	142	199	218	126	108	8	1	825

## I minorenni vittime di violenza

I fenomeni che interessano le violenze e lo sfruttamento sessuale sui minori sono senza dubbio tra i più difficili da misurare e interpretare. La L. 66/1996 (*Norme contro la violenza sessuale*), la L. 269/1998 (*Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori quali nuove forme di riduzione alla schiavitù*) e la L. 38/2006 (*Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*), hanno certamente contribuito ad accrescere non solo l'attenzione, la sensibilità, la propensione alla denuncia da parte dei cittadini, le attività di prevenzione e repressione dei reati in pregiudizio di minori, ma anche il potenziamento dei sistemi di raccolta dei dati sul fenomeno. Difficile dire, anche a seguito di questa precisazione, quanto delle variazioni, intercorse negli ultimi dieci anni, del numero delle denunce di abusi sui minorenni è imputabile al variare vero e proprio del fenomeno e quanto, invece, dipenda dalle variazioni sopraggiunte nella normativa nazionale, nella sensibilità della popolazione, nei sistemi di raccolta dati.

Un ulteriore elemento di incertezza nella rappresentazione del fenomeno, dipende dal fatto che i dati disponibili non possono essere rappresentativi dell'intero universo, in quanto riferiti esclusivamente alle segnalazioni all'Autorità giudiziaria, mentre gli studi di settore, accompagnati da una sempre più consapevole interpretazione e individuazione del fenomeno spingono a pensare che la componente non conosciuta abbia caratteristiche diverse e dimensione ben maggiore di quella nota.

Fatta questa necessaria premessa, si segnala che le principali **fonti informative sull'abuso e lo sfruttamento sessuale** a danno di minori sono riconducibili alle statistiche giudiziali penali dell'ISTAT e alle statistiche del Ministero dell'interno. In particolare quest'ultimo Ministero, attraverso l'attività investigativa svolta dalla Polizia postale e delle telecomunicazioni nel contrasto alla pedopornografia online, fornisce ulteriori dati sui pericoli che i minori possono correre nella relazione con la rete Internet.

Tra le specifiche attività di approfondimento sul tema si segnala l'indagine condotta dal **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza**, relativa ai casi di abuso pregresso in età minorile, intervistando un campione rappresentativo di donne italiane tra i 18 e i 60 anni.

Sempre sul fronte dell'abuso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità, avvalendosi del Centro nazionale, è impegnata nella progettazione della **Banca dati dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile** (*ex lege* 38/2006) propiziando le condizioni di fattibilità tecnica per l'integrazione e l'omogeneizzazione delle informazioni presenti nelle banche dati sorgente di diverse amministrazioni centrali, quali ad esempio: Ministero dell'interno (banca dati Interforze; Centro nazionale per il contrasto alla pedopornografia sulla rete, banca dati CETS); Ministero della giustizia (banca dati RE.GE., banca dati Sigma, sistema informativo del casellario giudiziale, sistemi informativi delle corti d'appello e della Cassazione).

Lo stesso Centro nazionale ha inoltre promosso la sperimentazione del sistema nazionale di monitoraggio dei minori segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali per situazioni di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale, denominato Registro abuso<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> La sperimentazione è stata realizzata nell'arco del biennio 2005-2006 e ha coinvolto 18 ambiti territoriali appartenenti a cinque Regioni italiane: Carnia, Trieste e Gemona del Friuli Venezia Giulia, Andria, Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Putignano della Puglia, Formia, Gaeta e Priverno del Lazio, Castrovillari, Locri e Palmi della

## Bambini e adolescenti appartenenti a nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati

Nel corso degli anni 2000-2007 sono state realizzate alcune significative attività di raccolta dati e studio rispetto a soggetti in minore età appartenenti a nuclei familiari economicamente e socialmente svantaggiati. Le più significative tra queste attività possono essere riassunte nelle due macrocategorie della povertà e dell'esclusione sociale, da una parte, e dei minori fuori famiglia, dall'altra.

In merito alla prima si segnala che nel Piano statistico nazionale accanto alla definitiva messa a punto dell'impianto dell'indagine EU-SILC sul reddito e le condizioni di vita, è stato previsto lo **studio progettuale di un modulo *ad hoc*** per la definizione di indicatori di deprivazione sui minori.

Sulla base dell'indagine annuale sui consumi (anno 2006) dell'ISTAT, ultima rilevazione oggi a disposizione, si segnala che complessivamente, sono 1.728 mila gli individui con meno di 18 anni che vivono in famiglie in condizione di povertà relativa. Tra questi circa un terzo (il 30,9%) ha meno di sei anni e sono il 61,7% quelli di età inferiore agli 11 anni (il 15,5% ha tra gli 11 e i 13 anni mentre il restante 23% ha 14 anni o più). Il 72% dei minori poveri vive nel Mezzogiorno, dove risiede "solamente" il 40% dei minori; al contrario nel Nord, dove risiede il 42% dei minori, vive il 16,5% dei minori poveri. I minori in condizione di povertà vivono, nella maggior parte dei casi, con i genitori e almeno un fratello (nel 45% dei casi un solo fratello e nel 29% due o più); il 6,7% vive con un solo genitore (nel 82,5% dei casi ha almeno un fratello) e un ulteriore 10% vive in famiglia di altra tipologia (nel 72% dei casi è presente almeno un altro minore).

In merito alla macroarea dei minori che si trovano a vivere fuori famiglia, l'ISTAT ha realizzato in collaborazione con il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici) l'**indagine sui presidi residenziali socioassistenziali** che ha fornito informazioni sui minori privi di tutela inseriti in questi servizi.

Nel corso di questi stessi anni il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha realizzato **attività di indagine** sull'argomento avendo a obiettivo:

- a) l'estensione della conoscenza a tutti i minori fuori famiglia, ovvero contemplando nell'indagine non solo i minori nei servizi residenziali ma anche i bambini e gli adolescenti collocati in affidamento a singoli, famiglie e a parenti;
- b) la disponibilità di dati più aggiornati possibile – attualmente al 31 dicembre 2005 – così da orientare al meglio le politiche su un fenomeno fortemente dinamico quale i minori fuori famiglia;
- c) il monitoraggio sull'applicazione della L. 149/2001 che prevede la deistituzionalizzazione e il collocamento preferenziale dei bambini e degli adolescenti, temporaneamente privi di un idoneo ambiente familiare, in affidamento a singoli, famiglie e a parenti.

I dati dell'ultimo monitoraggio del gennaio 2008 sull'applicazione della legge 149/2001 hanno sostanzialmente sancito il perfezionamento del processo di deistituziona-

---

della Calabria e Campobasso, Isernia e Termoli del Molise. L'obiettivo principale del progetto è quello di creare un sistema informativo in grado di fornire elementi innovativi dal punto di vista dell'informazione qualitativa sul fenomeno del maltrattamento e dell'abuso e fornire ai servizi territoriali un valido strumento gestionale e di supporto alla operatività.

lizzazione con la conversione degli istituti per minori in altre tipologie di accoglienza. Nel corso del 2008 il Centro ha promosso in collaborazione con le Regioni e le Province autonome una nuova indagine sui bambini e adolescenti fuori famiglia con lo scopo di fornire un quadro quanto più possibile aggiornato del fenomeno, basato su un linguaggio comune e condiviso, e fondato su un set minimo di dati trasversale a tutte le realtà regionali, così da fornire un utile supporto alla programmazione delle politiche in materia.

In via generale, sempre più ampio è l'utilizzo di dati e informazioni a carattere quantitativo nella progettazione e formulazione delle azioni di intervento. Il principale sforzo dei principali produttori di dati attualmente impegnati (ISTAT, ministeri, Regioni, Centro nazionale) è quello di coprire tutti gli ambiti di interesse del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, provando a garantire:

- la qualità dei dati e dell'informazione rilevata;
- la continuità dell'informazione nel tempo, attraverso la trasformazione, laddove possibile, di attività di indagine *ad hoc* in flussi correnti di statistiche, anche mediante l'attivazione di sistemi informativi che garantiscono una maggiore longevità informativa;
- la tempestività dell'informazione, ovvero la disponibilità di dati quanto più possibile aggiornati rispetto al momento in cui si devono progettare le politiche, per non intervenire sul presente in base a informazioni datate, soprattutto in ambiti di vita quotidiana dell'infanzia fortemente dinamici nel loro manifestarsi.

Tali obiettivi, in particolare, sono stati raggiunti in alcune realtà di eccellenza come, ad esempio, il monitoraggio dei minori stranieri autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo realizzato dalla Commissione per le adozioni internazionali, grazie al quale si dispone in Italia di dati aggiornati e consultabili, sostanzialmente, in tempo reale rispetto all'ingresso dei bambini adottati.

Per quanto attiene all'elemento della coerenza nel processo di raccolta dati da parte delle varie istituzioni, a livello nazionale e regionale, un **primo livello di coordinamento** è assicurato nell'ambito della definizione del Piano statistico nazionale dall'attività svolta in seno ai circoli di qualità, organismi propositivi di cui si avvale l'ISTAT per l'approntamento del Programma statistico nazionale (PSN), costituiti da soggetti provenienti da diverse istituzioni.

Essi hanno la connotazione di gruppi di lavoro permanenti e sono la sede di confronto sistematico tra soggetti produttori e soggetti utilizzatori di informazioni statistiche, nel cui ambito si realizza una forte razionalizzazione del processo di programmazione dell'attività statistica nei singoli settori in cui si articola il PSN.

In particolare nella *Relazione tecnica sulla predisposizione del Programma statistico nazionale per il triennio 2008-2010* viene raccolto l'insieme dei documenti di programmazione settoriali predisposti nell'ambito dei circoli di qualità e utilizzati dall'Ufficio di segreteria centrale del Sistema statistico nazionale dell'ISTAT per la predisposizione del Piano statistico nazionale del triennio 2008-2010. Per le parti riferite a rilevazioni inerenti l'infanzia e l'adolescenza, tale documento fornisce un'importante panoramica dei soggetti e delle attività statistiche che saranno sviluppate. Al PSN 2008-2010 partecipano 68 soggetti del sistema: oltre all'ISTAT, 18 amministrazioni centrali e aziende autonome dello Stato, 16 enti pubblici, tre enti e organismi di informazione statistica, sei soggetti privati che svolgono attività statistica di rilevante interesse pubblico e, con lavori di carattere prototipale, le regioni Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Tosca-

na, Sicilia e Veneto, le Province autonome di Bolzano e Trento, le Province di Belluno, Bologna, Pesaro e Urbino, Reggio Calabria, Rimini e Rovigo, i Comuni di Brescia, Firenze, Livorno, Messina, Milano, Roma e Verona.

Un secondo e profondamente significativo riferimento al coordinamento delle attività di raccolta dati ci viene dalla L. 451/1997 che prevedeva «idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta e di elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale».

In questa direzione va segnalato che, pur nell'estrema variabilità organizzativa di cui si sono dotate, le Regioni e le Province autonome mantengono un **tavolo tecnico di coordinamento interregionale** nel quale, come per l'attività di indagine sui minori fuori famiglia, ad esempio, realizzata in collaborazione con il Centro nazionale, trovano un importante momento di confronto anche sui temi del monitoraggio e della raccolta dati inerenti l'infanzia e l'adolescenza.

Più in generale sul tema del coordinamento delle attività regionali risulta centrale l'apporto del CISIS in qualità di associazione tra le Regioni e le Province autonome costituita al fine di garantire un efficace coordinamento di strumenti informativi e geografici e di informazione statistica, nonché per assicurare il miglior raccordo tra le Regioni, lo Stato e gli enti locali.

Il CISIS sta attualmente lavorando alla definizione di un glossario comune alle diverse regioni sui servizi socioassistenziali per l'infanzia e l'adolescenza.

Proprio ai fini di una maggiore coerenza, omogeneità e integrazione dei dati prodotti dalle diverse fonti istituzionali e di una puntuale mappatura dei flussi e delle loro caratteristiche, il Centro nazionale è impegnato in un'attività di **ricognizione dei sistemi informativi** istituzionali (ministeri, Regioni, agenzie pubbliche) e non (privato sociale, enti di ricerca) che si occupano a vario titolo del tema dell'infanzia e dell'adolescenza.

## 1.7 Formazione/divulgazione della Convenzione

Raccomandazione n. 19, relativa alla divulgazione della Convenzione e allo sviluppo di una specifica formazione professionale

In generale le attività di promozione e divulgazione della Convenzione vengono svolte, oltre che dalle Amministrazioni competenti, principalmente dalle associazioni del terzo settore – spesso grazie a pubblici finanziamenti, oltre che dalla sezione nazionale e dai comitati locali dell'UNICEF. Anche i garanti regionali hanno realizzato molteplici iniziative di promozione della Convenzione.

Attività di diffusione della Convenzione sono state messe in campo anche da altre amministrazioni centrali. Ad esempio, sul sito della Polizia di Stato<sup>19</sup> è disponibile un percorso interattivo *online* studiato apposta per bambini e ragazzi che consente di conoscere il contenuto della Convenzione ONU.

Per quanto riguarda la formazione sui diritti dell'infanzia rivolta specificamente a figure professionali che lavorano con i bambini, particolare rilievo hanno assunto le iniziative promosse dalla L. 285/1997. In particolare, nel periodo di riferimento di questo

<sup>19</sup> <http://www.poliziadistato.it/pds/giovanissimi/main.htm>

rapporto sono state realizzate otto edizioni seminariali che hanno preso in considerazione quattro aree (legislazione e programmazione; amministrazione; flussi informativi; adolescenza) e che hanno visto la partecipazione di 450 operatori provenienti da 17 Regioni<sup>20</sup>. Inoltre con l'attuazione della L. 285/1997 molti progetti hanno avuto come oggetto proprio la formazione e diffusione tra la popolazione della Convenzione ONU, con risultati positivi come documentato in molti materiali pubblicati e raccolti dal Centro nazionale.

Tra le iniziative formative promosse a livello nazionale in raccordo con le Regioni si segnalano quelle promosse dalla Commissione per le adozioni internazionali (CAI), svolte in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Tra queste, dopo il primo ciclo di formazione nazionale svolto tra il 2001 e il 2002 dedicato ad affrontare il complesso iter dell'adozione a seguito dell'entrata in vigore della L. 476/1998 di ratifica della Convenzione internazionale de L'Aja, si è realizzato tra il 2003 e il 2004 un percorso di formazione e scambio tra operatori italiani dell'adozione e operatori di altri Paesi europei. Gli esiti sono stati documentati in una pubblicazione uscita nel 2005 nella collana *Studi e ricerche* della CAI dal titolo *L'operatore oltre frontiera. Percorsi dell'adozione internazionale nei vari paesi di origine. L'Europa orientale*.

In occasione del 20 novembre si celebra ogni anno in diverse città d'Italia, per iniziativa sia della Commissione bicamerale per l'infanzia, sia del Governo, sia di enti locali che di organizzazioni no profit, la ricorrenza dell'approvazione della Convenzione ONU, dando vita a momenti di riflessione, studio, dibattito e sensibilizzazione che pongono al centro il tema della promozione e rispetto dei diritti dell'infanzia<sup>21</sup>.

Una rassegna delle iniziative di carattere formativo, seminariale e informativo sull'infanzia e l'adolescenza in Italia (organizzate sia da università, enti locali, soggetti privati che organizzazioni no profit) è presente sul sito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che raccoglie e organizza le segnalazioni pervenute alla segreteria del Centro dei corsi di formazione e delle iniziative di studio e sensibilizzazione dal 2000 in poi<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Gli esiti dell'attività formativa sono stati documentati e pubblicati nel 2005 nella collana *Questioni e Documenti* del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (n. 35: *La formazione nazionale interregionale oltre la 285/97. Identità e cambiamenti*).

<sup>21</sup> A titolo di esempio si riportano due iniziative svolte di recente a livello nazionale e locale:

- la Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia *L'Italia a misura di bambini e adolescenti*, svoltasi a Roma, presso una sala del Senato della Repubblica, nel 2006 su iniziativa della Commissione parlamentare per l'infanzia, d'intesa con il Governo, a cui hanno presenziato tra gli altri il Presidente del Senato e il Presidente del consiglio dei ministri del Governo in carica;
- il progetto del Comune di Genova, *Diritti e parole. Diritti dell'infanzia e comunicazione*, attuato nel 2007 attraverso un programma di iniziative distribuite su tutto il mese di novembre, rinominato il "mese dei diritti", con laboratori gratuiti, seminari, convegni, mostre.

<sup>22</sup> [http://www.minori.it/eventi%20e%20corsi/intro\\_eventi.htm](http://www.minori.it/eventi%20e%20corsi/intro_eventi.htm).



## II. Definizione di bambino

### (art. 1)<sup>1</sup>

La questione dell'identificazione del fanciullo nell'ordinamento italiano è stata oggetto di una puntuale descrizione nel precedente Rapporto presentato dall'Italia. Pertanto, le informazioni prodotte in questo paragrafo vanno a integrare e aggiornare le informazioni fornite in precedenza.

#### **Diritto del minore alla scuola**

La L. 296 del 27 dicembre 2006, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge finanziaria 2007), ha disposto l'innalzamento a 16 anni dell'obbligo scolastico. In particolare, secondo il comma 622, l'istruzione impartita per almeno 10 anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età.

#### **Ammissione al lavoro o all'impiego, inclusi i lavori pericolosi, il lavoro part-time, il lavoro a tempo pieno e l'apprendistato**

L'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni con la L. 296/2006 ha comportato un aumento dell'età per l'accesso al lavoro che è conseguentemente passata da 15 a 16 anni. Tuttavia, sono state inserite previsioni specifiche a disciplina dei casi particolari. Ad esempio, con il DM 27 aprile 2006, n. 218, *Regolamento recante disciplina dell'impiego di minori d'anni quattordici in programmi televisivi*, si è provveduto a disciplinare l'impiego dei minori di anni 14 nei programmi radiotelevisivi, nell'ambito o al di fuori di un rapporto di lavoro, mediante l'utilizzazione delle loro immagini o voci.

Sempre in materia di impiego il DLGS 15 aprile 2005, n. 77, *Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53*, disciplina l'alternanza scuola-lavoro, intendendo per «alternanza» la modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei, sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro. Gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età<sup>2</sup> possono richiedere di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni o parte di essa, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa.

---

<sup>1</sup> Per attività in programmazione post-2007 si rinvia alla Sezione IX.

<sup>2</sup> Fatta salva la possibilità di espletamento del diritto-dovere con il contratto di apprendistato ai sensi dell'articolo 48 del DLGS 10 settembre 2003, n. 276.

Anche in materia di apprendistato la L. 296/2006 ha confermato che vi si possa accedere solo al compimento del sedicesimo anno. Inoltre il legislatore italiano ha previsto diversi interventi al fine di tutelare la posizione del minore apprendista: a titolo esemplificativo si ricorda che con il DM 16 maggio 2001, n. 152 si è provveduto all'individuazione dei contenuti delle attività di formazione degli apprendisti.

### Autorizzazione alla guida

Il DLGS 15 gennaio 2002, n. 9, *Disposizioni integrative e correttive del nuovo codice della strada, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 22 marzo 2001, n. 85, in modifica dell'art. 116 del codice della strada* (che era stato emanato con DLGS 30 aprile 1992, n. 285) ha confermato che dall'età di 14 anni un minore possa guidare un ciclomotore, introducendo peraltro l'obbligo per il minore di conseguire «il certificato di idoneità alla guida, rilasciato dal competente ufficio del Dipartimento per i trasporti, a seguito di specifico corso con prova finale».

Tali disposizioni normative hanno trovato un punto di richiamo nella direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 15 marzo 2007, avente per oggetto *Linee di indirizzo in materia di educazione alla sicurezza stradale*. Esse si concretizzano in due settori di intervento prioritario: l'avvio, il finanziamento, il coordinamento e il monitoraggio delle attività svolte dalle scuole per il conseguimento del Certificato di idoneità alla guida (CIG) e l'organizzazione, nei diversi livelli territoriali, di attività formative-informative in materia di educazione stradale. Su tali temi si è svolto un convegno nazionale per consentire la socializzazione delle esperienze condotte nei vari contesti territoriali e lo studio delle possibili prospettive. A tutt'oggi sono stati coinvolti nelle relative attività di formazione 321.443 studenti che hanno partecipato ai 14.005 corsi istituiti da 6.862 istituti scolastici. Hanno conseguito il CIG 121.002 studenti.

### Acquisto di alcol

La L. 296 del 27 dicembre 2006, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007)*, al comma 90 dedicato alle iniziative di contrasto al consumo di alcol da parte dei minorenni, in modifica dell'art. 689 cp, fissa il divieto generalizzato di somministrazione di bevande alcoliche ai minori di anni 18, punendo con l'arresto la condotta in violazione del divieto.

La novella irrigidisce le previsioni della L. 125/2001 già tesa a tutelare il diritto delle persone, e in particolare dei bambini e degli adolescenti, a una vita familiare, sociale e lavorativa protetta dalle conseguenze legate all'abuso di bevande alcoliche e superalcoliche e di conseguenza vieta la pubblicità di bevande alcoliche e superalcoliche che: «a) sia trasmessa all'interno di programmi rivolti ai minori e nei quindici minuti precedenti e successivi alla trasmissione degli stessi; b) attribuisca efficacia o indicazioni terapeutiche che non siano espressamente riconosciute dal Ministero della sanità; c) rappresenti minori intenti al consumo di alcol ovvero rappresenti in modo positivo l'assunzione di bevande alcoliche o superalcoliche». Inoltre, vieta la «pubblicità diretta o indiretta delle bevande alcoliche e superalcoliche nei luoghi frequentati prevalentemente dai minori di diciotto anni di età». Lo stesso divieto è rivolto alla pubblicità radiotelevisiva di bevande superalcoliche nella fascia oraria dalle 16 alle 19 e alla pubblicità di tali bevande sulla stampa gior-

naliera e periodica destinata ai minori e nelle sale cinematografiche in occasione della proiezione di film destinati prevalentemente alla visione dei minori.

### **Contrasto al tabagismo**

Per quanto concerne il contrasto al tabagismo la normativa vigente in materia di somministrazione e vendita di tabacco è l'art. 16 della L. 75 del 18 marzo 2008, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità – OMS – sulla lotta contro il tabagismo, adottata a Ginevra il 21 maggio 2003*, che vieta la vendita di prodotti del tabacco alle persone che non abbiano raggiunto l'età prevista nel diritto interno o fissata dalla legislazione nazionale o l'età di 18 anni.

Per l'Italia il limite per la vendita di tabacchi a minori è fissato a 16 anni di età dal RD 24 dicembre 1934, n. 2316, *Testo unico delle leggi sulla protezione e assistenza della maternità e infanzia*, che prevede all'art. 25 che chi vende o somministra tabacco a persone minori di anni 16 sia punito con una sanzione amministrativa. Inoltre, si rammenta che in Italia vige il divieto sia per i minorenni sia per i maggiorenni di fumare in luogo pubblico; inoltre, ove non sia dimostrabile in alcun modo il possesso dell'età prescritta, le persone autorizzate allo smercio al pubblico dei tabacchi lavorati devono rifiutare la vendita.



# III. Principi generali

## (artt. 2, 3, 6 e 12)

### 3.1 Non discriminazione

Raccomandazione n. 21, relativa alle misure di sensibilizzazione/prevenzione, verifica atteggiamenti e situazioni discriminatori in quanto condizioni di disparità nel godimento dei diritti, sanzionamento di comportamenti e atti discriminatori, con particolare riferimento agli aspetti sanitari e ad alcune categorie c.d. vulnerabili

A contrasto dei fenomeni di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza, merita di essere sottolineato che in attuazione della direttiva comunitaria 2000/43/CE, con l'art. 7 del DLGS 9 luglio 2003, n. 215 si è istituito nell'ambito del Dipartimento diritti e pari opportunità l'**Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali** che opera dal 2004, conosciuto più brevemente con l'acronimo di UNAR, con il compito di promuovere i valori dell'uguaglianza e della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla loro origine etnico-razziale. Oltre all'assistenza legale gratuita alle vittime di discriminazione razziale e alla promozione di azioni positive, l'UNAR ha realizzato una serie di campagne di informazione e sensibilizzazione scegliendo come ambito privilegiato quello della scuola, con l'obiettivo precipuo di rivolgersi principalmente ai più giovani e a coloro che si occupano della loro formazione (maestri, docenti, ecc.)<sup>1</sup>.

Un'utile esemplificazione a sostegno dell'esercizio di **verifica di eventuali condizioni discriminatorie nel godimento dei diritti di cui i bambini sono titolari** attiene all'aspetto dell'integrazione dei bambini stranieri a scuola. L'Italia ha previsto il pieno inserimento degli alunni stranieri nel sistema scolastico e la loro totale equiparazione agli alunni italiani adeguando la legislazione ai principi sanciti dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Il **diritto d'accesso del minore straniero a scuola**, già contemplato nella legge sull'immigrazione (art. 36 della L. 6 marzo 1998, n. 40) e nel *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (artt. 31 e 38 del DLGS 25 luglio 1998, n. 286), è stato integralmente confermato dalla L. 30 luglio 2002, n. 189: è stato riconosciuto il principio secondo il quale tutti i minori stranieri presenti sul territorio italiano, indipendentemente dalla loro posizione giuridica – figli di stranieri con permesso di soggiorno come figli di genitori privi di permesso o minori stranieri non accompagnati – sono titolari del diritto all'istruzione<sup>2</sup>.

In merito, invece, all'adozione di misure sanzionatorie a seguito della commissione di un atto o dell'adozione di un comportamento discriminatorio, l'ordinamento giuridi-

<sup>1</sup> Cfr. nota 3.

<sup>2</sup> Di recente è stato accolto il ricorso contro la circolare n. 20 del 17 dicembre 2007 del Comune di Milano - Settore servizi all'infanzia, che imponeva agli stranieri extra UE di presentare, in aggiunta alla consueta documentazione, una copia del permesso di soggiorno come documento necessario all'iscrizione dei propri figli alla scuola dell'infanzia.

co italiano contiene una vasta gamma di disposizioni penali, civili e amministrative volte a combattere il razzismo. In ambito penale assume particolare importanza la L. 205/1993, come modificata dalla L. 85/2006, che stabilisce che la finalità di discriminazione razziale costituisca una circostanza aggravante speciale che comporta l'aumento della pena sino alla metà per tutti i reati commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità.

Per quanto riguarda gli **interventi e la destinazione di risorse** mirate al supporto di servizi sociali per i bambini appartenenti ai gruppi sociali più vulnerabili, si veda la Sezione VIII.

In merito a specifiche misure e programmi intrapresi dallo Stato parte a seguito della Dichiarazione e del Programma d'azione adottati a Durban nella Conferenza mondiale 2001 contro razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relativa intolleranza, tenendo in considerazione il Commento generale n. 1 sull'art. 29, par. 1 della Convenzione (finalità dell'istruzione), pare opportuno ricordare che l'UNAR, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, ha bandito nel corso degli anni quattro concorsi a premi rivolti alle scuole di ogni ordine e grado che hanno l'obiettivo di favorire la valorizzazione di esperienze didattiche, progetti e prodotti realizzati da insegnanti e studenti nel campo dell'educazione interculturale, specificamente focalizzati sul contrasto di ogni forma di discriminazione su base etnica e razziale<sup>3</sup>.

Parallelamente ai concorsi, l'UNAR ha organizzato numerose manifestazioni coinvolgendo direttamente le scuole di intere città. In particolare, durante l'annuale Settimana di azione contro il razzismo, l'UNAR ha realizzato incontri con le scuole e, partendo da film

---

<sup>3</sup> Il primo concorso, dal titolo *Confronto tra culture nel mondo della scuola*, si è proposto l'obiettivo di valorizzare la sensibilità, l'originalità, la capacità di confronto e dialogo interculturale attraverso il linguaggio del disegno, del cinema e del video, del teatro e della scrittura, ma anche della elaborazione progettuale, lasciando agli studenti un'ampia libertà di linguaggio, potendo essi esprimersi attraverso elaborati, disegni, rappresentazioni teatrali, audiovisivi e cortometraggi.

L'anno successivo il bando di concorso, dal titolo *Gulp: fumetti contro il razzismo*, ha voluto utilizzare strumenti di comunicazione più vicini e intelligibili ai ragazzi; ecco perché si è inteso stimolare gli studenti nella ricerca di slogan, fumetti e loghi validi per un'efficace campagna contro il razzismo. A seguito dei due concorsi, i materiali raccolti, premiati e non premiati, sono confluiti all'interno di un volume dal titolo *DiversaMente* che rappresenta uno strumento da utilizzare nell'ambito della didattica interculturale. Il volume è nato per rispondere all'esigenza di valorizzare tutte le proposte pervenute dagli studenti, dando spazio al potere dell'immagine, alla sintesi grafica, all'idea progettuale e a linguaggi simbolici vicini ai ragazzi, comprensibili, di alto impatto emotivo, capaci di evocare anche inconsapevolmente i messaggi che essi veicolano. Sulla stessa scia e con il medesimo obiettivo il terzo concorso ha avuto come tema *La famiglia interculturale*, per la valorizzazione e promozione di esperienze progettuali a favore di una migliore comunicazione e interazione tra famiglie di studenti italiani e di origine straniera, con l'intento di far emergere a livello nazionale ogni iniziativa di dialogo e conoscenza reciproca, anche al di fuori del contesto scolastico per favorire i processi di inclusione sociale tra famiglie italiane, straniere, rom, sinti e di altre minoranze etnico-linguistiche. Da ultimo, nel 2007, l'UNAR ha bandito il concorso *Breaking stereotypes* con il quale si è voluto stimolare gli studenti ad ideare e produrre dei cortometraggi e documentari aventi a tema la non discriminazione.

Rientra nella stessa strategia il concorso realizzato in collaborazione con Walt Disney Italia e la rivista *Topolino* con cui è stato lanciato il concorso a premi dal titolo *Il tuo striscione contro il razzismo*. Tutti i bambini sono stati invitati a inventare uno slogan contro il razzismo, a disegnarlo su un lenzuolo da esporre sul balcone della propria casa e ad inviare la relativa fotografia al giornalino. Oltre a voler stimolare l'intelligenza e la sensibilità dei bambini nell'ideazione di slogan, la scelta dei premi risponde alla logica della condivisione del gioco con un amico: ecco perché sono stati messi in palio solamente giochi a cui poter giocare in due (tandem, biliardini, giochi degli scacchi, ping pong).

o spettacoli o mostre, è riuscito a stimolare dibattiti e riflessioni fra gli studenti partecipanti alle iniziative.

Con tali modalità, nel corso degli anni, l'UNAR ha raggiunto le scuole di decine di città sull'intero territorio nazionale distribuendo, inoltre, dvd divulgativi con informazioni e notizie sulla nuova normativa antidiscriminazioni, sugli strumenti di tutela a disposizione delle vittime del razzismo e sull'istituzione del l'UNAR stesso, oppure contenenti cortometraggi e documentari, nonché libri e testi di approfondimento. Si ricorda, da ultimo, che da quattro anni l'UNAR patrocina la corsa Stracittadina che si tiene annualmente nel corso della Maratona di Roma, con lo slogan *Vinciamo ogni discriminazione*. Ogni anno circa 4.000 bambini e ragazzi corrono per le strade di Roma indossando le magliette gialle antirazziste dell'Ufficio e intrattenendo il pubblico in alcune piazze lungo il percorso della Maratona con spettacoli e iniziative all'insegna della multietnicità.

### 3.2 Superiore interesse del bambino

**Raccomandazione n. 24, relativa alla garanzia del principio generale dell'interesse superiore del bambino in termini legislativi, amministrativi, giudiziari, di programmazione, progettazione, servizi**

Come già anticipato nel precedente rapporto, il principio dell'interesse del minore da privilegiare nei confronti di altri interessi, seppure non compare nella nostra Costituzione, è sempre più presente nelle disposizioni normative comunitarie e nazionali. Diverse sono, infatti, le norme in cui si attribuisce una posizione di preminenza all'interesse del bambino in relazione a eventuali interessi coinvolti in processi decisionali che concernono il minore sia come singolo individuo che come gruppo sociale.

Nella legislazione nazionale un esplicito riferimento all'interesse del minore è presente nella disposizioni in materia di **separazione dei genitori e affidamento condiviso** (L. 8 febbraio 2006, n. 54), in cui, nel disporre la modifica dell'art. 155 cc in materia di provvedimenti riguardo i figli, si prevede che in caso di separazione personale dei genitori il figlio minore ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno di essi, di ricevere cura, educazione e istruzione da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale. Pertanto, il giudice è tenuto a prendere i provvedimenti più opportuni nei confronti della prole con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di questa.

Sempre in riferimento all'attuazione del principio che impone di tenere sempre conto del miglior interesse del minore anche alla luce della sua opinione, se d'età tale da comprendere il significato di determinate scelte, si è rinnovata profondamente la disciplina in tema di **adozione e di affidamento** (L. 149 del 28 marzo 2001, che riforma la L. 184 del 4 maggio del 1983). In essa fa da sfondo l'enunciazione del diritto del minore ad essere educato nella «propria famiglia», inteso quale diritto imprescindibile. Tuttavia, in mancanza di idoneità (temporanea o definitiva) del nucleo familiare d'origine, entra in gioco invece il diritto del minore ad essere inserito all'interno di un'altra realtà familiare, affidataria o adottiva, in applicazione dei diversi strumenti contemplati dalla legge: l'affidamento familiare, a persone singole o coppie, l'affidamento in comunità di tipo familiare, l'adozione piena o l'adozione semplice, ossia «in casi particolari». Si sostanzia

l'interesse del minore nel diritto ad avere una crescita ed educazione equilibrata e ricevere l'affetto e le cure familiari. Pertanto, sono diversi i rimandi espliciti all'interesse del minore in relazione alle diverse soluzioni possibili (artt. 4, 10, 14, 19 ecc.).

Un ulteriore riferimento al principio dell'interesse superiore del fanciullo è rinvenibile in materia di accoglienza dei **richiedenti asilo** nel DLGS 30 maggio 2005, n. 140 relativo all'attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri<sup>4</sup>. L'art. 8, relativo all'accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari, nel primo comma definisce come tali «le persone vulnerabili, quali minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale». In particolare tale norma al comma quarto prevede che l'accoglienza ai minori non accompagnati sia effettuata, secondo il provvedimento del tribunale per i minorenni, ad opera dell'ente locale. Inoltre, al comma 5 dispone che il Ministero dell'interno stipula convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, sentito il Comitato per i minori, per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati». Qui si dice espressamente che «L'attuazione di tali programmi deve essere realizzata nel rispetto del superiore interesse dei minori e con l'obbligo della assoluta riservatezza, in modo da tutelare la sicurezza del richiedente asilo».

Per quanto riguarda la posizione della **giurisprudenza** in relazione al principio sancito all'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, va sottolineato che durante il periodo di riferimento del presente Rapporto l'attenzione della giurisprudenza al principio del migliore interesse del fanciullo ha registrato un consistente incremento nei diversi gradi e ambiti di giudizio.

Tra le varie merita menzione l'attenzione che la Corte costituzionale accorda a questo principio in caso di adozione<sup>5</sup> e in materia penale. Va ricordato che con sentenza del 9 maggio 2003, n. 149 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, c. 4, del DPR 448 del 1988 (*Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*), nella parte in cui prevede che la sentenza di proscioglimento per irrilevanza del fatto possa essere pronunciata solo nell'udienza preliminare, nel giudizio immediato e nel giudizio direttissimo. Diventa così possibile il proscioglimento dibattimentale per irrilevanza del fatto. La Corte ha evidenziato che la tutela del preminente interesse del minore non può essere fatta meccanicamente coincidere con la sua immediata fuoruscita dal procedimento, ma richiede che l'estromissione – «la più possibile sollecita» – dal circuito processuale non sacrifichi l'esigenza di «garantire al minore le più

---

<sup>4</sup> In materia di immigrazione rinvii espliciti all'interesse preminente del fanciullo sono rinvenibili nel DPR 13 maggio 2005, *Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006*, pubbl. in GU 22 luglio 2005, n. 169, s.o., e nel DM 17 dicembre 2007, *Linee guida destinate alle figure professionali che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate le pratiche di mutilazione genitale femminile per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche*.

<sup>5</sup> Con ordinanza 14 giugno 2001 n. 192, riprendendo affermazioni della stessa Corte sancite precedentemente (sentenza n. 281 del 1994 e sentenza n. 197 del 1986), si è stabilito che nella fase relativa all'accertamento dei requisiti della coppia che aspira all'adozione non vengono quindi per nulla in rilievo posizioni di diritto soggettivo di parti fra loro contrapposte, trattandosi di accertamenti preliminari e propedeutici al successivo, eventuale, provvedimento di affidamento preadottivo, da assumere nello specifico interesse di un minore.

complete opportunità difensive connesse alla formazione della prova in dibattimento». L'obiettivo di una rapida fuoruscita del minorenne dal circuito processuale non esclude cioè che debba comunque essere adottata la decisione a lui più favorevole, ponendolo nelle condizioni di ottenere, ove ne sussistano i presupposti, la formula di proscioglimento più adeguata alla natura del fatto contestato e ai profili soggettivi del suo comportamento. La norma censurata, a parere della Corte, non contemperava tali esigenze. Se, infatti, gli elementi di fatto e le circostanze idonei a dimostrare la tenuità del fatto e l'occasionalità del comportamento emergono solo in dibattimento, o se l'imputato non ha potuto beneficiare del proscioglimento per irrilevanza del fatto nell'udienza preliminare, l'unica alternativa alla pronuncia di una sentenza di condanna sarebbe costituita dal proscioglimento dibattimentale per concessione del perdono giudiziale. Tale soluzione è evidentemente meno favorevole al minore rispetto al proscioglimento per irrilevanza del fatto, che la Corte ha ritenuto di consentire anche in fase dibattimentale.

Sempre di recente con sentenza 14 ottobre 2005, n. 385, riprendendo quanto affermato in motivazione da una precedente sentenza la Corte costituzionale ha ribadito che, come si evince dalla *ratio* sottesa agli interventi normativi nazionali a supporto della **maternità**, «gli istituti nati a salvaguardia della maternità, in particolare i congedi e i riposi giornalieri, non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna», ma sono destinati alla difesa del preminente interesse del bambino «che va tutelato non solo per ciò che attiene ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale e affettivo che sono collegate allo sviluppo della sua personalità».

Così come già sottolineato nel rapporto precedente, il criterio dell'interesse del minore è alla base delle politiche sociali e degli interventi predisposti dagli enti locali cui sono attribuite le funzioni di sostegno e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nel **Piano di azione del Governo per il periodo 2000/2001**<sup>6</sup> l'interesse del fanciullo, oltre ad essere il fulcro degli interventi in esso identificati, viene sottolineato con forza in riferimento ai minori stranieri non accompagnati che richiedono asilo. Con riferimento al Piano d'azione del Governo per il periodo **2002/2004**<sup>7</sup>, questo si apre sottolineando che principio generale che informa tutte le azioni del nuovo Piano è il dettato fondamentale dell'interesse superiore del fanciullo, così come sancito nella Convenzione sui diritti del fanciullo. Si richiamano, inoltre, tutti gli impegni sottoscritti dall'Italia nel documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'infanzia, svoltasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002, e si sottolinea che le linee di intervento si fondano su due punti di questo documento: il punto 15, in cui si riconosce la famiglia come il nucleo di base della società che come tale deve essere potenziata e ha diritto a ricevere una protezione e un sostegno totale; e il punto 29, in base al quale il quadro di riferimento degli interventi a favore dei bambini e degli adolescenti è costituito dai principi generali dell'interesse preminente del bambino, della non discriminazione, della partecipazione, del diritto alla vita e allo sviluppo.

Pertanto, nel piano 2002-2004 tutti gli interventi predisposti mirano al pieno rispetto di tale principio.

<sup>6</sup> DPR 13 giugno 2000, *Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2000/2001*.

<sup>7</sup> DPR 2 luglio 2003, *Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002/2004*.

### 3.3 Vita, sopravvivenza e sviluppo

Si rinvia, per le risposte ai quesiti di cui ai numeri 20, 21 lett. c, 22 e 23 delle Linee guida del Comitato ONU sui diritti del fanciullo del 2005, alla Sezione VI, dedicata alla salute e all'assistenza: sembra opportuna una trattazione unitaria dei problemi relativi alla salute e al diritto alla vita, allo sviluppo e alla sopravvivenza per la stretta interconnessione che esiste tra questi temi.

### 3.4 Rispetto per le opinioni del bambino

■ Raccomandazione n. 26, relativa al diritto del bambino di formarsi le proprie opinioni e al rispetto per queste in sede processuale e amministrativa

Durante il periodo di riferimento del presente Rapporto (2000-2007) per quanto riguarda la disciplina procedurale dell'ascolto del minore è possibile identificare delle evoluzioni non di poco conto. Inizialmente la novità e la portata dell'art. 12 della Convenzione non è stata immediatamente recepita e colta nel contesto nazionale nella sua pienezza. Si riteneva che la disposizione necessitasse di norme attuative, che ne disciplinassero la puntuale attuazione nei vari procedimenti giudiziari. In altre parole si riteneva che l'articolo 12 non avesse immediata esecutività, fino a quando con sentenza della Corte costituzionale n. 1/2002 (interpretativa di rigetto) si è attribuito al dettato dell'articolo 12 della Convenzione natura *self-executing*, sulla base di quanto stabilito dalla L. 176/1991 di ratifica ed esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo. Nel fare ciò il contenuto dell'articolo 12 è stato dichiarato di immediata applicazione e di conseguenza non risulta necessario alcun intervento legislativo di attuazione.

Per una maggior chiarezza di esposizione è necessario operare una distinzione tra il contesto civile e quello penale.

#### Il contesto civile

Possiamo affermare che fino agli anni Novanta il minore era ascoltato limitatamente nei casi previsti tassativamente dalla legge e ridotti a fasce d'età piuttosto avanzate (16, 14, 12 anni con l'eccezione dei 10 anni richiesti dall'art. 371 cc al fine di consentire al giudice tutelare di disporre in merito alla collocazione e all'educazione del minore nell'ambito della tutela). A seguito della ratifica della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo si è dato il via a un processo di innovazione in materia. In particolare in relazione al contesto civile, come si sottolineava in premessa, un contributo rilevante all'applicazione dell'art. 12 è stato fornito dalla sentenza n. 30/1/2002 della Corte costituzionale. Nel caso in esame era stata sollevata la questione di incostituzionalità dell'art. 336 secondo e terzo comma cc e degli artt. 737, 738 e 739 cpc. Si tratta di una sentenza con cui la Corte ha dichiarato inammissibili, per non aver il giudice sperimentato un'interpretazione "adequatrice" della disposizione impugnata e perché trattasi di problema interpretativo rientrante nei poteri del giudice, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 336 c. 3 cc, nella parte in cui non prevede che il provvedimento temporaneo assunto in caso di urgente necessità senza l'audizione dei genitori e del minore che abbia compiuto gli anni 12 debba avere una durata massima stabilita dalla legge e debba essere, nel rispetto del principio del contraddittorio, confermato,

modificato o revocato entro un termine perentorio di 30 giorni e che, in caso di assenza di un'effettiva urgente necessità, il provvedimento sia affetto da nullità rilevabile d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 c. 1, 24 c. 2 e 111 cc. 1 e 2 Cost.

La Corte ha fornito un'interpretazione significativa del dettato dell'art. 12 della Convenzione affermando che si tratta di una prescrizione che fa parte dell'ordinamento nazionale, e di conseguenza integra nei casi opportuni l'art. 336 comma 2 cc, facendo divenire il minore una «parte» in senso tecnico del procedimento, implicando la necessità del contraddittorio nei suoi confronti, previa nomina nei casi necessari di un curatore speciale così come previsto ex art. 78 cpc.

Per quanto concerne l'ambito civile, va detto che le modalità d'ascolto del minore sono individuate dalla legge italiana in due aree, e cioè (1) le procedure di adottabilità, di adozione e di affidamento familiare a cura del tribunale per i minorenni ex L. 476/1998 e L. 149/2001, e (2) le procedure di separazione personale dei coniugi ex art. 155 *sexies* cc così come elaborato dalla L. 54/2006 in materia di affidamento condiviso.

Per quanta riguarda il primo caso, il precetto dell'art. 12 della Convenzione ONU ha trovato una prima applicazione con la L. 149/2001 in materia di adozione e di affidamento dei minori e intitolata *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al Titolo VIII del libro primo del codice civile*, con la quale si è proceduto all'introduzione dell'obbligo della nomina del difensore del minore nelle procedure di adozione (ex art. 8 L. 149/2001) e in quelle di limitazione o decadenza della potestà genitoriale (ex art. 37 L. 149/2001), di competenza del tribunale per i minori. La L. 149/2001 ha, inoltre, fissato una serie di elementi di innovazione. Infatti, da una parte prevede la presenza dell'avvocato del minore in ogni procedimento relativo a questioni di potestà e non solo in caso di conflitto di interessi tra i genitori, meglio tutelando così la posizione del minore da condotte pregiudizievoli dei genitori nei confronti dei figli. Dall'altra, inserisce l'obbligatorietà della difesa tecnica del minore e la nomina di un avvocato a prescindere dalla capacità di discernimento del minore, contribuendo al più puntuale rispetto del diritto a un giusto processo così come sancito dall'art. 111 della Costituzione italiana.

La L. 149/2001 rappresenta per l'ordinamento giuridico italiano la spia di un mutamento concettuale e culturale. Possiamo dire che dall'esame delle disposizioni della L. 149/2001 e della sentenza della Corte costituzionale si deduce che il minore nei processi di decadenza e limitazione della potestà non solo ha diritto ad essere ascoltato, ma deve esser considerato parte in senso tecnico del procedimento, vedendosi attribuire, di conseguenza, il diritto ad essere tutelato da un avvocato. La L. 149 ha introdotto forti innovazioni nell'ordinamento italiano sollevando non poche criticità applicative che necessitano di ulteriori interventi di adeguamento. In particolare, l'art. 37 ha novellato gli artt. 330, 333 e 336 cc, in materia di potestà sui figli. Per effetto di tale articolo, il giudice può disporre, oltre all'allontanamento del figlio dalla residenza familiare, anche l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta il minore o ne abusa. A livello procedimentale, si segnala inoltre la significativa innovazione per cui «i genitori e minori devono essere assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato, nei casi previsti dalla legge» (art. 336 u.c. cc). L'entrata in vigore di tale previsione è stata oggetto di reiterati interventi di proroga, attesa la mancata emanazione di un'auspicabile normativa di dettaglio, fino alla data del 30 giugno 2007, allorquando è scaduta l'ultima proroga. Non è stata successivamente emessa alcuna normativa attuativa che disciplinasse le modalità di nomina del difensore in siffatti procedimenti e l'istituzione dell'albo di riferimento. Si è dunque discusso sull'immediata applicabilità della disposizione in esame e la questione è sta-

ta risolta in senso positivo dalla prassi giudiziaria e dalla dottrina prevalenti. Nei diversi uffici giudiziari sono stati dunque elaborati dei protocolli, che, in attesa di un intervento del legislatore in materia, disciplinano le modalità di nomina dei difensori e dei curatori speciali dei minori.

Sempre con riferimento al procedimento civile, come si è detto, vi è un secondo ambito in cui ritroviamo disposizioni puntuali in merito all'ascolto del minore: esso è rappresentato dalle procedure di separazione ex art. 155 *sexies* cc così come elaborato dalla L. 54/2006 in materia di affidamento condiviso.

La L. 54/2006, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*, ha introdotto l'audizione del minore nei giudizi di separazione e di divorzio dei genitori e nei processi di affidamento dei figli naturali. Questa normativa usa indifferentemente i termini «audizione» e «ascolto», che sono equiparabili sul piano giuridico. Il minore peraltro va considerato come parte processuale ma la dottrina ritiene che si tratti di una parte «anomala», perché non ha ancora acquisito la stessa posizione giuridica dell'adulto che sia parte processuale. Va sottolineato che in questo caso al giudice non è lasciata discrezione decisionale in merito all'ascolto del minore, ma, nella piena attuazione dell'art. 12 della Convenzione ONU, solo in merito ai tempi (prima o dopo i provvedimenti presidenziali) e alle modalità (diretto, indiretto ecc.). La legge pone sì un discrimine in base all'età del minore (12 anni, pur consentendo l'audizione del minore anche di età inferiore, ove capace di discernimento), ma ha il valore aggiunto di riconoscergli un interesse qualificato in merito al processo di separazione dei genitori proprio in considerazione delle conseguenze che su di lui avranno le decisioni che durante tale processo saranno prese.

Sempre in materia di ascolto del minore nei procedimenti civili, merita di essere menzionato un altro fondamentale momento che ha caratterizzato questi ultimi anni: l'adozione della L. 77 del 20 marzo 2003, con cui l'Italia ha ratificato la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo del 25 gennaio 1996<sup>8</sup>. La L. 77/2003 dispone che nel momento in cui il minore abbia raggiunto un'adeguata maturità questo ha, nei procedimenti che lo riguarda, il diritto a ricevere informazioni adeguate e pertinenti, a essere consultato e a esprimere la propria opinione e a essere informato in merito alle eventuali conseguenze che la sua opinione comporterebbe nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione (artt. 3 e 6 della Convenzione del 1996). Inoltre, la Convenzione del 1996 impone al giudice di adottare le decisioni tenendo in considera-

---

<sup>8</sup> Si può citare, a questo proposito, la sentenza (Cass., sezione I civile, sent. 16 aprile 2007 n. 9094) con cui, richiamato l'art. 6 della L. 77/2003 di autorizzazione alla ratifica della Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti del fanciullo, ha chiarito come l'autorità giudiziaria nei procedimenti d'interesse per minore abbia il dovere, qualora questi abbia «il discernimento sufficiente alla stregua del diritto interno», di «consultarlo personalmente e può escludere tale audizione solo ove essa sia manifestamente in contrasto con gli interessi superiori del fanciullo stesso».

Nella giurisprudenza di merito relativa alla famiglia e ai minorenni si sottolinea innanzitutto il cresciuto riconoscimento ai minorenni, qualora abbiano raggiunto un'età in cui siano capaci di esprimere delle opinioni e, successivamente, di prendere decisioni in modo maturo, di una sfera di libertà per l'esercizio dei diritti personalissimi, quali quelli alle scelte affettive, procreative, politiche e religiose. La considerazione e il rispetto della volontà espressa dal minore ha assunto un ruolo di parametro centrale per dar effettività ai suoi diritti fondamentali, evidentemente quando si è in presenza di una sua sufficiente capacità valutativa e di discernimento, acquisibile in maniera graduale, come del resto sono gradualmente e progressivamente le variazioni nelle metodologie educative e formative, adeguate alle varie età del minore, e modulate in base alle esigenze dettate dalle diverse fasi evolutive.

zione l'interesse del fanciullo; pertanto nel caso in cui fosse necessario assumere altre informazioni, ha la possibilità di consultare il minore tenuto conto della sua maturità e di quanto previsto dalla legge nazionale e con le modalità più appropriate. Tali dichiarazioni devono esser tenute in debita considerazione ai fini della decisione. La scelta iniziale del legislatore di dare limitata attuazione al dettato della Convenzione di Strasburgo è stata ampiamente superata dall'entrata in vigore della già menzionata legge sull'affidamento condiviso.

## Il contesto penale

Più articolata si presenta la disciplina dell'ascolto del minore nell'ambito del procedimento penale in cui è previsto che al minore (imputato, indagato o vittima) siano fornite informazioni scritte e che il giudice illustri oralmente all'imputato il significato dell'attività processuale che lo riguarda (art. 1 disp. proc. pen. min.).

In particolare, per quanto concerne l'ascolto del minore vittima o testimone di reati, l'esperienza ha evidenziato quanto l'ascolto del minore ponga numerose questioni di contenuto e procedurali. La testimonianza, quale mezzo di prova nel processo penale, riveste un'importanza determinante per assumere la decisione in tema di responsabilità dell'imputato e al giudice è riservato un ampio margine di valutazione del livello di attendibilità del minore vittima o testimone, livello che può dipendere da molteplici fattori, p.e. il ruolo ricoperto dal testimone, l'aver assistito direttamente al fatto, i rapporti con l'imputato, un possibile coinvolgimento nell'episodio. Quando si procede per reati di abuso sessuale commessi ai danni di un minore la testimonianza della persona offesa occupa un posto centrale, però deve essere sottoposta a un vaglio rigoroso e approfondito da parte del giudice, soprattutto laddove manchino altri elementi di prova, cercando di soddisfare anche esigenze di protezione e tutela in considerazione della giovane età della persona offesa e, spesso, dei legami affettivi che la uniscono all'autore delle violenze.

Negli ultimi anni la legislazione ha quindi fornito agli operatori tutta una serie di strumenti per ottimizzare le procedure acquisitive delle prove in materia di abusi su minori, la cui disciplina sostanziale è stata profondamente innovata dalla **L. 15 febbraio 1996, n. 66** di riforma dei reati in materia «sessuale» – che ha ridefinito anche le norme incriminatrici in materia di violenza sessuale sui minori (artt. 609 *bis* e ss. cp) –, nonché dalla normativa in materia di sfruttamento sessuale dei minori prevista dalla L. 269/1998, già trattate ampiamente nel Rapporto precedente.

In particolare, con riferimento agli strumenti dell'esame testimoniale del minore e dell'incidente probatorio, a integrazione di quanto già riportato nel Rapporto precedente si segnala un'interessante decisione della Corte di giustizia della Comunità europea<sup>9</sup>, sollecitata proprio dall'autorità giudiziaria italiana, secondo cui «gli artt. 2, 3 e 8 della decisione quadro del Consiglio 15 marzo 2001 n. 2001/220/Gai, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, devono essere interpretati nel senso che il giudice nazionale deve avere la possibilità di autorizzare persone in età infantile che, come nella causa principale, sostengano di essere stati vittime di maltrattamenti, a rendere la loro deposizione secondo modalità che permettano a tali bambini un livello di tutela adeguato, ad esempio raccogliendo la loro testimonianza al di fuori dell'udienza e prima della tenuta di

<sup>9</sup> Corte di giustizia europea (Grande sezione), sentenza 16 giugno 2005 Causa C-105/03 edita in *Guida al diritto* n. 26 del 2 luglio 2005, p. 67 e ss.

quest'ultima». Si prevede quindi che il giudice nazionale è tenuto a prendere in considerazione le norme dell'ordinamento interno nel loro complesso e a interpretarle, per quanto possibile, alla luce della lettera e dello scopo della detta decisione quadro.

Relativamente al quadro specifico delle norme, l'art. 392 cpp, stabilisce che durante la fase delle indagini preliminari sia possibile procedere con l'incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore di 16 anni, anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1 dell'art. 392 cpp. Proposito di tale previsione è quello di prevenire che il minore-vittima o testimone sia costretto a testimoniare durante il processo (che può avvenire anche a notevole distanza di tempo rispetto alla commissione del reato, fattore che potrebbe impedirgli di intraprendere un processo di adeguata e pronta riabilitazione psicologica).

L'esame del minore, in sede di incidente probatorio, può essere svolto con la forma della c.d. «audizione protetta», ovvero secondo modalità tali da evitare che il contesto processuale possa turbarlo. In particolare, l'art. 398 cpp dona al giudice la facoltà di ascoltare il minore di 16 anni vittima di reati di abuso e sfruttamento sessuale, schiavitù e tratta stabilendo luogo, tempo e adeguate procedure in riferimento alle necessità del minore. A tal fine, l'ascolto può anche avvenire presso il domicilio del minore o in luoghi *ad hoc*. L'articolo prevede inoltre che l'audizione del minore, in sede di incidente probatorio, debba essere documentata integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva e, nel caso di indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, si provvede con le forme della perizia o della consulenza tecnica.

Altro adempimento previsto dal codice penale (art. 609 *decies*) è quello gravante sulla Procura della Repubblica e consistente nell'invio immediato di notizia al tribunale per i minorenni qualora si proceda per uno dei delitti sopraindicati commessi in danno di un minorenne. La stessa disposizione sopraindicata prevede che sia assicurata l'assistenza affettiva e psicologica al minore attraverso la presenza dei genitori o di altre persone indicate dal minore, nonché l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia o dei servizi istituiti dagli enti locali.

L'incidente probatorio è quindi ammesso (anche alla luce della sentenza n. 114 del 2001 cc), oltre che per le ipotesi di violenza sessuale, anche per altre ipotesi di reato, di particolare delicatezza e complessità, quali quelli sanzionati dall'art. 572 cp (maltrattamenti in famiglia), dall'art. 571 cp (abuso dei mezzi di correzione o di disciplina), dall'art. 573 cp (sottrazione consensuale di minorenni), dall'art. 574 cp (sottrazione di persone incapaci) e dall'art. 591 cp (abbandono di persone minori o incapaci).

Inoltre, sempre a tutela della personalità del minore e al fine di rispettare il diritto di questo ad avere un «giusto processo», così come sancito dall'art. 111 della Costituzione italiana, la LC 63/2001, *Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di formazione e valutazione della prova in attuazione della legge costituzionale di riforma dell'art. 111 della Costituzione*, ha per certi versi preso in considerazione l'attuazione del principio costituzionale nel caso del processo penale nei confronti di imputato di violenza sessuale ai danni di un minore. Ha infatti stabilito all'art. 3 che l'esame del testimone minore di 16 anni, che abbia già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le tali dichiarazioni saranno utilizzate, è ammesso solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni, ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritenga necessario sulla base di specifiche esigenze processuali.

Per quanto riguarda le modalità di escussione del minore in dibattimento, la norma di riferimento è l'art. 498 cpp che prevede, come regola generale, che sia il giudice a condur-

re l'esame su domande e contestazioni proposte dalle parti, con l'eventuale ausilio di un familiare del minore o di un esperto in psicologia infantile. Tuttavia, qualora il presidente ritenga che l'esame diretto del minore non possa nuocere alla sua serenità, sentite le parti può disporre con ordinanza che l'esame del minore avvenga nelle forme ordinarie. La stessa disposizione prevede che, se la parte lo richiede, ovvero se il presidente lo ritiene necessario, l'esame avvenga con le forme dell'audizione protetta prevista per l'incidente probatorio (art. 398 cpp), estendendo così a tutti i procedimenti in cui si deve ascoltare il testimone minorenne la possibilità di adottare le modalità protette. Inoltre, quando si procede per i reati di schiavitù, tratta, sfruttamento sessuale o violenza sessuale, se la parte o il difensore lo richiede, l'esame del minore vittima del reato viene effettuato mediante l'uso di un vetro specchio unitamente a un impianto citofonico. Un'altra forma di tutela del minore è rappresentata dalla nomina del curatore speciale. L'art. 338 cpp prevede che qualora la persona offesa sia un minore degli anni 14, il termine per la presentazione della querela decorre dal giorno in cui è stato notificato al curatore speciale il provvedimento di nomina. Alla nomina provvede il giudice per le indagini preliminari del luogo ove si trova la persona offesa su richiesta del PM. La nomina può essere promossa anche dagli enti che hanno per scopo la cura, l'educazione, la custodia e l'assistenza dei minorenni. Ciò permette di assicurare un'adeguata rappresentanza processuale sin dall'inizio delle indagini preliminari, ciò è tanto più utile se gli abusanti sono i genitori. Proprio il conflitto di interessi che si va a creare impone la nomina di un curatore speciale. Le Convenzioni internazionali affermano che tale figura dovrebbe essere scelta tra persone competenti e preparate. È auspicabile, pertanto, la formazione di una lista di avvocati particolarmente preparati a tale compito.

L'Italia ha intrapreso un percorso che progressivamente sta delineando un nuovo tipo di procedimento relativo alle questioni che interessano i minori, più partecipato e più corale e di conseguenza più ricco di informazioni ed elementi di conoscenza da valutare e su cui basare le decisioni.



## IV. Diritti civili e libertà (artt. 7, 8, 13-17 e 37 (a))

A integrazione del precedente Rapporto, si segnala che nel periodo fra il 2000 e il 2007, in cui si sono susseguite più legislature (XIII, XIV, XV), ci sono stati alcuni importanti interventi normativi, con i relativi atti attuativi, volti a dare maggior ampiezza agli strumenti di tutela dei diritti civili e libertà, garantiti e riconosciuti dalla Costituzione ad ogni persona dalla nascita, in quanto diritti inviolabili dell'uomo, in conformità a una visione incentrata sulla pari dignità di ciascun individuo, inteso sia come singolo, sia nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità (artt. 2 e 3 Cost.). Si può dire anzi che l'ordinamento giuridico italiano stia vivendo una fase di profondo rinnovamento all'insegna del riconoscimento ai minori d'età di quelle garanzie affermate dalla Costituzione in modo indistinto verso ogni persona. In particolare con le riforme della normativa dell'adozione intervenuta con la L. 476/1998 e con la L. 149/2001, hanno ricevuto attenzione i diritti del minore all'identità personale nella nuova famiglia adottiva con riferimento alla conoscenza della sua storia precedente all'adozione e al rispetto delle sue opinioni ai fini della decisione adottiva.

### 4.1 Il diritto del fanciullo al nome, alla cittadinanza e alla conoscenza delle origini

#### La registrazione della nascita

Quanto alla registrazione immediata del bambino al momento della nascita, il *Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile* approvato con DPR 396/2000, obbliga a una denuncia della nascita entro tre giorni – presso l'ospedale – o dieci – presso il Comune – da quando è avvenuta e prevede le modalità, ove ciò non avvenga, di una denuncia tardiva (artt. 29, 30 e 31).

Il fenomeno della non registrazione alla nascita può dirsi di scarsa rilevanza e si verifica prevalentemente nel caso di bambini nati fuori di un ospedale o di una casa di cura, soprattutto da madri straniere clandestine che successivamente non provvedono alla denuncia di nascita perché temono di venire scoperte dalle istituzioni ed essere soggette a provvedimenti espulsivi o perché sono preoccupate che possa essere loro tolto il bambino per la loro condizione economica e abitativa che non consente loro di occuparsene adeguatamente.

Ove venga accertata una situazione di omessa dichiarazione, si provvede immediatamente<sup>1</sup>. Nel caso dei bambini abbandonati alla nascita, l'obbligo di intervenire a soccorso di un bambino abbandonato grava su chiunque lo trovi, che dovrà – secondo quanto previsto dall'art. 38 del DPR 396/2000 – affidarlo a una comunità di tipo familiare (non

---

<sup>1</sup> La legge prevede che, ricevutane l'informazione, l'ufficiale dello stato civile ne dia notizia al procuratore della Repubblica ai fini della promozione del giudizio di rettificazione (come dispone l'art. 32 del DPR 396/2000) e poi formi l'atto di nascita in base al relativo decreto giudiziario.

più un istituto, dopo che dal 31 dicembre 2006 ogni nuovo ingresso di un bambino in istituto è vietato) o a una struttura sanitaria. Il direttore della struttura d'accoglienza a sua volta dovrà subito darne notizia all'ufficiale dello stato civile del luogo in cui è avvenuto il ritrovamento, che procederà alla registrazione, informando il giudice tutelare e il tribunale per i minorenni per l'espletamento delle incombenze di rispettiva competenza (apertura delle procedure di tutela e di adottabilità).

La legge italiana consente che la madre e/o il padre – coniugati o meno fra loro – possano non riconoscere il bambino, dettando delle regole precauzionali per assicurare che tale scelta sia libera e non condizionata da situazioni di precarietà economica o da stati emotivi transitori connessi al dopo parto. I genitori devono a questo scopo essere opportunamente informati delle possibilità di aiuto che possono essere loro offerte e del loro diritto di ottenere un tempo di ripensamento. Ove la decisione dei genitori di non riconoscere il figlio appaia convinta, si segue la stessa procedura dettata per la registrazione della nascita dei bambini abbandonati, annotando sull'atto di nascita che il bambino è figlio di donna che non intende essere nominata. Diverso è il problema che si pone quando i bambini la cui nascita non è stata registrata negli Stati dove sono nati emigrano successivamente in Italia con i genitori o con un genitore o da soli. Si tratta di bambini di cui spesso non si conosce neppure il luogo e la data di nascita. In questi casi il bambino ha il nome con cui è stato chiamato in famiglia ma non un nome registrato e il suo atto di nascita inesistente non può essere trascritto in Italia. Si tratta di bambini di fatto apolidi anche per la considerazione che non essendo registrati è comunque difficile un loro ritorno nel Paese dove sono nati.

Quanto alle ipotesi in cui la nascita, grazie alle tecniche di fecondazione assistita, sia avvenuta tramite il ricorso alla fecondazione eterologa, nonostante questa prassi sia vietata (L. 40/2004, art. 4), il legislatore ha previsto, a tutela del figlio, che esso sia registrato come figlio della donna che l'ha procreato e del suo coniuge (o dell'uomo convivente che l'ha riconosciuto), assicurando così al bambino un'identità certa. In sostanza, è prevalsa una soluzione che dà rilievo a una genitorialità ancorata alla scelta procreativa, compiuta dalla coppia, e non al vincolo biologico, pur sussistente, fra il nato e il terzo donatore dei gameti; e l'identità del bambino è ancorata definitivamente al cognome di coloro che l'hanno desiderato e voluto come figlio. Di conseguenza non è possibile effettuare il disconoscimento della paternità, né da parte del coniuge della donna che si sia sottoposta a tale pratica, né da parte del convivente che vi abbia acconsentito in base ad «atti conclusivi». Inoltre il donatore di gameti, sempre nel caso di fecondazione eterologa effettuata in violazione del divieto legislativo, non acquisisce alcuna «relazione giuridica parentale col nato e non può far valere nei suoi confronti alcun diritto né essere titolare di obblighi».

Relativamente alla condizione della madre di un figlio nato grazie al ricorso alle tecniche in questione, che si tratti di fecondazione omologa oppure (sebbene in violazione della legge) di fecondazione eterologa, la L. 40/2004 prevede che la madre, dopo avere voluto coscientemente il figlio, non possa dichiarare la volontà di non essere nominata, diversamente da quanto invece può accadere nelle ipotesi di filiazione «biologica» (in applicazione dell'art. 30, c. 1, del DPR 396/2000)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Quanto alle procedure amministrative, la dichiarazione di nascita può essere resa all'ufficiale dello stato civile da uno dei genitori, da un loro procuratore speciale, oppure dal medico o dall'ostetrica, o da ogni altra persona che abbia assistito al parto, rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata (art. 30 DPR 396/2000). La dichiarazione di nascita può contenere anche il riconoscimento contestuale del figlio naturale da parte di uno o di entrambi i genitori. Per la formazione dell'atto di nascita, la dichiarazione deve essere corredata

## Il diritto al nome e al cognome

Nell'atto di nascita (art. 29 del DPR 396/2000) devono essere indicati «il luogo, l'anno, il mese, il giorno e l'ora della nascita, le generalità, la cittadinanza, la residenza dei genitori legittimi nonché di quelli che rendono la dichiarazione di riconoscimento di filiazione naturale e di quelli che hanno espresso con atto pubblico il proprio consenso ad essere nominati, il sesso del bambino e il nome che gli viene dato». Al momento della registrazione della nascita il dichiarante dà il nome al bambino, ma quando egli non lo fa il diritto del bambino al nome è ugualmente assicurato perché in questo caso vi provvede l'ufficiale dello stato civile. Di regola, inoltre, l'ufficiale di stato civile sceglie il nome, e insieme il cognome, quando si tratta di bambino non riconosciuto dai genitori<sup>3</sup>.

Con riferimento al cognome, le disposizioni vigenti per i minori contengono un regime diverso per i figli nati nel matrimonio (detti anche legittimi), per i figli legittimati (tali i figli naturali che acquistano la qualità di figli legittimi a seguito di dichiarazione giudiziale, per susseguente matrimonio fra i genitori o con dichiarazione resa dal genitore legittimante in un atto privato *inter vivos* o *mortis causa*), per i figli naturali, per i figli nati con le tecniche di procreazione assistita e per i figli adottivi. I figli legittimi hanno il cognome del padre. Anche i figli legittimati, al pari dei figli legittimi, assumono dopo la legittimazione il cognome del padre, se la legittimazione interviene quando sono ancora minori (art. 33, c. 2, DPR 396/2000). Per i figli naturali il regime è più complesso (art. 262 cc). Essi, se sono riconosciuti congiuntamente da entrambi i genitori al momento della formazione dell'atto di nascita, assumono il cognome del padre; lo stesso avviene se è il padre a riconoscerli per primo. Se invece sono riconosciuti solo dalla madre, essi ne assumono il cognome. Infine se, successivamente al riconoscimento materno, quando sono ancora minori il padre li riconosce ovvero la paternità viene dichiarata con sentenza a seguito di un giudizio, il tribunale per i minorenni delibera se debbono conservare il cognome della madre, o sostituire il cognome della madre a quello del padre, o mantenere il cognome

---

da un'attestazione di avvenuto parto in cui siano indicate le generalità della puerpera, nonché il giorno e l'ora della nascita, il Comune, l'ospedale o la casa di cura o ogni altro luogo in cui sia avvenuta, e il sesso del bambino; nel caso in cui la madre non sia stata assistita da personale sanitario, il dichiarante, se non è neppure in grado di esibire l'attestazione di constatazione di avvenuto parto, deve produrre una dichiarazione sostitutiva (prevista dall'art. 2 L. 4 gennaio 1968, n. 15).

In ipotesi di dichiarazione di nascita tardiva (art. 31), avvenuta oltre dieci giorni dalla nascita, il dichiarante deve indicare le ragioni del ritardo. Onde evitare dichiarazioni false, l'ufficiale dello stato civile procede alla formazione tardiva dell'atto di nascita dandone notizia alla Procura della Repubblica competente. Se, però, il dichiarante non produce la necessaria documentazione (di cui all'art. 30, cc. 2 e 3 DPR 396/2000), o non indica le ragioni del ritardo, la dichiarazione di nascita può essere ricevuta solo in forza di decreto dato con il procedimento di rettificazione. A tale scopo, l'ufficiale dello stato civile deve informare il prima possibile il procuratore della Repubblica perché si proceda a promuovere il relativo giudizio.

<sup>3</sup> A tutela della dignità del bambino e del suo diritto a essere identificato con chiarezza, sono posti limiti all'attribuzione del nome vietando che siano scelti nomi ridicoli o vergognosi, che sia dato come nome un cognome o che il bambino sia chiamato con lo stesso nome del padre, di un fratello o di una sorella viventi. Nel caso di bambini non riconosciuti dai genitori, non si possono imporre nomi o cognomi che facciano intendere l'origine naturale, o cognomi di importanza storica o appartenenti a famiglie particolarmente conosciute nel luogo in cui l'atto di nascita è formato (art. 34 DPR 396/2000). Qualora, in violazione di tali divieti, il dichiarante insista nel voler dare un determinato nome al bambino, l'ufficiale dello stato civile, dopo averlo avvertito dei divieti riceve la sua dichiarazione, forma l'atto di nascita, ma informa subito il procuratore della Repubblica perché se del caso promuova giudizio di rettificazione.

della madre antepoendolo o posponendolo a quello del padre (art. 262, c. 3 cc integrato nei suoi contenuti dalla Corte costituzionale<sup>4</sup>).

Con riferimento ai figli (di coppie eterosessuali, coniugate o conviventi) nati a seguito del ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, la L. 40/2004 prevede (art. 8) che essi abbiano il medesimo status di coloro che nascono dall'unione biologica fra i genitori, ossia, rispettivamente, lo stato dei figli legittimi, se figli di una coppia di coniugi, oppure di figli riconosciuti, se figli di partner non uniti in matrimonio, con conseguente applicazione delle regole per l'attribuzione del cognome previste rispettivamente per i figli legittimi e i figli naturali.

Infine nell'adozione legittimante il bambino assume il cognome del padre adottivo sostituendolo al proprio (art. 27, c. 1, L. 184/1983), mentre nell'adozione che non ha effetti legittimanti, cosiddetta adozione in casi particolari, il bambino assume il cognome dell'adottante antepoendolo al proprio (art. 55 L. 184/1983 e art. 299 cc).

Questa disciplina generale dei criteri di attribuzione del cognome è stata negli ultimi anni rivista dalla giurisprudenza che su alcuni punti l'ha resa più flessibile. I nuovi orientamenti partono dalla considerazione delle triplice funzione del cognome: esso viene riconosciuto come segno di identità personale (ogni persona sa di avere quel cognome), di identità familiare (il cognome richiama alla famiglia cui un soggetto appartiene) e di identità sociale (nel contesto in cui vive una persona è conosciuta e chiamata con quel cognome). In questa visuale si è venuto affermando il diritto del minore di conservare il proprio cognome quando esso è ormai diventato elemento di identità personale e sociale anche quando dovrebbe mutare per qualche causa il riferimento all'identità familiare (ad esempio, per il disconoscimento della paternità). In secondo luogo ci si rivolge di più verso scelte sul cognome che rispondano nel concreto all'interesse del minore. Per esempio la Corte di cassazione, con una sentenza del 2006, ha dato risalto alle ragioni sottese all'attribuzione del cognome nel caso di un bambino riconosciuto dalla madre al momento della nascita e dal padre molti anni dopo, quando il bambino era già preadolescente. In quell'intervallo temporale il minore non solo aveva maturato una propria "identità personale" e sociale con il cognome trasmessogli della madre, con il quale era conosciuto nell'ambito scolastico e delle relazioni sociali, ma aveva anche raggiunto una "capacità di discernimento" tale da essere consapevole di appartenere al gruppo familiare della madre. Di qui la conclusione che sarebbe stata per lui una sicura fonte di «turbamento e disagio l'assunzione del cognome paterno sostituito o aggiunto a quello materno». La Cassazione non ha mancato di rilevare che nell'interpretazione della normativa in materia (art. 262 cc) si deve «tenere conto della emersione nel sistema e nel costume sociale di una tendenza a mettere in discussione la regola della automatica attribuzione del patronimico». La conclusione è stata che, «per i figli nati fuori dal matrimonio e non riconosciuti dal padre immediatamente o comunque contemporaneamente alla madre», non solo si deve considerare «esclusa per legge l'automatica imposizione del cognome paterno (art. 262 cc), ma deve essere riconosciuta al cognome già acquisito dal figlio, anche se non conforme al rapporto di filiazione, una propria autonoma tutela quale segno distintivo dell'identità personale fino ad allora da lui posseduta nell'ambiente in cui vive». Di conseguenza, in una valutazione connotata da una vasta discrezionalità, deve rilevare «il modo più conveniente di individuazione del minore, con riguardo allo sviluppo della sua personalità, nel contesto delle relazioni sociali in cui si trovi a essere inserito» più che il riferimento ai genitori. In simili situazioni un diritto di famiglia adeguato ai valori costituzionali e che

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sent. 23 luglio 1996, n. 297.

ponga al centro la tutela del diritto del minore secondo la Cassazione deve escludere che il minore per effetto del riconoscimento paterno perda il cognome materno, non solo in considerazione di ragioni precise (come la cattiva reputazione del padre), tali da far supporre un pregiudizio per il minore, ma anche allorché il «matronimico sia assunto ad autonomo segno distintivo della di lui identità personale», soprattutto quando il minore si trovi in «una fase preadolescenziale o adolescenziale della sua vita, [quando] potrebbe avere già acquistato una sua ben definitiva e formata identità».

## Il diritto alla cittadinanza

L'art. 7 della Convenzione sui diritti del fanciullo chiede che, per effetto dell'immediata registrazione della nascita, ogni bambino abbia diritto ad acquisire una cittadinanza e quindi a non essere considerato apolide. Come riferito nel precedente Rapporto, la disciplina italiana dell'acquisto della cittadinanza, dettata dalla L. 91/1992, che non ha subito sostanziali variazioni, risponde a questa richiesta. Si rendono, però, opportune alcune specifiche in ordine all'acquisto della cittadinanza automatico per il bambino straniero adottato da cittadini italiani. Esso avviene qualunque sia il tipo di adozione e qualsiasi sia stato il momento dell'adozione stessa (art. 3 L. 91/1992), e pertanto per i minori adottati il diritto alla cittadinanza trova un'attuazione piena. Poiché peraltro a mente dell'art. 34, c. 3, della L. 184/1983 (come modificato dalla L. 476/1998) l'acquisto della cittadinanza italiana da parte del minore straniero adottato si realizza con la trascrizione nei registri dello stato civile del provvedimento di adozione, sono sorte delle questioni. Il Ministero dell'interno ha precisato con una circolare<sup>5</sup> che la trascrizione del provvedimento di adozione non produce l'acquisto della cittadinanza italiana, ma è la condizione per attribuire efficacia, nell'ordinamento giuridico italiano, al provvedimento straniero che, dopo la sua trascrizione, potrà esplicitare «con decorrenza retroattiva», ossia sin dalla data della sua emanazione, l'effetto di attribuzione della cittadinanza<sup>6</sup>.

### 4.2 Il diritto del fanciullo a preservare la propria identità

**Raccomandazione n. 28, relativa al diritto del bambino di conoscere l'identità dei propri genitori e alla relazione dei bambini nati al di fuori del matrimonio con entrambi i genitori**

Il diritto di ogni fanciullo, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e ad essere allevato da essi e il correlato impegno degli Stati a rispettare il diritto del fanciullo a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue rela-

<sup>5</sup> Ministero dell'interno, circolare K. 28.4, del 13 novembre 2000.

<sup>6</sup> Si tratta di un'applicazione del principio, contenuto nelle nuove norme disciplinanti lo stato civile, come riformate dal DPR 369/2000, secondo il quale l'effetto dell'iscrizione o della «trascrizione di un atto nei registri ha solo la funzione di attribuire certezza giuridica e dare pubblicità ai fatti registrati, giammai quella di incidere sul momento costitutivo di uno status giuridico il cui sorgere scaturisce esclusivamente dagli atti o dai fatti ai quali la legge attribuisce l'efficacia costitutiva del rapporto giuridico». Quindi, al momento dell'ingresso in Italia, il bambino adottato all'estero viene iscritto nei registri dell'anagrafe come convivente con i genitori adottivi e con la cittadinanza del suo Paese d'origine, ma la cittadinanza italiana che gli sarà attribuita solo dopo l'ordine di trascrizione avrà effetti retroattivi dalla data del provvedimento di adozione.

zioni familiari senza ingerenza alcuna, enunciati negli artt. 7 e 8 della Convenzione trovano un pieno riconoscimento nell'art. 30 della Costituzione italiana del 1948 che afferma che è dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire e educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio, e che solo in caso di incapacità dei genitori la legge provvede a che siano assolti altrimenti i loro compiti. Esso è stato ribadito ancora meglio in occasione della riforma, avvenuta con L. 149/2001, della L. 184/1983 sull'adozione che ora ha il titolo *Diritto del minore ad una famiglia* e che recita all'art. 1: «Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tale fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto».

Il diritto del bambino di preservare la propria identità può essere letto, però, soprattutto come diritto del bambino a conoscere l'identità dei suoi genitori biologici nelle situazioni in cui egli sia stato adottato da altre persone o quando i genitori biologici non lo abbiano riconosciuto. Accogliendo l'invito del Comitato, l'Italia con la L. 149/2001 ha provveduto a disciplinare (nel nuovo art. 28 della L. 184/1983) l'accesso dell'adottato alle informazioni sull'adozione e sui genitori biologici.

È ora previsto che il minore debba essere informato sempre della sua condizione di figlio adottivo. La legge ha attribuito il dovere di informazione ai genitori adottivi, lasciandoli però opportunamente liberi di decidere i modi e i termini più convenienti, in relazione alle condizioni psicoemotive e alla maturità del minore.

All'adottato è inoltre riconosciuto il diritto di accedere alle informazioni sull'identità dei suoi genitori biologici, con limiti e condizioni determinati in considerazione della delicatezza delle possibili conseguenze sulla psiche dell'adottato e delle sue relazioni con i genitori adottivi, nonché della condizione di figlio non riconosciuto. In sintesi: a) non è mai consentito all'adottato l'accesso alle informazioni quando la partoriente non lo abbia riconosciuto e pertanto nell'atto di nascita il bambino figura come figlio di donna che dichiara di non volere essere nominata; b) in tutti gli altri casi l'adottato che ha raggiunto i 25 anni di età ha la possibilità di accedere alle informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici; c) l'adottato che ha raggiunto i 18 anni di età ma non ancora i 25 anni può ottenere tali informazioni solo se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psicofisica.

La scelta di ritardare al compimento dei 25 anni di età la pienezza delle informazioni ai figli adottivi sulle origini vuole, in condizioni di adolescenza ritardata, impedire i traumi di una conoscenza anticipata di situazioni legate all'identità di soggetti che potrebbero non avere ancora raggiunto una piena maturità psicofisica.

A sua volta l'opzione politica di non fare accedere l'adottato alle informazioni identificative della madre biologica che alla nascita non lo ha riconosciuto è stata indotta soprattutto dalla considerazione che la prospettiva di potere poi essere ricercate dal figlio avrebbe potuto indurre alcune madri a evitare un parto in condizioni non protette in ospedale e, quindi, a un abbandono clandestino del neonato. La garanzia nel tempo dell'anonimato dovrebbe invece aiutare la madre, che può a questo scopo chiedere un breve tempo per riflettere meglio, a farsi seguire e assistere e a decidere in modo pienamente libero circa il riconoscimento del figlio, avendo la tranquillità psicologica di non essere ricercata da questi. In ogni caso l'informazione all'adottato sarebbe quasi sempre difficile o impossibile dato che nell'atto di nascita il nome della madre biologica non figura.

Coerentemente con questa scelta il legislatore italiano ha ritenuto di non costituire dei meccanismi di accesso del figlio non riconosciuto all'identità della madre e dei meccani-

smi di verifica del persistere nel tempo della volontà della madre a non rivelare la propria identità (questa scelta legislativa è stata dichiarata legittima anche dalla Corte costituzionale<sup>7</sup>), né di conservare memoria nella documentazione inerente al parto del nome della madre che non riconosca il figlio. Non è parso infine che, poiché in questi casi segue quasi con immediatezza l'adozione (art. 11 L. 184/1983), si leda l'identità del figlio rispetto alla madre biologica che egli non aveva mai conosciuto. Questa soluzione è coerente con quella adottata per la fecondazione assistita eterologa, in cui ugualmente si conosce con certezza l'identità di un genitore (il donatore di gameti o di ovuli) ma essa non viene annotata né riconosciuta come componente dell'identità del minore. In entrambe le situazioni si privilegia la famiglia degli affetti come unica vera famiglia del bambino e, quindi, come la famiglia con cui egli radica dall'inizio della vita la sua identità.

Il diritto del fanciullo a preservare la propria identità con riferimento alla conoscenza dei primi genitori che lo abbiano riconosciuto passa anche attraverso la sperimentazione, da parte di alcuni tribunali, della prassi della cosiddetta adozione mite o, con altra terminologia, della prassi di forme di adozione aperta, secondo modelli adottivi che un tempo erano meno praticati (v. Sezione V-5.6).

Per quanto riguarda la ratifica della Convenzione europea sullo status legale dei bambini nati fuori dal matrimonio, va rilevato che nella precedente legislatura è stato presentato un disegno di legge (n. 2514) recante *Delega al governo per la revisione della normativa in materia di filiazione* per l'introduzione di una nuova disciplina della filiazione contenuta nel codice civile al fine di eliminare le disparità di trattamento fra figli legittimi, legittimati e naturali e assicurare l'equiparazione in via generale dei diritti dei bambini nati fuori dal matrimonio a quelli nati dentro il matrimonio.

### 4.3 Il diritto del fanciullo alla libertà di espressione

#### Il diritto di esprimere la propria opinione e di essere ascoltato e preso in considerazione

L'art. 12 della Convenzione dei diritti del fanciullo ha avuto in Italia un effetto dirompente, ponendo come centrale il diritto del bambino all'ascolto in famiglia, a scuola e nelle procedure giudiziarie che lo concernono.

Quanto all'ascolto in famiglia, la sua necessità è stata derivata dalla previsione (art. 157 cc) che il matrimonio impone ad ambedue i coniugi l'obbligo di mantenere, istruire e educare la prole tenendo conto della capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli.

Anche sull'ascolto a scuola si conviene che sia un dovere degli insegnanti e, a tale riguardo, si è formulata la proposta di affermarlo più esplicitamente come diritto degli studenti nello Statuto dei diritti e dei doveri degli studenti e delle studentesse.

Infine, con riferimento all'ascolto nelle procedure giudiziarie e amministrative si veda la Sezione III-3.4.

Nella medesima scia va iscritta la scelta compiuta dall'art. 4 del DL n. 211 del 24 giugno 2003 (di attuazione della direttiva 2001/20/CE relativa all'applicazione della buona


<sup>7</sup> Corte costituzionale, sent. n. 425 del 2005.

pratica clinica nell'esecuzione delle sperimentazioni cliniche di medicinali per uso clinico), con riferimento alla sperimentazione clinica sul minore, che esige che il consenso manifestato dal legale rappresentante del minore rispecchi la volontà di quest'ultimo, il che presuppone il dovere di ascoltarlo.

### **Il diritto di ricercare, ricevere e divulgare informazioni di ogni specie**

Il diritto del bambino non solo di ascolto ma – nel significato più pieno – di ricercare, ricevere e divulgare informazioni di ogni specie, è generale. La ricerca di informazioni è libera, per gli adulti come per i bambini. Quanto all'esercizio concreto del diritto di ricevere informazioni, non è emerso nessun caso in cui ai bambini stranieri presenti in Italia sia stato proibito di leggere qualche libro o giornale o di vedere qualche spettacolo o di ricevere qualche tipo di informazioni legate alla storia, alle vicende politiche e alla cultura del loro Paese. Infine, a proposito del divulgare informazioni, va ricordato che, secondo l'art. 21 Cost. tutti, e quindi anche i bambini, italiani o stranieri, hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, con lo scritto e ogni altro mezzo, con il solo limite del «buon costume».

### **4.4 Il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione**

 Raccomandazione n. 30, relativa alla non obbligatorietà dell'educazione religiosa cattolica

#### **La questione dell'insegnamento della religione a scuola**

Con la revisione del Concordato fra Stato e Chiesa cattolica si è previsto che la frequentazione dell'insegnamento della religione cattolica – impartito un'ora la settimana, nelle scuole pubbliche elementari, medie inferiori e superiori, da insegnanti designati dalla Chiesa cattolica – è facoltativa, come ha espressamente confermato, già nel 1989, anche la Corte costituzionale<sup>8</sup>. La possibilità di scegliere se avvalersene o meno è attribuita ai genitori in rappresentanza del figlio infraquattordicenne e direttamente allo studente che abbia già compiuto i 14 anni.

Per gli alunni delle scuole medie inferiori e superiori che non si avvalgono dell'insegnamento religioso è contemplata una triplice possibilità: seguire una materia di studio alternativa, svolgere un'ora di studio individuale oppure uscire dalla scuola anticipatamente o entrarvi successivamente quando l'insegnamento della religione è collocato nella prima ora o nell'ultima dell'orario scolastico.

Tuttavia il fatto che l'insegnamento della religione cattolica sia inserito «all'interno dell'orario scolastico obbligatorio» delle scuole pubbliche italiane ha fatto sorgere alcuni timori in determinate situazioni. Infatti, la facoltà di non avvalersene è indubbiamente più agevole da esercitare se gli allievi che non vogliono seguire l'insegnamento in questione hanno già raggiunto un'età tale per cui non occorre vigilare su di loro e possono rimanere all'interno dell'istituto oppure possono avere un inizio dell'orario posticipato oppure

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sent. 11 aprile 1989, n. 203.

un'uscita anticipata in corrispondenza dell'ora di tale insegnamento. Quando invece i bambini si trovano nelle prime fasi del ciclo dell'istruzione (ossia frequentano le scuole per l'infanzia o il primo ciclo del percorso scolastico), nella fascia d'età compresa, rispettivamente, fra i 3 e i 5 anni e fra i 6 e i 10 anni, l'uscita dalla classe e l'aver in quell'ora un'occupazione alternativa può creare un maggiore disagio. In una circolare (22 aprile 2008, n. 45) del Ministero della pubblica istruzione, contenente *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione relativamente all'insegnamento della religione cattolica*, si è ricordato che «l'insegnamento della religione cattolica è disciplinato dagli accordi concordatari in vigore. I traguardi per lo sviluppo delle competenze e gli obiettivi di apprendimento saranno definiti d'intesa con l'autorità ecclesiastica, come da disposizione concordataria».

E infatti il Ministro della pubblica istruzione ha ritenuto accettabile la proposta formulata dal Presidente della Conferenza episcopale italiana in merito alla revisione delle attuali indicazioni didattiche per l'insegnamento della religione cattolica, allo scopo di armonizzare la collocazione di questa disciplina nel nuovo impianto curricolare della scuola dell'infanzia e delle scuole del primo ciclo.

Nell'ipotesi di bambini che frequentano le scuole materne e quelle elementari si è seguita una soluzione che rende comunque possibile rispettare le esigenze delle minoranze religiose. È esclusa qualsiasi imposizione che costituisca forma diretta o indiretta di proselitismo (di nessuna fede religiosa) e non si ostacolano i diritti di culti diversi da quello cattolico consentendo, ove ciò sia possibile, la presenza di ministri di quei culti.

Il rapporto tra fenomeno religioso e sistema educativo presenta specificità nel sistema scolastico privato, nel quale il profilo inerente all'esercizio della libertà religiosa del minore va bilanciato con le scelte educative dei genitori, in base a criteri idonei a trovare un adeguato punto di equilibrio, determinabile solo tenendo conto delle particolarità dei singoli casi, alla luce dell'età e del grado di maturità del minore. Poiché la frequenza di questo tipo di scuole, dette «paritarie», presuppone una scelta da parte dei genitori e del minore, se in età di discernimento, non emergono particolari problemi quanto al diritto in esame, purché il percorso formativo non contrasti con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano (dunque senza imposizioni dovute ad atteggiamenti fondamentalistici, ecc.). Invece, nell'ambito delle scuole pubbliche, cui si accede gratuitamente e aperte a tutti senza distinzione legata alla cittadinanza, alla lingua o alla religione, è requisito indispensabile per l'insegnamento della religione cattolica che esso sia impartito in modo da non confliggere né con la libertà di coscienza dei genitori, né con quella degli allievi, in conformità con il dettato costituzionale.

### **I limiti dell'autonomia e della libertà del figlio minore rispetto ai genitori**

Un'altra questione che chiama in gioco il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione è quella relativa al suo livello di autonomia e di autodeterminazione rispetto ai desideri e alle imposizioni dei genitori.

Il minore non è arbitro assoluto della propria vita, ma soggetto in fase di formazione nei cui confronti i genitori, che hanno il dovere di prendersene cura, esercitano un compito educativo funzionale al suo inserimento nella vita sociale, in un itinerario graduale, quello della crescita, lungo il quale lo accompagnano costantemente. Il compito educativo dei genitori, come la giurisprudenza ha ormai da tempo affermato, non può però servirsi dell'impiego di mezzi coercitivi (violenza fisica o pressioni psicologiche) e trova dei

limiti nei diritti di libertà del figlio. La legislazione e la giurisprudenza hanno trovato un difficile equilibrio fra responsabilità educativa dei genitori e inclinazioni del figlio.

In alcuni casi tipici la legge riconosce al fanciullo un'autodeterminazione piena non condizionata dalla rappresentanza genitoriale e da un provvedimento del giudice: egli deve dare l'espreso consenso alla sua adozione se ha un'età superiore agli anni 14 (art. 25 legge adozione); può stipulare il contratto di lavoro per i lavori che può svolgere in relazione alla sua età (art. 2, c. 2 cc); ha diritto di richiedere accertamenti diagnostici, anche di laboratorio, e cure se si presentano sintomi di insorgenza di una malattia trasmessa sessualmente (art. 4 L. 25 luglio 1956, n. 837 sulla riforma della legislazione per la profilassi delle malattie veneree e artt. 9 e 14 del relativo regolamento di attuazione emanato con DPR 27 ottobre 1962, n. 2056); può chiedere personalmente ai presidi sanitari locali accertamenti diagnostici, interventi terapeutici e riabilitativi quando faccia uso personale non terapeutico di sostanze stupefacenti (art. 120 DPR 9 ottobre 1990, n. 309); può richiedere la somministrazione, su prescrizione medica, nelle strutture sanitarie e nei consultori dei mezzi necessari per conseguire le finalità liberamente scelte in ordine alla procreazione responsabile (art. 2 L. 27 maggio 1978, n. 194, sull'interruzione della gravidanza).

Al di là queste ipotesi limitate, la legge arriva a fare riconoscere la volontà del minore disponendo che i genitori, gli insegnanti, gli operatori sociali e sanitari, i giudici e tutti quanti si occupano del minore considerino le sue opinioni e da queste traggano orientamento per la decisione. In particolare la considerazione delle opinioni del minore come potenzialmente rilevanti e decisive, anche se non corrispondenti alla volontà o ai desideri dei genitori, si riferisce ai campi dell'esercizio dei diritti personalissimi relativi alle scelte religiose, politiche, sociali, sanitarie, associative, culturali, di studio e lavoro, alla libertà di opinione e di espressione dell'opinione nella famiglia e fuori, e anche in qualche misura agli stili di vita; meno alle questioni patrimoniali.

L'opinione del minore va valutata in relazione alla sua ragionevolezza. Facendo l'esempio che oggetto di decisione sia un trattamento terapeutico ritenuto dai sanitari indispensabile e rifiutato dal minore e/o dai suoi genitori, possiamo trovare a fondamento del rifiuto del minore delle spiegazioni fragili (come il timore della sofferenza di un'operazione) o accettabili sotto il profilo della beneficenza (la possibilità di interventi alternativi, l'elevata probabilità che le cure siano inutili).

Un secondo criterio di considerazione dell'opinione è quello dell'età e maturità del minore. Ad esso fa riferimento la *Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina di Oviedo* del 1997, ratificata con L. 28 marzo 2001, n. 145, la quale all'art. 6, c. 1, nel campo limitato dei trattamenti sanitari ma con affermazione che può avere una portata molto più vasta, contiene un'esplicita disposizione relativa alla considerazione che deve essere data all'opinione espressa dal minore: «Il parere del minore è preso in considerazione come un fattore sempre più determinante, in funzione della sua età e del suo grado di maturità». Viene così affermato che, quando il minore è maturo e si avvicina alla maggiore età, la sua opinione può in qualche caso essere determinante per assumere le decisioni che lo riguardano, perfino per le decisioni giudiziarie, contro la stessa volontà dei genitori. In ogni caso si ritiene che un trattamento medico o una collocazione eterofamiliare, quando il minore si avvicina alla maggiore età, possono essere ineseguibili per il rifiuto del minore a sottoporvisi: in questo caso non si può certo provvedere contro di lui con la forza, magari con l'intervento degli ufficiali giudiziari.

Un terzo criterio è quello della natura dei diritti in discussione. Soprattutto quando si tratta di diritti personalissimi relativi all'affettività, alle scelte politiche e religiose, alle inclinazioni speciali verso una scuola o professione, l'opinione del minore deve essere deter-

minante anche vincendo la contraria volontà dei genitori. In giurisprudenza si è affermato da tempo un orientamento che non considera giustificati e ammissibili divieti o imposizioni, da parte dei genitori, in contrasto con scelte personalissime riferite al diritto al proprio futuro compiute da un figlio che, per età e maturità, dia prova di aver raggiunta la necessaria capacità di decidere. Ogni comportamento tenuto dai genitori che gli impedisca di prendere delle decisioni e sia d'ostacolo al realizzarsi di un suo personale progetto di vita deve ritenersi pregiudizievole.

La gamma delle situazioni in cui può emergere un conflitto tra il programma educativo dei genitori e i desideri dei figli sono molteplici, non riconducibili a un'elencazione esaustiva. Scendendo nel concreto di alcuni casi che si sono presentati, per quanto concerne le scelte religiose è chiaro che, se i genitori hanno diritto di educare il figlio in base a un determinato credo, c'è anche il diritto del figlio di formarsi liberamente come cittadino seguendo le proprie inclinazioni religiose che possono contrastare con i desideri dei genitori. Quindi, le scelte educative dei genitori ispirate a valori religiosi (ad esempio, la frequenza di scuole confessionali, la partecipazione a riti ed eventi legati a un certo credo) sono da ritenere compatibili con l'obiettivo di assicurare al figlio una crescita equilibrata, finalizzata alla sua integrazione nel contesto sociale in cui vive, solo se tali da porlo nelle condizioni di agire con autonomia e libertà.

La questione dell'autonomia e della libertà del figlio minore di età nelle scelte religiose si è posta anche in alcuni casi di conflitto fra i genitori per le opzioni educative. Nel caso di un genitore straniero che aveva allontanato il figlio dal luogo di residenza familiare per portarlo, contro la volontà dell'altro genitore, nel Paese di origine a fargli seguire un percorso educativo strettamente legato alle regole e ai principi di una specifica cultura, influenzata da valori di chiara matrice religiosa, la Corte di cassazione<sup>9</sup> ha ritenuto che ci fosse stata la violazione del diritto del figlio a crescere ed essere educato nella propria famiglia, leso da imposizioni unilaterali di tale gravità. Come la Corte ha sottolineato, le garanzie apprestate dall'ordinamento giuridico per favorire la condivisione da parte dei genitori del progetto educativo, al pari di quelle preposte a tutela del diritto del minore a ricevere un'educazione ispirata ai principi di libertà, rivestono un'importanza eccezionale, se relative ad «aspetti fondamentali dell'esistenza del figlio minore: il Paese in cui è condotto a vivere, la lingua da apprendere (o da dimenticare), i valori di fondo in base ai quali sarà educato, l'educazione religiosa e civile che gli verrà impartita, le libertà individuali e pubbliche di cui potrà godere».

Di qui l'inammissibilità anche di opzioni educative dei genitori che siano differenziate a seconda del sesso, dell'etnia, della lingua o della religione del figlio, oppure lesive della sua identità culturale o che non diano il doveroso rilievo alle scelte del figlio legate alle sue opzioni religiose o culturali, se egli è giunto a un'età e a un livello di maturità da assicurare la sua piena autodeterminazione. Nel tutelare la condizione del figlio minore in materia, il pluralismo si realizza sia impedendo e ostacolando il sorgere e il persistere di atteggiamenti volti all'imposizione di modelli di riferimento univoci (a livello culturale, sociale, politico, oltre che religioso), sia lasciando spazio all'affermarsi di modelli "diversi" rispetto a quelli tradizionali o dominanti.

Si sono talora presentate, all'esame dei giudici italiani, anche vicende in cui si trattava di definire il confine, superato il quale il programma educativo dei genitori poteva essere ritenuto lesivo della libertà dei figli minori, in relazione, ad esempio, alla scelta di far

<sup>9</sup> Cass., sez. VI penale, sent. 4 aprile 2007, n. 14102.

indossare o meno un certo tipo d'abbigliamento, di portare con sé determinati simboli religiosi, o di sottoporsi a prassi in grado di incidere sul corpo; il che accade tanto nel caso di bambine sottoposte ad attività mediche non terapeutiche, in ossequio a millenarie consuetudini tribali ancor oggi radicate in alcuni gruppi etnici, che lasciano evidenti segni, a livello sia fisico sia psichico, quanto nel caso di adolescenti che, per raggiungere un ideale modello estetico, si assoggettano a interventi di chirurgia plastica. Di tali situazioni, implicanti però vere e proprie forme di coazione, si dà conto in altre sezioni del Rapporto. In questa sede si può notare che solo considerando le specificità di ogni singolo caso, si può trovare un valido punto di equilibrio che consenta di vietare ogni forma di coartazione sul figlio (coartazione da ritenere presente anche ove sussista una manifestazione di consenso da parte del figlio, qualora si accerti che tale consenso non sia pieno e consapevole).

### **I limiti dell'autonomia e della libertà del fanciullo rispetto alle istituzioni**

Oltre alle ipotesi di conflitti endo-familiari (fra genitori e figli), si possono presentare altre situazioni in cui il contrasto è, per così dire, esterno, ossia verte fra il modello educativo familiare, specie se ispirato a visioni fondamentaliste che negano dignità a chi non appartenga a una cerchia di fedeli, e i valori costituzionali, che sono indubbia espressione di pluralismo anche in ambito religioso.

In questo caso la valutazione della liceità della scelta prescinde dal fatto che sussista o meno una volontà concorde del minore e dei genitori, dato che un soggetto in età evolutiva è spesso maggiormente influenzabile rispetto a un adulto, e non sempre è in grado di comprendere la portata delle conseguenze future determinate dall'adesione a un'impostazione fondamentalista. Il rischio di esporre il minore a una vera e propria estromissione dalla realtà sociale in cui vive si presenta anche quando il figlio segue le peculiari "direttive" impartite dai genitori (ad esempio, se tali da precluderne o limitarne la formazione scolastica, la conoscenza della lingua e della cultura italiana, la preparazione ai fini dello svolgimento di una professione) e se dunque da parte sua vi è un'apparente condivisione di intenti. Quindi, il suo interesse deve essere tutelato anche quando le scelte dei genitori condivise dal figlio si pongono in conflitto con le regole essenziali accolte all'ordinamento giuridico italiano, radicate nei valori costituzionali dell'uguaglianza, del pluralismo, della democrazia e del rispetto per la pari dignità e libertà di ogni persona.

In particolari casi si è posto in modo molto accentuato il problema di assicurare un'efficace azione preventiva, idonea a impedire la commissione di comportamenti tenuti, a volte, dai componenti del nucleo familiare, lesivi della salute sia fisica, sia psichica dei soggetti più fragili della famiglia e, dunque, soprattutto dei figli. È questa l'aspirazione di fondo della L. 9 gennaio 2006, n. 7, recante *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*, volta a dar maggiore protezione alle bambine e, non solo, anche alle donne dal rischio di subire simili pratiche. Pur segnalandosi anche in questo settore un inasprimento delle pene (art. 6), aumentate di un terzo se a subire la mutilazione è una persona minore d'età, la nuova legge prevede l'incentivazione in vario modo di campagne informative e di iniziative formative, la raccolta di dati e l'attivazione di misure per favorire la segnalazione (anche anonima) di situazioni di rischio. A tal proposito si segnala che nel 2005 e nel 2006 il Dipartimento per le pari opportunità ha promosso e supportato la realizzazio-

ne di una campagna di informazione e dissuasione sulla pratica delle mutilazioni genitali femminili<sup>10</sup>.

Un settore in cui si sono poste delicate questioni rispetto al diritto del minore di autodeterminarsi in modo consapevole è quello delle scelte inerenti all'identità sessuale, nei casi di richieste di mutamento di sesso, possibile in Italia in base alla L. 164/1982. Essendo necessaria un'autorizzazione giudiziale, ed essendo discrezionale la valutazione in materia, legata al singolo caso concreto, gli esiti possono essere diversi<sup>11</sup>.

#### **4.5 Il diritto del fanciullo alla libertà di associazione e di riunione pacifica**

Come già riferito dal precedente Rapporto, l'esercizio dei diritti di associazione e di riunione pacifica non subisce limitazioni particolari quando si tratti di minori. Si tratta di diritti riconosciuti a ogni cittadino, senza distinzioni d'età, salve le necessarie cautele imposte dall'esigenza di tutelare l'incolumità e sicurezza in considerazione dei luoghi in cui si possono manifestare tali forme di libertà e salvi i divieti sanciti dal legislatore (di creare associazioni a delinquere, associazioni segrete e associazioni che perseguano anche indirettamente scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare). Per le riunioni non sono richiesti preavvisi o autorizzazioni, qualora si svolgano in luoghi privati o aper-

---

<sup>10</sup> Nell'ambito della campagna si è proceduto dapprima a realizzare un opuscolo informativo in nove diverse lingue, distribuito su tutto il territorio nazionale presso gli enti, i centri e le comunità maggiormente interessate dal fenomeno; successivamente, a pubblicare sui maggiori quotidiani e periodici italiani un messaggio pubblicitario per dare risalto all'entrata in vigore della legge n. 7/2006 e alle opportunità da essa offerte. Tale messaggio è stato poi ulteriormente diffuso mediante affissione sui principali mezzi di trasporto pubblici via terra nonché nelle stazioni di treni e metropolitane.

Inoltre il predetto Dipartimento, in attuazione delle previsioni di cui all'art. 3, c. 2, legge n. 7 del 2006, ha provveduto nel 2007 al finanziamento di progetti volti alla prevenzione e al contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile, riservati a Regioni, enti locali e amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, nonché organismi del terzo settore aventi tra le proprie finalità la tutela della salute o dei diritti dei migranti.

Tali progetti potevano consistere in: a) progetti di ricerca-azione, finalizzati allo studio del fenomeno su base territoriale, al fine di proporre modalità di intervento più efficaci; b) campagne informative e di sensibilizzazione; c) corsi di formazione e aggiornamento.

A disposizione di tali progetti è stata stanziata la somma complessiva di € 4.000.000. Tale iniziativa è la prima del genere che sia stata intrapresa a livello di amministrazione centrale. All'esito delle procedure di valutazione delle domande ricevute, sono stati ammessi al finanziamento 21 progetti, 7 per ciascuna delle tre macro-aree sopraindicate.

<sup>11</sup> Così, ad esempio, in un caso il giudice minorile ha autorizzato un minore d'età a procedere alla rettificazione del sesso con conseguente attribuzione di un sesso diverso da quello risultante dall'atto di nascita; nella specie, considerando pregiudizievole l'opposizione dei genitori, ha limitato parzialmente l'esercizio della loro potestà nominando al minore un curatore speciale.

In un altro caso più recente, l'autorità giudiziaria ha rigettato la richiesta di autorizzazione ritenendo opportuno che il minore rinviasse una scelta irreversibile a quando avesse compiuto la maggiore età. Si è ritenuto che per la natura personale della scelta, tale da incidere su profili inscindibili della persona, inerenti alla sua dimensione corporea e psichica, non fosse possibile delegarla a un terzo, un curatore speciale, come rappresentante del minore e che, quindi, solo col compimento della maggiore età si potesse procedere alla valutazione della richiesta di autorizzazione in questione. Nonostante si sia dunque posticipato il momento in cui rendere possibile la valutazione, in apparente violazione del diritto del minore ad autodeterminarsi, si è inteso dar spazio proprio alla sua volontà, personalmente manifestata, senza produrre un inevitabile conflitto fra la posizione dei genitori e quella di un soggetto (il curatore) chiamato a rappresentare gli interessi del minore.

ti al pubblico, mentre per le riunioni che si svolgono in luoghi pubblici gli organizzatori devono dare preavviso all'autorità che può legittimamente vietarne lo svolgimento solo per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica (art. 17 Cost.). La legge ordinaria non configura limitazioni, quanto al riconoscimento e all'esercizio di tale diritti, nei confronti di chi non abbia la cittadinanza italiana<sup>12</sup>.

A integrazione del precedente Rapporto e con riferimento sempre alle riunioni pubbliche, occorre accennare alla approvazione di una legge rivolta a impedire le violenze nel corso delle competizioni sportive, in cui spesso sono coinvolti anche minorenni, sia quali autori, sia quali vittime. Con il DL 8 febbraio 2007, n. 8, convertito dalla L. 4 aprile 2007, n. 41, si sono disposte delle limitazioni all'accesso agli impianti sportivi per motivi di sicurezza estese espressamente ai «soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età». Il divieto, della durata massima di tre anni, si afferma nei confronti delle persone che risultino «denunciate o condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi cinque anni» per aver tenuto condotte penalmente rilevanti, relativamente all'uso o all'inneggio della violenza durante manifestazioni sportive. Ad esse può essere imposto l'obbligo «di comparire personalmente una o più volte» presso la Questura o il comando di Polizia competente per territorio o indicato dal provvedimento in determinati orari del giorno in cui si svolgono gli eventi sportivi ai quali è vietato partecipare.

Al tempo stesso, questa nuova normativa ha previsto una misura incentivante alla partecipazione ordinata e pacifica dei minori alle manifestazioni sportive<sup>13</sup>.

#### **4.6 Il diritto del fanciullo alla protezione da interferenze arbitrarie o illegali**

La vita privata del minorenne riceve un'intensa protezione da ogni interferenza lesiva della sfera di riservatezza che non sia giustificata da ragioni connesse con precise finalità consentite dalla legge o dai compiti di cura. La tutela si manifesta in modo particolare a seconda delle diverse sfere della privacy (personale, familiare, affettiva), degli ambiti in cui il minorenne vive (domiciliare, scolastico, sanitario) e delle possibili modalità con cui le interferenze possono avvenire (schede cartacee, banche dati informatiche, divulgazione di notizie tramite i media, riproduzioni fotografiche, trasmissione di immagini attraverso la televisione, su Internet, con videotelefonini o con altri strumenti di comunicazione elettronica, ecc.).

---

<sup>12</sup> Fra le previsioni normative che riservano una specifica attenzione ai minori si può menzionare l'espressa disciplina del «diritto d'assemblea», ossia del diritto di riunione nelle scuole in locali che non sono di proprietà o nella disponibilità diretta dei partecipanti. Analogamente a quanto previsto nel caso di assemblee nei luoghi di lavoro per le aziende o gli uffici che occupino più di quindici dipendenti, anche i locali delle scuole secondarie superiori e artistiche possono essere utilizzati ai fini dell'esercizio del diritto di riunione da parte delle associazioni studentesche, i cui componenti sono, di norma, minori di 18 anni, e da parte dei genitori degli allievi (art. 12 ss. DLGS 297/1994 e DPR 249/1998).

<sup>13</sup> Le società organizzatrici «sono tenute a rilasciare», anche in deroga al limite numerico stabilito dalla legge, dei biglietti di ingresso gratuiti nominativi a favore di minori di 14 anni accompagnati da un genitore o da un parente fino al quarto grado, nella misura massima di un minore per ciascuno adulto, per un numero di manifestazioni sportive non inferiore alla metà di quelle organizzate nell'anno. L'adulto deve assicurare la sorveglianza sul minore per tutta la durata della manifestazione sportiva.

Sono invece ritenute lecite le interferenze nella vita privata del bambino che siano rivolte alla attività di cura, alla protezione dai pericoli, alla salute. Vi rientrano, per esempio, le verifiche compiute dai genitori (o da chi esserci la potestà) per accertare che il minore non si esponga a rischi o svolga attività dannose per la sua incolumità fisica, non tenga contatti con individui o ambienti potenzialmente negativi per la sua buona educazione, frequenti la scuola o segua percorsi formativi. Quanto alla lettura da parte dei genitori della corrispondenza o del diario dei figli, essa può reputarsi lecita quando, nel bilanciamento dei valori in gioco (ad esempio, tutela dell'integrità psicofisica e riservatezza del minore), prevalga l'esigenza di protezione.

Come già detto nel precedente Rapporto, il diritto alla privacy del bambino rispetto a interferenze esterne alla sua famiglia è protetto, innanzitutto, tramite le norme penali volte a tutelare ogni persona da condotte lesive della sua vita privata. Tali le disposizioni poste a tutela della corrispondenza (artt. 616 e 618 cp), del domicilio (art. 614 cp), dell'immagine (art. 615 *bis* cp), dei dati inerenti alla sfera personale dell'individuo e della riservatezza nell'area informatica (art. 617-*bis* ss. cp).

Le innovazioni tecnologiche hanno esteso la possibilità che i minori siano esposti a forme particolarmente invasive della loro sfera di riservatezza, attraverso la diffusione senza il consenso degli interessati (o con un consenso che per l'età non sarebbe tale da escludere l'illiceità dell'interferenza), su Internet o tramite telefonini videocellulari, di filmati, di fotografie, di registrazioni sonore. In qualcuna di tali situazioni la violazione della vita privata giunge a una gravità tale da costituire reato (come nelle ipotesi contemplate dalle nuove norme in materia di pedopornografia tramite Internet di cui alla L. 6 febbraio 2006, n. 38).

La tutela, specie di tipo preventivo e inibitorio, avviene con vari strumenti. La legge sulla protezione dei dati personali n. 675 del 1996 ha apprestato, per la prima volta, una vasta protezione nei confronti delle possibili interferenze nella vita privata, dovute al trattamento dei dati personali, compresi i «dati sensibili», atti a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni filosofiche, religiose o di altro genere, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni, lo stato di salute e la vita sessuale della persona. Il successivo Codice in materia di protezione di dati personali, emanato con DLGS 30 giugno 2003, n. 196, ha determinato delle opportune «messe a punto», con ulteriori previsioni, fra le quali alcune relative in modo specifico alla riservatezza dei minori d'età. Così, ad esempio, il Codice in materia di protezione di dati personali, nell'art. 50, ampliando un divieto che in precedenza era limitato alle immagini di minore coinvolto in procedimento penale (art. 13 disp. proc. pen. min.), ha vietato di divulgare immagini o notizie idonee a consentire l'identificazione di ogni minore coinvolto «a qualunque titolo», in qualsiasi procedimento giudiziario, «anche diverso da quello penale». Il sistema prevedeva già altre norme più specifiche volte a proteggere la riservatezza dei minori in ambito processuale: è vietata la pubblicazione delle generalità e dell'immagine di minorenni che siano testimoni o persone offese o danneggiate dal reato, finché non abbiano raggiunto la maggiore età, salvo che sussista un'autorizzazione del tribunale per i minorenni o il consenso del minore maggiore di 16 anni (artt. 114, c. 6, e 115 cp); ed è punita la divulgazione delle generalità e delle immagini della persona offesa, maggiore o minore di età, di atti di violenza sessuale, come prostituzione e pornografia minorile, turismo sessuale a danno di minori, corruzione di minorenni e atti sessuali commessi con minorenni (art. 734-*bis* cp).

Molta importanza per la protezione della riservatezza dei minori hanno i codici deontologici, che il Garante per la protezione dei dati personali deve promuovere (artt.

133 e 134 Codice in materia di protezione dei dati personali). Il *Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica*, emanato in applicazione della L. 31 dicembre 1996, n. 675, redatto dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti e adottato con provvedimento del Garante del 29 luglio 1998, è stato «incorporato» fra gli allegati all'interno del Codice in materia di protezione dei dati personali, pur essendo privo della forza di atto legislativo propria di quest'ultimo. Con esso i giornalisti si sono assunti l'obbligo (art. 7, cc. 1 e 2) di non pubblicare il nome dei minori coinvolti in fatti di cronaca e di non fornire particolari che consentano la loro identificazione, non solo in presenza di reati ma in ogni altro caso, al fine di tutelare la personalità dei minori. Si afferma, inoltre (art. 7, c. 3), che «il diritto del minore alla riservatezza deve essere sempre considerato come primario rispetto al diritto di critica e di cronaca; qualora tuttavia, per motivi di rilevante interesse pubblico e fermi restando i limiti di legge, il giornalista decida di diffondere notizie o immagini riguardanti minori, dovrà farsi carico della responsabilità di valutare se la pubblicazione sia davvero nell'interesse oggettivo del minore, secondo i principi e i limiti stabiliti dalla "Carta di Treviso"». Quest'ultima consiste in un Protocollo di autoregolamentazione per i giornalisti italiani, firmato il 5 ottobre 1990 dall'Ordine dei giornalisti, dalla Federazione nazionale della stampa italiana e dall'associazione Telefono azzurro, approfondito e integrato nel 1995, con l'intento di disciplinare i rapporti tra informazione e infanzia. Nel 2005 l'Ordine nazionale dei giornalisti ha promosso una revisione della Carta di Treviso, che ha portato alla definizione di una nuova Carta, entrata in vigore nel 2007, dove si ribadisce come TV, stampa, pubblicità e Internet rivestano un importante ruolo nella comunicazione e nell'educazione dei ragazzi, ma possono diventare anche «strumento ingannevole, diseducativo e perverso».

Altre disposizioni difendono la riservatezza della condizione di chi è adottato durante la minore età. È proibito a chiunque ne sia a conoscenza in ragione del proprio ufficio di fornire qualsiasi notizia atta a rintracciare un minore adottato o relativa allo stato di figlio legittimo per adozione di un bambino (art. 73 L. 184/1983). Inoltre qualsiasi attestazione di stato civile attinente a un adottato deve indicare solo il suo nuovo cognome ed esser priva di riferimenti alla paternità e alla maternità (art. 28, cc. 2 e 3 L. 184/1983).

#### **4.7 Il diritto del fanciullo all'accesso a informazioni appropriate**

Nel dibattito sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza il tema del diritto dei fanciulli di accedere a un'informazione appropriata ha avuto nell'ultimo decennio in Italia una posizione centrale. Inoltre molti studi in ambito pedagogico, sociologico, medico e giuridico hanno rivolto grande attenzione al modo con cui i mezzi di comunicazione di massa trattano fatti e problemi relativi ai bambini e adolescenti (cioè al rapporto "media e minori").

A partire da questa doppia prospettiva l'azione di tutela dei bambini e ragazzi nel settore delle informazioni si è sviluppata pertanto in due direzioni:

- a. promuovere programmi di qualità ed educazione all'immagine e all'uso consapevole dei media;
- b. proteggere i fanciulli dall'influenza negativa e dall'ingerenza dei mezzi di comunicazione di massa nella loro vita privata.

### Contro la televisione «cattiva maestra»

Con il crescere della cultura dell'immagine e dell'intrattenimento attraverso radio, TV, Internet, videogiochi e videofonia, è apparso prioritario proteggere i ragazzi dalla fruizione di trasmissioni e contenuti di cattiva qualità e dai modelli e dai valori negativi proposti. Alla televisione, in quanto «cattiva maestra», si imputa la diffusione di programmi e messaggi pubblicitari ritenuti inadatti alla giovane età dei destinatari, in quanto diseducativi, violenti, volgari, superficiali o comunque dannosi per le personalità in formazione. Un danno tanto più grave poiché i tempi di esposizione televisiva delle giovani generazioni italiane sono cresciuti in maniera esponenziale, con i ragazzi lasciati spesso da soli davanti al piccolo schermo, senza il supporto di adulti e senza alternative culturali significative. Per combattere questi effetti negativi ci sono stati vari interventi legislativi e amministrativi che conviene elencare nella loro successione, per rappresentare i loro campi e i contenuti, per valutarne l'efficacia e per riconoscere anche i limiti in cui ci si è mossi. Successivamente alla L. 6 agosto 1990, n. 223, e alla L. 31 luglio 1997, n. 249, che ha costituito l'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni con compiti di vigilanza e con potere di comminare sanzioni di tipo pecuniario fino alla sospensione delle concessioni in caso di gravi violazioni – di cui si è già trattato nel precedente Rapporto – la delibera n. 538/01/CSP del 26 luglio 2001 dell'AGCOM ha approvato il regolamento in tema di pubblicità radiotelevisiva e teleshows contenente alcune indicazioni specifiche sui programmi televisivi destinati ai minori. In seguito ad esso l'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni ha stabilito che i codici di autodisciplina pubblicitaria prevedano per tutte le emittenti l'apposizione di un unico segnale riconoscibile nelle trasmissioni dedicate ai minori.

Una norma (art. 51) della L. 39/2002 di attuazione della direttiva comunitaria 200/31/CE ha poi previsto che le teleshows non possono avere contenuti e trasmettere messaggi tali da arrecare danni allo sviluppo morale o fisico dei minori, né tanto meno far leva sulla loro inesperienza o credulità per indurli a stipulare contratti di compravendita o locazione di prodotti o servizi.

Il Contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI – Radiotelevisione italiana S.p.A. per il triennio 2003/2005 firmato il 23 gennaio 2003 ha previsto a sua volta una specifica programmazione televisiva rivolta ai minori (art. 6). L'atto più significativo in materia è stato tuttavia il Codice di autoregolamentazione TV e minori sottoscritto il 29 novembre 2002 da imprese televisive pubbliche e private e da emittenti televisive aderenti alle associazioni firmatarie. Il Codice si occupa della tutela dei diritti e dell'integrità psichica e morale dei minori, con particolare attenzione e riferimento alla fascia di età più debole (0-14 anni). Esso disciplina pertanto la partecipazione dei minori alla fruizione delle trasmissioni televisive prevedendo nella programmazione televisiva una fascia cosiddetta «per tutti» (dalle 7.00 alle 22.30) e la fascia «protetta» della cosiddetta «televisione per i minori» (dalle 16.00 alle 19.00); anche per la pubblicità sono posti diversi livelli di protezione nelle diverse fasce orarie, in particolare quella dalle 16.00 alle 19.00.

A inizio 2003 è stato costituito il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori che opera in collaborazione con l'Autorità e ha il potere di ingiungere la cessazione delle trasmissioni in caso di violazioni, procedendo d'ufficio o su segnalazione di utenti e associazioni. A fine 2003, il Comitato aveva avuto 355 segnalazioni valide di violazioni e promosso d'ufficio varie azioni, con 90 procedimenti aperti. A fine 2005, nella relazione triennale di attività del Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e minori, si indicano 132 violazioni accertate: 59 di Mediaset, 38 della RAI, 12 di La7 e 23 delle televisioni locali<sup>14</sup>. Nonostante il seguito concreto dato ad

alcuni casi, l'applicazione di sanzioni è emersa come l'elemento debole del sistema di funzionamento del Comitato.

Il Codice di autoregolamentazione TV e minori è stato recepito integralmente nella L. 112 del 3 maggio 2004 recante *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI – Radio Televisione Italiana Spa – nonché delega del governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*.

## Per l'uso sicuro della rete

Anche Internet, con l'accesso alla "biblioteca universale" e la possibilità illimitata di scambi e di espressioni, soprattutto nelle recente configurazione del *web2*, il *social networking*, ha imposto nuovi interventi per tutelare i minori contro i "rischi" della rete. In particolare sono emerse nuove necessità di protezione dei minori relativamente alla riservatezza dei dati personali e ai pericoli di truffe, di relazioni e incontri pericolosi, di visione di siti pornografici o comunque non idonei alle necessità formative di soggetti in via di sviluppo<sup>15</sup>. Al tempo stesso, si è fatta evidente la necessità di scoraggiare comportamenti illegali e scorretti da parte degli stessi utenti minorenni.

Contro le insidie che la Rete può riservare ai più piccoli si è mosso il Codice di autoregolamentazione Internet e minori, firmato il 19 novembre 2003 dal Ministro delle comunicazioni e dal Ministro per l'innovazione tecnologica assieme alle più rappresentative associazioni di *provider*. Secondo il principio di co-regolamentazione, l'industria si è impegnata a darsi regole e ad adottarle, mente un organismo di controllo pubblico vigila sul rispetto delle stesse regole in una sorta di "autoregolamentazione regolata". I fornitori di accesso alla rete aderenti al Codice si impegnano a gestire dati utili alla tutela dei minori e a contrastare la pedopornografia online collaborando con le autorità competenti, in particolare con il Servizio Polizia postale. Vengono così introdotti il marchio di identificazione e garanzia (Internet@minori) per apposite pagine web di informazioni sull'utilizzo sicuro di Internet, i servizi di navigazione differenziata, la classificazione dei contenuti, sistemi di individuazione dell'età dell'utente pur nel rispetto delle norme sul trattamento dei dati personali, la custodia delle password di accesso ai servizi, la protezione dell'anonimato anche se i fornitori di accesso aderenti al Codice dovranno essere effettivamente informati della reale identità personale del soggetto cui viene concesso di fruire dell'anonimato.

La vigilanza sulla corretta applicazione del Codice è affidata a un Comitato di garanzia con poteri di vigilanza e di segnalazione composto da undici membri nominati tra le associazioni dei *provider*, i ministeri competenti e le associazioni per la tutela dei minori. Le sanzioni previste sono: il richiamo, la censura, la revoca dell'autorizzazione all'uso del marchio «Internet e minori» e, da ultimo, la pubblicazione dei provvedimenti di revoca.

## Promozione di programmi di qualità e azioni di educazione all'immagine e all'uso consapevole dei media

Alla preoccupazione di difendere i ragazzi e proteggerli dalle intrusioni inappropriate, si accompagna la necessità di incentivare la loro fruizione positiva dei mezzi di comunicazione. La diffusione delle tecnologie con la loro immensa versatilità ha infatti creato nuovi sce-

<sup>14</sup> Relazione del Comitato di applicazione del Codice TV e minori, Roma, 13 gennaio 2006.

<sup>15</sup> Per approfondimenti sulla lotta alla pedopornografia in Internet si veda la Sezione X.

nari cognitivi e di esperienza; e l'interattività ha aperto, soprattutto per i giovani, immensi spazi di espressione, di relazione, di partecipazione. Ma bambini e adolescenti non possono affrontare da soli questi nuovi territori, per quanto protetti da leggi e sistemi di controllo. A essi va assicurata un'adeguata formazione, con la guida degli adulti di riferimento, cosicché possano essere messi in grado di sviluppare nuove e appropriate conoscenze e competenze.

A partire da questa esigenza, l'attenzione in Italia viene rivolta a garantire una formazione specifica dei giovani all'uso dei media. Su questo si gioca una partita decisiva per il progresso dei diritti dei ragazzi anche in relazione al superamento del *digital divide*, ossia dell'esclusione dall'accesso e dall'uso attivo dei media dei ragazzi più disagiati per marginalità economica e culturale<sup>16</sup>. Contro il *digital divide* si è mosso il Ministero delle comunicazioni che nel 2007 ha realizzato il sito «Ti6connesso», con la collaborazione di Save the children Italia onlus e di Microsoft. Il sito propone ai ragazzi informazioni e contenuti anche multimediali per conoscere e interagire meglio con il mondo della rete e uno strumento di *parental control* scaricabile gratuitamente. Si rivolge anche a genitori e insegnanti, fornendo informazioni utili per aiutare e indirizzare i ragazzi verso una navigazione sicura e consapevole.

L'accesso di tutti i ragazzi a informazioni appropriate ha trovato buone risposte nel campo dei libri e delle biblioteche pubbliche. È cresciuta l'offerta dell'editoria per ragazzi e sul territorio si è ampliata la rete di biblioteche specializzate, anche attraverso iniziative mobili come i «bibliobus». Tra le tante buone pratiche citiamo quella attivata dal Ministero dei beni e delle attività culturali: *Una valigia di libri che viaggia con te*, una piccola biblioteca viaggiante sugli scuolabus delle amministrazioni provinciali (nel 2000 sono stati coinvolti circa 50.000 bambini). Inoltre sono state molte le campagne e i progetti tesi a stimolare l'abitudine alla lettura nelle giovani generazioni, tra cui il progetto *Nati per leggere* rivolto a genitori con figli piccoli.

Tra le azioni promosse dal Ministero della pubblica istruzione si segnalano l'accordo «Amico libro» tra Ministero, enti locali e Associazione italiana editori, che distribuisce a tutte le scuole una risorsa di 1.000 euro finalizzati all'acquisto di libri; «Amico libro», tuttora in essere, è stato abbinato al progetto «Scuola aperta», l'apertura pomeridiana delle scuole, in modo da favorire l'accesso a laboratori e biblioteche. L'efficacia di queste azioni è riscontrabile dai dati di frequenza delle biblioteche e dei centri di lettura, da indagini sociologiche nonché da rilevazioni di mercato.

### **Tutela della riservatezza dei minori e rappresentazione dei minori**

Per l'evoluzione del sistema del rapporto dei media con i minori è stato seguito prevalentemente un orientamento di co-regolamentazione teso a introdurre meccanismi di responsabilizzazione degli operatori della comunicazione e di vigilanza delle istituzioni orientate all'effettiva tutela dei minori. È stata così promossa la sottoscrizione di specifici codici di autoregolamentazione e deontologici e l'istituzione e la gestione di appositi comitati di applicazione e di garanzia.

Rientrano in queste azioni, oltre alla Carta di Treviso per il settore della stampa e dell'informazione radiotelevisiva, aggiornata nel 2006 (per la quale si rinvia al precedente pa-

---

<sup>16</sup> ISTAT, *Come cambia la vita dei bambini. Indagine statistica multiscopo sulle famiglie*, Roma, novembre 2005; Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *L'eccezionale quotidiano: rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2006, p. 145-148.

ragrafo 4.6), anche il Codice di autoregolamentazione TV e minori (2002) e il corrispondente Comitato TV e minori (2003) e il Codice di autoregolamentazione Internet e minori con il relativo Comitato di garanzia Internet e minori (2003).

All'inizio del 2000, esistevano in Italia 13 codici di autoregolamentazione, ritenuti insufficienti dallo stesso Ministero delle comunicazioni. Prendendo atto della situazione, nel 2007, il Governo si è orientato verso la stesura di un Codice unico «Media e minori», la cui bozza è stata predisposta dal Ministero delle comunicazioni con il supporto delle categorie economiche del settore e di enti e associazioni interessati al miglioramento della condizione di infanzia e adolescenza. In questa stessa direzione il decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 72, ha riordinato gli organismi operanti presso il Ministero delle comunicazioni e trasformato il Comitato Tv e Minori in «Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori».

La tutela dei minori rispetto all'impatto negativo dei media vede tra gli obiettivi prioritari la garanzia assoluta dell'anonimato nelle cronache di fatti in cui i ragazzi siano implicati a qualsiasi titolo. Analoga necessità di tutela si è riconosciuta a bambini e adolescenti presenti in spettacoli o pubblicità, contro ogni forma di sfruttamento o di coinvolgimento non adatto alla loro età. Nello sguardo troppo insistente dei media o nel coinvolgimento non appropriato dei ragazzi, che diventano «mezzi» di comunicazione per catturare l'attenzione del pubblico e suscitare emozioni, si è individuato un vero e proprio abuso.

Interessante appare l'esperienza condotta con il Laboratorio sulla comunicazione dell'infanzia e dell'adolescenza, attivo dal 2004, istituito dalla Regione Veneto, che si è proposto come «luogo» di comunicazione, di conoscenza e di scambio fra i diversi soggetti che interagiscono nel rapporto fra mass media e infanzia (istituzioni pubbliche, scuola, operatori dei servizi, giornalisti ecc.). Il Laboratorio opera attraverso un Comitato di cui fanno parte tra gli altri il Pubblico tutore dei minori della Regione Veneto e il CORECOM (Comitato regionale di controllo delle telecomunicazioni), con il supporto scientifico del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli e del Dipartimento di sociologia dell'Università di Padova. Il Laboratorio conduce un'attività di ricerca e di monitoraggio e, attraverso il sito «Informaminori», aiuta gli operatori dell'informazione a non usare formule scontate nel racconto di vicende che coinvolgono minori.

#### **4.8 Il diritto del fanciullo di non essere sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (art. 37, lett. a)**

Raccomandazione n. 32, relativa al crimine della tortura o di altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti, alla definizione di meccanismi per la ricezione di ricorsi contro pubblici ufficiali responsabili di maltrattamenti e la programmazione di attività formative in materia per le forze dell'ordine

Il Comitato ONU esprime una particolare attenzione rispetto a eventuali casi di maltrattamento sui minorenni, da parte di pubblici ufficiali, e di abusi, in particolare su minori stranieri e rom. Infatti, in linea con le proprie precedenti raccomandazioni ha indicato perciò all'Italia di recepire, nel diritto penale, il crimine della tortura o di altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti; di istituire meccanismi a misura di bambino, per la ricezione di ricorsi contro pubblici ufficiali, riguardanti tali condotte durante l'arresto, l'interrogatorio, la custodia giudiziaria e all'interno di istituti penitenziari e di formare, in

questa direzione, il personale che opera nei centri di detenzione, nonché le forze dell'ordine in modo sistematico sui diritti umani dei bambini. Si rappresenta, a tal proposito, che per quanto riguarda la richiesta di introdurre meccanismi a misura di bambino, per la ricezione di ricorsi contro pubblici ufficiali riguardanti maltrattamenti subiti durante l'arresto, l'interrogatorio, la custodia giudiziaria e all'interno di istituti penitenziari, già oggi ogni minore detenuto può chiedere di parlare con il giudice di sorveglianza minorile, segnalandogli qualsiasi fatto di cui può essere stato vittima, e che i casi di maltrattamento o di abusi sui minori, da parte dei pubblici ufficiali, sono rari e repressi a norma del codice penale. Valido elemento di risposta alle raccomandazioni è costituito tra l'altro dalla riforma in corso dell'ordinamento penitenziario minorile, il quale concretamente si muove in una tendenza di rafforzamento di quegli aspetti del sistema di giustizia minorile, che tutelano il minore anche rispetto alle istituzioni che li hanno in carico, attraverso la formazione sistematica del personale civile e della Polizia penitenziaria, che operano nei servizi della giustizia minorile, e anche della polizia e dei carabinieri, sui diritti umani dei minori. Tali percorsi di formazione, peraltro, sono stati già attivati, anche se in modo non sistematico, per polizia e carabinieri, mentre il personale penitenziario minorile frequenta appositi corsi di formazione e di aggiornamento curati dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia, che si svolgono nelle tre scuole di formazione del personale esistenti in Italia. Essendo, infatti, centrale l'attenzione che il sistema della giustizia minorile rivolge alle specifiche esigenze dei minorenni, nell'ottica prioritaria di garantire loro condizioni di vita migliori e più adeguate, nonché di intensificare la funzione risocializzante, rieducativa e riparativa della pena, il Dipartimento per la giustizia minorile ha elaborato una proposta di disegno di legge che, se approvato, potrebbe ulteriormente diversificare e personalizzare le risposte di giustizia in relazione alle tipologie di reato e alle caratteristiche del soggetto minorenne, aumentandone le possibilità di rapida fuoriuscita dal circuito penale e rafforzando il processo di risocializzazione.

Il testo prevede che nell'esecuzione delle misure penali nei confronti dei minori di anni 18 e dei giovani adulti per i reati commessi durante la minore età va assicurato, prioritariamente, un trattamento educativo fortemente orientato al recupero della cultura della legalità e che tale esecuzione perciò deve:

- essere rispettosa dei principi e dei diritti riconosciuti dalla Costituzione, dalle convenzioni e dalle raccomandazioni internazionali;
- essere improntata a imparzialità, senza distinzione di sesso, origine etnica, nazionalità, cultura, lingua, religione, opinione politica, condizione personale e sociale;
- garantire i processi di socializzazione di ciascuno attraverso validi rapporti educativi e sociali;
- avviare i processi di maturazione e di responsabilizzazione ai fini della consapevolezza delle conseguenze socialmente negative delle proprie azioni, della acquisizione di nuove abilità sociali e del positivo inserimento e reinserimento;
- realizzare percorsi idonei di educazione alla legalità;
- essere adeguata alle condizioni fisiche e culturali di ristretto, in relazione alle sue risorse personali, familiari e sociali, alla sua storia e ai suoi bisogni di maturazione psicofisica e morale;
- essere attuata con gli apporti degli operatori, della famiglia e della comunità esterna opportunamente coordinati tra loro;
- essere attenta ad assicurare al minorenne il diritto alla salute fisica e psichica;
- essere mirata a mantenere e favorire i rapporti con le persone con cui esiste un legame familiare e affettivo, quando non vietati dall'autorità giudiziaria competente;

- essere seguita e monitorata, nel percorso riabilitativo personalizzato, da un educatore di riferimento; l'educatore di riferimento accompagna il minorenne in caso di convocazione davanti all'autorità giudiziaria;
- orientare gli interventi educativi nei confronti dei minorenni stranieri e italiani a modelli di pedagogia interculturale per favorire i processi di socializzazione multiculturale;
- rispondere ai bisogni che derivano dalle diversità culturali, ove il minorenne sia straniero o appartenente a minoranze etniche, anche attraverso l'intervento del mediatore culturale;
- prevedere modalità finalizzate a salvaguardare, avviare e rafforzare i processi di maturazione e socializzazione del singolo minorenne;
- prevedere le modalità delle relazioni con l'esterno per attività culturali, di tempo libero, di studio, di formazione professionale, di orientamento e inserimento lavorativo. Le novità di gestione del carcere dovrebbero riguardare specificamente l'edilizia carceraria, la presenza di personale educativo, l'apertura del carcere verso l'esterno, le modalità di ingresso e dimissione, la mediazione penitenziaria.

Le novità di gestione dell'istituto penale minorile dovrebbero riguardare specificatamente: l'edilizia carceraria, il potenziamento dell'intervento trattamentale educativo, l'aumento delle occasioni di coinvolgimento della collettività e di collaborazione con gli enti locali, il volontariato e il terzo settore, le modalità di ingresso e di dimissione, la mediazione penale.

Quanto all'edilizia carceraria, si propone di istituire progressivamente dei carceri di dimensioni ridotte, con la forma di comunità alloggio, organizzate in piccole unità abitative (non più di dieci posti), che consentano relazioni personalizzate e stili di vita di tipo familiare con i minori ospitati.

La seconda scelta caratterizzante è che gli educatori devono diventare sempre più responsabili e attori del percorso trattamentale quotidiano. Ciò significa che:

- l'intera giornata dei minori deve essere programmata nelle sue attività e gestita nei vari momenti di studio, di formazione professionale, di orientamento e inserimento lavorativo, di socializzazione, di attività sportive e culturali, di mensa, di tempo libero e di riposo dal gruppo degli educatori (in cui devono aggiungersi, per i detenuti stranieri, dei mediatori culturali);
- ogni ragazzo deve avere inoltre un educatore di riferimento che gli sta vicino, lo ascolta, lo informa, progetta con lui il suo futuro, lo orienta al recupero della cultura della legalità, lo accompagna in caso di convocazione davanti all'autorità giudiziaria.

Il nuovo ordinamento penitenziario minorile dovrebbe prevedere un carcere "semi-aperto" disciplinando le modalità delle relazioni e delle uscite dei minori detenuti con l'esterno per attività culturali, di tempo libero, di studio, di formazione professionale, di orientamento e inserimento lavorativo; è questa apertura in forma controllata e progressiva che può attivare nei minori dei processi di maturazione e di responsabilizzazione ai fini della consapevolezza delle conseguenze socialmente negative delle proprie azioni, della acquisizione di nuove abilità sociali e del positivo inserimento e reinserimento nella comunità.

Altri aspetti su cui viene focalizzata l'attenzione sono le modalità dell'ingresso e delle dimissioni dalle strutture detentive. L'accoglienza del minore deve essere sempre più orientata ad una funzione di ascolto e di assistenza anche psicologica, nonché di raccolta di informazioni e acquisizione di conoscenze socio-familiari utilizzabili nella definizione imme-

diata dei progetti di trattamento e per il procedimento penale. Anche per le dimissioni, preparate in conveniente anticipo dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, risulta indispensabile potenziare il sistema integrato in collaborazione con i servizi dell'ente locale per la predisposizione di programmi orientati alla restituzione del minorenne al contesto familiare, sociale e territoriale di competenza, costruendo e attuando dei progetti concreti e utili di reinserimento familiare, abitativo, di lavoro o di studio. Il carcere serve così per costruire percorsi di vita tutelati nel dopo carcere.

Particolarmente importante pare, infine, la proposta di introdurre, come nuova misura alternativa alla detenzione, la mediazione penitenziaria: il magistrato di sorveglianza potrebbe ordinare la liberazione anticipata o una riduzione di pena quando c'è stata attività di mediazione-riparazione e essa ha avuto esito positivo. L'attivazione di processi riparativi verso la vittima e verso la società che abbiano come premio ed esito l'anticipo della fine della pena del carcere potrebbe cambiare di qualità il significato stesso della detenzione.



# v. Ambiente familiare e assistenza alternativa

(artt. 5, 9-11, 18.1-2, 19-21, 25, 27.4 e 39)<sup>1</sup>

## 5.1 Sostegno alla genitorialità

Il concetto di sostegno alla genitorialità presenta una molteplicità di significati. Può essere riferito al supporto economico e ai servizi dovuti alle famiglie, così come può riferirsi a tutti quegli interventi di sostegno, anche di natura educativa, tesi a facilitare il corretto esercizio del ruolo genitoriale.

### Il sostegno economico

Nel periodo preso in esame le politiche dei diversi Governi che si sono succeduti hanno messo a disposizione delle famiglie più povere nuove risorse economiche, utilizzando lo strumento sia delle agevolazioni fiscali, sia dei trasferimenti monetari.

L'intervento più significativo è quello introdotto con la Finanziaria 2007, nel quadro di un più ampio intervento sull'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), che ha destinato risorse stimate in tre miliardi di euro all'anno a favore delle famiglie con figli con redditi medio bassi. Il **sostegno ai redditi familiari** è stato attuato sia rimodulando le aliquote fiscali, sia, principalmente, trasformando le deduzioni per carichi familiari in detrazioni d'imposta<sup>2</sup>. Le detrazioni per i figli sono articolate a seconda dell'età degli stessi (superiore o inferiore a tre anni) e del loro numero e decrescono all'aumentare del reddito complessivo del contribuente. A titolo di esempio, nel caso di un contribuente con due minori a carico la detrazione dall'imposta è pari a 1.600 euro per i redditi minimi e decresce linearmente rispetto al reddito complessivo individuale del contribuente, sino ad annullarsi intorno a 111 mila euro.

Sul fronte della spesa, è da segnalare un intervento importante in tema di assegni per il nucleo familiare per i dipendenti e i parasubordinati; anche questi assegni sono decrescenti, in funzione del reddito familiare. La riforma, oltre ad elevare la misura degli assegni, ha riformato il meccanismo di calcolo degli stessi, adottando un criterio di decrescita che elimina irrazionali riduzioni dell'assegno che in precedenza si potevano verificare anche per piccoli incrementi del reddito familiare (c.d. trappole della povertà)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Per attività in programmazione post-2007 si rinvia alla Sezione IX.

<sup>2</sup> La deduzione consiste in una riduzione della base imponibile: il beneficio per il contribuente è quindi dato dalla deduzione moltiplicata per l'aliquota marginale spettante. La detrazione comporta invece una riduzione dell'imposta lorda. *Ceteris paribus*, il passaggio dallo strumento delle deduzioni a quello delle detrazioni, in un'imposta progressiva caratterizzata da aliquote marginali crescenti, tende a favorire i contribuenti con redditi più bassi.

<sup>3</sup> Per esempio è prevista la detrazione IRPEF del 19% delle spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, per un importo complessivamente non superiore a 632 euro annui per ogni figlio ospitato (l'importo massimo della detrazione è, dunque, di 120,08 euro), e le detrazioni per carichi di famiglia e per redditi di lavoro si calcolano sul reddito complessivo, al netto della rendita dell'immobile adibito ad abitazione principale e delle relative pertinenze (L. 244/2007).

L'assegno familiare, combinato con la detrazione, ha raggiunto per i redditi bassi (14.000 euro) i 2.400 euro annui per i figli minori di tre anni e i 2.300 euro per quelli tra i tre e i 18 anni. La detrazione d'imposta ha interessato anche i lavoratori autonomi, che hanno ricevuto in media 100 euro per ogni figlio minore. L'intervento ha rappresentato un primo tassello di una più ampia riforma di sostegno del reddito familiare, i cui benefici erano destinati ad essere progressivamente incrementati ed estesi. Particolarmente significativa sarebbe una riforma che rendesse universali gli assegni al nucleo familiare, attualmente riservati alla sola categoria del lavoro dipendente e parasubordinato.

Con la Finanziaria 2008 è stata inoltre introdotta una detrazione fiscale di 1.200 euro a favore di tutte le famiglie numerose, con almeno quattro figli a carico<sup>4</sup>. Si tratta di un intervento strutturale che spetta già a partire dall'anno 2007 e si somma agli altri benefici fiscali connessi ai carichi familiari. Pur trattandosi di un intervento circoscritto a un sottoinsieme molto limitato di nuclei familiari, tale detrazione potrà essere fruita, sotto forma di rimborso, anche dai contribuenti «incapienti», vale a dire da soggetti che non possono fruire integralmente delle detrazioni spettanti a causa di un imponibile troppo basso. L'estensione di questo principio rappresenterebbe un importante avanzamento della capacità redistributiva degli interventi a sostegno delle famiglie, realizzati attraverso lo strumento dell'imposta personale sul reddito (c.d. principio dell'imposta negativa).

La stessa Finanziaria 2008 ha previsto altresì l'aumento dell'assegno ai nuclei familiari con almeno un componente inabile e ai nuclei orfanili; all'intervento sono stati destinati 30 milioni di euro, conseguendo un aumento degli importi non inferiore al 10%.

Per quanto riguarda in particolare le **famiglie numerose**, la Finanziaria 2007 stabilisce che il Fondo per le politiche della famiglia possa essere impiegato, tra l'altro, per la sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro. In attuazione di tale previsione sono stati stipulati appositi accordi con le Regioni, a seguito dei quali sono stati erogati i previsti finanziamenti statali. Gli accordi prevedono iniziative sperimentali di riduzione degli oneri sostenuti dalle famiglie con quattro o più figli, compresi i minori in affido, rivolte ai servizi di erogazione dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua e di raccolta dei rifiuti solidi urbani, nonché iniziative sul contenimento dei costi sostenuti dalle famiglie stesse per la fruizione o l'accesso ad altri beni o servizi in sede locale. Si segnala infine il DM 28 dicembre 2007 che ha previsto un nuovo regime di protezione sociale che garantirà un risparmio del 20% circa sulle bollette dell'energia elettrica ai clienti domestici in condizioni di disagio economico. Il valore del «bonus» sarà differenziato a seconda della numerosità del nucleo familiare.

La preoccupazione per il basso livello di natalità, dovuto in parte all'inadeguatezza dei redditi, soprattutto delle coppie giovani, ha motivato l'introduzione della misura *una tantum* del «bonus bebé», reso attivo nel 2003 per ogni secondo figlio o di ordine superiore (L. 326/2003) e finanziato nuovamente per i nati nel 2005 (esteso a tutte le nascite) con la L. 266/2005 (Finanziaria 2006)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> In presenza di almeno quattro figli ai genitori è riconosciuta una ulteriore detrazione di 1.200 euro, ripartita al 50% fra i genitori. In caso di genitori separati o divorziati la detrazione spetta in proporzione agli affidamenti stabiliti dal giudice. In caso di coniuge fiscalmente a carico dell'altro la detrazione compete a quest'ultimo per l'importo totale. In caso di incapacienza è riconosciuto un credito di ammontare pari alla quota di detrazione che non ha trovato capienza (L. 244/2007).

<sup>5</sup> In accordo con quanto previsto nella Legge finanziaria per il 2006, il cosiddetto «bonus bebé», consistente in un assegno *una tantum* da 1.000 euro, spetta a ogni figlio che è nato o è stato adottato nel 2005, ma anche a ogni secondogenito o successivo figlio che è nato nel 2006, e a ogni soggetto minore che è stato adottato nel

## Le politiche per la conciliazione

Le politiche per la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro forniscono strumenti che, rendendo compatibili sfera lavorativa e sfera familiare, consentono a ciascun individuo di vivere al meglio i molteplici ruoli che gioca all'interno di società complesse.

In tale contesto si colloca l'art. 9 della L. 8 marzo 2000, n. 53, così come recepito dal DLGS 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della L. 8 marzo 2000, n. 53*, che prevede l'erogazione di contributi, di cui almeno il 50% destinato a imprese fino a 50 dipendenti, in favore di aziende che prevedono di attuare azioni positive per la flessibilità e di lavoratori autonomi o titolari d'impresa che intendono sviluppare azioni per la conciliazione tra vita familiare e lavorativa. L'obiettivo di tale strumento è quello di agevolare la conciliazione dei tempi di vita familiare e professionale attraverso il finanziamento di progetti che introducano nuove modalità organizzative e gestionali dei tempi di lavoro o servizi capaci di qualificare l'azienda come *family friendly*.

Nel corso degli ultimi anni sono stati promossi progetti di azioni positive per la sperimentazione di forme di flessibilità dell'orario di lavoro, di partime, di telelavoro, di sostituzione, di formazione e assistenza al rientro al lavoro dopo periodi di congedo in relazione alle esigenze di cura della famiglia. In applicazione dell'art. 9 della L. 53/2000, si riportano i dati relativi ai progetti presentati e finanziati nel 2007.

### Anno 2007

Scadenza	Totale progetti presentati	Totale progetti approvati	% approvazione	Finanziamento richiesto	Finanziamento concesso
Feb-07	90	50	55,56%	€ 6.846.708,44	€ 3.052.326,69
Giu-07	76	46	60,53%	€ 6.290.216,39	€ 1.597.024,38
Ott-07	66	46	69,70%	€ 8.258.822,81	€ 4.055.166,20
<b>Totale</b>	<b>232</b>	<b>142</b>	<b>61,21%</b>	<b>€ 21.395.747,64</b>	<b>€ 8.704.517,27</b>

Fonte: Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

## I servizi socio-educativi per la prima infanzia

Lo sviluppo dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, ovvero degli asili nido e dei servizi integrativi, rappresenta una priorità d'intervento del Governo, costituendo una componente essenziale dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche volte alla conciliazione tra vita familiare e professionale e favorendo la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Con la Legge finanziaria per il 2007 è stato varato un Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia, con la

---

2006. L'assegno può essere incassato da chi esercita sul figlio la potestà genitoriale, a condizione che sia cittadino comunitario residente in Italia, e che abbia un reddito annuo complessivo (nucleo familiare) non superiore ai 50 mila euro; in particolare, per i figli nati nel 2005 il reddito di riferimento è quello del 2004, mentre per i nati nel 2006 è quello del 2005.

duplice finalità di favorire il conseguimento entro il 2010 dell'obiettivo della copertura territoriale del 33% fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e, dall'altro, di attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese. Il Piano nazionale si inserisce in un contesto territorialmente differenziato in termini di copertura dell'offerta dei servizi per la prima infanzia. Suddividendo il territorio nazionale nelle tre aree, Nord, Centro, Sud e Isole, i valori della copertura del servizio sono pari al 15,7% per le Regioni del Nord, al 15,5% per le quattro Regioni del Centro e pari al 4,4% per le otto Regioni del Sud, comprese le Isole.

Il Piano si sviluppa nel triennio 2007-2009, ed è attuato dalle Regioni e Province autonome a seguito di un'apposita intesa, del 26 settembre 2007, tra il Governo, le Regioni e le autonomie nella quale sono stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni e i criteri e le modalità di attuazione. Tale intesa è finalizzata alla creazione di una rete «integrata, estesa, qualificata e differenziata» in tutto il territorio nazionale di asili nido, servizi integrativi e servizi innovativi nei luoghi di lavoro, volti a promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

Per il triennio 2007-2009 sono stati stanziati inizialmente **604 milioni di euro**, di cui 340 a carico dello Stato e 264 a carico delle Regioni e delle autonomie locali, che concorrono al finanziamento del Piano per un impegno economico non inferiore del 30% delle risorse statali ripartite. Con la Legge finanziaria 2007 è stato dunque avviato un progetto in materia di potenziamento di servizi per l'infanzia e per la famiglia organico e di lungo respiro che non ha precedenti in Italia: 340 milioni di euro, di cui 250 milioni tra tutte le Regioni (obiettivo Lisbona), e 90 milioni alle 11 Regioni che presentano un tasso di copertura inferiore alla media nazionale (obiettivo perequazione regionale). Si tratta di tutte le regioni del Sud, a cui si aggiungono il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Lazio.

In particolare, 250 milioni di euro di risorse statali sono stati ripartiti tra tutte le Regioni utilizzando i seguenti criteri: tasso demografico 0-3 anni, nella misura del 50%, tasso di occupazione femminile nella misura del 20%, tasso di disoccupazione femminile nella misura del 15% e tasso di copertura del servizio nella misura del 15%. Inoltre, 90 milioni sono stati ripartiti in proporzione alla differenza tra la copertura media nazionale al 2004 e la copertura calcolata per ogni Regione in misura proporzionale al criterio demografico relativo alla popolazione 0-36 mesi.

Le Regioni del Centro e del Nord contribuiscono al Piano con un cofinanziamento del 30%, pari a circa ulteriori 53 milioni di euro. A tali risorse si aggiungono 211 milioni che le Regioni del Sud, nell'ambito del QSN (Quadro strategico nazionale), si impegnano a destinare allo sviluppo delle strutture socioeducative, per raggiungere gli obiettivi e i target richiesti dal QSN. La quantificazione del cofinanziamento per le Regioni del Mezzogiorno è stata calcolata e fissata in funzione del raggiungimento degli obiettivi fissati dal QSN, ed è dunque maggiore per le Regioni che hanno valori attuali distanti dai target fissati. In particolare si è calcolato un incremento del 25% della distanza da colmare tra la situazione di partenza e il 12% fissato per il meccanismo premiale.

### **Il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia e il Quadro strategico nazionale 2007-2013**

È importante evidenziare che nell'attuazione del Piano si è realizzata una virtuosa sinergia con la strategia del QSN 2007-2013, che elabora e descrive la politica regionale unitaria, nell'ottica del superamento e della rimozione degli squilibri economici e sociali sul territorio nazionale.

Il QSN 2007-2013 fissa, per le Regioni del Mezzogiorno, con riferimento a un ristretto numero di servizi ritenuti essenziali, quattro obiettivi di servizio.

Il QSN fissa inoltre un meccanismo premiale per incentivare le Regioni del Mezzogiorno a raggiungere entro il 2013 obiettivi quantificati (target), uguali per tutte. In particolare, è stato identificato quale obiettivo di servizio l'aumento dei servizi di cura alla persona, distinguendo i due obiettivi specifici relativi ai servizi di cura per l'infanzia e per la popolazione anziana, nella convinzione che l'aumento della frequenza e della qualità delle prestazioni contribuisca ad alleggerire i carichi familiari e a favorire la partecipazione femminile del mercato del lavoro.

Le risorse premiali complessivamente destinate al raggiungimento dei quattro obiettivi è pari a 750 milioni di euro, che saranno assegnate alle Regioni del Mezzogiorno che al 2013 avranno raggiunto i target fissati per l'obiettivo. Una quota del premio sarà assegnata già nel 2009 sulla base del miglioramento rispetto alla situazione di partenza di ciascuna Regione.

Il target fissato riguardo ai servizi per l'infanzia è suddiviso su due indicatori: la percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia, che nel 2013 deve raggiungere il 35%, e la percentuale di bambini in età 0-3 che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (di cui almeno il 70% in asili nido), che nel 2013 deve raggiungere il 12% per tutte le Regioni del Mezzogiorno.

Occorre ricordare, infine, che con riferimento agli obiettivi di servizio QSN, nell'ambito del progetto Azioni di sistema e assistenza tecnica per gli obiettivi di servizio 2007-2013, al Dipartimento per le politiche della famiglia e al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali sono stati assegnati 2 milioni di euro al fine di conseguire gli obiettivi di incremento dei servizi per la prima infanzia.

### Sezioni primavera

Un'importante novità nel settore dei servizi per la prima infanzia è stato introdotto con la L. 28 marzo 2003, n. 53, *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*. Nel ribadire il carattere educativo e promozionale della scuola dell'infanzia, si afferma anche che alla medesima «possono essere iscritti secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione le bambine e i bambini che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative».

Questa possibilità, che mira a dare risposta ai bisogni di cura di quelle famiglie che non trovano ospitalità per i loro bambini nei nidi d'infanzia, è stata oggetto di accese discussioni. Il punto di mediazione è stato trovato concedendo ai Comuni il diritto di valutare – in maniera vincolante – l' idoneità degli ambienti e delle strutture. Successivamente (a.s. 2007/2008) sono state introdotte le “Sezioni primavera”, un servizio educativo sperimentale, integrativo dell'offerta degli asili (0-3 anni) e della scuola dell'infanzia (3-5 anni), rivolto ai bambini dai 2 ai 3 anni. Lo stanziamento complessivo per tale iniziativa ammonta a un totale di 35 milioni di euro. Sulla base dei progetti presentati sono state finanziate 1.362 «Sezioni primavera», di cui 517 al Nord, 207 al Centro, 442 al Sud e 196 alle Isole<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> È significativo segnalare come l'intervento statale abbia avuto un “effetto volano”, per cui molte Regioni hanno deciso di immettere risorse proprie per finanziare tutti i progetti ammessi. Inoltre, l'ingente investimento pubblico nel settore stimola anche l'investimento dei privati nell'offerta dei servizi, la cui qualità potrà essere sempre garantita da rigorose procedure di accreditamento a cura delle amministrazioni locali.

## Integrazione delle risorse statali per il Piano nidi e Finanziaria 2008

Con il DL 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale, convertito dalla L. 222/2007, il Governo ha stanziato **ulteriori 25 milioni di euro** per incrementare il piano straordinario per i servizi socioeducativi, a cui si sono aggiunti altri **25 milioni di euro** provenienti da una rimodulazione del Fondo per la famiglia 2007. Inoltre la Finanziaria 2008, alle risorse già stanziata dalla Finanziaria 2007 e oggetto dell'intesa, pari a 340 milioni di euro per il triennio, aggiunge per l'anno in corso 66,4 milioni di euro, 10 dei quali sono destinati al finanziamento delle «Sezioni primavera» per il 2008.

Pertanto, ad oggi, le risorse che sono state globalmente dedicate allo sviluppo del settore dei servizio socioeducativi per la prima infanzia **ammontano a oltre 747 milioni**: 446,4 milioni di risorse statali per finanziare il Piano straordinario triennale, 281 milioni di risorse regionali per cofinanziare il Piano, e ulteriori 20 milioni di risorse statali destinati al finanziamento delle Sezioni primavera.

### Risorse destinate ai servizi per la prima infanzia

Piano nidi	Risorse	
FONDI STATALI		
	Finanziaria 2007	300.000.000
	Fondo famiglia 2007	40.000.000
	Integrazioni Fondo nidi 2007	25.000.000
	Integrazioni Fondo famiglia 2007	25.000.000
	Finanziaria 2008	56.462.000
	<b>Totale fondi statali</b>	<b>446.462.000</b>
FONDI REGIONALI		
	cofinanziamento Regioni del Nord 2007	53.008.952
	cofinanziamento Regioni del Nord 2008	16.598.350
	cofinanziamento Regioni del Sud 2007	211.550.940
	Totale fondi regionali	281.158.242
	<b>Totale Piano nidi</b>	<b>727.620.242</b>

Fonte: Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

## 5.2 Responsabilità genitoriali

### Educazione familiare e responsabilità genitoriali

L'educazione familiare è volta a promuovere una più matura cultura della genitorialità ed esplicitarsi come uno dei contesti di sostegno all'esperienza genitoriale.

Tra le esperienze già realizzate in tale ambito sono da ricordare quelle promosse dai centri per le famiglie, dai centri infanzia-adolescenza-famiglia nonché le reti delle famiglie solidali, le consulte e le alleanze locali per le famiglie, creati in quasi tutte le regioni italiane a partire dai primi finanziamenti previsti dalla L. 285/1997 o su specifica normativa regionale.

La L. 285/1997 ha consentito il finanziamento, tra gli altri, di progetti destinati al **sostegno delle responsabilità genitoriali**, in particolare mediante (art. 4) l'erogazione di un

minimo vitale a favore di minori in stato di bisogno inseriti in famiglie o affidati a uno solo dei genitori; attività di informazione e di sostegno alle scelte di maternità e paternità, facilitando l'accesso ai servizi di assistenza alla famiglia e alla maternità; azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un'efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psicosociale; servizi di mediazione familiare e di consulenza per famiglie e minori al fine del superamento delle difficoltà relazionali. Con riferimento al periodo 2001-2004, su un totale di 2.818 progetti presentati, oltre 500 sono riferiti al sostegno alla genitorialità.

Nel contesto della preparazione del nuovo Piano nazionale d'azione, come già evidenziato, si ricorda l'attività del gruppo di lavoro che ha approfondito il tema dei rapporti tra le generazioni e della relazione educativa.

Se, per quanto attiene alla responsabilità giuridica dei genitori, si rinvia a quanto riportato nel precedente rapporto, in questa fase si ritiene utile richiamare invece il tema delle **relazioni tra scuola e famiglie**.

Con il conferimento della personalità giuridica alle scuole di ogni ordine e grado con la conseguente autonomia finanziaria, organizzativa, di ricerca e sviluppo operato dalla L. 59/1997, e il riconoscimento agli enti locali, come si evince dall'art. 139 del DL n. 112 del 31 marzo 1998, di importanti funzioni concernenti l'istituzione e la soppressione degli istituti scolastici, l'organizzazione delle modalità d'uso degli edifici scolastici, la gestione del processo di integrazione dei bambini diversamente abili, l'organizzazione di iniziative di educazione degli adulti e di educazione alla salute, diviene elemento importante della scuola dell'autonomia il **Piano dell'offerta formativa**, che ogni scuola deve elaborare in modo coerente «con gli obiettivi generali ed educativi dei diversi tipi e indirizzi di studi» e in maniera da considerare le «esigenze del contesto culturale, sociale ed economico del territorio». L'autonomia conferisce alle singole unità scolastiche una specifica identità e una relativa capacità decisionale. Il Piano è infatti elaborato dal Collegio dei docenti, che si avvale degli indirizzi generali definiti dal Consiglio di circolo o di istituto e tenendo di conto delle indicazioni presentate da eventuali associazioni dei genitori e, nella scuola superiore, da parte degli studenti. Appare fra l'altro significativo che si riconosca esplicitamente al dirigente scolastico il compito di attivare i «necessari rapporti con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio». La scuola si apre quindi, sempre di più, al rapporto con le famiglie e la comunità locale.

Il ruolo fondamentale della famiglia viene riconosciuto in importanti documenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, laddove si prefigura una scuola come «comunità». Recentemente tale prospettiva è ribadita dal medesimo Ministero, che nelle *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione*, pubblicate nel luglio 2007, rileva a chiare lettere che «la scuola perseguirà costantemente l'obiettivo di costruire un'alleanza educativa con i genitori»<sup>7</sup>.

## I consulenti familiari

Tra gli interventi previsti dal Fondo nazionale per le politiche della famiglia – introdotto dalla Legge finanziaria 2007 – è stata rivolta una specifica attenzione alla **riorganizzazione dei consulenti familiari**, creati con la L. 405/1975, favorendone l'evoluzione verso

<sup>7</sup> Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione*, Roma, settembre 2007, p. 18-19.

veri e propri centri per la famiglia, tenendo conto delle esperienze più meritevoli affermatesi negli ultimi anni nel nostro Paese.

In tale ottica, grazie anche a specifici accordi con le Regioni, è stata promossa la multidisciplinarietà degli interventi nei confronti delle famiglie, con riguardo alle problematiche educative, di carattere giuridico, psicologico e di promozione della salute, attraverso lo svolgimento di funzioni di educazione permanente e di mediazione familiare, la promozione di interventi di sostegno sociale a favore dei genitori nelle fasi precedenti e successive al parto e nei percorsi di crescita e formazione dei figli, la promozione e diffusione di interventi di ascolto e sostegno, anche mediante lo sviluppo di iniziative di solidarietà, sussidiarietà e di reciproco aiuto, nonché mediante integrazioni operative con altri servizi quali i centri per la famiglia<sup>8</sup>.

Il consultorio familiare può fare molto nell'aiutare i giovani a impadronirsi di conoscenze tali da metterli in grado di vivere consapevolmente l'esperienza di coppia.

Con riferimento a specifici «spazi giovani» nei consultori, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha effettuato una verifica in tutte le Regioni. Il database, aggiornato al dicembre 2007, è pubblicato sul portale [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it).

#### Numero di consultori familiari per Regione (2007)

Regioni e Province autonome	Consultori familiari	con Spazi Giovani
Piemonte	179	41
Valle d'Aosta	20	1
Lombardia	151	42
Provincia di Bolzano	14	6
Provincia di Trento	21	2
Veneto	124	46
Friuli Venezia Giulia	1	0
Liguria	97	16
Emilia-Romagna	204	30
Toscana	240	47
Umbria	77	9
Marche	71	11
Lazio	164	46
Abruzzo	75	11
Molise	7	2
Campania	170	42
Puglia	162	36
Basilicata	35	19
Calabria	72	35
Sicilia	192	93
Sardegna	80	15
<b>Totale</b>	<b>2186</b>	<b>553</b>

Lo «spazio giovani» svolge la propria attività attraverso il lavoro di équipe di differenti professionalità, in spazi e orari diversi da quello degli adulti, e in stretto collegamento con il mondo della scuola.

<sup>8</sup> I consultori sono nati come la prima grande sfida all'integrazione sociosanitaria. L'esperienza di molti Comuni e di molte amministrazioni locali ha permesso di sviluppare un rapporto vero tra il consultorio (luogo di integrazione sociosanitaria) e il centro famiglia (luogo di riferimento per le famiglie), con l'obiettivo di rilanciare l'integrazione tra le diverse professionalità che si prendono cura delle famiglie.

Il lavoro nelle scuole, svolto da personale con apposita e specifica preparazione, è il modo per far conoscere e accreditare il servizio presso i giovani. Sono molte le realtà in cui vengono previsti incontri di educazione alla salute e all'affettività con il coinvolgimento degli insegnanti e possibilmente dei genitori (affinché siano in grado di accogliere domande e di veicolare contenuti) e i giovani invitati presso le sedi consultoriali per approfondimenti o esposizione di problematiche personali.

Alcuni aspetti più frequentemente trattati nell'età adolescenziale riguardano la sfera sessuale, le conflittualità con i genitori e la prevenzione delle gravidanze non desiderate in età adolescenziale.

### 5.3 Separazione dai genitori<sup>9</sup>

Sul mantenimento dei rapporti fra genitori e figli, è recentemente intervenuta la L. 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*. La nuova legge attua una svolta nella cultura dell'affido a seguito di separazione e divorzio, riaffermando il principio secondo il quale tutti i figli minori (legittimi e naturali) hanno diritto a conservare un rapporto continuativo ed equilibrato con entrambi i genitori anche in ipotesi di disgregazione del nucleo familiare. La norma sancisce il dovere di maggiore controllo sull'educazione, la salute e le attività ricreative dei figli, da parte di entrambi i genitori, dovere che si trasforma inevitabilmente nell'opportunità di trascorrere maggior tempo con i propri bambini, al di là degli esiti dell'unione coniugale. Si afferma inoltre contemporaneamente il diritto fondamentale dei nonni, e dei familiari più stretti, ad avere un contatto continuativo con i propri nipoti, diritto non contemplato dalla precedente legge che ne rimetteva la facoltà alla pura discrezionalità del genitore affidatario.

La legge presenta un quadro normativo fortemente protettivo del coniuge più debole, nel quale trova, pertanto, piena affermazione il principio della «bigenitorialità» così come riconosciuto nel diritto naturale.

Particolari casi di separazione del minore dalla propria famiglia si hanno anche in presenza della detenzione dei genitori. La normativa italiana prevede una serie di azioni a tutela del rapporto genitoriale, soprattutto quando la detenzione riguarda la madre. Sono state apportate modifiche in tal senso alla L. 354/1975, *Norme sull'ordinamento penitenziario*, con l'introduzione della detenzione domiciliare alle donne incinte o madri (ma anche padri) di bambini con meno di 10 anni di età (art. 4 L. 165/1998).

La L. 40/2001 estende poi l'applicazione del beneficio di legge (detenzione domiciliare speciale) anche a soggetti con pene superiori ai quattro anni, oltre alla possibilità di uscita dal carcere, durante il giorno, per accudire i figli. Quando le citate normative non sono applicabili, i figli delle detenute possono rimanere con la madre fino al compimento dei tre anni di età, in quanto il rapporto con la figura materna nei primi anni di vita è considerato fondamentale per una crescita equilibrata del minore.

Per una maggiore comprensione del fenomeno, l'appendice statistica riporta i dati elaborati dal 1993 al 2007 e la situazione al 30 giugno 2008 rispetto alle regioni di detenzione.

<sup>9</sup> Per i dati si veda l'allegato statistico.

Si segnala inoltre che il Ministero della giustizia, in collaborazione con gli enti locali e il terzo settore, pone in essere accordi e azioni per garantire pari opportunità di trattamento alle donne detenute e/o sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, specificatamente rispetto, tra le altre, alle iniziative volte a garantire ai minori sino a tre anni, figli di donne detenute, che, ai sensi della citata L. 354/1975, possono essere accolti negli istituti penitenziari, l'accesso ai servizi socio-educativi (in particolare agli asili nido) previsti per la generalità della popolazione, assicurando il servizio di trasporto anche attraverso il ricorso alle organizzazioni del terzo settore.

Tutta la normativa in vigore prevede, inoltre, la possibilità per la donna detenuta madre di usufruire di una serie di benefici per una rapida fuoriuscita dalle strutture penitenziarie. In ragione di quanto espresso e in considerazione degli impegni assunti in sede di Conferenza Stato-Regioni, il Ministero della giustizia è fortemente impegnato a sollecitare le Regioni e le amministrazioni locali a garantire l'accesso al servizio sociosanitari e socio-educativi delle madri detenute anche attraverso la realizzazione di strutture a carattere familiare per accogliere tale tipologia d'utenza.

Si segnala infine che il regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario (DPR 230/2000), prevede che sia prestata particolare attenzione al rapporto con la famiglia. In ragione di ciò è possibile aumentare il numero dei colloqui previsti mensilmente e svolgerli, qualora sussistano particolari esigenze, in locali specifici.

## 5.4 Ricongiungimento familiare

Durante il periodo di riferimento del Rapporto (2000-2007), le innovazioni normative di rilievo in materia di immigrazione e di ricongiungimento familiare sono essenzialmente due.

La prima, in ordine cronologico, concerne le disposizioni in materia d'immigrazione introdotte dalla L. 189/2002 (conosciuta come Legge Bossi-Fini). In sintesi, con l'entrata in vigore della L. 189/2002 i ricongiungimenti erano possibili solo nei seguenti casi:

- a. coniuge (non legalmente separato);
- b. figli minori a carico;
- c. figli maggiorenni a carico che a causa d'invalidità totale non possano provvedere al proprio sostentamento;
- d. genitori a carico che non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza;
- e. genitori a carico ultrasessantacinquenni con altri figli che siano impossibilitati a provvedere al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

La seconda innovazione riguarda il recepimento attraverso il DLGS dell'8 gennaio 2007, n. 5, della Direttiva europea 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare, con cui si dispone la modifica dei requisiti per la richiesta del ricongiungimento familiare. Le principali modifiche apportate dal decreto riguardano il provvedimento di espulsione, disponendo di tenere in considerazione la natura e l'effettività dei vincoli familiari dell'interessato e di predisporre un allargamento delle possibilità di ricongiungimento. L'art. 29 del decreto in esame dedicato esclusivamente al ricongiungimento familiare prevede che lo straniero possa richiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari:

- a. coniuge;
- b. figli minori, anche del coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso;

- c. figli maggiorenni a carico, qualora permanentemente non possano provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute;
- d. genitori a carico che non dispongano di un adeguato sostegno familiare nel Paese di origine o di provenienza.

Per quanto concerne i requisiti richiesti al genitore per esercitare il diritto di ricongiungimento si prevede che, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni 14 al seguito di uno dei genitori, sia sufficiente il consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente vivrà; per il ricongiungimento di due o più figli di età inferiore agli anni 14 è richiesto, in ogni caso, un reddito minimo non inferiore al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale.

Inoltre, il cittadino straniero che richiede il ricongiungimento deve dimostrare la disponibilità:

- a. di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi d'edilizia residenziale pubblica, ovvero, nel caso di un figlio di età inferiore agli anni 14 al seguito di uno dei genitori, del consenso del titolare dell'alloggio nel quale il minore effettivamente dimorerà;
- b. di un reddito annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (5.061,68 euro) se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di due o tre familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di quattro o più familiari. Ai fini della determinazione del reddito si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con il richiedente e dei familiari a carico già presenti nel territorio.

## 5.5 Spese di mantenimento per il figlio

La L. 54/2006, contenente *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*, prevede, con riferimento alle spese per il mantenimento dei figli, come entrambi i genitori siano tenuti al mantenimento dei figli in misura proporzionale al reddito di ciascuno. Il giudice stabilisce, se necessario, la corresponsione di un assegno periodico al fine di realizzare il principio di proporzionalità delle spese, assegno che dovrà tener conto delle esigenze del figlio, del tenore di vita goduto prima della separazione dal figlio, dei tempi di permanenza presso ciascun genitore, delle risorse economiche di entrambi e del costo economico dei compiti domestici e di cura che sono stati presi in carico da ciascun genitore. L'assegno di mantenimento continuerà a essere automaticamente adeguato agli indici ISTAT. Il giudice può inoltre disporre la corresponsione di un assegno periodico in favore dei figli maggiorenni non ancora indipendenti economicamente ai quali, se portatori di handicap grave, si applicheranno le disposizioni previste in favore dei figli minori. In caso di inadempienze e violazione dell'obbligo di mantenimento, il giudice interviene per la soluzione delle controversie, adottando gli opportuni provvedimenti. In caso di gravi atti che arrechino pregiudizio al minore il giudice può intervenire sugli accordi, ammonire il genitore inadempiente, disporre il risarcimento dei danni nei confronti del minore, disporre il risarcimento da un genitore all'altro; infine, può condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione che va da un minimo di 75 euro a un massimo di cinquemila.

## 5.6 Bambini privati dell'ambiente familiare<sup>10</sup>

Raccomandazione n. 34, relativa all'applicazione della L. 184/1983, al miglioramento delle misure di assistenza sociale e sostegno alle famiglie, alla promozione di strumenti alternativi a quelli istituzionali, ai meccanismi di ispezione di natura indipendente, alla creazione di meccanismi di ricorso da parte dei bambini assistiti funzionali anche al monitoraggio e alla revisione periodica delle modalità di collocamento in istituto

### Il quadro normativo di riferimento

Con riferimento alle **misure di prevenzione e sostegno alla famiglia** (es. educazione dei genitori, la creazione di consultori e l'utilizzo di programmi comunitari) si vedano le informazioni riportate al par. 5.1 della presente Sezione.

Per quanto concerne invece la predisposizione di **misure alternative all'istituzionalizzazione**, la realtà italiana è stata caratterizzata, da una parte, dal profondo cambiamento delle condizioni istituzionali, organizzative e tecnico-professionali per lo svolgimento dell'azione di presa in carico, ascolto, cura e protezione della persona e del suo contesto sociofamiliare, e dall'altra parte dal riconoscimento di un sistema di responsabilità partecipata che vede coinvolti i soggetti pubblici territoriali insieme alle associazioni e organizzazioni del privato sociale e alla cittadinanza. Si tratta di un processo fondato sui concetti di integrazione, sussidiarietà ed *empowerment*, orientati complessivamente alla promozione di opportunità positive, alla rimozione delle disuguaglianze e alla ricerca della piena ed effettiva esigibilità dei diritti del bambino.

Tale percorso di riorganizzazione ha preso il via con l'adozione della L. n. 149 del 28 marzo 2001, intitolata *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al Titolo VIII del libro primo del codice civile*, con cui è stata fissata al 31 dicembre 2006 la chiusura degli istituti di ricovero per bambini e adolescenti (art. 4). Questa ha apportato significative e sostanziali integrazioni – come già accennato in fase di discussione del precedente rapporto – alla L. 184/1983 chiamata a disciplinare l'affidamento e l'adozione dei minori. In tal senso si è prestata la dovuta attenzione al fenomeno, legiferando per regolare la materia, con l'obiettivo di proteggere il benessere psicofisico del bambino, ritenuto finalmente e in modo espresso meritevole di tutela. Il fine ultimo risulta quello di garantire il diritto del minore a una famiglia, quella di origine o quella sostitutiva (affidataria o adottiva), in caso di impossibilità dei genitori biologici di farsi carico del suo benessere psicofisico e di assicurargli una crescita armoniosa.

La L. 149/2001 afferma (art. 1, c. 1) il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito del proprio contesto familiare e sottolinea esplicitamente (art. 1, c. 2) che l'indigenza dei genitori non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto del minore a vivere nella propria famiglia, disponendo interventi di sostegno e di aiuto al nucleo stesso<sup>11</sup>. Inoltre, in linea con le raccomandazioni del Comitato, prevede che il ricorso a cure

<sup>10</sup> Per i dati si veda l'allegato statistico.

<sup>11</sup> La legge tuttavia, anche se in linea con le disposizioni previste dalla L. 328/2000, è fonte di dibattito laddove stabilisce che l'intervento di sostegno da parte dello Stato alle famiglie in difficoltà è condizionato dalla disponibilità delle risorse finanziarie.

alternative si rende necessario solo nel momento in cui ci si trovi, anche se solo temporaneamente, «privi di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti» (art. 2, c. 1), dando precedenza all'affidamento presso una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2, c. 1) e, nel caso in cui ciò non sia possibile, si acconsente al collocamento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza con sede, preferibilmente, nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare d'origine (art. 2, c. 2). Tale soluzione è esperibile solo nel caso in cui il bambino abbia un'età superiore ai sei anni, mentre, per coloro che hanno un'età inferiore ai sei anni, la legge – in linea con le previsioni internazionali – prevede esclusivamente il collocamento in comunità di tipo familiare, fatta eccezione nei casi d'urgenza (art. 2, c. 3).

L'approccio normativo nazionale è in piena sintonia con quanto stabilito dalla Convenzione ONU, dato che una posizione centrale è riconosciuta al ruolo della famiglia per il bambino e all'importanza di adottare tutte le misure necessarie affinché questa, anche in frangenti difficili, possa di fatto esperire la sua funzione. Inoltre, si riscontra l'organizzazione sussidiaria degli interventi, mediante la disposizione del ricorso al collocamento in istituti solo come *ultima ratio* e cioè come soluzione possibile solo a seguito del risultato negativo degli interventi a supporto dell'unità del nucleo familiare e l'appurata impossibilità di esperire l'affidamento, l'affido in case famiglia e altri sistemi di assistenza di natura familiare.

La L. 149/2001 rappresenta una riforma normativa e un'evoluzione sociale consistente, che mira alla promozione del collocamento presso famiglie e comunità di tipo familiare e alla promozione dell'adozione come valida alternativa al collocamento in istituto, ma non come unica via percorribile. A tale proposito lo stesso art. 4 della legge prevede che il ricovero in istituto sia superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. Anche qui troviamo un importante tassello di congiunzione tra le prescrizioni internazionali e l'approccio del legislatore italiano nel ricordare la possibilità di ricorrere a una pluralità di servizi offerti, ma con una caratteristica basilare essenziale: la connotazione di una dimensione familiare.

## Il processo di attuazione

Con l'obiettivo di dare attuazione ai principi contenuti nella L. 149/2001, come già evidenziato, nel 2003 è stato costituito all'interno dell'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza un **gruppo permanente di monitoraggio** per avviare, di concerto con le Regioni, in considerazione delle loro peculiarità territoriali, programmi e interventi alternativi all'istituzionalizzazione. Nasce così lo specifico «**piano di interventi**» per rendere possibile la chiusura degli istituti per minori entro il 2006. Tale piano aveva individuato una molteplicità di strumenti alternativi all'istituzionalizzazione fra i quali la promozione dell'affidamento familiare, diurno o residenziale, e dell'adozione cosiddetta mite, l'ampliamento delle comunità di tipo familiare, lo sviluppo di esperienze innovative di accoglienza.

L'utilizzo di tali strumenti si è diversificato territorialmente: in alcune aree geografiche vi è stato un più ampio utilizzo dello strumento dell'affidamento etero-familiare mentre in

altre è stato evidenziato un maggior ricorso a strutture residenziali per minori oppure all'adozione.

Il percorso di chiusura degli istituti, come previsto dalla L. 149/2001, è stato formalmente quasi completato.

Il costante monitoraggio sui minori fuori dalla famiglia, che ha permesso di verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi previsti in materia di tutela del diritto dei minori alla famiglia e l'andamento del processo di deistituzionalizzazione, è stato effettuato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## La realtà nazionale: elementi quantitativi

È necessario precisare che i dati e le informazioni raccolti derivano dai monitoraggi che le diverse realtà territoriali hanno messo in atto in questi anni e che non esistono fra le varie regioni criteri di raccolta dati comuni come sarebbe auspicabile. Se tuttavia la qualità dell'informazione fornita è molto diversificata a seconda della Regione, la ricerca del Centro nazionale ha il merito di aver fornito un dato uniforme e confrontabile su tutto il territorio nazionale e quello di aver fornito ad alcune Regioni un valido strumento per la rilevazione del dato in oggetto. Infatti, se in molte realtà i dati sono stati estratti dai relativi sistemi informativi già esistenti, in alcune altre è stato adottato sul territorio, con le opportune modifiche, lo strumento di rilevazione proposto per la ricerca.

## Affidamento

Al 31 dicembre del 2005 – a più di cinque anni di distanza dalla prima ricerca del Centro nazionale, realizzata al 30 giugno 1999, il numero degli affidamenti familiari è salito a 12.551 per un incremento nel periodo considerato di poco più del 30%. In realtà, il numero degli affidamenti familiari al 31 dicembre 2005 risulta sottostimato mancando alla rilevazione, in quanto non fornito, il dato della Sicilia che porterebbe, tenuto conto della rilevazione del 1999, il numero degli affidamenti in corso oltre le 13 mila unità.

Rapportando i 12.551 affidamenti familiari accertati alla popolazione residente di riferimento, si ottiene una media di circa 12,6 minori in affidamento ogni 10 mila minori residenti, incidenza che varia sensibilmente da Regione a Regione. Valori decisamente più alti del valore medio nazionale si riscontrano nelle Regioni del Nord e del Centro: Liguria (31), Toscana (27), Valle d'Aosta (24), Piemonte (21) ed Emilia-Romagna (20); valori abbondantemente al di sotto del valore medio nazionale si riscontrano in Basilicata (meno di un minore in affidamento ogni 10 mila minori residenti, valore che comprende i soli affidamenti giudiziali), in Sardegna (3, riferito al 2002), in Campania (6), in Calabria e in Abruzzo (9).

La differenza tra le aree territoriali del Centro-nord e del Sud appare ancora più marcata se si considerano le ripartizioni territoriali: il Nord-ovest ha il valore più alto del rapporto tra affidamenti e popolazione minorile residente (20 minori in affidamento ogni 10 mila minori residenti), il Centro (18), sicuramente influenzato dal valore molto alto della Toscana, il Nord-est (14) e infine il Sud (10). Scarsamente significativo il dato delle Isole che fa riferimento al solo valore della Sardegna, peraltro relativo al 2002.

Per quello che riguarda il numero dei minori stranieri in affidamento familiare va evidenziato che non è stato possibile definirlo in maniera esatta in quanto il dato è stato raccolto solamente per 11 Regioni. Nelle Regioni che hanno risposto, la componente straniera rappresenta circa il 22% dei minori in affidamento familiare: questo dato è molto im-

portante se si considera che nel 1999, per le stesse Regioni che nel 2005 hanno fornito tale dato, la percentuale era appena il 6,6%.

Nel 1999 l'affidamento familiare riguardava in ugual misura minori al di sotto degli 11 anni (51,4%) e minori con età superiore agli 11 (48,6%). Nel corso del 2005, le dinamiche di cambiamento hanno portato ad avere una prevalenza di minori affidati al di sopra dei 12 anni, pari al 52% del totale.

Elementi di relativa stabilità del fenomeno nel tempo riguardano per un verso la ripartizione tra affidamento consensuale e giudiziale con una prevalenza della seconda tipologia che rappresenta ancora mediamente il 70% degli affidi attivati, e per un altro verso la ripartizione tra affidamento eterofamiliare e intrafamiliare, con un perfetto equilibrio attorno al 50% per ciascuna delle due modalità. Rispetto alla permanenza di bambini e adolescenti in affidamento familiare si segnala che alla rilevazione del 2005, seppur vada segnalato che l'informazione è disponibile per la metà dei casi censiti, il 60% degli affidati lo sono da oltre due anni.

## Servizi residenziali

Al 31 dicembre 2005 i servizi residenziali che accoglievano minori in Italia erano 2.226, nei quali erano presenti 11.543 minori. Anche in questo caso il dato specifico sui minori è da ritenersi sottostimato perché non tiene conto – in quanto non indicato dalla Regione – dei minori accolti nei servizi siciliani, dato estremamente importante se si considera che la sola Sicilia conta, al 2005, 216 servizi residenziali che accolgono minori, pari a circa il 10% del totale nazionale. Rapportando gli 11.543 minori accolti nei servizi residenziali accertati alla popolazione residente di riferimento, si ottiene una media di circa 11,6 minori accolti ogni 10 mila minori residenti, incidenza che varia sensibilmente da Regione a Regione. I valori più alti dell'indicatore si hanno per la Provincia autonoma di Trento (36), la Liguria (22), il Piemonte (18) e l'Umbria (17).

Anche tra i bambini accolti nei servizi, così come per l'affidamento familiare, prevalgono piuttosto nettamente quelli con età compresa tra i 12 e i 17 anni, che rappresentano il 58% del totale dei bambini accolti nei servizi residenziali.

Sommando i dati relativi al 31 dicembre 2005 degli affidamenti familiari (a famiglie o a parenti) e quelli dei minori accolti nelle comunità residenziali si ha che, a tale data, i minori che in Italia vivevano fuori dalla propria famiglia d'origine erano 24.094. Tale valore, come detto in precedenza, deve necessariamente essere rivisto al rialzo, considerando la mancanza del dato siciliano e la parzialità dichiarata da alcune Regioni rispetto ai dati proposti. Ciononostante, rapportando questo valore alla popolazione di riferimento si ha che in Italia vivono fuori famiglia in media 24 minori ogni 10 mila minori residenti. Le Regioni con i più alti valori dell'indicatore sono la Liguria (54), la Provincia di Trento (47) e la Toscana (42), seguite dal Piemonte e dalla Valle d'Aosta. Al contrario, tre Regioni del Sud si distinguono per valori particolarmente bassi e al di sotto del valore medio nazionale: Campania (17 minori che vivono fuori dalla propria famiglia d'origine ogni 10 mila minori residenti), Basilicata (11) e Sardegna (8).

A completamento e integrazione di queste rilevazioni statistiche condotte in collaborazioni con Regioni e Province autonome, inerenti i minori inseriti in famiglie e in servizi residenziali, il Centro nazionale ha effettuato un'ulteriore e specifica azione di monitoraggio e analisi relativa al processo di chiusura degli istituti per minori previsto dalla L. 149/2001: in particolare, ha raccolto e analizzato i dati degli istituti per minori che risultavano attivi al 30 giugno 2003, di quelli che sono stati chiusi e di quelli che si sono trasformati in altro tipo di servizio residenziale.

Al 31 gennaio 2008 risultano attivi 14 istituti di cui nove nella sola Sicilia con un totale di 48 bambini accolti (contro i 215 istituti risultati attivi al 30 giugno del 2003 con 2.663 minori). Per quanto questo dato sia estremamente positivo, rimane il problema di una verifica sostanziale della chiusura degli istituti per scongiurare una riconversione solo formale degli stessi in strutture più piccole e non una trasformazione sul piano organizzativo, relazionale e metodologico.

## Nuove modalità di affidamento

L'assistenza alle famiglie multiproblematiche deve essere assicurata entro il perimetro della comunità locale, nell'ambiente umano e socioculturale da cui la persona proviene. A livello locale esiste una situazione piuttosto variegata di interventi con alcuni territori dove si rileva in particolare l'innovatività, in altri il notevole impatto sul territorio, in altri ancora la capacità di attuare circuiti regolativi virtuosi e la messa in rete istituzionale. Nella gran parte delle esperienze sul territorio, sembra però collocarsi quale obiettivo primario dell'insieme degli interventi prefigurati la ricerca di raccordi istituzionali, di modalità di collaborazione e coordinamento fra i diversi soggetti coinvolti, finalizzato anche alla costituzione di sinergie di intervento che possano risultare concretamente più efficaci. Nel tempo è inoltre aumentata la rilevanza attribuita all'utilizzo della risorsa famiglia, sia quella di origine dei bambini ma anche quella di accoglienza. Sempre maggiore in questo senso è il ricorso alle reti di mutuo aiuto tra famiglie, anche e soprattutto nell'ottica di un adeguato sostegno alla genitorialità, utilizzate sia in senso preventivo rispetto all'allontanamento dal nucleo familiare, sia in fase successiva per promuoverne il reinserimento. Parallelamente il ruolo dei servizi locali dalla titolarità degli interventi di affidamento di minori si è nel tempo ampliato ai processi che riguardano la selezione, la formazione, l'abbinamento delle famiglie affidatarie, l'elaborazione e il monitoraggio del progetto di affido. Negli ultimi anni l'utenza è fortemente cambiata, dal punto di vista demografico, economico e culturale, e le problematiche sempre nuove hanno richiesto integrazione e collaborazione tra i diversi servizi per dare vita a progetti di rete. A tal fine si sono sviluppate nuove forme di intervento, come l'affidamento omoculturale, l'affido *sine die* e l'adozione aperta.

L'**affidamento omoculturale** permette alle famiglie straniere che hanno sperimentato un percorso positivo di integrazione nel nostro Paese di offrirsi come risorsa preziosa alle famiglie della medesima cultura che stanno attraversando, per motivi diversi, un periodo di difficoltà<sup>12</sup>. Tali famiglie da una parte conoscono bene le aspettative e i vissuti di un migrante, l'impatto dell'emigrazione sugli equilibri di una coppia, le questioni legate al ricongiungimento dei figli e alla loro integrazione; ma conoscono anche bene la cultura italiana e hanno saputo costruire per se stesse e i loro figli modalità di vita che preservano le radici e insieme valorizzano il presente. Per questo motivo, possono meglio di altri rappresentare un sostegno e una risorsa che facilita l'integrazione di un minore straniero e della sua famiglia. Gli affidamenti omoculturali riguardano dunque famiglie di connazionali e il bambino straniero che una pubblica autorità giudiziaria o amministrativa o direttamente i suoi genitori affidano ad un'altra famiglia del suo Stato, di parenti o non, la quale viene o si trova in Italia con il bambino; affidamento spesso effettuato a scopo migratorio perché il bambino possa costruire e realizzare il proprio futuro nel nostro Paese e che in casi minoritari avviene per ragioni di cura o di studio di natura temporanea. Il minore è

<sup>12</sup> *Primo rapporto dell'attività del Coordinamento nazionale servizio affidi*, Provincia di Potenza, dicembre 2007.

dunque affidato «ad una famiglia distante dalla propria la quale, di fatto o di diritto, esercita su di lui a livelli e con modi diversi dei poteri paragenitoriali».

Se fino a qualche tempo fa si ricorreva a questo tipo di inserimento solamente nel caso in cui il minore già si trovasse presso la famiglia ospitante, oggi si assiste a una maggiore diffusione dell'affidamento omoculturale. Molti ostacoli sono stati superati o sono superabili: gran parte degli stranieri presenti in Italia si sono regolarizzati ed è stata accettata l'idea che dalle famiglie straniere non si devono pretendere gli stessi livelli minimi economici e alloggiativi delle famiglie affidatarie italiane. Il compito di avvicinare e coinvolgere le famiglie straniere disponibili può proficuamente essere svolto da mediatori culturali, così da semplificare il lavoro degli operatori dei servizi.

Oltre a ridurre i costi per l'accoglienza, con l'affidamento omoculturale sembrano diminuire lentamente seppur considerevolmente i percorsi di disagio e devianza. Inoltre, in termini sociali e culturali, questo tipo di affidamento rappresenta un'interessante opportunità di scambio e arricchimento per la società e l'avvio di una concreta collaborazione tra due Paesi<sup>13</sup>.

Con l'**affidamento sine die** si intendono progetti di affido la cui durata non è necessariamente definita nel decreto di affidamento, per i quali non è previsto il rientro in famiglia o nel quale il progetto si modifica nel tempo sino a non consentire più il rientro in famiglia del minore.

Questo tipo di affido si connota come:

- a) Utile: quando è stata valutata la non adottabilità del minore. Infatti, permette al bambino di non perdere le tracce della sua famiglia d'origine, consentendogli di conoscerne pregi e difetti, utilizzando al meglio quello che gli può dare; gli permette di mantenere un accettabile rapporto almeno con uno dei due genitori; è inoltre un'alternativa all'istituzionalizzazione.
- b) Eeale e dichiarata necessità: quando la famiglia d'origine non sarà mai in grado di assumere *in toto* le responsabilità genitoriali o lo sarà solo in modo limitato, tale quindi da non potersi prevedere una "convivenza" della stessa con il minore. Quindi vi è una valutazione positiva a che, nel suo interesse, il minore mantenga un legame e periodici contatti con la famiglia d'origine; si evidenzia l'impossibilità di recidere il legame con la famiglia d'origine; vi è una diagnosticata necessità di riconoscersi come figlio di genitori naturali presenti.
- c) Dato di realtà inevitabile: quando vi è impossibilità di procedere con l'adozione; si verificano continui rinvii nella decisione di adottabilità; la famiglia di origine è altamente compromessa; i servizi risultano inadeguati a processi terapeutici. In tali situazioni l'affido *sine die* permette alternative a istituzionalizzazioni; sopperisce ad adozioni fallimentari; tampona carenze familiari e istituzionali.

---

<sup>13</sup> Per riportare un esempio concreto di come sia possibile la realizzazione di questo intervento, è da citare la situazione del Comune di Parma: nel 2007, su 101 minori stranieri non accompagnati presenti in città, ben 76 hanno trovato una famiglia. Questi risultati sono stati possibili col progetto *Minori stranieri non accompagnati*, nato nel 2000 – uno dei primi in Italia – che ha visto già concludersi oltre 230 affidamenti omoculturali sui 398 totali. Si tratta soprattutto di adolescenti tra i 15 e i 17 anni, quasi sempre maschi, che arrivano in Italia senza genitori ma con il loro appoggio, consapevoli che il loro status di minori può favorirli nel percorso di regolarizzazione. I minori stranieri non accompagnati presenti a Parma vengono chiamati "migranti economici": infatti, arrivano quasi tutti da Albania, Marocco, Tunisia e Moldavia attraverso la criminalità organizzata, ma non sono vittime della tratta. Vengono per lavorare e si dirigono in Italia piuttosto che altrove perché hanno già un parente, un amico o anche solo un conoscente che l'estate prima ha fatto ritorno al proprio Paese vantando le meraviglie italiane.

Un programma e un monitoraggio puntuale, che valuti risorse e bisogni di tutti i protagonisti dell'affido, nonché l'aggiornamento costante alla competente autorità minorile, costituiscono *conditio sine qua non* affinché l'autorità competente prenda in considerazione un progetto di affido a tempo indeterminato. Inoltre è fondamentale che un affido *sine die* sia esplicitato dagli operatori con la famiglia d'origine, con il bambino, con la famiglia affidataria. Nell'operatività del servizio occorre un'attenta verifica che l'affido *sine die* corrisponda a una reale necessità, nell'interesse del minore, e non sia conseguenza di scarsa attenzione o difficoltà nel sostenere la famiglia di origine, ovvero di incertezza o indecisione degli operatori.

Infine, una modalità innovativa sperimentata negli ultimi anni è quella dell'**adozione aperta**, che favorisce da una parte il mantenimento dei legami con la famiglia d'origine e dall'altra la creazione di nuovi legami di sostegno per il bambino e la famiglia di origine, rispondendo in tal modo ai principi fondamentali della Convenzione sui diritti del fanciullo, primo fra tutti quello del superiore interesse del minore.

In questo ambito di riconoscimento della centralità del diritto del minore alla famiglia si rilevano, accanto alle condizioni di minori in totale abbandono, situazioni "grigie" di abbandono progressivo o di semiabbandono (spesso i genitori sono incapaci educativamente, pur mantenendo il figlio un legame affettivo con loro). Anche per questi bambini occorre affermare il diritto alla famiglia con l'apertura, quando è necessario, a nuove forme di accoglienza.

Per dare una risposta alla loro particolare situazione una parte della magistratura minorile ha promosso l'utilizzo di modelli adottivi prima meno praticati quali la pronuncia di adozioni legittimanti aperte quando per il bambino è bene mantenere dei rapporti personali con la famiglia di origine (spesso con nonni o zii), l'utilizzazione dell'adozione in casi particolari per dare stabilità ad affidamenti familiari a tempo indeterminato senza rompere i legami giuridici con la famiglia d'origine, i "passaggi dolci" del bambino dagli affidatari agli adottanti con mantenimento dei rapporti fra le due famiglie.

## Campagne regionali e nazionali sull'affido

Nel quadro dell'attuazione del percorso di chiusura degli istituti per i minori previsto dalla L. 149/2001, sul territorio nazionale si è avvertita come forte l'esigenza di realizzare campagne di informazione e sensibilizzazione, per la promozione dell'affidamento familiare in una logica di sviluppo della comunità.

Accanto alla promozione della cultura dell'affidamento familiare e della cultura dell'infanzia attraverso il coinvolgimento di operatori e cittadinanza, la sperimentazione di buone prassi condivisibili con realtà locali e regionali per l'implementazione di una politica per l'infanzia di effettiva garanzia dei diritti dei bambini, si mira anche a sviluppare interventi e servizi innovativi rivolti all'infanzia e all'adolescenza ai sensi della L. 149/2001, specifici per la tutela delle situazioni di maggior rischio e difficoltà, quali abuso o sfruttamento sessuale, abbandono, maltrattamento e violenza sui minori<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Vengono di seguito elencate alcune campagne di informazione e sensibilizzazione all'affidamento familiare e alle diverse forme nelle quali può essere realizzato sulla base delle esigenze delle famiglie e dei minori in situazioni di difficoltà.

– Campagna nazionale *Affidare. Un percorso informativo nell'affidamento familiare*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Osservatorio nazionale per l'infanzia, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2004.

Altre iniziative si sono concretizzate nella produzione di video, spot, depliant, manifesti, organizzazione di letture per contribuire alla conoscenza e alla sensibilizzazione e informazione sull'affidamento realizzate in ambito nazionale e sono state raccolte in un cd-rom diffuso in sede del convegno nazionale *Affido: legami per crescere. Realtà, esperienze e scenari futuri*, 21 e 22 febbraio 2008, a Torino.

## L'istituto della kafala

La kafala e l'adozione sono rispettivamente nei Paesi di cultura islamica e in quelli di cultura europea i principali strumenti di politica sociale volti alla protezione dei minorenni che si trovano in senso lato in stato di abbandono. I due istituti presentano tuttavia differenze sostanziali in quanto l'adozione consente al bambino privo di un contesto familiare di essere accolto in un nuovo contesto familiare nella posizione di figlio – equiparando la sua presenza nella famiglia adottiva a quella di un figlio naturale – mentre la kafala, pur rappresentando l'impegno a «farsi carico della protezione, dell'educazione e del mantenimento di un minore abbandonato nello stesso modo in cui farebbe un genitore per il proprio figlio»<sup>15</sup>, non costituisce alcun vincolo giuridico di filiazione né attribuisce diritti successori al bambino affidato con kafala nei confronti del suo kafil.

L'istituto in oggetto, pur non essendo dunque configurabile nei termini di adozione legittimante – di adozione cioè che dà al minore lo status giuridico di figlio legittimo – garantisce però a quest'ultimo la titolarità di tutti i diritti soggettivi connessi a tale status (mantenimento, educazione e istruzione), ad eccezione del diritto di filiazione, come l'acquisizione del cognome, e di successione. In altre parole, diversamente dal concetto europeo e americano d'adozione, la kafala non implica automaticamente il vivere della persona soggetta alla kafala con coloro che la offrono. Si tratta di un legame di protezione o tutela, che si traduce però in una tutela finanziaria, morale, fisica, oppure in più tipi di tutela insieme.

La legge marocchina, così come quella di molti altri Paesi in cui vigono leggi d'ispirazione islamica (Tunisia esclusa), ha scelto questo concetto sottolineando nella kafala l'aspetto di transazione commerciale: la legge restringe la sfera del coinvolgimento verso le necessità fisiche (vitto, abbigliamento, assistenza sanitaria) ai bisogni morali ed emotivi (istruzione e amore), ma rifiuta di estenderla alla sfera del nome e del lignaggio vero e proprio.

A livello internazionale si registrano due riconoscimenti espliciti di tale istituto: quella dell'art. 20 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 e quello della Convenzione de L'Aja del 1996 sulla protezione dei minori, documento che ricomprende nel suo ambito di applicazione il collocamento del minore in una famiglia affidataria o in un istituto, ovvero il suo affidamento con kafala o con un istituto analogo<sup>16</sup>.

---

– *Affidiamoci. Il territorio e le sue potenzialità per la promozione dell'affidamento familiare*. Comune di Albano Laziale, 2005.

– *Una famiglia per amico: campagna di sensibilizzazione sull'affidamento familiare*. Comune di Lugo di Romagna, 2006-2007.

– *Mi presti la tua famiglia? La mia è un po' in difficoltà*. Comune di Torino. Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le aziende sanitarie, Casa dell'affidamento, 2007.

– *Accogli una stella. L'affidamento un gesto familiare*. Famiglia per tutti Onlus, Comune di Bari, 2007.

<sup>16</sup> Definizione fornita dall'art. 2 del decreto del Regno del Marocco n. 1-02-172 del 13 giugno 2002 recante promulgazione della legge n. 15-01 relativa alla kafala di minori abbandonati.

<sup>17</sup> Art. 30 lett. e della Convenzione de L'Aja in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. Aperta alla firma il 19 ottobre del 1996 non è stata ancora ratificata dall'Italia.

Tali riconoscimenti da parte degli strumenti internazionali operanti in materia hanno accompagnato la riflessione della giurisprudenza italiana fino a dividerla su due fronti. Da una parte si sostiene che, dato il riconoscimento internazionale della dignità sociale, culturale e giuridica della kafala, questa non possa di per sé essere ritenuta contraria all'ordinamento pubblico internazionale inteso come l'insieme di norme che tutelano l'ordinamento giuridico nazionale da disposizioni del diritto straniero che violino i principi fondamentali di questo<sup>17</sup>, mentre non mancano autorevoli disposizioni di segno opposto su questo aspetto le quali ribadiscono la contrarietà dell'istituto della kafala ai principi dell'ordinamento giuridico italiano<sup>18</sup>.

Tuttavia, tra queste previsioni preme sottolineare che la Corte di Cassazione civile il 4 novembre 2005, n. 21395 ha dichiarato la kafala «non assimilabile né ad un'adozione, né a un affidamento a scopo adottivo, ma ad un affidamento diretto alla protezione del minore chiaramente al di fuori dei tipi previsti per i procedimenti “adottivi” disciplinati dall'ordinamento italiano».

Pertanto, nonostante l'assenza di una giurisprudenza pacifica sul punto, va precisato che ci si trova prevalentemente a far fronte a questioni di kafala nel caso in cui si parli di «rapporti giuridici transitori di tipo paragenitoriale» in cui, ad esempio, le situazioni di affidamento a mezzo kafala si configurano essenzialmente in affidamenti omoculturali ove una pubblica autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato di origine affidi a una famiglia con provvedimento di kafala un minore.

Al momento per l'ordinamento italiano, sempre commentati dalla giurisprudenza nazionale, si aprono nella prassi due scenari possibili:

- il provvedimento di kafala dispone un provvedimento di affidamento a scopo di adozione. Se in tale circostanza gli adottanti o uno di questi o l'adottando sono cittadini stranieri residenti in Italia l'art. 40 della L. 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato prevede l'intervento della giurisdizione italiana a eventuale completamento dell'adozione<sup>19</sup>;
- il provvedimento di kafala non dispone un provvedimento di affidamento a scopo di adozione, trattandosi di provvedimenti di giurisdizione volontaria di protezione del bambino in stato di abbandono questi vanno riconosciuti automaticamente in Italia dagli organi della pubblica amministrazione<sup>20</sup>.

Per informazioni in merito alle **attività di prevenzione del disagio familiare e dell'allontanamento del minore dalla famiglia di origine**, si faccia riferimento al paragrafo 5.1 di questa sezione dedicato agli interventi a supporto della genitorialità.

---

<sup>17</sup> In tal senso si è espressa la Corte d'appello di Torino, 16 agosto 2004 (pronuncia ritenuta esente da vizi dalla Corte di Cassazione, 4 novembre 2005, n. 21395, in «Famiglia e Diritto», 2006, p. 243).

<sup>18</sup> Tribunale dei minori di Torino, 23 gennaio 2004, Tribunale di Reggio Emilia, 9 febbraio 2005 e Avvocatura generale dello Stato, parere del Comitato consultivo del 19 gennaio 2006 n. 7032, in «Rassegna Avvocatura dello Stato», n. 1, p. 247.

<sup>19</sup> Cassazione civile, 18 marzo 2006, n. 2079.

<sup>20</sup> Anche sul fondamento di tale riconoscimento automatico del provvedimento di kafala vi sono opinioni contrastanti da parte della giurisprudenza. L'opinione prevalente dispone che fondamento di questo si rinviene nell'art. 42 della legge n. 218/1995 (Cassazione civile, 4 novembre 2005, n. 21395, Tribunale dei minori di Reggio Calabria sentenza del 10 ottobre 2006), mentre quella minoritaria sostiene che il fondamento del riconoscimento automatico si debba trarre dalla combinazione delle disposizioni contenute agli artt. 64, 65 e 66 della L. 218/1995 (Avvocatura dello Stato, Comitato consultivo, parere 19 gennaio 2006 n. 7032).

Per quanto attiene alle modalità ispettive e alla creazione di meccanismi efficaci per ricevere e inoltrare ricorsi da parte di bambini assistiti, per monitorare i parametri di assistenza e, ai sensi dell'art. 25 della Convenzione, stabilisca revisioni periodiche e regolari dei collocamenti in istituto, in primo luogo va detto che, ai sensi dell'art. 9 della L. 149/2001, il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati. Egli può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.

Come noto, ai sensi dell'art. 104 della Costituzione la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Questo garantisce la perfetta aderenza alla raccomandazione del Comitato ONU.

La L. 328/2000 ha stabilito due aspetti specificamente inerenti il punto in argomento, laddove – all'art. 6, comma 2, lett. c – ha assegnato ai Comuni l'esercizio delle attività inerenti la vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e – all'art. 11 – ha istituito l'autorizzazione al funzionamento e l'accreditamento quali strumenti deputati alla regolazione e al controllo sull'attività delle strutture di accoglienza, riservando infine allo Stato – art. 9 – la funzione concernente la fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale.

Il primo dei due strumenti – l'autorizzazione al funzionamento – costituisce infatti il presupposto di base per aprire il servizio, mentre il secondo – l'accreditamento – costituisce il requisito ulteriore di qualità necessario affinché il servizio residenziale possa ricevere finanziamenti pubblici e stipulare convenzioni con enti pubblici.

In attuazione del citato art. 11 della L. 328/2000, il DM 21 maggio 2001 n. 308<sup>21</sup> ha specificato i requisiti minimi strutturali e organizzativi che le strutture devono possedere ai fini del rilascio da parte dei Comuni dei provvedimenti di autorizzazione al funzionamento, prevedendo al contempo che le Regioni adottino propri atti normativi specifici per regolamentare la materia, nel rispetto delle funzioni attribuite a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

Per quanto concerne in modo particolare il ricovero di minori fuori dalla famiglia di origine, la L. 149/2001 ha disposto – all'art. 2, comma 2 – il superamento del collocamento in istituto entro il 31 dicembre 2006, mediante il ricorso all'affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante l'inserimento del minore in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. La L. 149 determina con precisione – all'art. 4, comma 3 – le modalità e i tempi di vigilanza e monitoraggio sulla condizione dei minori fuori dal contesto familiare: il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza relativo al minore, nonché della vigilanza durante il periodo di affidamento, ha l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti rispettivamente di provvedimento di tipo consensuale (disposto dal servizio sociale stesso e reso esecutivo dal giudice tutelare) oppure di tipo giudiziale (disposto dal tribunale per i minorenni). Il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, a seconda del tipo di provvedimento, ogni

---

<sup>21</sup> *Regolamento concernente «Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della L. 8 novembre 2000, n. 328».*

evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza. Inoltre il giudice tutelare, ai sensi dell'art. 337 cc, è tenuto a vigilare sull'osservanza delle condizioni che il tribunale abbia stabilito per l'esercizio della potestà genitoriale.

Per quanto riguarda il collocamento in istituto, questo è generalmente monitorato da un'équipe multidisciplinare, di soggetti dipendenti dello stesso istituto con l'obbligo di monitorare la condizione del minore e di vigilare sui progressi di questo. Da un'analisi realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza sulla normativa nazionale in materia di deistituzionalizzazione emerge altresì che diverse Regioni riconoscono un ruolo importante alle funzioni di vigilanza e di controllo degli enti locali, da realizzarsi in stretta collaborazione con la magistratura minorile e con il servizio d'igiene pubblica. Obiettivo di tale funzione di monitoraggio è duplice: da una parte mira ad accertare la rispondenza dei servizi residenziali ai requisiti organizzativi, strutturali e funzionali stabiliti dalla normativa e dai piani socio-assistenziali regionali e dalla legge nazionale e dall'altra a controllare le condizioni dei soggetti ospiti e l'adeguatezza delle prestazioni, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, nel rispetto dei diritti degli utenti e in particolare al fine di promuovere la qualità della vita e il benessere fisico e psichico delle persone che usufruiscono dei servizi o sono ospitate nelle strutture.

Come sopra rilevato, si prevede che le Regioni adottino propri atti normativi specifici per regolamentare la materia dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture residenziali per minori, nel rispetto delle funzioni attribuite a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. In ottemperanza a quanto richiesto dalla norma di livello nazionale, molte Regioni hanno emanato propri atti normativi e/o regolamentari finalizzati in modo specifico alla definizione dei criteri per l'autorizzazione e l'accreditamento di tali servizi. La normativa regionale e provinciale consente infatti di attuare un sistema differenziato di accoglienza nel quadro della programmazione regionale. In particolare, le aree oggetto di specifico approfondimento da parte delle Regioni sono rappresentate fra l'altro da:

- i confini strutturali che delimitano le comunità di tipo familiare dagli istituti ormai chiusi e, anche, i confini fra le comunità di tipo familiare e gli affidamenti familiari;
- il tema della differenza, all'interno delle comunità di tipo familiare delle due tipologie delle case famiglia o comunità familiari (presenza di adulti/famiglia residente) e delle comunità educative;
- lo sviluppo di altre tipologie di servizi di accoglienza: comunità di pronta accoglienza, terapeutiche, educative, per madre e bambino, comunità di accompagnamento all'autonomia, comunità pubbliche che ospitano ragazzi del "penale", ecc.);
- quali devono essere le caratteristiche strutturali, che vanno riferite al modello di una casa familiare per consentire un'accessibilità generale dei bambini ospiti agli spazi interni mentre deve essere escluso ogni riferimento ai requisiti delle strutture alberghiere;
- i livelli massimi di ospiti delle comunità in generale e quelli diversificati per le specifiche comunità e la distribuzione dei bambini per fasce d'età;
- i livelli minimi e le qualifiche del personale diversificati per comunità specifiche (ad esempio, per gli stranieri adolescenti che durante la giornata vanno a lavorare può bastare una casa di avvio all'autonomia con personale educativo più leggero ma forse occorre in essa la presenza di un mediatore culturale);

- le procedure per l'autorizzazione al funzionamento e la funzione di sorveglianza;
- standard organizzativi che prevedano la presenza di figure qualificate;
- le qualifiche e gli obblighi di aggiornamento annuale obbligatorio degli operatori;
- le strutture per l'uscita dei minori dalle comunità e l'avviamento all'autonomia.

## 5.7 Adozione<sup>22</sup>

Raccomandazione n. 36, relativa alla necessità di armonizzare le procedure e i costi delle adozioni internazionali e di concludere accordi bilaterali con i Paesi d'origine che non hanno ratificato Convenzione de L'Aja

La Commissione per le adozioni internazionali, a seguito dell'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 aprile 2003 avente a oggetto l'attività di definizione di **uniformi parametri** di congruità dei costi delle procedure di adozione e in collaborazione con gli enti autorizzati, ha proceduto a un approfondito studio dei costi finora applicati e in futuro applicabili, per i servizi resi alle coppie in Italia e all'estero.

Si è pervenuti all'individuazione di parametri in base ai quali è possibile stabilire il minimo e il massimo dei costi praticabili perché le adozioni si realizzino in completa adesione ai principi della Convenzione e alle disposizioni della legge di ratifica. Nell'individuazione dei parametri sono stati rilevati alcuni servizi di qualità che le coppie possono richiedere al momento della scelta dell'ente autorizzato.

Con riferimento alla **stipula di accordi bilaterali** con i Paesi di origine dei minori, la Commissione per le adozioni ha recentemente concluso un accordo bilaterale con la Repubblica popolare cinese (pubblicato in GU n. 109 del 10 maggio 2008). Negli anni scorsi aveva inoltre stipulato accordi con la Bielorussia (tre processi verbali e due protocolli), la Lituania (un processo verbale), la Bolivia (accordo bilaterale), la Repubblica slovacca (protocollo d'intesa) e il Vietnam (accordo bilaterale), unico Paese di origine che non ha ratificato fino ad oggi la Convenzione de L'Aja. È infine appena stato concluso un accordo con la Federazione Russa.

Con riferimento alla **disciplina normativa che regola in via generale l'istituto dell'adozione**, va segnalata l'introduzione di consistenti modifiche al quadro precedentemente riferito attraverso la L. 149/2001, che prevede diversi strumenti di intervento a tutela dei minori con difficoltà familiari, fondati su presupposti di fatto e di diritto del tutto diversi rispetto a quelli fino ad allora seguiti.

Ai sensi della normativa riformata, l'adozione legittimante è attualmente permessa solo a una coppia di coniugi, mentre è preclusa ai singoli (a eccezione dei casi di cui all'art. 44). I coniugi devono poi essere uniti in matrimonio da almeno tre anni o, sommando il periodo di coniugio e quello antecedente il matrimonio, devono essere uniti da stabile e continuativa convivenza da almeno tre anni, in modo da garantire al minore una famiglia collaudata, mentre è preclusa l'adozione in caso di convivenze di fatto, mancando la sicurezza di un legame stabile.

<sup>22</sup> Per i dati si veda l'allegato statistico.

L'art. 6 della legge sull'adozione introduce dei limiti massimi (45 anni) e minimi (18 anni) al divario di età tra adottante e adottando.

Si evidenziano poi altri importanti sviluppi relativi all'istituto dell'adozione nazionale.

- È stato recuperato il ruolo di parte del **pubblico ministero minorile**, tenuto ad assumere le informazioni utili per valutare quando un minore si trova in Italia in una situazione di abbandono e a presentare ricorso motivato per la dichiarazione del suo stato di adottabilità (art. 9, comma 2, L. 184/1983). Il tribunale per i minorenni, non potendo più disporre d'ufficio l'apertura di una procedura di adottabilità, riacquista così la sua naturale posizione di terzietà e imparzialità (art. 111, c. 2, Cost.).
- Il procedimento di adottabilità è divenuto più ricco di conoscenze e quindi più potenzialmente capace di pervenire a una decisione giusta, perché è ora prevista la **partecipazione** necessaria di alcuni soggetti che con i loro apporti limitano l'onnipotenza del giudice: oltre al minore vi sono i suoi genitori ed eventualmente i parenti entro il quarto grado; il difensore del minore, dei genitori e dei parenti (art. 10, c. 2, L. 184/1983); il tutore quale rappresentante del minore se i genitori non ci sono o sono decaduti o sospesi dalla potestà o, in alternativa, il curatore speciale portatore delle esigenze e dei bisogni del minore dato il conflitto di interessi fra genitori e minore che in questa procedura è strutturale ed esplicito; la persona cui il minore è affidato o il rappresentante della comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato (art. 15, c. 2, L. 184/1983).
- Sono state estese le **garanzie processuali** prevedendo che i genitori – e in mancanza i parenti che hanno mantenuto rapporti significativi con il minore – all'atto dell'apertura del procedimento di adottabilità debbano essere avvisati, invitati a nominare un difensore di fiducia e avvertiti che in mancanza sarà loro nominato un difensore d'ufficio e stabilendo che essi, assistiti dal difensore, possano partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, presentare istanze istruttorie e prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo (art. 10, c. 2, L. 184/1983).
- In risposta a un'esigenza di **accelerazione dei tempi processuali**, al fine di anticipare la risposta al bisogno del bambino abbandonato di avere una nuova famiglia, è stata abolita la fase sommaria della procedura di adottabilità che si concludeva con un decreto, attraverso il quale si poteva proporre opposizione allo stesso tribunale per i minorenni.

Due ulteriori modifiche riguardano l'adozione nazionale e internazionale:

- a. È stata ampliata in via generale nel corso delle procedure di adottabilità e di adozione l'area dell'ascolto del minore che abbia sufficiente capacità di discernimento, ponendo così l'adottando al centro della decisione che lo riguarda. Ciò è avvenuto:
  - Rendendo l'ascolto obbligatorio con conseguente dovere per gli operatori e per i giudici di imparare a incontrare in modo appropriato un minore;
  - Abbassando l'età a partire dalla quale un bambino deve essere ascoltato;
  - Allargando il campo delle attenzioni dell'ascolto dal solo disagio alle inclinazioni, alle scelte e alle opinioni del minore;
  - Disponendo la presa in considerazione di ciò che il minore ha detto ai fini della decisione.

Le conseguenze toccano soprattutto l'adozione interna, ma lambiscono anche l'adozione internazionale perché a partire dal 1° luglio 2007 sono entrate in vigore le norme sull'ascolto del minore previste dall'art. 45, c. 2, L. 184/1983, anche per l'adozione internazionale in casi particolari e dall'art. 35, c. 4, L. 184/1983, che prevede che il minore straniero giunto in Italia a scopo di adozione, se d'età inferiore

agli anni 12 deve essere sentito, qualsiasi sia la sua età, «ove ciò non alteri il suo equilibrio psicoemotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale».

b. C'è un'estensione dei **diritti sociali dei genitori adottivi**, che sono funzionali ai diritti dei bambini, in direzione dell'equiparazione (quanto ai benefici dei congedi per maternità, dei congedi parentali e dei riposi) del figlio adottivo al figlio biologico. Da ultimo l'art. 54 della Legge finanziaria 2007<sup>23</sup> ha ulteriormente ampliato tali diritti prevedendo quanto segue:

- per i **congedi per maternità**: le donne lavoratrici che adottano un bambino hanno diritto a un congedo di cinque mesi, quanto è il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro per le madri, invece che di soli tre mesi (il periodo di astensione dopo il parto). Tali mesi potranno essere utilizzati nell'adozione internazionale anche prima dell'ingresso in Italia, nel tempo che la coppia trascorre all'estero per incontrare il bambino e perfezionare le procedure adottive;
- per i **congedi parentali**: possono essere fruiti dai genitori adottivi o affidatari entro otto anni dall'ingresso del minore adottato o affidato in famiglia (in precedenza entro otto anni) e si può goderne indipendentemente dall'età del minore, con il solo limite del compimento dei 18 anni (in precedenza il limite d'età del bambino per i congedi parentali era fissato a 12 anni).

Per quanto riguarda poi l'adozione internazionale, negli ultimi anni sono stati notevolmente potenziati il ruolo e le funzioni della Commissione per le adozioni internazionali in base a quanto disposto dalla Convenzione de L'Aja sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

## Servizi postadozione

Negli ultimi tempi i servizi e gli interventi diretti alle famiglie adottive nel periodo successivo all'adozione si sono particolarmente sviluppati: ciò è dovuto in parte alla raggiunta consapevolezza che l'esperienza dell'adozione non si conclude con l'arrivo del bambino, ma si concretizza proprio con l'inserimento nel nuovo nucleo familiare, ed è quindi in questa fase che possono emergere difficoltà più o meno gravi.

Con riferimento ai soggetti impegnati nell'erogazione di tali servizi, va innanzitutto rilevato l'ampliamento dei soggetti chiamati a intervenire in questa fase con un maggior coinvolgimento del sistema scolastico, del terzo settore (enti autorizzati e associazioni di famiglie adottive) e del comparto sanitario, in virtù della consapevolezza della necessità di creare una rete integrata di aiuti qualificati alla famiglia adottiva e al bambino adottato. Si segnala, a tale proposito, l'attivazione di progetti/interventi anche estremamente differenziati fra loro: si passa dalla creazione di gruppi di lavoro a livello regionale finalizzati alla promozione di interventi e servizi finalizzati al sostegno delle famiglie adottive, alla predisposizione di protocolli regionali diretti a fornire strumenti e metodologie per migliorare l'accoglienza dei bambini adottati e il sostegno alle famiglie, dalla realizzazione di momenti di confronto fra famiglie e operatori alla organizzazione di gruppi di autoaiuto e interventi di sostegno psicopedagogico attraverso la sperimentazione di progetti pilota, dall'elaborazione di percorsi di coinvolgimento della scuola attraverso azioni di informa-

<sup>26</sup> L'art. 54 della Finanziaria 2007 modifica gli artt. 26 e 31 del testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità di cui al DLGS 26 marzo 2001, n. 151.

zione/sensibilizzazione a iniziative di condivisione di buone prassi per favorire l'integrazione a scuola dei bambini adottati, dalla predisposizione di servizi finalizzati al sostegno ai bambini adottati con specifica funzione preventiva allo sviluppo di interventi di informazione/sensibilizzazione destinati al comparto sanitario e ai pediatri.

L'analisi dei servizi e degli interventi attuati sul territorio mette chiaramente in evidenza lo sviluppo e il potenziamento di raccordi interistituzionali e la costruzione di sinergie di rete.

### **Accoglienza scolastica**

La scuola si è recentemente vista sollecitata dal costante aumento di bambini stranieri che in essa hanno fatto ingresso a fornire risposte formative ed educative adeguate. Inoltre, non può essere negata l'opportunità e l'importanza del suo coinvolgimento quale necessario momento di passaggio per un pieno e concreto inserimento nell'ambiente sociale del bambino straniero adottato. Essa rappresenta altresì il luogo in cui possono emergere eventuali segnali di disagio e di difficoltà vissuti dal bambino e può rivestire il ruolo di mediatore educativo e pedagogico, promuovendo i contatti e le relazioni tra insegnanti e genitori. I servizi e gli interventi finalizzati ad agevolare l'inserimento e l'accoglienza scolastica dei minori adottati si sono quindi moltiplicati: nella maggior parte dei casi, il raccordo con il sistema scolastico si estrinseca sostanzialmente attraverso forme di collaborazione tra operatore sociosanitario e insegnante interessato, realizzate per rispondere a casi specifici. Tuttavia, negli ultimi anni, sono stati avviati numerosi percorsi di consolidamento delle forme di collaborazione fra mondo della scuola e servizi sociosanitari territoriali. Tale consolidamento si è per lo più realizzato attraverso la programmazione di incontri di sensibilizzazione e di formazione destinati al corpo insegnante e aventi a oggetto l'accompagnamento all'inserimento scolastico dei bambini adottati.

### **Sostegno alle adozioni di bambini con handicap psicofisico**

Le coppie hanno dimostrato una forte attenzione e disponibilità in particolare per quei bambini che presentano handicap psicofisici di tipo lieve che con cure appropriate possono migliorare o rientrare del tutto nel corso del tempo. A fronte di questa attenzione e sensibilità di molti aspiranti genitori adottivi, diventa opportuno promuovere e sviluppare servizi di sostegno alle famiglie e ai bambini interessati, servizi che dovrebbero affiancarsi al più vasto sistema di interventi di sostegno alla disabilità e risultare specifici per le famiglie adottive. È chiaro che il recupero di un bambino adottato con handicap richiede infatti un'attenzione specifica, dovendo trattare non solo la problematica sanitaria ma anche il vissuto di abbandono del minore, che normalmente incide in maniera evidente sui disturbi psicofisici presentati.

## **5.8 Trasferimenti e ritorni illeciti**

In previsione di un ulteriore incremento delle unioni miste e delle conseguenti, possibili, loro rotture, appare evidente la necessità di predisporre gli strumenti adatti a garantire il diritto dei figli, sancito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, a relazionarsi con entrambi i genitori, anche se essi vivono separati e risiedono in Stati differenti. La concezione che prevede per il minore il diritto di avere rapporti affettivi stabili e duraturi

con entrambi i genitori (anche dopo la separazione e il divorzio dei genitori) è oggi considerato un diritto irrinunciabile e perciò da difendere in ogni modo. L'Italia già con la L. 15 gennaio 1994, n. 64 ha ratificato e applica la convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori. Tale Convenzione ha come obbiettivi sia la restituzione immediata del minore sottratto illecitamente sia il riconoscimento o il ripristino del diritto di visita al genitore non affidatario.

La controversia familiare in merito alla custodia e all'affidamento del figlio minore è divenuta anche materia di un Regolamento dell'Unione europea (n. 2201/2003), direttamente vincolante per l'Italia, concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale. Per l'Italia è stato individuato quale autorità centrale il Dipartimento per la giustizia minorile. Più recentemente, l'Italia ha compiuto un ulteriore passo avanti con riferimento alla tutela del diritto del minore a intrattenere rapporti con entrambi i genitori anche se risiedenti in Paesi diversi, firmando, il 1° aprile 2003, la Convenzione de L'Aja del 1996 sulla giurisdizione, la legge applicabile, il riconoscimento, l'entrata in vigore e la cooperazione con riferimento alla responsabilità genitoriale e alle misure per la protezione dei minori.

## 5.9 Violenza, abuso e incuria <sup>24</sup>

Raccomandazione n. 38, relativa alla realizzazione di studi e campagne di sensibilizzazione sul tema, alla modifica della legislazione vigente al fine di garantire una speciale protezione per i bambini, alla valutazione delle attività svolte dagli operatori e alla relativa formazione degli stessi, alla conduzione di indagini e adozione di procedure giudiziarie a misura di bambino

### Le attività di studio e ricerca

In Italia, le statistiche disponibili di livello nazionale sulla violenza all'infanzia riguardano essenzialmente i casi segnalati all'autorità giudiziaria penale e civile poiché non esistono statistiche nazionali specifiche sui soggetti minorenni vittime di violenze, maltrattamento e abuso segnalati e seguiti dai servizi sociosanitari territoriali o all'autorità giudiziaria minorile per l'assunzione di provvedimenti civili di tutela. Dati tematici sono invece raccolti attraverso specifiche ricerche *ad hoc* e sul versante istituzionale anche da alcune Regioni con proprie rilevazioni o sistemi informativi che registrano i soggetti minorenni seguiti dai servizi sociali. Secondo il CISIS (Centro interregionale per i sistemi informatici, geografici e statistici), al settembre 2006 erano sette le Regioni che stavano sperimentando a livello regionale o zonale una cartella sociale informatizzata, cioè uno strumento informatico atto alla raccolta ed elaborazione dei dati degli utenti, adulti e minorenni, in carico ai servizi sociali (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Toscana); e altre cinque dichiaravano di avere programmato l'avvio della sperimentazione (Lazio, Marche, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta). Alla sperimentazione di questo strumento generale, che permette di mappare la dimensione e le caratteristiche dell'utenza anche minorile che si trova in stato di disagio a cui favore si attivano interventi di sostegno e protezione sociale, si deve poi aggiungere la sperimentazione in alcune regioni

<sup>24</sup> Sul tema si vedano anche gli approfondimenti nelle Sezioni VIII e IX; per i dati si veda l'allegato statistico.

di schede specifiche per la rilevazione in modo specializzato dei casi di bambini e adolescenti vittime di abuso sessuale e maltrattamento (ad esempio in Piemonte e in Veneto).

Per quanto attiene alle attuali statistiche giudiziarie ufficiali che coprono il livello nazionale, le informazioni sull'andamento dei fenomeni connessi a maltrattamenti e abuso e sfruttamento sessuale provengono da elaborazioni, in molti casi condotte in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica, su flussi provenienti da banche dati che fanno capo al Ministero della giustizia, e in particolare, alla Direzione generale per i sistemi informativi del Ministero della giustizia per quanto concerne il Sistema informativo di gestione dei registri penali (RE.GE.) e altri sistemi informativi del Ministero, nello specifico SICAM e RE.GE. minori (in fase di integrazione nel sistema SIGMA); al Ministero dell'interno, in particolare alla Direzione centrale della Polizia criminale – Servizio per il sistema informativo interforze per le informazioni provenienti dal Sistema informativo SDI della banca dati interforze; alla Direzione centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato, per quanto riguarda i dati provenienti dal Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet (CNCPO); alla Direzione centrale anticrimine – Divisione analisi del servizio centrale operativo, per le informazioni provenienti dalle strutture specializzate della Polizia di Stato previste dall'art. 17, cc. 5 e 6 della L. 269/1998; alla Direzione nazionale antimafia.

I dati disponibili riescono a soddisfare le esigenze di carattere quantitativo, fornendo indicazioni precise sul numero dei delitti commessi per fonte di segnalazione secondo le diverse tipologie di reato ma non sono corredati da approfondimenti specifici sulle caratteristiche degli autori e delle vittime.

Per quanto riguarda i reati di violenza sessuale ai danni di bambini e adolescenti, il Ministero dell'interno ha raccolto anche informazioni più dettagliate su una selezione di dati provenienti da alcuni Uffici territoriali che segnalano al Servizio centrale operativo della Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato anche alcuni dati sulle caratteristiche delle vittime (età, genere, cittadinanza, ecc.) e delle persone segnalate (cittadinanza, stato di arresto, tipo di relazione con la vittima, ecc.).

Un importante passo in avanti per la conoscenza e il monitoraggio dei casi di abuso e sfruttamento sessuale è stato compiuto con l'approvazione della L. 38/2006 che ha previsto la costituzione di una **banca dati specifica** presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile<sup>25</sup>.

Per una conoscenza più articolata delle condizioni di rischio e di violenza che coinvolgono bambini e adolescenti, l'Italia può beneficiare anche dei dati raccolti attraverso il Servizio emergenza infanzia 114, individuato e definito dal decreto interministeriale 14 ottobre 2002, e attualmente gestito, dopo una selezione pubblica, dall'Associazione SOS Telefono azzurro onlus. Il 114 assicura l'accesso ai servizi di consulenza e aiuto a bambini e adolescenti in situazioni di disagio, familiari e operatori dei servizi. Dal 1° gennaio 2006 (data dell'estensione del servizio all'intero territorio nazionale dopo una prima fase di sperimentazione e graduale estensione) al 24 ottobre 2007, il servizio 114 emergenza infanzia ha effettuato complessivamente 2.824 interventi, con una media di circa 128 interventi al mese. Le telefonate che pervengono al 114 non riguardano solo minori di nazionalità italiana, ma anche straniera: quasi un bambino su quattro segnalato al 114 è straniero (ovvero il 25,2% *vs* il 74,8% italiani).

---

<sup>25</sup> Vedi per approfondimenti la Sezione IX relativa al Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

Nel corso del periodo in esame anche il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato impegnato nella realizzazione di due importanti attività di ricerca che hanno inteso contribuire ad una più approfondita conoscenza del fenomeno in esame, dando altresì attuazione a quanto richiesto dal Piano nazionale di azione per l'infanzia 2002-2004<sup>26</sup>.

*Progetto sperimentale per la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamento e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali.* Gli obiettivi del progetto sono stati: sperimentare modalità di rilevazione condivise dei casi di sospetto o accertato maltrattamento e abuso sessuale ai danni di minori e raccogliere dati comparabili. La sperimentazione è stata realizzata nell'arco del biennio 2005-2006 e ha coinvolto 18 ambiti territoriali appartenenti a cinque Regioni italiane del Nord, Centro e Sud del Paese<sup>27</sup>.

*Percorsi di vita: dall'infanzia all'età adulta. Formazione, lavoro, relazioni affettive e familiari, salute e violenza,* realizzata su un campione di 2.320 donne, ha permesso di stimare la prevalenza di esperienze di maltrattamento e di abuso sessuale tra la popolazione femminile italiana dai 19 ai 60 anni<sup>28</sup>.

Un'altra ricerca che si ritiene opportuno richiamare è la ricerca/azione promossa dal Dipartimento per le pari opportunità «La strada dei diritti», posta in essere nell'ambito degli interventi inseriti nel Piano d'azione realizzato dall'Italia per l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti, sviluppata in collaborazione con Save the children onlus<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Il piano nazionale 2002-2004 collocava, tra le azioni prioritarie, «l'individuazione di sistemi di registrazione costanti e omogenei dell'incidenza (numero casi per anno) del fenomeno dell'abuso all'infanzia in tutte le sue forme; l'avvio di un'organica ricerca "retrospettiva" sulle vittime di abuso sessuale; l'attivazione tempestiva di forme di raccolta dati volte a definire i contorni del problema della violenza assistita intrafamiliare e a darne una quantificazione».

<sup>27</sup> Le forme di abuso all'infanzia rilevate nella ricerca sperimentale sono state: abuso sessuale, maltrattamento fisico, maltrattamento psicologico, trascuratezza/patologia delle cure, violenza assistita.

L'universo oggetto della rilevazione è costituito da bambini e adolescenti segnalati e/o presi in carico dai servizi territoriali in quanto identificati come esposti a rischio psicosociale o sospettati/e vittime di maltrattamenti o sfruttamento/ abuso sessuale. Il progetto ha contribuito a una maggiore conoscenza del fenomeno, e confermato alcuni dati già noti grazie a ricerche su ridotti campioni clinici. Inoltre, il lavoro sul campo a contatto con le amministrazioni locali e i servizi ha consentito di passare in ricognizione le differenti forme organizzative dei servizi e comprendere come queste possono condizionare l'emersione del fenomeno e la gestione dei casi.

<sup>28</sup> Dall'indagine risulta che il 18,1% del campione ha esperito sia eventi di abuso sessuale sia di maltrattamento, mentre circa il 38% ha vissuto almeno una qualche forma media o grave di maltrattamento. Si stima inoltre che il 5,9% della popolazione italiana femminile abbia subito almeno una qualche forma di abuso sessuale, con o senza contatto fisico, prima dei 18 anni. I risultati della ricerca confermano che la famiglia rimane il luogo nel quale sorgono le più complesse forme di maltrattamento infantile, quelle in grado di esacerbare la sofferenza "normale" degli individui, spingendola oltre quelle soglie in qualche modo naturali o "inevitabili" che sono esito del processo di crescita e derivano da eventi dolorosi che è fatale incontrare sul proprio cammino di vita (rottura di rapporti affettivi, perdita di persone care, ecc.).

<sup>29</sup> Tali "azioni" è consistita nell'elaborazione di un modello di intervento per il recupero e l'inclusione dei minori di strada sfruttati e/o coinvolti in attività illegali, inclusi minori stranieri e rom, che ha previsto misure efficaci di contrasto ai fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale di cui essi sono vittime. In tal senso si sono sviluppati interventi basati su un'analisi socio-statistica che, partendo dalla valorizzazione delle migliori esperienze nazionali e internazionali, è stata idonea a fornire dati qualitativi e quantitativi sul fenomeno dello sfruttamento e del coinvolgimento in attività illegali di minori, nonché la realizzazione di uno studio di fattibilità per la sperimentazione del modello a livello locale e su aree pilota. Tali aree sono state individuate in Milano e Roma, tra quelle che, in Italia, sono considerate ad alta criticità per l'elevato tasso di sfruttamento dei minori e di esercizio da parte di questi ultimi di attività illegali o mendicismo indotto.

Si segnala inoltre l'*Indagine multiscopo sulla sicurezza delle donne*, frutto di una convenzione tra l'ISTAT – che l'ha condotta – e il Dipartimento per le pari opportunità – che l'ha finanziata con i fondi del Programma operativo nazionale «Sicurezza» e «Azioni di sistema» del Fondo sociale europeo<sup>30</sup>.

Numerose sono anche le iniziative di documentazione e seminari tese a favorire lo scambio di esperienze tra operatori di differenti settori o differenti contesti regionali, per rafforzare la conoscenza del fenomeno e delle prassi di intervento<sup>31</sup>.

Dalle indagini sui casi di violenza sessuale ai danni di minori che giungono all'attenzione delle autorità giudiziarie, un fenomeno in crescita appare quello delle **violenze sessuali commesse da soggetti minorenni**, anche infraquattordicenni, ai danni di altri minorenni.

Prendendo come riferimento il periodo 1998-2004 per le tipologie di delitto quali le violenze sessuali, gli atti sessuali con minorenne e le forme riconducibili alla 269/1998, si osserva un deciso aumento dei minori coinvolti in attività delittuose, che passano dai 578 denunciati del 1998 agli 888 del 2004, con un aumento del 53%.

Un cambiamento carico di molteplici significati e implicazioni per la prevenzione e gli interventi di repressione e trattamento è poi la crescita dell'incidenza dei minorenni denunciati tra le persone denunciate per il reato di pornografia minorile, passata dal 6,5% del 2003 al 10% del 2004.

<sup>30</sup> Il campione comprende 25 mila donne tra i 16 e i 70 anni, intervistate su tutto il territorio nazionale dal gennaio all'ottobre 2006 con tecnica telefonica. L'indagine ha misurato tre diversi tipi di violenza contro le donne: fisica, sessuale e psicologica, dentro la famiglia (da partner o ex partner) e fuori dalla famiglia (da sconosciuto, conoscente, amico, collega, amico di famiglia, parente ecc.). Sono stimate in 6 milioni 743 mila le donne da 16 a 70 anni vittime di violenza fisica o sessuale nel corso della vita (il 31,9% della classe di età considerata). Nella quasi totalità dei casi le violenze non sono denunciate

Le donne subiscono più forme di violenza. Un terzo delle vittime subisce atti di violenza sia fisica che sessuale. La maggioranza delle vittime ha subito più episodi di violenza. 1 milione 400 mila donne dichiarano di aver subito violenza sessuale prima dei 16 anni, equivalente al 6,6% delle donne tra i 16 e i 70 anni. Le donne più giovani da 16 a 24 anni hanno subito meno violenza sessuale prima dei 16 anni rispetto alle altre, e presentano un minor peso dei parenti (16%) tra gli autori. In generale, gli autori delle violenze sono vari e in maggioranza sconosciuti. Solo nel 24,8% la violenza è stata a opera di uno sconosciuto. Un quarto delle donne ha segnalato un conoscente (24,7%), un altro quarto un parente (23,8%), il 9,7% un amico di famiglia, il 5,3% un amico della donna. Tra i parenti gli autori più frequenti sono stati gli zii. Il silenzio è stato la risposta maggioritaria. Il 53% delle donne ha dichiarato di non aver parlato con nessuno dell'accaduto.

<sup>31</sup> Tra le iniziative più recenti di informazione e documentazione si segnalano alcuni interventi di diretta iniziativa governativa o realizzati attraverso il Centro nazionale:

- Seminario nazionale su *La prevenzione del disagio dell'infanzia e dell'adolescenza: le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete* (Firenze, 2002);
- ricognizione sui progetti in materia di prevenzione e assistenza di maltrattamento e abuso all'infanzia finanziati con la prima triennialità della L. 285/1997 (2002);
- seminario su “La sensibilizzazione e lo scambio di esperienze per la lotta alla pedofilia” promosso dal Ministero per le pari opportunità nell'ambito del Semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea (2003);
- manuale sulle buone prassi nella prevenzione del disagio di bambini e adolescenti (2004) ;
- seminari formativi locali per il monitoraggio del fenomeno su maltrattamenti e abuso all'infanzia (2004-2006);
- seminario europeo sui sistemi nazionali di monitoraggio del fenomeno della violenza all'infanzia, promosso all'interno delle attività di ChildONEurope (2006);
- seminario nazionale sulla raccolta dei dati relativi ai minori in carico ai servizi per situazioni di maltrattamento e abuso (2007);
- seminario nazionale tra esperti di vari settori di intervento per uno scambio di esperienze e la raccolta di proposte, nel quadro della partecipazione dell'Italia al progetto pilota del Consiglio d'Europa *Children and Violence* (2007).

Anche per i minori autori di reati sessuali, così come per gli altri minorenni imputabili, è previsto, a parte i casi più gravi ove si riscontra un elevato rischio di recidiva e di pericolosità sociale, l'istituto della messa alla prova introdotto con il DPR n. 448 del 22 settembre 1988, *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni* (art. 28). Attraverso tale normativa si introduce nell'ordinamento penale minorile un sistema di obiettivi incardinati attorno all'interesse del minore, alle esigenze educative e alla tutela del soggetto minorenne pur autore di reati. In base all'art. 28 il giudice può disporre con ordinanza la sospensione del processo per un periodo massimo di tre anni, durante il quale il minore viene affidato ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia in collaborazione con i servizi territoriali locali.

I servizi minorili dell'amministrazione della giustizia sono i diretti destinatari del provvedimento formale del giudice; i servizi di assistenza degli enti locali sono chiamati a fornire e assicurare i contenuti dei processi educativi con i quali sostenere, valutare e verificare la validità, congruità e adeguatezza dei relativi programmi. L'assistente sociale dei servizi della giustizia minorile deve operare rispettando le linee generali del modello organizzativo proprio dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (USSM).

L'art. 6 del DPR 448/1988 riconosce ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia il ruolo di collaboratori del giudice «in ogni stato e grado del procedimento». Il loro compito è quello di sostenere l'operato dell'autorità giudiziaria attraverso interventi di sostegno e trattamento del minore, fornendo anche elementi utili sulla personalità del ragazzo e sulle condizioni del suo ambiente di vita (art. 9 cppm). Alcuni centri che da anni accolgono e offrono servizi di cura e supporto a bambini maltrattati, trascurati e abusati sessualmente da familiari o persone vicine alla famiglia, hanno iniziato a occuparsi anche di minori autori di reati sessuali. Spesso, inizialmente, ciò è avvenuto in relazione ad abusi intrafamiliari, commessi ad esempio da un fratello su una sorella più piccola, successivamente la casistica si è ampliata.

## Le attività di sensibilizzazione

La sensibilizzazione diretta di bambini e adolescenti è stata individuata come buona prassi nel Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia (2002). Come descritto nella sezione dedicata all'implementazione del Protocollo opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione minorile e la pedopornografia, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha a disposizione una somma da destinare al finanziamento di iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori.

A livello locale, dal 2000, dopo una circolare degli allora Ministri dell'interno e per gli affari sociali, i **Comitati provinciali della pubblica amministrazione** (ora Conferenze permanenti) hanno cominciato a intraprendere iniziative mirate alla conoscenza del fenomeno degli abusi sessuali sui minori e alla creazione di una rete locale di interventi per contrastare tali tipi di abuso. Tra le iniziative promosse laboratori e attività di informazione e sensibilizzazione rivolte a bambini e adolescenti, queste si collocano in genere in un quadro più ampio di attività che può comprendere l'organizzazione di corsi di formazione per gli operatori, l'apertura di sportelli informativi o di centri specializzati di consulenza, la promozione di campagne di comunicazione. Grazie al continuo monitoraggio effettuato in occasione della Redazione della Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 269/1998, che tradizionalmente abbraccia anche altre forme di violenza ai danni di

bambini e adolescenti, si è potuto verificare che la quasi totalità delle esperienze nate attorno ai Comitati provinciali o ad altre strutture di coordinamento interistituzionale locale si sono sforzate di operare seguendo un approccio integrato e coordinato nel perseguimento delle azioni di prevenzione, creando connessioni tra settori professionali, tra operatori pubblici e privati, tra istituzioni e associazionismo, anche in un'ottica di valorizzazione della partecipazione, tra adulti e bambini.

La maggioranza delle campagne di sensibilizzazione sul tema dell'abuso all'infanzia basate sulla partecipazione attiva di bambini e adolescenti sono state realizzate direttamente da associazioni e ONG (es. UNICEF Italia, Save the children, ECPAT) anche grazie al contributo di amministrazioni centrali, Regioni o enti locali. A livello locale, nel corso del tempo molte iniziative sono state finanziate attraverso le risorse finanziarie autonome delle scuole e quelle rese disponibili con la L. 285/1997, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*.

Le attività di prevenzione primaria della violenza all'infanzia, in particolare dell'abuso sessuale, sono state realizzate attraverso progetti di informazione e formazione rivolti a bambini e adolescenti e stanno avviandosi lentamente a divenire un'azione sistematica nelle offerte formative delle scuole di ogni ordine e grado. Le esperienze sviluppatesi nel nostro Paese hanno caratteristiche metodologiche e di contenuto solo in parte assimilabili tra loro, come risulta dalle periodiche ricognizioni effettuate dal Ministero dell'istruzione per adempiere agli obblighi informativi imposti dalla partecipazione al Comitato interministeriale CICLOPE.

D'iniziativa governativa è stata la promozione dell'opuscolo *Uscita di sicurezza*, un testo rivolto agli adolescenti, frutto di un gruppo di lavoro formato da ragazzi e ragazze dai 15 ai 20 anni, supportato dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. L'opuscolo contiene riflessioni e idee che aiutano a riconoscere situazioni di sopraffazione e violenza che possono accadere tra coetanei, nelle relazioni affettive, in famiglia, con estranei. I testi sono corredati da informazioni su cosa è possibile fare e a chi rivolgersi per avere aiuto.

Numerose iniziative nascono in ambito scolastico: in questo caso, i format più sperimentati prevedono percorsi di formazione e informazione rivolti agli insegnanti e, in taluni casi, anche ai genitori, e successivamente attività di animazione e laboratori con i bambini. Il lavoro con i bambini inizia in seconda istanza dopo che il loro contesto di riferimento, in questo caso la scuola, è stato preparato ad accogliere eventuali rivelazioni da parte dei bambini, che se già in pericolo, possono essere sollecitati a chiedere aiuto grazie alle attività in cui sono coinvolti<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Alcuni esempi. Dal 1998 l'Istituto di igiene e medicina preventiva dell'Università degli studi di Milano ha cominciato a collaborare con agenzie del territorio al fine di diffondere nelle scuole elementari un intervento preventivo basato su un modello educativo adatto alla popolazione degli studenti del secondo ciclo della scuola elementare. I progetti sono stati promossi nella città di Milano e in Provincia di Vercelli, basandosi sull'uso di guide didattiche educative elaborate per un utilizzo diretto da parte di genitori e insegnanti. Il progetto *Le parole non dette*, nato da tale esperienza, si è diffuso anche in altre realtà territoriali. Si tratta di un programma di prevenzione primaria, che con il coinvolgimento dei bambini, delle loro famiglie e della scuola, fornisce degli strumenti affinché siano i bambini stessi a riconoscere le situazioni a rischio, a difendersi adeguatamente e a comprendere che il loro corpo ha valore e dignità.

Nella Regione Piemonte sono stati realizzati vari corsi di formazione nell'ambito del programma regionale di informazione e formazione sul tema dei maltrattamenti e abusi ai danni di minori negli anni 2005-2007. Tra i progetti di formazione che coinvolgono direttamente i bambini/e è di particolare interesse il progetto *Impariamo a*

Molte ONG investono nel settore dell'informazione e dell'educazione per coinvolgere i giovani nella cooperazione e nell'aiuto per lo sviluppo e diffondere una cultura del rispetto e della solidarietà. Alle iniziative promosse offre un supporto il Ministero degli esteri, favorendo l'attenzione ai temi dello sfruttamento e del turismo sessuale. Gli interventi di educazione nelle scuole comprendono educazione socioaffettiva, educazione ai diritti, alla comunicazione. Si usano metodologie elaborate appositamente per i ragazzi: oltre a studi e ricerche su temi come lo sfruttamento minorile, si organizzano spettacoli di teatro e laboratori creativi, si realizzano giornalini «dei giovani per i giovani», percorsi didattici multimediali e interattivi, animazioni e giochi di ruolo.

## La valutazione degli interventi

Dato il progressivo articolarsi del sistema dei servizi e il diffondersi di numerose iniziative, l'Italia sta assegnando un peso particolare al tema della **valutazione** per capire la qualità e l'efficacia dei processi e delle prassi, attraverso la definizione delle linee guida, la costituzione di sistemi di servizi e la realizzazione di diversi interventi di sensibilizzazione e formazione.

A livello centrale, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Comitato interministeriale CICLOPE e l'Osservatorio contro la pedofilia e la pedopornografia minore rappresentano tre luoghi di verifica del lavoro svolto dalle amministrazioni pubbliche, anche in raccordo con la società civile.

Inoltre, un monitoraggio circa lo stato di sviluppo delle iniziative di prevenzione e contrasto dell'abuso e sfruttamento sessuale dei minori avviene attraverso la redazione della periodica **Relazione al Parlamento** sullo stato di attuazione della L. 269/1998, che l'art. 17 chiede sia predisposta dalla Presidenza del consiglio dei ministri attraverso il Ministero incaricato di svolgere azione di coordinamento e di monitoraggio sull'attività delle pubbliche amministrazioni. A questa ricognizione si affianca altrettanto regolarmente quella realizzata per dare conto delle politiche sociali in materia di infanzia e di adolescenza, un appuntamento che trova legittimazione in seno alla L. 285/1997. Anche questa relazione è una cornice di sfondo entro la quale negli anni sono state realizzate iniziative di studio e verifica sull'impatto e la qualità dei servizi realizzati nel settore della prevenzione e della protezione dei bambini dalla **violenza**.

Come già ricordato sopra, nel corso degli anni 2001-2002 il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha condotto una **ricognizione sui progetti** realizzati grazie alle risorse messe a disposizione dalla L. 285/1997 nel settore dei servizi su maltrattamento e abuso sessuale.

Un numero maggiore di ricerche si è rivolto alla valutazione del servizio o del progetto e dei processi di realizzazione dell'attività, cercando di analizzarne gli *elementi di qualità*, in termini di metodi e assetti di intervento. Vengono individuate dimensioni e indicatori significativi, mettendo a punto specifici strumenti per rilevarne la presenza e rendere il più possibile oggettivo e confrontabile il parere valutativo espresso.

---

*dire no*, che si propone di aiutare i bambini a riconoscere le situazioni di abuso e a chiedere aiuto superando paure e sensi di colpa che normalmente li imprigionano in un sofferto silenzio.

Una tematica emergente che chiede non solo ricognizione e documentazione, ma anche ricerca e approfondimento riguarda la realizzazione di azioni di prevenzione primaria a favore di bambini e bambine diversamente abili.

Alcune linee guida contribuiscono ad esplicitare i parametri valoriali e i criteri con cui valutare gli interventi e in alcune Regioni (es. Veneto) sono individuati alcuni parametri oggettivi per calibrare la quantità di risorse da mettere in campo<sup>33</sup>.

A livello regionale e locale si è assistito ad uno sviluppo ampio di iniziative contro la violenza all'infanzia, che si fondano su logiche di prevenzione primaria, secondaria e terziaria, promuovendo quattro importanti aree di intervento:

- l'informazione e la sensibilizzazione di genitori, bambini e adolescenti, e la formazione di base e specialistica degli operatori;
- la costituzione di servizi di consulenza per la rilevazione dei casi, la diagnosi, la valutazione e il trattamento;
- lo sviluppo di risorse di accoglienza (comunità per minori, case famiglia, case rifugio per donne maltrattate con figli, reti di famiglie affidatarie, ecc.);
- la creazione di reti e coordinamenti tra autorità giudiziarie, servizi sociali e sanitari, scuola, associazionismo, nonché la costituzione di équipes specializzate nella diagnosi e valutazione dei casi di maltrattamento e abuso sessuale.

Gli obiettivi perseguiti dagli interventi sono:

1. promuovere la cultura dell'ascolto e della non violenza nelle relazioni tra adulti e minori e nel rispetto delle differenze di genere;
2. contrastare i fattori di rischio familiare e sociale;
3. aumentare le risorse di protezione a favore di minori e nuclei familiari esposti alla violenza;
4. accrescere le competenze degli operatori per la prevenzione e la rilevazione precoce;
5. sviluppare competenze specifiche nel settore diagnostico e terapeutico;
6. sostenere la relazione tra il bambino e il genitore non maltrattante/abusante;
7. costruire una metodologia di lavoro integrata, in particolare tra enti pubblici e terzo settore;
8. creare una rete articolata e flessibile di servizi sociali e di assistenza alla/al bambina/o e alla famiglia.

L'analisi degli interventi messi in campo consente di affermare che, in generale, l'azione delle Regioni e degli enti locali è connotata da una programmazione a lungo termine e quindi da un approccio ordinario (non emergenziale) e multisettoriale, coinvolgente un'ampia gamma di professioni e di attori istituzionali e non.

I servizi tendono ad operare secondo logiche trasversali di prevenzione che aiutano a integrare e sviluppare conoscenze ed *expertise* acquisite nel corso del tempo. La stessa pro-

<sup>33</sup> A titolo esemplificativo può essere citata l'esperienza di valutazione del progetto *Proteggere i minori – aiutare la famiglia* del consorzio dei servizi sociali di Biella, nei quali sono stati individuati alcune dimensioni di qualità tipo: la circolazione delle informazioni all'interno dell'équipe, l'integrazione tra le diverse figure professionali, l'integrazione tra gli enti, la personalizzazione dei programmi per gli utenti, la definizione dei tempi, la responsabilizzazione degli operatori. Sono stati definiti gli indicatori delle varie dimensioni e sono state realizzate auto interviste e interviste a *stakeholders* esterni (giudici del tribunale e amministratori).

Nel corso di un'esperienza di valutazione delle comunità di accoglienza in provincia di Brescia, è stato utilizzato il metodo della valutazione tra pari. Un gruppo di operatori di diverse comunità ha individuato le dimensioni significative di un buon servizio di comunità e alcuni strumenti per la rilevazione dei dati; una parte della valutazione è stata affidata a gruppi di educatori in visita reciproca presso le altre comunità coinvolte nel progetto, completando la rilevazione degli indicatori di qualità. Tali indicatori sono stati posti alla base del sistema di accreditamento predisposto dalla provincia e dal Comune di Brescia nell'ambito della riorganizzazione delle risorse per l'accoglienza dei minori.

grammazione dei servizi sociali, grazie allo strumento del Piano di zona e a una maggiore sensibilità verso un approccio multisetoriale, promuove il concorso di aziende sanitarie, Comuni, amministrazioni provinciali, autorità giudiziarie, uffici scolastici regionali, associazioni e cooperative. Le diverse Regioni italiane dal 1999 ad oggi hanno costituito gruppi di lavoro interistituzionali per l'elaborazione di linee guida per il coordinamento degli interventi in materia di violenza sull'infanzia. Nell'arco di quasi un decennio, le Regioni Veneto (1999, 2005, 2008), Emilia-Romagna (1999), Lazio (1999), Piemonte (2000), Toscana (2002), Liguria (2004), Lombardia (2005), Campania (2005), Molise (2006), Abruzzo (2007), hanno disciplinato modelli organizzativi delle équipes territoriali e dei centri specialistici, procedure operative integrate, reti di intervento locale, con il coinvolgimento attivo dei tribunali, dei servizi sanitari e ospedalieri, servizi residenziali, servizi specialistici. Anche le organizzazioni professionali e i coordinamenti pubblico-privati hanno dato un forte impulso alla codificazione dei processi di intervento per la protezione dei bambini abusati attraverso l'adozione di protocolli operativi e di linee guida adottati poi sia dalle Regioni che dai servizi<sup>34</sup>.

Sempre rispetto al tema della valutazione e del monitoraggio, si segnala che l'Italia è stata tra i primi Stati ad aderire al **programma triennale** promosso dal Consiglio d'Europa «L'Europa per e con i bambini», in particolare alla sperimentazione delle linee di attività previste dall'azione «Bambini e violenza». Gli Stati che vi hanno aderito, sono stati chiamati ad avviare un processo di *monitoring* basato sulla ricognizione puntuale delle dimensioni normativa, sociale, educativa, sanitaria e della società civile per individuare esperienze e buone prassi da proporre a livello europeo. L'Italia ha prodotto un report finale che è stato il frutto della ricognizione e del confronto diretto con un ampio *focus group* di esperti invitati a partecipare a un seminario nazionale (Firenze, ottobre 2007). I report degli Stati serviranno da base per la redazione di Linee guida europee per costruire strategie integrate contro la violenza. L'Italia fa parte dell'Editorial Group che ha il compito di redigere tali Linee guida.

Il seminario ha dato la possibilità di delineare un quadro aggiornato e realistico degli sviluppi e delle criticità del lavoro svolto fino ad oggi attraverso il confronto diretto tra amministratori, operatori dei servizi ed esperti del mondo accademico, che si sono confrontati sui diversi modelli e le diverse pratiche nei quali prende forma la strategia italiana di prevenzione contrasto della violenza all'infanzia.

## La formazione del personale

Per quanto riguarda la **formazione**, i target principali di riferimento sono gli operatori del settore sociale, sanitario, giudiziario ed educativo. Regioni ed enti locali promuovono in modo più o meno regolare iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori cui si affiancano ormai da tempo offerte formative private da parte di associazioni e centri specialistici.

---

<sup>34</sup> Si ricordano, ad esempio, i documenti del CISMAL, un coordinamento composto da 60 centri specialistici italiani appartenenti a Comuni, aziende ASL, enti del privato sociale, e rappresentante in Italia dell'ISPCAN (International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect), quali la *Dichiarazione di consenso in tema di abuso sessuale all'infanzia* (2001), i *Requisiti minimi dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia* (2001) e i *Requisiti minimi nei casi di violenza assistita da maltrattamento sulle madri* (2005). Recentemente anche la Società italiana di neuropsichiatria dell'infanzia e dell'adolescenza (SINPIA) ha approvato le *Linee guida in tema di abuso sui minori* (2007).

Lo stesso **Consiglio superiore della magistratura** ha promosso negli anni seminari di approfondimento sui temi dell'ascolto del minore vittima di reati e sulle procedure in materia di reati sessuali e violenza domestica ai danni di bambini e adolescenti.

Il **Documento di indirizzo per la formazione in materia d'abuso e maltrattamento dell'infanzia**, approvato il 6 aprile 2001 in sede congiunta dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e dal Comitato di coordinamento per la tutela dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale (ex art. 17, L. 269/1998) rappresenta ancora una linea guida per l'organizzazione dei vari livelli di formazione da parte, in particolare, delle amministrazioni pubbliche<sup>35</sup>.

Sotto il **profilo legislativo**, al fine di garantire una speciale protezione contro tutte le forme di violenza perpetrate nei confronti dei bambini, l'Italia ha provveduto alla ratifica dei seguenti atti internazionali:

- **L. 25 maggio 2000, n. 148**, *Ratifica della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 182 sulle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile*;
- **L. 11 marzo 2002, n. 46**, *Ratifica ed esecuzione dei protocolli opzionali alla Convenzione dei diritti del fanciullo, concernenti rispettivamente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, fatti a New York il 6 settembre 2000*;
- **L. 20 marzo 2003, n. 77**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996*;
- **L. 16 marzo 2006, n. 146**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001*;
- **L. 18 marzo 2008, n. 48**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*, con la quale è stata recepita nell'ordinamento interno la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, il primo accordo internazionale riguardante i crimini commessi attraverso Internet o altre reti informatiche, con l'obiettivo di realizzare una politica comune fra gli Stati membri attraverso l'adozione di una legislazione appropriata che consenta di combattere il crimine informatico in maniera coordinata.

Nel novembre 2007, l'Italia ha sottoscritto la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali.

La legge italiana vieta la violenza attraverso un sistema integrato di norme, accurato, complesso e particolarmente severo. Infatti, così come prescritto dall'art. 17 della Carta sociale europea riveduta, l'ordinamento giuridico italiano prevede in modo esplicito **la protezione dei bambini e degli adolescenti da ogni forma di negligenza, violenza o sfruttamento** mediante il disposto di numerose norme in esso operanti.

---

<sup>35</sup> Le principali macrotipologie sono qui di seguito sottoelencate.

1. Informazione, sensibilizzazione e formazione di base degli operatori.

2. Formazione specialistica multi o mono-professionale.

3. Formazione per l'introduzione di nuove figure professionali. In questo ambito è opportuno citare quale buona prassi il percorso di formazione per esperto giuridico nella tutela dei minori e delle loro famiglie, organizzato dalla Regione Emilia-Romagna, che ha creato in ogni Provincia un affiancamento ai servizi sociali e alle ASL per i casi di violenza all'infanzia e per la garanzia dei diritti dei minorenni che entrano come vittime nel percorso giudiziario.

### **Norme in materia di violazione degli obblighi di assistenza familiare, abuso di mezzi di correzione, maltrattamenti, abbandono di minori**

Tali forme di violenza sui minori sono punite dalle disposizioni originarie del codice penale italiano agli artt. 571, 572 e 593 cp e fanno riferimento a reati che sono considerati procedibili d'ufficio. Nel diritto civile italiano, la protezione è assicurata ai minori vittime di abusi fisici, psichici o sessuali attraverso un sistema coordinato di norme che prevedono **gravi sanzioni per i genitori in caso di condotte pregiudizievoli in danno dei figli**. È infatti prevista la possibile adozione di provvedimenti adeguati, compreso l'allontanamento del minore in via cautelativa dalla residenza familiare (art. 333 cc). Se il genitore viola o trascura i doveri inerenti la potestà o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio, può essere pronunciata nei suoi confronti la decadenza dalla potestà genitoriale. In caso di urgente necessità il tribunale può adottare, anche d'ufficio, provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio (art. 336, u.c., cc).

### **Reati sessuali**

I reati sessuali e di sfruttamento sessuale a danno di minori sono stati oggetto di riforma e di innovazione attraverso diverse leggi. La più recente è la L. 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet*, che introduce numerose nuove fattispecie criminose e disciplina il reato di pornografia su internet, adeguando così la norma alle disposizioni contenute nella decisione quadro 2004/68/GAI (Giustizia e affari interni) del Consiglio dell'Unione europea, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile.

A completamento di quanto già detto nelle Sezioni III e IV, si ritiene che meriti ricordare la nuova legge contro le **mutilazioni genitali femminili**. Attraverso la L. 9 gennaio 2006, n. 7, *Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*, il legislatore italiano ha introdotto le misure necessarie per prevenire, contrastare e reprimere le pratiche di mutilazione genitale femminile quali violazioni dei diritti fondamentali all'integrità della persona e alla salute delle donne e delle bambine. La L. 7/2006 prevede anzitutto una **misura repressiva**, introducendo nel codice penale, l'art. 583 *bis* che punisce, con la reclusione da quattro a 12 anni, chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili<sup>36</sup>. La stessa norma punisce inoltre, con la reclusione da tre a sette anni, chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali, lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle indicate al primo comma, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente. La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro. Secondo il principio di extraterritorialità, le disposizioni si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia. L'art. 583 *ter* prevede infine una pena accessoria per l'esercente una professione sanitaria che commetta taluno dei delitti previsti dall'articolo 583 *bis* ovvero l'interdizione dalla professione da tre a 10 anni.

<sup>36</sup> Le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili sono definite come clitoridectomia, escissione e infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo.

La nuova normativa permette inoltre di predisporre **attività di prevenzione** fra le quali:

- campagne informative rivolte agli immigrati provenienti dai Paesi in cui sono effettuate le pratiche di cui all'articolo 583 *bis* cp, al momento della concessione del visto presso i consolati italiani e del loro arrivo alle frontiere italiane, dirette a diffondere la conoscenza dei diritti fondamentali della persona, in particolare delle donne e delle bambine, e del divieto vigente in Italia delle pratiche di mutilazione genitale;
- iniziative di sensibilizzazione, con la partecipazione delle organizzazioni di volontariato, delle organizzazioni no profit, delle strutture sanitarie e con le comunità di immigrati provenienti dai Paesi dove sono praticate le mutilazioni genitali femminili, per sviluppare una integrazione socioculturale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, in particolare delle donne e delle bambine;
- programmi di aggiornamento per gli insegnanti delle scuole dell'obbligo, anche avvalendosi di figure di riconosciuta esperienza nel campo della mediazione culturale, per aiutarli a prevenire le mutilazioni genitali femminili, con il coinvolgimento dei genitori delle bambine e dei bambini immigrati, e per diffondere in classe la conoscenza dei diritti delle donne e delle bambine;
- progetti di formazione e informazione presso le popolazioni locali (nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo condotti dal Ministero degli affari esteri in Paesi dove continuano di fatto ad essere praticate mutilazioni genitali femminili), in accordo con i governi interessati.

Per quanto riguarda il **coinvolgimento del minore nelle procedure giudiziarie**, e più in specifico il tema dell'**ascolto**, si rinvia alla Sezione III.

Per la tutela della rappresentanza degli interessi e dei diritti del minore, si veda quanto già trattato nella Sezione IV.

Per quanto riguarda la **tutela della privacy**, in particolare il divieto di porre talune domande durante l'esame testimoniale, occorre ricordare che l'art. 472 cpp proibisce ogni domanda sulla vita privata e sessuale del minore, facendo salve le ipotesi in cui tali domande risultino strettamente necessarie per l'accertamento dei fatti.

L'art. 497, c. II cpp, riferito all'esame dibattimentale (ma estensibile anche all'ipotesi in cui l'esame venga effettuato nell'incidente probatorio), dispensa il minore di anni 14 dalla dichiarazione di impegno a dire la verità, che sostituisce oggi la prestazione del giuramento connessa alla testimonianza. La *ratio* è stata individuata nell'incapacità del minore in tenera età di avvertire il disvalore della testimonianza insincera e si raccorda ai principi in tema di imputabilità che ne escludono comunque una responsabilità.

La tutela è poi integrata dalle previsioni codicistiche volte a tutelare il **diritto alla riservatezza**.

Così l'art. 472 prevede che il giudice possa disporre che l'esame del minore avvenga «a porte chiuse», con il conseguente divieto di ripresa o eventuale trasmissione audiovisiva e con il divieto di pubblicare generalità e immagini del teste fino al compimento della maggiore età. Tale forma di tutela è stata poi integrata, prevedendo che nel caso di reati di violenza sessuale, sfruttamento sessuale, schiavitù e tratta si proceda sempre a porte chiuse quando la parte offesa è minorenni e introducendo una specifica norma volta a punire chi divulga le generalità o l'immagine di persona offesa di atti di violenza sessuale senza il suo consenso. Inoltre sono state previste nuove fattispecie di reato volte a tutelare le generalità e l'immagine del minore, mediante il divieto della loro divulgazione e sanzioni penali a carico di chi non osserva tale impostazione normativa.

In molte città italiane le autorità locali hanno incoraggiato la creazione di **strutture stabili di rete** tra le varie figure professionali che lavorano con i bambini o che hanno specifici compiti e funzioni nei procedimenti giudiziari.

Spesso il coordinamento tra servizi locali, autorità giudiziarie e polizia ha portato all'adozione di protocolli, alcuni dei quali dettagliano tecnicamente distinguendo ruolo, funzioni e doveri di ciascun soggetto istituzionale.

I protocolli che concernono la cooperazione tra gli uffici giudiziari trattano principalmente i seguenti aspetti:

- il riconoscimento della necessità di una reciproca comunicazione della *notitia criminis* al fine di assicurare il coordinamento delle attività di indagine e un raccordo con le eventuali procedure civili avviate per la protezione del minore, una prassi specificamente richiesta dalla L. 66/1996 e dalla L. 269/1998;
- l'allontanamento del minore dal nucleo familiare e l'adozione di misure cautelari per l'autore del reato, solitamente indicati come provvedimenti da adottare successivamente a una consultazione tra gli uffici giudiziari coinvolti al fine di evitare possibili conseguenze negative sul minore;
- la previsione che l'ascolto del bambino vittima di abuso sessuale, specialmente se molto piccolo, avvenga con il supporto di psicologi qualificati e in forma protetta, per esempio in spazi esterni agli uffici giudiziari o ai tribunali e con l'uso di specchio unidirezionale (una procedura prevista dalle leggi 66/1996 e 269/1998);
- la psicodiagnosi, gli esami medici e la valutazione della capacità del bambino di rendere testimonianza, considerati quali atti sui quali è necessario che ci sia coordinamento tra le autorità giudiziarie onde evitare ripetizioni e sovrapposizioni che potrebbero generare effetti iatrogeni, ovvero si rivelarsi una vittimizzazione secondaria del minore;
- protezione dell'identità della vittima, prevedendo procedure che evitino l'identificazione del minore vittima di violenze sessuali a seguito della pubblicazione degli atti e dei procedimenti.



## **VI. Salute e servizi di base**

### **(artt. 6, 18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3)<sup>1</sup>**

#### **6.1 Sopravvivenza e sviluppo**

##### **La mortalità dei piccoli e dei piccolissimi**

Il continuo aumento della qualità dei servizi sanitari nel nostro Paese ha portato a una diminuzione della mortalità dei piccoli e dei piccolissimi.

Nel corso dei primi anni del 2000, i tassi di mortalità hanno continuato una positiva discesa iniziata a partire dagli anni Novanta.

Questo stato di cose è il risultato del regredire di tutte le grandi cause di morte: tra il 1991 e il 2003 le quattro principali cause di morte degli 0-14enni (condizioni morbose di origine perinatale, traumatismi e avvelenamenti, malformazioni congenite, tumori), vista anche la loro consistenza quantitativa, hanno fatto segnare le riduzioni percentuali proporzionalmente più significative.

Complessivamente i morti di 0-14 anni sono passati in valori assoluti da 6.469 nel 1991 a 3.165 nel 2003, per una riduzione percentuale di oltre il 51%.

Il quasi dimezzamento dei morti infraquattordicenni si traduce in un'analoga riduzione del tasso specifico di mortalità per 100 mila abitanti di 0-14 anni, che passa da 71,8% del 1991 al 38,6% del 2003.

La riduzione della mortalità ha interessato tutte le classi di età minorile, maggiormente i bambini fino a un anno d'età (al punto che il nostro Paese presenta un tasso di mortalità infantile perfettamente in linea con il valore medio europeo), e in misura minore ma altamente significativa (con riduzioni attorno al 40% dei casi) i bambini della classe d'età 1-4 anni e 5-14 anni. Ha inciso, inoltre, sui maschi – con una riduzione di poco inferiore al 40% – più che sulle femmine, anche in considerazione dei più alti livelli di mortalità di partenza dei maschi rispetto alle coetanee. La significativa riduzione della mortalità si è verificata in tutte le regioni italiane ma è stata massima nelle regioni meridionali.

Permangono però fra le regioni meridionali e settentrionali differenze per quello che riguarda la mortalità perinatale. Tale mortalità è strettamente correlata all'efficienza del sistema sanitario, e può essere considerata, a ragione, un indicatore dello stato di salute delle strutture sanitarie, sia per quanto concerne le cure preparatorie e di accompagnamento al parto prestate alla gestante che di cure rivolte al nascituro nei primissimi giorni di vita.

A tutt'oggi disponiamo delle stime ISTAT al 2006 solo per grandi gruppi di cause e per l'età 1-14 anni. Dalle stime si evince che il tasso di mortalità per la classe di età 1-14 diminuisce tra il 2003 e il 2006 sia per i maschi che per le femmine: rispettivamente per i maschi da 1,50 a 1,30 per 10.000 abitanti e per le femmine da 1,19 a 1,09. Dire che la mortalità infantile è diminuita nel tempo. Resta sostanzialmente stabile dal 2003 con valori intorno al 37 per 10.000.

---

<sup>1</sup> Per attività in programmazione post-2007 si rinvia alla Sezione IX.

## Le malattie infettivo-diffusive

Nel nostro Paese, molte malattie infettive tipiche dell'infanzia sono oggi prevenibili grazie alla disponibilità di vaccini sicuri ed efficaci.

I dati epidemiologici relativi ai nuovi casi di malattie infettive, manifestatesi in Italia tra i minori, vengono forniti dal Ministero della salute, come sintesi delle notifiche trasmesse dalle ASL territorialmente competenti.

L'interpretazione dei dati, relativi alle notifiche delle malattie infettive, richiede almeno una preliminare precisazione, oltre che una certa cautela nelle considerazioni che ne derivano. I dati disponibili tendono, infatti, a sottostimare il fenomeno dal momento che, molto spesso, nella prassi, nonostante l'esistenza di un obbligo di legge, la notifica non viene correttamente effettuata.

Con i dati disponibili sulla popolazione minorile e con particolare riferimento alla classe di età pediatrica di 0-14 anni, si possono avanzare alcune considerazioni:

- la quasi totalità delle principali malattie infettive risulta in tendenziale diminuzione negli anni compresi tra il 1995 e il 2007;
- si registrano nel corso del 2007, circa 75 notifiche di meningite meningococcica tra gli 0-14enni e 44 notifiche tra i 15-24enni; il dato del 2007, pare riconfermare il dato del 2006, a favore di un ridimensionamento del fenomeno: infatti le notifiche del 2005 sono state quasi il doppio;
- in lieve aumento, invece, nel 2007 rispetto all'anno precedente, i casi di meningite pneumococcica, mentre restano sostanzialmente stabili i casi di haemophilus influenzae B (HIB);
- due malattie infettive, in particolare, fanno registrare un vero e proprio tracollo del numero di notifiche, nel periodo 1995-2006: specialmente nel gruppo 0-14 anni: il morbillo e la rosolia; fenomeno verosimilmente legato alla maggiore diffusione dei relativi vaccini (tra il 2005 e il 2006 i casi accertati si sono ridotti di circa il 50%);
- la pertosse registra ancora in questa fascia di età circa 700 casi l'anno, lo scorso decennio erano cinque volte più elevati;
- l'incidenza percentuale delle notifiche riguardanti i bambini di 0-14 anni sul totale delle notifiche è nulla per alcune malattie come la blenorragia, la sifilide, il tetano e la tularemia;
- infine, l'incidenza percentuale delle notifiche di difterite e poliomielite è nulla in tutta la popolazione italiana.

Indubbiamente, il trend in diminuzione caratteristico degli ultimi anni trova giustificazione nell'attuazione di efficaci campagne di vaccinazione di massa e nella vaccinazione routinaria dei nuovi nati contro tetano, difterite, polio, pertosse, epatite virale B, morbillo, parotite, rosolia, infezioni da haemophilus influenzae B. Questi vaccini, tutti gratuiti, sono, infatti, inclusi nel calendario vaccinale per l'infanzia che indica, per ciascuno di essi, il numero di dosi raccomandate e i tempi per la loro esecuzione.

L'effettuazione delle vaccinazioni nella prima infanzia trova la sua ragione proprio nell'opportunità di garantire ai bambini una protezione, quanto più precoce possibile, contro quelle malattie prevenibili mediante vaccino che si manifestano più frequentemente e in forma più grave nei bambini piccoli.

È da segnalare che dal 2003 è in atto il Piano nazionale di eliminazione del morbillo e della rosolia congenita (PNEMORC) che, in accordo con gli obiettivi della Regione europea

dell'OMS prevede l'uso del vaccino trivalente MPR per conseguire oltre all'obiettivo di eliminazione del morbillo, anche quello di eliminazione della rosolia congenita e il controllo della parotite epidemica, permettendo di ridurre in modo significativo le complicanze dovute a questa malattia.

Infine, nel 2008 è partita la campagna nazionale di vaccinazione contro l'HPV nelle dodicenni (le ragazze che abbiano compiuto 11 anni di età), finalizzata a prevenire le infezioni causate dai tipi 16 e 18, responsabili di circa il 70% dei carcinomi della cervice uterina. In quest'ultimo caso l'impatto sulla salute si potrà osservare solo dopo alcuni decenni, ma i risultati degli studi effettuati prima dell'autorizzazione del vaccino individuano in questa vaccinazione un intervento di sanità pubblica sicuramente innovativo ed efficace<sup>2</sup>.

### I casi di AIDS pediatrico

Gli ultimi 13 anni sono stati contrassegnati da un progressivo calo del numero di casi di AIDS pediatrico che, dopo una punta massima (84 nuovi casi) registrata nel corso del 1995, ha portato a un unico caso pediatrico rilevato nel corso del 2007. La forte diminuzione dei casi di AIDS pediatrico è senza dubbio legata all'effetto positivo delle politiche di prevenzione messe in atto, al rispetto delle linee guida relative ad alcuni trattamenti sanitari, come ad esempio quello antiretrovirale nei confronti delle gestanti madri e, in generale, a una più diffusa e maturata consapevolezza delle problematiche connesse a questa malattia da parte della popolazione a rischio.

Dei 59.106 casi di AIDS segnalati in Italia al 31 dicembre 2007, sono stati registrati nella popolazione pediatrica 765 (1,3%), cioè in pazienti con età inferiore ai 13 anni o superiore ai 12 anni, al momento della diagnosi, ma che avevano acquisito l'infezione per via verticale.

---

<sup>2</sup> L'Italia è tra i primi Paesi europei ad avere pianificato una strategia nazionale di vaccinazione contro il *Papilloma virus* (HPV), l'agente virale che può essere causa di infezioni genitali femminili e, a lunga termine, anche del tumore della cervice uterina, malattia che causa ogni anno circa mille decessi.

Secondo le informazioni scientifiche oggi disponibili, la vaccinazione contro l'HPV è sicura, ben tollerata e in grado di prevenire nella quasi totalità dei casi l'insorgenza di un'infezione persistente dei due ceppi virali responsabili attualmente del 70% dei casi di tumore alla cervice uterina.

L'utilizzo del vaccino, comunque, affianca ma non sostituisce lo screening periodico attraverso il PAP test, attualmente raccomandato per le donne di età compresa tra i 25 e i 64 anni, che ha già portato negli anni a una drastica riduzione delle morti, attraverso la diagnosi precoce delle lesioni precancerose e del tumore.

La campagna di vaccinazione, prevista dall'Intesa tra lo Stato, le Regioni e le PPAA del 20 dicembre 2007, concernente "Strategia per l'offerta attiva del vaccino contro l'infezione da HPV in Italia", prevede l'offerta attiva e gratuita alle ragazze dodicenni (ragazze tra il compimento degli 11 anni di età e quello dei 12 anni, a partire da quelle nate nel 1997) in modo uniforme in tutto il territorio italiano, che negli anni produrrà una progressiva immunizzazione della popolazione giovane adulta esposta al rischio di infezione.

Per favorire la campagna nazionale per la vaccinazione contro il carcinoma della cervice uterina in tutto il Paese, sono stati destinati a tale scopo 40 milioni di euro, reperiti da capitoli di bilancio del Ministero della salute, come contributo aggiuntivo alle risorse già previste nell'ambito dei fondi sanitari regionali.

Nell'ambito dei propri calendari vaccinali, le Regioni, durante il 2008, stanno predisponendo l'inserimento dei vaccini contro il virus HPV e la chiamata attiva delle ragazze appartenenti alla classe d'età bersaglio dell'intervento. Inoltre, le famiglie potranno ricevere tutte le informazioni relative al vaccino e alla vaccinazione presso le ASL di appartenenza.

## L'andamento dei suicidi e dei tentati suicidi tra i minorenni<sup>3</sup>

Nel corso dell'ultimo quinquennio (2000-2004) il suicidio di minorenni mostra una stabilizzazione su livelli medi più bassi rispetto a quelli del precedente decennio. Nel quinquennio citato la media annua è infatti di circa 35 suicidi accertati di minorenni, a fronte di una media annua di 47 suicidi accertati di minorenni negli anni Novanta, con una punta massima di 74 suicidi nel corso del 1994. In termini relativi i tassi di suicidio dei 14-17enni – età nella quale si registrano mediamente oltre il 90% dei suicidi dei minorenni – sono progressivamente e sensibilmente calati dai 2,5 suicidi ogni 100 mila residenti della stessa del 1994 all'1,1 del 2004.

Analogo andamento si riscontra relativamente ai tentati suicidi. Nel periodo 2000-2004 si sono registrati mediamente 99 tentativi di suicidio l'anno, mentre nel decennio precedente il valore medio annuo era pari a 124 casi, cosa che ha implicato un netto calo del tasso di tentato suicidio tra i 14-17enni passato dai poco più di 5 casi di tentato suicidio ogni 100 mila residenti della stessa età nei primi anni Novanta ai 3,6 casi del 2004.

A livello europeo, infine, l'Italia presenta i più bassi tassi di suicidio tra i giovanissimi di 5-14 anni e tra i giovani di 15-24 anni. In riferimento a questa ultima classe di età il tasso italiano è pari a 2,9 suicidi ogni 100 mila abitanti della stessa età a fronte di tassi superiori a 15 suicidi ogni 100 mila abitanti della stessa classe di età in Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia.

## La mortalità per incidenti stradali tra i minorenni

Negli ultimi anni in Italia si è verificata una sostanziale diminuzione della mortalità per incidenti stradali grazie anche all'entrata in vigore della L. 151/2003 che ha introdotto la patente a punti e nuove regole nel codice della strada (uso della cintura, riduzione dei limiti di velocità, divieto dell'uso del telefonino, uso del casco, ecc.).

In questo contesto di generale diminuzione del fenomeno anche i dati che riguardano i minori mostrano negli ultimi anni un significativo e incoraggiante nuovo miglioramento: 721 casi nel 1975, 300 nel 1985, 174 nel 1995, 97 nel 2005. Rapportando quest'ultimo dato alla popolazione di riferimento, il tasso italiano di mortalità per incidenti stradali sotto i 14 anni tocca il valore di 1,2 ogni 100 mila bambini della stessa età. Per i ragazzi in età compresa tra i 15 e i 17 anni, seppur il decremento nel numero di morti annui per incidenti stradali risulta altrettanto rilevante, si registra un tasso di mortalità decisamente più alto e pari a 11,4 morti in incidenti stradali per 100 mila ragazzi della stessa età.

È evidente, dunque, che al compimento del quattordicesimo anno di età aumenta il fattore di rischio in quanto aumentano tra i minorenni i conducenti, soprattutto di motorini e scooter<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> I dati inseriti in questo paragrafo derivano dalle statistiche giudiziarie penali dell'ISTAT e fanno riferimento ai suicidi e ai tentati suicidi accertati dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei carabinieri. La precisazione è resa necessaria dalla presenza di un'altra fonte – sempre ISTAT – relativa alle “cause di morte” che fa riferimento alle schede di morte compilate dagli uffici comunali. Le differenze di base nei criteri e nelle modalità di rilevazione portano a una discordanza tra le due fonti. La scelta di utilizzare le statistiche giudiziarie penali è dovuta essenzialmente alla possibilità di completare l'analisi con i tentati suicidi.

<sup>4</sup> Per i dati si veda l'allegato statistico.

## 6.2 Bambini con disabilità<sup>5</sup>

Secondo l'indagine campionaria dell'ISTAT sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari del 2005, sono circa 145.000 i bambini e i ragazzi fino a 17 anni che vivono con almeno un genitore e che hanno problemi di disabilità o sono colpiti da invalidità<sup>6</sup>.

Il 30 marzo 2007 il Governo italiano ha sottoscritto, nella sede delle Nazioni unite a New York, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 13 dicembre 2006, di cui si è avviato l'iter per la ratifica e l'adeguamento della legislazione interna.

Nei suoi principi ispiratori la Convenzione non riconosce “nuovi” diritti alle persone con disabilità, intendendo piuttosto assicurare che queste possano godere, sulla base degli ordinamenti degli Stati d'appartenenza, degli stessi diritti riconosciuti agli altri consociati, in applicazione dei principi generali di pari opportunità per tutti. Scopo della Convenzione, che si compone di un Preambolo e di 50 articoli, è quello di promuovere, proteggere e assicurare il pieno e uguale godimento di tutti i diritti e di tutte le libertà da parte delle persone con disabilità. A tal fine, la condizione di disabilità viene ricondotta all'esistenza di barriere di varia natura che possono essere di ostacolo a quanti, portatori di minorazioni fisiche, mentali o sensoriali a lungo termine, hanno il diritto di partecipare in modo pieno ed effettivo alla società. Alla Convenzione si affianca un Protocollo opzionale, composto da 18 articoli, anch'esso sottoscritto dall'Italia.

Infine si segnala un'attività di promozione all'uso dell'ICF (Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute dell'OMS), nell'ambito della valutazione della disabilità, ai fini dell'accesso ai benefici e agli interventi di sostegno, quali, ad esempio, l'inserimento scolastico. Si segnala, in particolare, un nuovo Protocollo per l'integrazione scolastica dei minori con disabilità, che rafforza il criterio del coordinamento e della collaborazione fra servizi sanitari, istituzioni scolastiche, servizi sociali, attraverso specifici accordi di programma.

## 6.3 Salute e servizi sanitari

**Raccomandazione n. 40, relativa all'accesso ai servizi sanitari da parte di genitori e bambini**

L'impegno del Servizio sanitario nazionale (SSN) in ambito materno-infantile si è notevolmente ampliato passando dalla prevenzione e cura delle malattie alla tutela e cura dell'insieme bambino-famiglia e promuovendo attivamente lo sviluppo del bambino nelle varie fasi dell'età evolutiva. Questo passaggio è stato possibile sia grazie ai notevoli miglioramenti nei servizi sanitari di base, quali ad esempio la pediatria di libera scelta, sia grazie all'acquisizione di nuove conoscenze scientifiche sullo sviluppo infantile.

<sup>5</sup> Si veda quanto riportato nelle Sezioni I e VII.

<sup>6</sup> I problemi di disabilità sono rilevati per i giovani di età compresa tra 6 e 17 anni attraverso una batteria di domande relative alla capacità di svolgere un insieme selezionato di funzioni e attività considerate essenziali nella vita quotidiana (ADL, *Activities of Daily Living*), mentre la presenza di invalidità permanente (di tipo motorio, insufficienza mentale, cecità, sordità e sordomutismo) è stata rilevata su tutti i giovani fino a 17 anni.

Il Piano sanitario nazionale 2006-2008 si colloca in uno scenario segnato da importanti cambiamenti nell'assetto politico-istituzionale, in seguito al processo di sempre maggiore decentramento dei poteri dallo Stato alle Regioni, che nel sistema dell'assistenza segue una logica di sussidiarietà, intesa come partecipazione dei diversi soggetti istituzionali e sociali alla gestione dei servizi per i cittadini. Come riportato nella relazione di presentazione del nuovo Piano sanitario nazionale, il ruolo dello Stato in materia di sanità si trasforma: da una funzione preminente di organizzatore e gestore di servizi passa a quella di garante dell'equità sul territorio nazionale. Il Piano sanitario, considerando le differenze regionali esistenti, suggerisce linee di sviluppo per la riduzione dei rischi di salute e per la promozione dell'equità qualitativa e quantitativa nei servizi sanitari erogati.

Espressione del ruolo di garanzia assunto dallo Stato è stata la creazione del tavolo di monitoraggio e verifica sui Livelli essenziali d'assistenza sanitaria (LEA), istituito nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, in attuazione dell'accordo dell'8 agosto 2001. Compiti del tavolo sono il monitoraggio e la verifica sui LEA effettivamente erogati e la corrispondenza tra i volumi di spesa stimati e quelli previsti. In questo quadro il Piano sanitario nazionale delinea gli obiettivi da raggiungere al fine di attuare la garanzia costituzionale del diritto alla salute e degli altri diritti sociali e civili in ambito sanitario, tenendo conto anche degli obiettivi comunitari in tema di salute e del necessario coordinamento con i programmi dell'Unione europea.

Per quanto riguarda l'infanzia, il Piano sanitario, nel capitolo «La salute del neonato, del bambino e dell'adolescente», procede nell'attuazione degli obiettivi del Progetto obiettivo materno-infantile del PSN 1998-2000, dove la promozione della salute e l'assistenza nell'età evolutiva (infanzia e adolescenza) trovano particolare attenzione. Al fine di garantire unità, efficienza e coerenza negli interventi dell'area materno-infantile, vista l'afferenza in essa di molteplici discipline tra loro omogenee, affini e complementari, il Progetto obiettivo prevede l'organizzazione di tutti gli interventi utili alla realizzazione di un sistema integrato di servizi alla persona, con particolare attenzione alla promozione della salute, al cosiddetto «percorso nascita» e all'assistenza nell'età evolutiva.

Il Piano sanitario nazionale concentra la sua attenzione su alcuni aspetti essenziali (per esempio, la mortalità infantile e le malattie congenite) inerenti la salute del bambino in termini sia di traguardi raggiunti sia di criticità da superare. In particolare, la tutela della salute prenatale è vista come un obiettivo preventivo che deve essere attuato con un approccio intersettoriale mediante il coinvolgimento dei medici di famiglia, dei pediatri di libera scelta, della scuola, dei centri di aggregazione sociale e dei mezzi di comunicazione di massa.

Tra gli obiettivi strategici per garantire la salute del neonato, del bambino e dell'adolescente si segnalano:

- migliorare l'assistenza nel periodo perinatale, anche nel quadro di una maggiore umanizzazione dell'evento nascita che deve prevedere l'allattamento materno precoce e il rooming-in tenendo conto anche degli altri standard definiti dall'OMS e dall'UNICEF per gli «Ospedali amici dei bambini», colmando le disegualianze esistenti fra le Regioni italiane, al fine di ridurre la mortalità neonatale in primo luogo nelle Regioni dove è più elevata, ottimizzando il numero dei reparti pediatrici e dei punti nascita e assicurando la concentrazione delle gravidanze a rischio e il servizio di trasporto in emergenza del neonato e delle gestanti a rischio;
- promuovere campagne di informazione rivolte alle gestanti e alle puerpere, anche attraverso i corsi di preparazione al parto e i servizi consultoriali, per la promozione dell'allattamento al seno, il corretto trasporto in auto del bambino, la prevenzione delle morti in culla del lattante, la promozione delle vaccinazioni e della lettura ad alta voce;

- educare i giovani alla promozione della salute, all'attività motoria, ai comportamenti e stili di vita adeguati nel campo delle abitudini alimentari, alla prevenzione delle malattie a trasmissione sessuale compresa l'infezione da HIV, della tossicodipendenza e dell'alcolismo, alla procreazione responsabile, sollecitando il contributo della scuola, attivando anche interventi, in particolare nei consultori familiari e negli spazi destinati agli adolescenti, di prevenzione e di lotta ai maltrattamenti, abusi e sfruttamento dei minori e alla prevenzione degli incidenti stradali e domestici;
- prevenire la patologia andrologica e ginecologica nell'età evolutiva;
- controllare e diminuire il sovrappeso e l'obesità nelle giovani generazioni tramite interventi che devono riguardare non solo la casa e la famiglia (ma anche la scuola e la città) e infine i mass media e gli organismi di controllo che devono diffondere la cultura dei cibi salutari (frutta e verdura) e combattere la pubblicità alimentare ingannevole;
- riorganizzare i servizi di emergenza-urgenza pediatrica;
- ridurre i ricoveri inappropriati in età pediatrica;
- migliorare l'assistenza ai pazienti affetti da sindromi malformative congenite;
- definire appropriati percorsi diagnostici-terapeutici-riabilitativi per le patologie congenite, ereditarie e le malattie rare, mediante una migliore organizzazione dei centri di riferimento a valenza regionale o interregionale e la realizzazione di reti assistenziali;
- migliorare l'assistenza ai bambini e agli adolescenti affetti da patologie croniche mediante lo sviluppo di modelli integrati tra Centri specialistici, ospedali, attività assistenziali territoriali, quali l'assistenza psicologica e sociale, la scuola, le associazioni dei malati e il privato no profit;
- valutare con attenzione e contrastare il fenomeno del doping che sembra interessare sempre di più anche i giovanissimi che praticano lo sport a livello dilettantistico e amatoriale, coinvolgendo le famiglie, le istituzioni scolastiche, le organizzazioni sportive e le strutture del SSN. Ciò al fine di acquisire una più approfondita conoscenza dell'entità del fenomeno, coinvolgendo le strutture del SSN, le organizzazioni sportive e le istituzioni scolastiche, al fine di sviluppare un efficace piano di prevenzione e lotta al doping, elaborando le strategie da adottare e le azioni da intraprendere.
- la riqualificazione dei consultori-ambulatori che operino sul territorio e in ospedale già in epoca preconcezionale per una promozione attiva di tutte le iniziative atte a ridurre i rischi durante la gravidanza.

Per quanto riguarda il più specifico ambito dei **disturbi mentali**, si segnala l'attivazione di numerosi interventi rivolti alla salute mentale dei minori, quali:

- l'emanazione di «Linee di indirizzo nazionali per la salute mentale», approvate come Accordo in sede di Conferenza unificata fra Stato, Regioni e autonomie locali, in data 20 marzo 2008, contenente indicazioni per l'organizzazione dell'assistenza per infanzia e adolescenza;
- un progetto per l'attivazione sul territorio, nell'ambito dei dipartimenti di salute mentale, di servizi pilota per l'individuazione e l'intervento precoce nelle psicosi;
- un progetto sull'efficacia degli interventi psicoeducativi familiari sullo stato clinico e la disabilità dei pazienti con depressione maggiore, sul carico familiare e sul rischio di disturbi psicologici nei figli minorenni;
- un progetto mirato a migliorare negli operatori dei servizi materno-infantile le competenze necessarie all'individuazione precoce dei fattori di rischio psicosociale e depressivo che influenzano negativamente le capacità genitoriali e l'adattamento infantile, con interventi preventivi pilota sulla genitorialità a rischio;

- un progetto di promozione della salute mentale nelle scuole, attraverso l'insegnamento della capacità di definire obiettivi realistici, di affrontare e risolvere problemi, di comunicare in modo più efficace, di sviluppare l'autodisciplina, di migliorare le abilità di negoziazione e di cooperazione, di migliorare la capacità di controllo degli impulsi e di promuovere quella di tenere maggior conto delle reazioni emotive degli altri;
- un progetto per diffondere le buone pratiche nella cura dei disturbi del comportamento alimentare con l'obiettivo di definire un protocollo di buone pratiche nel trattamento dei DCA basato su evidenze scientifiche, con un aggiornamento e/o ridefinizione delle Linee guida attuali. Un progetto parallelo è rivolto alla prevenzione dei comportamenti a rischio per i DCA, con interventi di sensibilizzazione, formazione e informazione in quattro ambiti: la scuola, lo sport, il mondo dei media, la *diet industry*.

Nel 2006 il Ministro per le pari opportunità, in collaborazione con la Commissione per le pari opportunità, ha realizzato una campagna di sensibilizzazione e informazione sul tema dell'abbandono dei minori da parte delle madri in situazioni di difficoltà relazionali, economiche, di isolamento e di emarginazione.

Nel medesimo anno il Ministro per le pari opportunità ha promosso, in collaborazione con il Ministero della salute, una campagna di prevenzione e informazione sui temi dell'anoressia, bulimia e obesità psicogena, patologie da molti sottovalutate, ma che creano gravi disagi psichici e fisici su una rilevante percentuale di soggetti in età adolescenziale<sup>7</sup>.

**Raccomandazione n. 42, relativa al rafforzamento dei servizi per la salute mentale e dei consultori, alla conduzione di studi sulle cause sottostanti i disturbi psicologici degli adolescenti, all'analisi e alla correlata adozione di misure di sensibilizzazione e prevenzione di gravidanze in età adolescenziale**

### **Minorenni spose, minorenni madri e il ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza**

Il numero di spose minorenni si è fortemente ridotto passando dalle 1.562 del 1993 alle 282 del 2005, in un arco temporale relativamente breve; in termini relativi si ha poco più di una sposa minorenne ogni 1.000 matrimoni celebrati. In sostanza non ci si sposa praticamente più prima dei 18 anni, e ciò è ancor più vero per i maschi minorenni, appena 6 nel corso del 2005. All'estrema esiguità numerica del fenomeno si aggiunge una forte concentrazione territoriale: oltre alla Puglia, con 23 minorenni coinvolte a nozze nel 2005, nella sola Campania si contano più della metà delle spose minorenni del 2005 (149). Limitatissimo è anche l'apporto delle minorenni alla natalità: i nati-vivi da minorenni sono appena lo 0,4% dei nati-vivi registrati in Italia nel 2003. Tenuto conto della modestia quantitativa del fenomeno italiano, bisogna segnalare che i nati da minorenni sono per grande parte nati naturali, ovvero nati fuori del matrimonio.

<sup>7</sup> Tale campagna si è incentrata sulla realizzazione di un opuscolo finalizzato a diffondere le più aggiornate conoscenze sui sintomi e le dinamiche dei disturbi del comportamento alimentare, nella convinzione che queste informazioni potessero aiutare a riconoscere il disagio, ad affrontarlo con l'aiuto di esperti e, soprattutto, a ridurre il lasso di tempo tra la comparsa dei primi sintomi e l'inizio della terapia.

Un importante aspetto da prendere in considerazione è la distribuzione delle nascite per età della madre, che consente di apprezzare il fenomeno della posticipazione dell'esperienza riproduttiva verso età sempre più avanzate. Tale fenomeno, in atto nel nostro Paese dagli anni Settanta, ha contribuito al forte abbassamento della natalità osservato dalla seconda metà degli anni Settanta alla prima metà degli anni Novanta.

Nel 2006, le madri residenti in Italia hanno in media 31 anni alla nascita dei figli, circa un anno in più delle madri del 1995 (29,8). Solo l'11% dei nati ha una madre di età inferiore ai 25 anni; questa percentuale supera il 15% per le madri residenti nell'Italia insulare mentre si avvicina, senza mai superarla, alla soglia del 10% in tutto il Centro-nord. Al contrario, la percentuale di nati da una madre con più di 34 anni di età è passata, a livello medio nazionale, dal 25,4% del 2004 al 27,7% del 2006; le proporzioni più elevate si osservano per i residenti in Sardegna, nel Lazio e in Liguria dove oltre un nato su tre ha la madre con più di 34 anni.

Tra le modificazioni più rilevanti si segnala la continua diminuzione delle nascite da madri minorenni (lo 0,4% nel 2006), da un lato, e l'aumento di quelle da madri ultraquarantenni, dall'altro. Dal 1995 la diminuzione delle prime supera il 24% (si è passati, infatti, da 3.142 unità del 1995 a 2.372 nascite da madri minorenni nel 2006), mentre il peso delle seconde sul totale dei nati è più che raddoppiato passando dal 2,4% del 1995 (per un totale di 12.383 nati) al 5% del 2006 (per un totale di 27.938 bambini nati da madri ultraquarantenni). Si segnala in particolare il caso della Sardegna dove la percentuale dei nati da madri ultraquarantenni raggiunge il 7,5%<sup>8</sup>.

Molto diverso, e più complesso, è il discorso relativo al ricorso all'interruzione volontaria (IVG) di gravidanza delle minorenni. Le IVG delle minorenni hanno conosciuto negli ultimi 10 anni una stabilizzazione attorno ai 3.600-3.700 casi annui, facendo segnare una riduzione netta del fenomeno di oltre il 50% rispetto al decennio precedente. Il calo del ricorso alle IVG delle minorenni è stato proporzionalmente più forte di quello che pure si è verificato nel complesso della popolazione femminile italiana in età feconda, cosicché le IVG delle minorenni sono passate a rappresentare poco meno del 3% delle IVG totali.

In termini di rischio, l'interruzione volontaria di gravidanza tra le minorenni italiane è su livelli inferiori e all'incirca pari a un terzo di quello sperimentato dal complesso delle donne in età feconda: il tasso di abortività – numero di IVG all'anno di minorenni di 14-17 anni per 1.000 minorenni di 14-17 anni – è pari a 3,3, a fronte dell'8,9 delle donne di 14-49 anni. Anche nel confronto con le altre realtà nazionali europee emerge con forza la contenuta tendenza delle nostre giovani all'IVG. Nella graduatoria europea di ricorso all'IVG delle minorenni l'Italia si posiziona tra le nazioni con i più bassi tassi di ricorso. In particolare l'Italia, con un valore di poco inferiore alle sei IVG di giovani di 14-19 anni ogni 1.000 giovani di questa stessa fascia d'età, risulta nettamente staccata da molte realtà comunitarie, perlopiù nordiche o dell'area dell'Est europeo, in cui si riscontrano incidenze di ricorso decisamente più alte.

Il tema dell'educazione sessuale è stato affrontato nelle scuole secondarie superiori nell'ambito dell'educazione alla salute. In particolare è stata avviata, in collaborazione con il Ministero della salute, la campagna *Missione Salute*, rivolta agli studenti del biennio della scuola secondaria superiore, alle loro famiglie e ai docenti. Con tale campagna sono stati distribuiti sei opuscoli su alimentazione, dipendenze, doping, donazione del

<sup>8</sup> Per i dati si veda l'allegato statistico.

sangue e degli organi, servizi di primo soccorso e uno sulla prevenzione AIDS e sull'educazione sessuale. Uno speciale fascicolo è stato destinato ai docenti con suggerimenti e spunti didattici. Complessivamente sono state inviate 1.141.263 copie per gli studenti e 76.000 copie per i docenti.

L'attuazione del progetto è stata preceduta da iniziative di informazione/formazione rivolte soprattutto ai dirigenti scolastici e ai docenti delle scuole secondarie superiori e ai genitori.

Da molto tempo sia l'OMS sia il dibattito internazionale mettono la salute sessuale e riproduttiva al centro di un vero progetto di salute. I problemi emergenti rispetto alla sfera della sessualità e della riproduzione riguardano alcuni momenti della crescita e del ciclo vitale, da bambini ad adolescenti, e le fasi del percorso di vita in cui si fanno progetti e si gestiscono evoluzioni come la vita di coppia, il progetto nascita e le sue conseguenze sulla dimensione di coppia e della sessualità.

Gli altri problemi emergenti sono la tutela del sesso sicuro, ma anche la tutela della fertilità in modo che sia possibile proteggere i propri apparati e le scelte di sicurezza e custodia della fertilità. Inoltre una buona educazione sessuale può permettere una contraccezione consapevole e la gestione intelligente dei rischi o dei rimedi di urgenza.

Tutti questi temi richiedono anche delle nuove metodologie e delle nuove acquisizioni tecniche come:

- 1) la mediazione sessuale: valutare e risolvere i conflitti usando la conversazione e la tecnica mediativa;
- 2) la competenza alla soluzione dei problemi, rinforzando gli aspetti di consapevolezza e di acquisizione delle risorse;
- 3) il rinforzo dell'autostima e della consapevolezza di genere e di orientamento;
- 4) la capacità degli adulti competenti di affrontare le emergenze in modo costruttivo e non solo punitivo;
- 5) il lavoro sulla coppia e sul ciclo vitale costruendo servizi adatti alla consapevolezza della domanda sessuologica e all'intervento precoce e pubblico dato che la consulenza in sessuologia si svolge in genere nel privato.

Tutto ciò impone una riflessione e un progetto formativo che permetta alle figure presenti nei servizi che si occupano di queste tematiche, in particolare nei consultori familiari<sup>9</sup>, di dare vita a consolidati e nuovi interventi.

Le metodologie che possono essere usate sono state approvate a livello internazionale ed europeo.

Gli ambiti dove l'intervento va ripreso o consolidato sono:

- a) lo Spazio giovani in consultorio;
- b) il lavoro nelle scuole, possibilmente in ogni ordine e grado o, in caso di mancanza di personale, per la fascia di età ritenuta più importante. In questo tipo di intervento bisogna coinvolgere anche insegnanti e genitori affinché siano in grado di accogliere domande e di veicolare contenuti.

La collaborazione e interazione reciproca tra scuola e consultorio, che potrebbe avvenire la prima volta in corrispondenza alla somministrazione della vaccinazione anti-HPV alle dodicenni, permetterebbe di sensibilizzare le ragazze non solo alla salvaguardia della salute, ma anche ai problemi che incontreranno più tardi, nell'esercizio della sessualità e della maternità.

---

<sup>9</sup> Si veda la Sezione V-5.2, I consultori familiari.

## Uso della contraccezione

Nell'*Indagine sulla fecondità in Italia* del 1995, nel campione esaminato (donne in età feconda 15-49 anni), l'impiego della contraccezione ormonale risultava pari al 21%, quello dello IUD al 7%, del coito interrotto al 14%, dei metodi naturali al 5% e del condom al 14%.

Nel rapporto CENSIS 2000 sui comportamenti sessuali degli italiani, i metodi contraccettivi maggiormente impiegati sono risultati il coito interrotto (31,6%) e il condom (28,4%), seguiti dalla pillola (20,9%), dai metodi naturali (4,2%), dai dispositivi intrauterini (3,2%), dal diaframma (1,3%), mentre «nessun metodo» risultava adottato dal 10,4% delle coppie.

In uno studio europeo, effettuato nel 2003 in cinque Paesi europei su un campione di donne di età compresa tra 15 e 49 anni, è stata stimata una prevalenza di utilizzo della contraccezione ormonale pari al 19% in Italia e in Spagna, al 27% in Gran Bretagna, al 34% in Germania e al 45% in Francia.

### La diffusione degli estroprogestinici

La diffusione degli estroprogestinici (CO) in Italia si ricava dalle vendite di prodotti farmaceutici. L'indicatore utilizzato è il rapporto tra le confezioni vendute e il numero complessivo di donne in età fertile. Nel confronto con gli altri Paesi europei, l'Italia occupa una delle ultime posizioni, con un trend in lieve crescita.

L'analisi della situazione italiana, tuttavia, non può prescindere dalla valutazione delle specifiche realtà regionali e macroregionali. In base ai dati di vendita, nel 2002, la diffusione della CO era pari al 23,6% nell'Italia settentrionale, al 20% nell'Italia centrale e al 13,3% nell'Italia meridionale. Si stima che una percentuale non trascurabile di tutte le prescrizioni di estroprogestinici (intorno al 20%) abbia una finalità esclusivamente terapeutica.

### La diffusione dello IUD (spirale)

In Italia il dispositivo intrauterino, quale mezzo contraccettivo, è utilizzato dal 3-5% delle donne in età fertile, con una riduzione di circa il 40% dagli anni Novanta ad oggi.

## 6.4 Sicurezza sociale, servizi e strutture di cura per l'infanzia

Si vedano i paragrafi relativi all'accesso ai servizi sanitari e di cura, agli interventi di promozione dell'allattamento al seno e all'educazione sanitaria nella scuola.

### Altre attività realizzate nel periodo 2000-2007

Per quanto riguarda la comunicazione e la promozione, il Ministero della salute ha realizzato, nel periodo di riferimento di questo rapporto, varie campagne informative su AIDS, vaccinazioni, alimentazione, fumo e stili di vita.

Si segnalano in particolare le seguenti

- La IX campagna informativo-preventiva contro l'AIDS, volta a evitare comportamenti a rischio, a consigliare di sottoporsi al test HIV coloro che hanno avuto comportamenti a rischio, a diffondere un messaggio di solidarietà verso le persone colpite da

HIV/AIDS, a invitare a rivolgersi al numero verde AIDS, gratuito, attivato per rispondere a ogni dubbio.

- Campagna straordinaria di vaccinazione anti-morbillo-parotite-rosolia. La campagna ha tracciato indirizzi di supporto alle Regioni nella conduzione delle campagne locali e contemporaneamente si è posta l'obiettivo di rafforzare, a livello nazionale, gli sforzi compiuti con le campagne locali.
- Campagna sulla salute del bambino e prevenzione degli incidenti domestici in età evolutiva con la realizzazione di un libretto guida *Quando nasce un bambino* rivolto ai neogenitori per la cura, l'igiene e la sicurezza del loro bambino nel primo anno di vita. L'obiettivo della campagna è consistito nel supportare, a livello informativo, i genitori, e in particolare le mamme, nello svezzamento e nello sviluppo psicofisico del proprio bambino nel primo anno di vita e nel sensibilizzare e informare gli stessi genitori o chi accudisce il bambino sulle basilari norme di prevenzione e sicurezza ambientale da adottare nelle fasi successive di crescita.
- Campagna sulla corretta alimentazione e promozione dell'attività fisica volta a promuovere stili di vita salutari.

Per affrontare il problema della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS), è stata emanata la L. 2 febbraio 2006, n. 31, *Disciplina del riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) e di morte inaspettata del feto*, che prevede, anche, la promozione di campagne di sensibilizzazione e di prevenzione per garantire una corretta informazione, nonché la predisposizione di appositi programmi di ricerca multidisciplinari e l'emanazione di linee guida per la prevenzione della patologia.

Tra le iniziative rivolte ai genitori con l'intento di renderli veri protagonisti della salute dei propri figli, fin dal concepimento e dai primi giorni di vita del bambino, è stata realizzata dal Ministero della salute, in collaborazione con la Regione Veneto, l'UNICEF e la Federazione italiana dei medici pediatri, la campagna *Genitori più*. Questa prevede sette azioni che hanno come denominatore comune la necessità che le famiglie diventino parte attiva e consapevole. Tre di queste azioni sono utili per prevenire il rischio di SIDS; mettere il bambino a dormire a pancia in su, non fumare e allattarlo al seno. Pertanto, con decreto del Ministro della salute del 21 dicembre 2007, sono stati definiti i criteri per l'individuazione e autorizzazione da parte delle Regioni dei centri di riferimento per il riscontro diagnostico delle vittime della SIDS e per la morte inaspettata del feto e definito la ripartizione dei fondi alle stesse Regioni.

È infine in avanzata fase di realizzazione la produzione dell'opuscolo *La salute e la sicurezza del neonato, una guida utile per le famiglie immigrate* indirizzato alle mamme straniere, tradotto nelle lingue delle prime 10 popolazioni presenti per numero in Italia, che costituisce aggiornamento e adattamento multiculturale dell'opuscolo *Quando nasce un bambino*.

## 6.5 Standard di vita

Nel novembre del 2006 l'EU Social Protection Committee (SPC) ha creato la EU Task-Force per la povertà minorile e il benessere dei bambini che ha prodotto nel gennaio 2008 il primo report sul tema della povertà minorile nei 27 Paesi dell'Unione.

Il documento è organizzato in tre sezioni: analisi valutativa della povertà minorile e dell'esclusione sociale nei Paesi dell'Unione; analisi dei sistemi di monitoraggio e di valutazione; conclusioni e raccomandazioni pratiche per analizzare, monitorare e valutare la

povertà dei bambini e l'esclusione sociale a livello nazionale e sub-nazionale. In merito alla prima parte va detto che l'intensità della povertà, ovvero la distanza dalla soglia di povertà per chi è povero, coincide per i bambini e per gli adulti a livello di EU, sebbene vada segnalato che essa varia fortissimamente da Paese a Paese. In Italia l'intensità della povertà risulta severamente più alta per i bambini che per il complesso della popolazione. Quanto alle politiche di intervento sul fenomeno, risulta che il nostro Paese spenda poco, ciò comportando alti tassi di rischio di povertà.

È anche a partire da questo documento che il Governo italiano ha incentivato le misure di sostegno al reddito e di conciliazione, di cui si è già detto in dettaglio nella Sezione V-5.1.

### **Interventi di contrasto alla povertà**

In linea generale, in Italia le strategie per combattere la povertà minorile e l'esclusione sociale sono contenute nel Piano nazionale d'azione a favore dell'infanzia e dell'adolescenza e nel Piano nazionale d'azione contro la povertà e l'esclusione sociale (NAP)<sup>10</sup>.

A livello europeo, nel quadro della revisione della Strategia di Lisbona si è deciso di migliorare e semplificare il processo di coordinamento delle politiche di protezione sociale degli Stati membri – pensioni, inclusione sociale e lotta contro la povertà, assistenza sanitaria con particolare riferimento alle cure a lungo termine per gli anziani – in modo tale da assicurare una maggiore integrazione sia del coordinamento nei settori indicati della protezione sociale, sia della coerenza e dell'integrazione con i settori macro, microeconomici e dell'occupazione. I Piani di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale sono lo strumento fondamentale per definire le strategie e le azioni a livello nazionale, per mettere a punto nuove modalità di coordinamento dei vari livelli di responsabilità istituzionale e per promuovere la partecipazione attiva delle formazioni sociali alla definizione e attuazione delle politiche di inclusione sociale.

I Piani d'azione nazionali vengono presentati alla Commissione europea, che sulla loro base elabora una «Relazione congiunta» con informazioni sulle tendenze complessive nell'Unione europea nell'ambito della povertà ed esclusione sociale e sul quadro complessivo delle priorità individuate dagli Stati, ma anche delle criticità sulle quali occorre rafforzare le azioni.

Il Piano d'azione contro la povertà stilato dall'Italia per gli anni 2006-2008<sup>11</sup> indica perciò una lista di priorità identificate sulla base dei risultati del Rapporto 2005 di valutazione della Commissione nazionale d'indagine sull'esclusione sociale<sup>12</sup> e delle indicazioni fornite dalla Commissione europea.

La Commissione nazionale d'indagine ha identificato in particolare alcuni punti critici, tra i quali l'assenza di un sistema di diritti sociali definiti attraverso livelli minimi d'assistenza e la necessità di una maggiore uniformità nei servizi forniti su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda le indicazioni della Commissione europea, queste si riferiscono al rafforzamento della presenza di donne, giovani e persone disagiate nel mercato del lavoro.

<sup>10</sup> Si vedano le Sezioni I, V e IX.

<sup>11</sup> Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Ministero della solidarietà sociale, Ministero della salute, *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale*, novembre 2006.

<sup>12</sup> *Rapporto della Commissione di indagine contro l'esclusione sociale 2005*, presentato nel settembre 2006.

ro, e al miglioramento del coordinamento delle politiche a livello nazionale al fine di ridurre le disparità regionali.

In relazione alla povertà minorile, la Commissione nazionale d'indagine ha dichiarato che essa è in aumento, a causa della crescita della povertà delle famiglie con figli minorenni. Anche la povertà delle persone giovani è in aumento. Perciò questo tema è stato assunto dal Governo come questione prioritaria a livello nazionale e locale. In termini generali, il nuovo Piano d'azione nazionale richiama all'integrazione degli strumenti di sostegno al reddito con i servizi per l'occupazione, l'educazione lungo l'arco della vita e le politiche attive di inserimento nel mercato del lavoro.

Le priorità generali d'intervento indicate nel nuovo NAP sono: combattere la povertà (con focus speciale sulla povertà infantile), colmare il gap tra Nord e Sud del Paese, allargare la partecipazione al mercato del lavoro, favorire l'accesso ai diritti, ai servizi e ai beni, così come il rafforzamento dei processi di inclusione sociale per i gruppi emarginati (con un'attenzione particolare ai bambini stranieri non accompagnati e al fenomeno della dispersione scolastica). Nel piano il Governo si assume l'impegno di ridurre la povertà, portandola entro il 2010 in linea con i livelli medi europei. Questo obiettivo si sta implementando attraverso la riforma delle politiche fiscali e il sostegno ai redditi familiari, nonché attraverso azioni nella sfera delle politiche abitative, rafforzando il ruolo del terzo settore e dei progetti a finalità sociale, con una rinnovata attenzione al tema della povertà estrema.

## VII. Attività educative, culturali e di svago

(artt. 28, 29 e 31)

Raccomandazione n. 44, relativa al tasso di abbandono scolastico nell'istruzione secondaria, alle disparità nel rendimento scolastico tra maschi e femmine come tra bambini provenienti da ambienti sociali, economici e culturali diversi, alla creazione di meccanismi e strutture per prevenire il bullismo e altri fenomeni di violenza nelle scuole, al rispetto dell'opinione del bambino in merito alla sua istruzione

### 7.1 Istruzione e formazione professionale<sup>1</sup>

Dal 2000 al 2007, sono stati ribaditi alcuni principi fondamentali che segnano rilevanti linee di cambiamento nel nostro Paese, come già si profilava nei cambiamenti apportati dalla L. 9/1999.

Vi è stata innanzitutto una propensione, per questo come per altri settori pubblici, al **decentramento** delle competenze prima riservate in via esclusiva al Governo centrale. Ciò ha portato a un progressivo passaggio agli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) dei compiti relativi alla realizzazione del diritto allo studio. In tutti questi anni è stato inoltre rafforzato il progetto già delineato nella L. 59/1997 sull'autonomia delle istituzioni scolastiche e nel relativo regolamento di attuazione (DPR 8 marzo 1999, n. 275).

Il quadro delle azioni promosse a favore dell'istruzione non si presenta dunque omogeneo a livello nazionale, ma, pur nella cornice di alcuni dettami stabiliti in sede centrale, risulta alquanto differenziato e ricco, rispondente ai bisogni e alle capacità strettamente connesse al territorio locale.

Le stesse **fonti di finanziamento** delle nuove progettualità avviate dagli istituti scolastici si sono diversificate, comprendendo sia risorse del privato sociale, sia fondi europei o messi a disposizione da istituti quali le fondazioni locali. Questo ha portato a un modo del tutto nuovo, per il sistema scolastico italiano, di attivare e gestire la programmazione delle attività educative, spingendo l'Italia ad allinearsi al modello europeo di valorizzazione delle responsabilità che fanno capo agli enti fruitori delle risorse finanziarie, sottoponendo processi e risultati a un piano di valutazione e monitoraggio. D'altro canto ciò ha messo in atto anche alcuni effetti distorcenti, poiché accanto ad azioni sperimentali, adatte per loro natura ad essere condizionate a una progettualità contingente, legata ai fondi disponibili, vi sono alcune attività che dopo l'avvio iniziale richiedono una messa a regime difficilmente raggiungibile se non vi è certezza nel finanziamento.

Un terzo elemento da segnalare, comune agli indirizzi dei diversi governi succedutisi dal 2000 al 2007, è il **potenziamento dell'istruzione e della formazione fino al 18° anno di età**. Questo aspetto è stato realizzato in diversi modi (come si spiegherà più avanti), corrispondenti ai differenti orientamenti politici; tuttavia è emerso un obiettivo condiviso, ovvero quello di ridurre le immissioni immediate ed esclusive nel mondo del lavoro degli adolescenti.

Vale la pena infine ricordare che in Italia la scuola dell'infanzia costituisce parte integrante del sistema educativo nazionale.

Tale ordinamento di scuola è stato interessato da un processo di riforma nei suoi contenuti pedagogico-didattici con il DLGS 19 febbraio 2004, n. 59, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della L. 28 marzo 2003, n. 53*<sup>1</sup>. In virtù di questa norma vengono emanate dal Ministero le Indicazioni nazionali per i piani personalizzati delle attività educative nelle scuole dell'infanzia, con cui vengono individuati «i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le scuole dell'infanzia del Sistema nazionale di istruzione sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e alla formazione di qualità».

In questo documento si insiste in particolare sull'importanza del ruolo dei genitori, affermando che «la Scuola dell'Infanzia si propone come luogo di incontro, di partecipazione e di cooperazione delle famiglie, come spazio di impegno educativo per la comunità e come risorsa professionale specifica per assicurare a coloro che la frequentano la massima promozione possibile di tutte le capacità personali, promozione che si configura come diritto soggettivo di ogni bambino»<sup>2</sup>.

Ancora più recentemente sono state approvate con DM n. 6 del 31 luglio 2007 le *Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione*, con cui si è inteso recuperare la prospettiva curricolare anche per la scuola dell'infanzia. In questo ambito è stata ribadita la validità educativa della scuola dell'infanzia con la promozione di un'attenzione specifica per il contesto ecologico complessivo in cui essa opera.

Relativamente agli aspetti strutturali, occorre infine ricordare che nell'anno scolastico 2007/2008 il numero delle sezioni di scuola dell'infanzia è stato di 42.116, aumentando di 122 unità rispetto all'anno precedente.

La richiesta è maggiore nelle grandi città, dove possono esistere anche delle liste di attesa, quasi sempre però contenute dall'intervento dei Comuni e delle scuole private. L'obiettivo dei diversi governi che si sono succeduti è in ogni caso quello della generalizzazione, cui si è peraltro già pervenuti in parecchie aree delle regioni centrali e settentrio-

---

<sup>1</sup> Pubblicato sulla GU n. 51 del 2 marzo 2004.

<sup>2</sup> Le Indicazioni promuovono quindi l'introduzione del Portfolio individuale del bambino, che viene pensato come uno strumento importante per il riconoscimento della specificità di ogni bambino e per la valorizzazione delle singole storie personali. La realizzazione di un tale strumento documentario ha avuto come risultato positivo quello di valorizzare la competenza documentaria delle educatrici e di qualificare ulteriormente la professionalità di questa categoria di insegnanti.

Il Portfolio ha assunto anche un significato particolare relativamente all'attenzione che è stata posta verso il momento del passaggio dei bambini dalla scuola dell'infanzia alla scuola primaria, come viene giustamente sottolineato dalle medesime Indicazioni, le quali sostengono che «una particolare attenzione dovrà essere riservata dai docenti al passaggio dei bambini che sono stati loro affidati, sia dal nido o dall'ambiente familiare alla scuola dell'infanzia, sia dalla scuola dell'infanzia alla scuola primaria. Il principio della continuità educativa esige che questo passaggio sia ben monitorato e che i docenti, nell'anno precedente e in quello successivo, collaborino, in termini di scambio di informazioni, di progettazione e verifica di attività educative e didattiche, con la famiglia, con il personale che ha seguito i bambini negli asili nido e con i colleghi della scuola primaria, a partire dal coordinatore-tutor della classe prima».

Nello specifico pare anche opportuno rilevare che le Indicazioni riconoscono con forza – ed è elemento piacevolmente originale – il ruolo dell'asilo nido, richiamato in più occasioni nel corso del testo, fino a prevedere la possibilità di convenzioni tra enti locali e scuole per la gestione di sezioni di raccordo.

nali. Fanno eccezione diverse regioni meridionali, dove si assiste anche a un calo degli iscritti, dovuto a ragioni culturali ma ancora di più alla situazione economica<sup>3</sup>.

Le **azioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto della dispersione scolastica**, messe in atto dal Ministero dell'istruzione, in un'ottica di continuità con il passato, si sono sviluppate nella direzione di promuovere:

- il sistematico coinvolgimento di tutti gli attori chiave attraverso lo sviluppo di accordi e partenariati a livello nazionale, regionale e locale;
- il riconoscimento e la validazione dell'apprendimento non formale e informale;
- lo sviluppo di politiche e di sistemi di orientamento per tutta la vita ampiamente accessibili;
- lo sviluppo di percorsi differenziati di apprendimento e di ambienti aperti di apprendimento;
- l'uso integrato delle tecnologie (ICT) nei sistemi d'istruzione e formazione;
- l'attenzione privilegiata nelle attività educative ai gruppi svantaggiati e a rischio.

Tali obiettivi sono strettamente connessi alle politiche europee e, in particolare, alla Raccomandazione dell'OCSE del 17 aprile 2007 su abbandono scolastico ed equità dell'educazione.

Per comprendere a fondo le cifre e i dati che si riferiscono alla dispersione scolastica, bisogna brevemente richiamare le due dimensioni di analisi del fenomeno.

La prima dimensione è quella che fa riferimento al numero di drop-out rilevati nel corso dell'anno scolastico, cioè gli abbandoni veri e propri che si verificano in corso di anno scolastico. A questi sono da aggiungere anche il numero di ripetenti, i promossi con debito, i ritardi accumulati negli anni, i passaggi ad altri indirizzi, che costituiscono, comunque, una dispersione.

La seconda è quella più vicina all'indicatore europeo degli «*early school leavers*», costruito adoperando l'indagine «forze di lavoro» dell'ISTAT. Tale indicatore fa riferimento alla quota di giovani dai 18 ai 24 anni d'età che posseggono solo la licenza media e che sono fuori dal circuito d'istruzione e formazione.

Secondo la chiave di lettura europea, l'Italia registra miglioramenti già a partire dall'anno 2000. Se nel 2006 il 20,8 % dei ragazzi era fermo alla licenza media e non frequentava alcun corso di formazione, un lieve miglioramento è evidenziato dai dati del 2007, che fa diminuire la distanza dell'Italia dagli altri Paesi europei. Tuttavia, i dati rimangono critici in alcune regioni, specie in Campania (28,8%), Sicilia (26%), Puglia (23,9%).

La situazione nel Mezzogiorno è particolarmente critica, sebbene tale area del Paese sia destinataria di più iniziative, come i progetti per le aree a rischio e a forte processo migratorio, finanziati con le risorse finanziarie (€ 53.000.000 ad anno) di cui all'art. 9 del CCNL – Comparto scuola 2006-2009, e i progetti finanziati con le risorse dei fondi strutturali, destinate alla prevenzione e recupero della dispersione scolastica, nell'ambito del Programma operativo nazionale dedicato alla scuola del Mezzogiorno. Anche la nuova programmazione dei fondi strutturali europei per il periodo 2007-2013 continua a rivolgere attenzione a questo fenomeno. Infatti, il Quadro strategico nazionale (QSN) per la po-

---

<sup>3</sup> I bambini presenti nella scuola dell'infanzia nell'anno 2007/2008 assommano a 961.872, pari al 12,4% dell'intera popolazione scolastica. Gli insegnanti complessivamente impegnati sono 84.886. Le sezioni, come accennato, sono 42.116, ognuna delle quali accoglie mediamente 22,8 bambini, con differenze fra le diverse regioni, che vanno dal 24,8 della Toscana e il 24,7 della Lombardia al 19,7 della Calabria e al 20,2 della Sardegna e Basilicata.

litica regionale di sviluppo 2007-2013 considera l'istruzione una priorità della politica regionale unitaria e, per le regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), individua come obiettivo misurabile «l'innalzamento delle competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione».

La dimensione del fenomeno di abbandono, secondo la chiave di lettura nazionale è, invece, valutata in base al numero degli studenti che non hanno formalizzato in alcun modo alla scuola l'interruzione di frequenza. A ciò si aggiunga che la Legge finanziaria 2007 ha introdotto l'«obbligo d'istruzione» fino a 16 anni, assolvibile sia nel sistema d'istruzione sia nei percorsi triennali integrati attivati, a livello sperimentale, dalle Regioni in base ad accordi con lo Stato, che si concludono con qualifiche professionali di primo livello. Poiché esiste oggi una pluralità di percorsi, integrati tra istruzione e formazione, un'analisi esauriente della dispersione è possibile solo attraverso l'integrazione di tutte le fonti informative, cioè Ministero dell'istruzione e Regioni, come previsto dal DLGS n. 76/2005.

Gli ultimi dati, resi disponibili dall'Indagine effettuata dal Ministero presso tutte le scuole statali e non statali, riferiti all'a.s. 2006/2007, fanno rilevare un numero di dispersi pari a 2.791 ( pari allo 0,1%) nella scuola secondaria di I grado e di 44.664 ( pari all'1,6%) nella secondaria di II grado. Come per il passato, nella secondaria di secondo grado l'abbandono interessa prevalentemente il primo anno di corso. La dispersione, specie nelle scuole secondarie di secondo grado, è diffusa non solo nelle regioni del Mezzogiorno, già citate, caratterizzate da situazioni di disagio economico e sociale, ma anche nelle aree del Paese connotate da sistemi economico-produttivi più forti, il cui mercato del lavoro esercita una forte attrattiva. La Campania e la Sicilia sono le regioni dove il fenomeno dell'abbandono è più evidente, seguite da Puglia e Lombardia<sup>4</sup>.

Per superare la tradizionale frammentarietà che ha sempre contraddistinto le azioni mirate ad affrontare il fenomeno della dispersione scolastica, in data 11 marzo 2008 con il decreto dipartimentale n. 19 è stato istituito il Gruppo di lavoro interdirezionale per la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica (GLID).

Tale Gruppo, che ha compiti di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e valutazione degli interventi relativi alla dispersione scolastica, ha iniziato i lavori nell'ottica di superare le logiche frammentarie e aggiuntive e di porre in essere un «sistema integrato» di coordinamento a livello nazionale tra le Direzioni generali competenti in materia, al fine di realizzare una strategia di formazione che integri le diversità in una visione unitaria e integrata degli interventi a beneficio dello studente e della sua crescita personale e sociale<sup>5</sup>.

Vanno poi segnalate alcune delle misure specifiche contro la dispersione scolastica.

<sup>4</sup> Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Servizio Statistico: *La dispersione scolastica - i dati*, maggio 2008.

<sup>5</sup> In particolare il GLID sta curando la realizzazione delle seguenti azioni:

- ricostituzione dell'Osservatorio nazionale per la dispersione scolastica finalizzato a definire una strategia organica e unitaria per la prevenzione e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo;
- monitoraggio di tutte le azioni in atto attraverso specifiche azioni di conoscenza, lettura e verifica dei risultati delle stesse;
- percorsi di formazione mirata e specifica del personale docente sulle caratteristiche di una metodologia didattica efficace e attraente per gli studenti, in particolare sulla didattica laboratoriale;
- verifica della possibilità, sulla base di alcune esperienze territoriali in atto, di sperimentare un modello di anagrafe degli abbandoni, che tenga conto di quanti, pur essendo nella fascia dell'obbligo, sono fuori da ogni circuito di formazione. Tale sperimentazione dovrebbe vedere agire insieme l'USR del territorio, e gli enti locali nelle varie articolazioni: Regione, Provincia, Comuni.

In primo luogo va menzionata la previsione di fondi *ad hoc* per le **aree considerate a rischio** di dispersione: questa iniziativa è in atto dal 1999 e ha come riferimento normativo l'art. 9 del contratto nazionale (CCNL) del Comparto scuola, che viene rinnovato ogni tre anni. Le risorse sono vincolate all'implementazione di progetti nelle zone predefinite a livello di Governo centrale, il quale attribuisce i fondi agli uffici scolastici regionali che li distribuiscono tra le scuole, mentre le azioni concrete vengono concordate dalle singole realtà territoriali attraverso accordi con i sindacati. Il fondo prevede uno stanziamento complessivo di € 53.195.060 all'anno.

Oltre a queste, altre risorse sono dedicate in modo particolare al Meridione, dove il tasso di dispersione scolastica risulta più alto. Il Programma operativo nazionale **La scuola per lo sviluppo**, realizzato tra il 2000 e il 2006, ha previsto aree specifiche di azione sulla dispersione scolastica (Misura 3 «Prevenzione della dispersione scolastica», finanziata con il Fondo sociale europeo, e Misura 4 «Infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale», finanziata con il Fondo europeo di sviluppo regionale). I progetti realizzati sono stati 4.965, per un impegno di spesa complessiva di € 187.099.929,49. I centri risorse contro la dispersione scolastica, realizzati con la Misura 4, attualmente funzionanti sono 140. La spesa sostenuta è stata di € 31.350.310,52.

Per il 2007-2013, sempre nell'ambito di interventi rivolti al Mezzogiorno, sono previsti i programmi operativi nazionali *Competenze per lo sviluppo*, finanziato con il Fondo sociale europeo, e *Ambienti per l'apprendimento*, finanziato con il Fondo europeo di sviluppo regionale.

Questi programmi sono il risultato di una consistente attività di concertazione, coordinata dal Ministero dello sviluppo economico, con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e le altre amministrazioni centrali, con le Regioni, con le parti sociali e i rappresentanti del terzo settore. Oggetto della concertazione sono anche specifiche intese, in via di definizione, con le Regioni e con le amministrazioni centrali che permetteranno di ottimizzare la programmazione e di evitare sovrapposizioni nell'azione dei fondi.

Gli obiettivi attorno a cui ruotano i programmi sono volti a elevare e aumentare la diffusione di competenze e capacità di apprendimento di giovani e adulti e a rendere la scuola maggiormente attrattiva.

Si tratta di obiettivi che richiedono prioritariamente interventi su tutti quei fattori che, direttamente o indirettamente, influiscono sulla qualità e l'accessibilità del sistema, come l'apertura pomeridiana della scuola, la preparazione dei docenti, un'offerta formativa ampia, l'utilizzo di metodologie innovative, la presenza di laboratori nella scuola.

Un intervento volto a contrastare la dispersione scolastica derivata dalle malattie è la scuola in ospedale, divenuta in questi anni un'articolazione del sistema di istruzione e il servizio di istruzione domiciliare che riconosce ai minori malati, il diritto-dovere all'istruzione, anche a domicilio, al fine di facilitare il loro reinserimento nelle scuole di provenienza.

Ai fini di rendere flessibile l'organizzazione e la didattica, andando incontro alle esigenze dei minori che si dedicano a sport invernali agonistici, è stato firmato un accordo con la federazione sportiva del CONI (L. 166/2002) per lo sviluppo del progetto pilota triennale *Ski-college*, rivolto a nove istituti secondari dell'arco alpino e appenninico.

Esperienze significative sono state avviate anche con la promozione di attività «in strada», regolate dal Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione e il Ministero della solidarietà sociale nel 2000. Il progetto, denominato *La scuola in strada e nelle zone a rischio*, fa esplicito riferimento alla programmazione degli enti locali sostenuta dai fondi della L. 285/1997, volta alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Degni

di nota sono i programmi di «maestri di strada» che hanno riguardato le città di Napoli, Padova e Trento.

Proprio attraverso la citata L. 285/1997, sull'orientamento e il sostegno scolastico sono stati realizzati nel corso delle prime due triennali di progettazione (1997-1999 e 2000-2002) rispettivamente 187 e 117 progetti. Le aree di intervento hanno riguardato sia la costituzione di reti di ascolto, informazione e sensibilizzazione per giovani, famiglie e docenti, sia sostegno scolastico e tutoraggio, nonché attività di orientamento alla formazione e al lavoro. Molti dei progetti (la maggioranza di quelli del secondo triennio) hanno fatto esplicito riferimento al contenimento dell'evasione scolastica, obiettivo perseguito anche tramite l'accompagnamento all'inserimento lavorativo di adolescenti con percorsi scolastici difficili. A partire dalla terza triennale di programmazione 285, gli interventi non sono più monitorabili separatamente dall'insieme organico delle politiche locali per l'infanzia e l'adolescenza, che dal 2003 vengono finanziate con un fondo nazionale unico. Ciò non toglie che molte esperienze siano ancora in essere e che in alcuni casi siano entrate a regime.

Nella programmazione del Ministero vi è infine l'avvio di un modello di **rilevazione anagrafica** diretto a monitorare costantemente il fenomeno della dispersione, così da individuare prontamente situazioni di difficoltà sul territorio. In attuazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 4 del DLGS 76/2005, si sta realizzando un apposito accordo tra Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in sede di Conferenza unificata, per l'integrazione delle diverse anagrafi (dei residenti, degli iscritti alle scuole e alla formazione professionale e dei giovani in apprendistato) nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti<sup>6</sup>.

Il Ministero dell'istruzione collabora sotto l'aspetto della prevenzione alla dispersione scolastica con altri ministeri e istituzioni, anche non governative, che partecipano al **Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile**<sup>7</sup>, all'interno del quale si stanno definendo azioni congiunte che riguardano anche l'abbandono scolastico e la qualità dell'offerta formativa.

Nella consapevolezza che un efficace orientamento è prerequisito che può limitare il fenomeno della dispersione scolastica, il Governo impegna adeguate risorse per la formazione dei responsabili provinciali e regionali dell'orientamento. Anche recenti disposizioni normative hanno sancito che le attività di orientamento devono trovare adeguata collocazione all'interno dei Piani dell'offerta formativa dei diversi istituti scolastici.

---

<sup>6</sup> A questo proposito è utile ricordare che diverse sono le esperienze già maturate nei territori, a cura delle amministrazioni regionali. Si cita a titolo esemplificativo la Regione Emilia-Romagna, che dal 2006 ha attivato un servizio di anagrafe online che incrocia i dati delle banche dati di Obbligo formativo, Formazione professionale, Apprendistato con l'Anagrafe dei residenti. Il fine del progetto è proprio quello di contrastare la dispersione scolastica, individuando le scelte e i percorsi formativi dei ragazzi/e tra i 14 e i 17 anni, attraverso il monitoraggio della loro posizione in tre momenti dell'anno, così da rilevare coloro che risultano assenti. Il passo successivo consiste nell'attivazione dei centri provinciali per l'impiego che procedono a contattare i ragazzi/e interessati. Diverse sono le sperimentazioni messe in atto anche sul fronte della creazione di osservatori per l'anagrafe dell'obbligo formativo, a livello provinciale e regionale. Un'iniziativa in tal senso è stata avviata nella Regione Abruzzo negli anni 2000-2006 e implementata dalla Provincia de L'Aquila, nell'ambito di un programma condiviso con la Provincia di Genova, per la costituzione di un Osservatorio regionale dell'efficacia dei servizi di istruzione, con particolare riferimento alla mappatura del disagio scolastico. Anche in questo caso gli indicatori di successo scolastico rilevati (relativi a esiti, ritardi, abbandoni ed evasioni) vengono confrontati con i dati inerenti la natalità, la rete scolastica, la composizione di classi e alunni e altri, al fine di ricostruire l'andamento degli studenti nel loro ciclo di studi.

<sup>7</sup> Per un approfondimento di questo punto, si veda la Sezione VIII-8.3.

Rispetto alle azioni fin qui positivamente condotte si sta ricercando una maggiore sinergia con le associazioni produttive e imprenditoriali del territorio da sempre interessate a una efficace azione di orientamento.

I dati sulla dispersione annualmente rilevati dimostrano differenze anche significative fra le diverse regioni. La Direzione generale è impegnata nel monitoraggio dei fondi che contrattualmente sono assegnati alle zone “a rischio” per progetti che successivamente saranno attivati dalle scuole.

Rispetto alla formazione professionale, essa è stata per tutto il periodo considerato (2000-2007) al centro del dibattito sulla scuola, in particolare per quanto riguarda la suddivisione di **competenze tra Stato e Regioni** e la riqualificazione dei percorsi triennali di **formazione professionale**, così come dei percorsi quinquennali di formazione degli **istituti tecnici e professionali**.

Nel Governo in carica dal 2001 al 2006, la riforma della scuola prevedeva una sorta di “liceizzazione” di tutti i percorsi scolastici, per effetto della quale gli istituti tecnici diventavano licei tecnologici con indirizzi specifici. La riforma, che ha ribadito la competenza regionale sulla formazione professionale, ha dato forte risalto alla componente dell’esperienza pratico-lavorativa per tutti gli studenti, estendendo le opportunità di svolgere tirocini e stage, nonché di partecipare ai percorsi di alternanza scuola-lavoro.

Il nodo centrale della questione riguarda la validità a livello nazionale (ed europeo) del titolo conseguito al termine dei percorsi di formazione professionale gestiti a livello regionale, all’interno dei quali viene assolto il diritto dovere di istruzione e formazione. Un tentativo di regolamentare questo aspetto è venuto con il **DLGS n. 226 del 2005**, che disciplina i livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni sono chiamate a garantire in tema di istruzione e formazione professionale. Il decreto è rimasto però sospeso e in via transitoria continuano i **percorsi sperimentali di bienni integrati** che vedono l’affiancamento di docenti dei centri di formazione professionale e degli istituti secondari (per lo più tecnici), ai quali si ha accesso dopo il termine dell’obbligo scolastico (che si concludeva, fino al 2006, con la fine del primo ciclo di istruzione). Il tutto sulla base dell’Accordo quadro del 2003 sottoscritto in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città e autonomie locali.

La **L. 40 del 2007**, art. 13, ha riportato alla distinzione tra licei, istituti tecnici e istituti professionali. Per quanto riguarda i bienni integrati, si è prevista la loro prosecuzione per i primi anni di attuazione della riforma scolastica, durante i quali la loro frequenza consentirà all’alunno di assolvere l’obbligo scolastico (innalzato come si è detto fino ai 16 anni di età). In tale fase transitoria, al momento perdurante (ottobre 2008), l’obbligo di istruzione può essere validamente assolto anche mediante la frequenza di corsi di formazione professionale triennali attivati dalle Regioni sulla base di uno specifico protocollo di intesa stipulato nel 2003 in sede di Conferenza Stato-Regioni<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> La difficoltà di disciplinare la materia con una normativa unitaria, di chiara attuazione, soprattutto laddove coinvolge altri enti oltre allo Stato (Regioni), fa da specchio a quella che si è profilata come un problema sempre più emergente: ovvero il **calo consistente di iscrizioni** non solo nei Centri di formazione professionale regionale, ma anche negli Istituti tecnici e in quelli professionali. Questo processo è spiegabile sia con l’incertezza che i cambiamenti normativi hanno contribuito a creare sul futuro di questa tipologia di istituti, incertezza legata all’oggettiva difficoltà che si riscontra in quanto la materia attiene strettamente all’applicazione della **LC 18 ottobre 2001, n. 3** che ha modificato incisivamente la ripartizione dei compiti in materia di istruzione tra lo Stato e le Regioni. Il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca ha promosso i percorsi tecnici e professionali anche con l’ideazione di una brochure informativa rivolta a studenti e famiglie per le iscrizioni alle scuole superiori nell’anno scolastico 2008-2009, dove si segnalano le opportunità di lavoro e di prosecuzione negli studi che tali iter scolastico garantiscono.

L'orientamento è da sempre al centro dell'attenzione del Governo. Un'iniziativa organica in tal senso è stata messa in essere nel 2004 con l'elaborazione di un **Piano nazionale di orientamento**, che si proponeva di valorizzare le reti territoriali di soggetti a vario titolo coinvolte in questo ambito (scuole, famiglie, enti locali, mondo del lavoro e delle imprese, mondo del volontariato e dell'associazionismo), con il fine ultimo di sostenere le persone a prendere decisioni efficaci inerenti la loro vita.

Accanto ad esso, il **Comitato nazionale per l'orientamento** ha operato per la definizione delle linee di indirizzo per l'orientamento e la condivisione di linee metodologiche, organizzative e operative per lo sviluppo di azioni integrate di orientamento sul territorio e per la formazione del personale. I due progetti contenevano un piano di formazione per referenti e tutor per l'orientamento a livello regionale, al fine di rendere i docenti sempre più in grado di svolgere le loro funzioni in una prospettiva di scambio continuo con le reti territoriali.

L'orientamento alla scelta della scuola viene oggi attuato dagli istituti stessi attraverso giornate (*open day*) appositamente dedicate all'incontro con le famiglie e i possibili futuri iscritti, nel periodo tra novembre e dicembre di ogni anno.

Accanto a queste iniziative soprattutto informative, resta l'importante ruolo svolto, ancora una volta, dalla programmazione territoriale con i fondi 285 del 1997, che attraverso molteplici interventi si è focalizzata sull'accompagnamento dei giovani nelle importanti scelte relative agli studi, al lavoro, alle opportunità formative esistenti. Uno dei più importanti successi a tal proposito è stato ottenuto da servizi di **Informagiovani**, che si sono diffusi e consolidati in modo capillare nel territorio nazionale.

Nel trattare il tema del **rendimento scolastico**, è stata da tempo riconosciuta l'importanza di considerare da una parte l'apprendimento dei contenuti previsti nei curricula, dall'altra la questione del disagio a scuola.

In Italia la prima questione è rilevabile quantitativamente e qualitativamente dai risultati degli Studi PISA, che vedono i nostri studenti della scuola del secondo ciclo a livelli non proprio alti della classifica europea. Se il dato riportato da questa analisi fa certamente riflettere, è utile però ricordare che l'approccio considerato si rivela penalizzante nei sistemi scolastici in cui – come in quello italiano – i ragazzi non sono soliti svolgere test imposti secondo una struttura a risposte multiple chiuse.

Un altro elemento di rilevazione del rendimento è dato dal livello di diffusione dei **debiti formativi**. Rispetto a questo punto, si è constatato negli ultimi anni che non pochi ragazzi si “trascinano” debiti scolastici per tutto il ciclo di studi, con la conseguenza che le loro lacune rischiano di non venire mai colmate. Le iniziative connesse al recupero dei debiti formativi hanno coinvolto il 26,8% degli studenti che hanno riportato a giugno 2008 una sospensione di giudizio. Non sono stati ammessi alla classe successiva, nonostante i corsi attivati dalle scuole, il 6% degli studenti coinvolti, comportando un aumento del 2% rispetto al 2007 del numero degli studenti non ammessi alla classe successiva. Il 59,4% degli studenti italiani ha ottenuto, a giugno 2008, l'ammissione alla classe successiva. Detta percentuale sale all'83,8% considerando, a settembre 2008, l'esito dei corsi di recupero attivati con il DM 80 del 3 ottobre 2007 e con l'OM n. 92 del 5 novembre 2007. Sulla base del succitato decreto iniziative di recupero sono state attivate anche nel corso dell'anno scolastico nel momento in cui venivano rilevate carenze formative.

Un ulteriore nodo cruciale nella scuola italiana riguarda la differenziazione territoriale del rendimento degli alunni. Il diverso capitale sociale a disposizione dei ragazzi nelle

varie regioni influenza la loro capacità di apprendere, e si creano così disuguaglianze che ricalcano i diversi gradi di sviluppo sociale, culturale ed economico delle aree Nord, Centro e Sud del Paese. A questo proposito interventi come quelli citati sulle aree a rischio hanno l'obiettivo anche di ridurre queste disparità geografiche, sostenendo in modo mirato le zone più difficili.

Rispetto al **disagio a scuola**, si tratta di una tematica alla quale il Governo ha prestato particolare attenzione, ponendo l'accento su una delle molteplici dimensioni che questo vasto concetto implica. Oltre alla mancata riuscita nell'apprendimento e alla qualità di questo, vi è infatti un disagio di tipo relazionale che a volte ha diretta influenza anche sugli altri due aspetti citati, mentre in altri casi, pur non compromettendoli, può comunque avere effetti negativi di tipo psicologico e rispetto alla capacità del giovane di far fronte alle richieste del mondo esterno, correlate sempre più ad abilità di relazione. È stato perciò avviato il **Piano nazionale triennale per il benessere dello studente** (2007-2010), che ha come obiettivo quello di prevenire il disagio e promuovere il benessere globale della persona. Uno dei principi sostenuti dal programma è che «stare bene con se stessi e con gli altri è anche un modo per avere maggiori opportunità nella formazione, nel lavoro, nelle scelte della vita».

Si tratta di una prospettiva pedagogica che mette al centro la persona e attraverso la quale l'istruzione diventa educazione: dal 2000 a oggi il dibattito attorno a questo aspetto è stato ampio, ed è strettamente connesso alla visione di una scuola che sia anche luogo di apprendimento della convivenza civile e sociale.

A partire dall'anno 2000, un tema centrale è stato quello dell'**integrazione scolastica dei minori stranieri**, la cui presenza all'interno della scuola è in continuo aumento, configurandosi come dato ormai strutturale del sistema italiano dell'istruzione.

### **Minori stranieri a scuola<sup>9</sup>**

La presenza di stranieri nelle scuole italiane ha incrementato negli ultimi 10 anni la sua incidenza rispetto alla popolazione scolastica, passando, dal 1997/1998 al 2006/2007, dallo 0,8% al 5,6%.

Da poco più di 70 mila del 1997/1998, gli alunni con cittadinanza non italiana, 10 anni dopo, hanno superato il mezzo milione, con un tasso di crescita pari a sette. In particolare nel 2003/2004 l'incremento di popolazione straniera, intenso e costante, ha registrato un'ulteriore accelerazione, confermata negli anni successivi e fino ad oggi, con prospettive di sensibili sviluppi nel medio periodo. Si passa da una quasi insignificante incidenza media nazionale dello 0,8% del 1997/1998, equivalente a uno straniero ogni 125 alunni italiani, al 5,6% del 2006/2007, corrispondente a circa **uno straniero ogni 18 alunni italiani**. Tale incidenza è calcolata come media nazionale, ma fa registrare ben altri valori sul territorio nazionale, quale segno di un altro aspetto del fenomeno migratorio nel nostro Paese: la disforme distribuzione degli stranieri sul territorio.

Di grande attualità risulta il tema della presenza di alunni nomadi nella scuola italiana. Essi raggiungono le 12.342 unità con un incremento, nell'a.s. 2007-2008, del 4,3% rispetto all'anno scolastico precedente. Tali dati scaturiscono da una collaborazione tra il Ministero e l'Opera nomadi, con la quale è stato siglato un Protocollo d'intesa nell'anno

<sup>9</sup> Per i dati si veda l'allegato statistico.

2005. Più della metà degli alunni nomadi frequenta la scuola primaria, mentre soltanto l'1,5% accede alla scuola secondaria superiore. La regione con il maggior numero di studenti nomadi è il Lazio con 2.331 presenze. All'estremo opposto figura la Valle d'Aosta nella quale non si riscontra alcuna presenza di alunni nomadi.

Gli europei nel 1997 erano il 42,7% contro il 57,3% dei non europei; 10 anni dopo sfiorano il 50% (49,5%), confermando una tendenza a costituirsi come gruppo maggioritario, pur nella varia e ampia eterogeneità multiculturale dei migranti. Tra questi, spicca nettamente la situazione della Romania.

Con riferimento ai diversi **settori scolastici**, è la scuola primaria ad avere la maggiore incidenza straniera, con il 7,7% di alunni con cittadinanza non italiana all'interno della popolazione scolastica presente. Nel settore statale si registra in assoluto l'incidenza più elevata (7,1%), con un alunno straniero ogni 14. Con un'incidenza di poco superiore (7,3%) segue la scuola secondaria di I grado, mentre la scuola dell'infanzia ha un'incidenza del 6,7%.

Queste tre incidenze medie, piuttosto elevate rispetto a quella che si registra negli istituti di istruzione secondaria di II grado (4,3%), confermano ancora una volta una concentrazione di presenze straniere nei settori iniziali del sistema di istruzione, a riprova della natura "giovane" e in espansione del fenomeno migratorio.

Si può rilevare una differenza nelle diverse **aree geografiche**: al Nord la maggiore incidenza straniera si ha nella scuola primaria (segno, forse, di un'immigrazione più giovane e anche di seconda generazione), mentre al Centro e nel Mezzogiorno la maggiore incidenza si registra nella scuola secondaria di I grado (segno, probabilmente, di una leva straniera più anziana e di prima generazione).

È interessante rilevare come, rispetto alla media nazionale generale che registra un tasso di presenza straniera pari al 5,6%, nel Nord-est per la scuola primaria nel primo anno di corso l'incidenza media ha un tasso più che doppio (11,7%), a riprova della presenza straniera in tale area geografica.

Anche nella **scuola secondaria superiore** le articolazioni della presenza straniera per anno di corso e per territorio seguono l'andamento sopra richiamato ma si può rilevare che nelle regioni settentrionali la maggiore incidenza si registra negli istituti tecnici e professionali, mentre nelle regioni centrali la maggior incidenza si registra nell'istruzione classica, scientifica, magistrale e artistica.

Il dato dell'area settentrionale probabilmente dipende da una maggiore attrattiva del mondo produttivo ed economico del territorio, che spinge gli studenti stranieri verso una formazione-istruzione funzionale all'immediata occupazione. Per contro, il dato dell'area centrale, che vede in una situazione di sostanziale equilibrio la presenza di studenti stranieri nei diversi settori della secondaria, rispecchia una maggiore diffusione dell'istruzione liceale in conformità a quanto si verifica per la popolazione scolastica complessivamente considerata.

A confermare che nel decennio considerato il processo migratorio ha avuto una tendenza a trasformarsi da fenomeno congiunturale a fatto strutturale e assestato è proprio l'andamento della **scolarizzazione negli istituti superiori**.

Complessivamente, in termini di dati assoluti, gli alunni stranieri, passando dagli 85.522 del 1998 ai 574.133 del 2007, sono aumentati di circa sei volte. Rispetto a questo andamento pressoché omogeneo per le scuole di tutti i gradi, fanno eccezione, ancora una volta, gli istituti di istruzione secondaria di II grado, nei quali il numero assoluto degli studenti stranieri è aumentato di ben 12 volte (da 8.910 nel 1998 a 102.829 nel 2007).

In tutti i settori scolastici l'aumento di incidenza percentuale relativa, ovvero rispetto alla popolazione scolastica complessiva, è stato continuo e costante per tutti gli anni del decennio considerato. Nella scuola dell'infanzia l'incidenza è passata dall'1,3% al 6,7%, con un incremento superiore di quattro volte il valore iniziale; anche nella scuola primaria, dove al termine del decennio si è raggiunta l'incidenza media più elevata tra i diversi settori scolastici (7,7%), l'aumento è stato superiore di quattro volte al valore iniziale, mentre nella scuola secondaria di I grado l'incidenza percentuale ha subito un incremento più sensibile (quattro volte e mezzo il valore iniziale). Negli istituti di II grado l'aumento di incidenza, sempre rispetto al totale della popolazione scolastica, è stato quasi di dieci volte superiore (da 0,4% nel 1998 al 3,8% nel 2007).

La popolazione scolastica straniera, iscritta per l'anno 2007/2008 alle scuole di ogni ordine e grado, tende ad avvicinarsi, per quantità complessiva, ai livelli di scolarizzazione della popolazione italiana, anche se si ha ragione di ritenere che alcune migliaia di ragazzi stranieri non si avvalgono tuttora dell'offerta di istruzione.

L'analisi degli iscritti stranieri alla scuola secondaria di II grado per tipo di scuola fa emergere il diverso peso della loro presenza nelle varie tipologie scolastiche. Negli istituti professionali essi, infatti, rappresentano l'8,7% del totale degli studenti, mentre negli istituti tecnici raggiungono il 4,8%. Modesta la presenza nei licei classici e scientifici, con una incidenza sul totale degli iscritti, rispettivamente, dell'1,4% e dell'1,9%.

Per quanto riguarda il **tasso di successo scolastico**, misurato qui solo in termini di promozioni e bocciature, nella scuola primaria gli alunni con cittadinanza non italiana non conseguono l'ammissione nel 3,6% dei casi, contro l'1% degli italiani. Nella scuola secondaria di I grado, dove l'insuccesso degli alunni italiani è contenuto a un tasso quasi fisiologico (2,7% del totale), per gli studenti stranieri il tasso di insuccesso sfiora quasi il 10% (tre volte e più di quello degli italiani), costituendo non soltanto elemento concreto e sensibile del divario esistente, ma anche una spia preoccupante di un diffuso livello di insuccesso che non può non avere riflessi sul proseguimento del percorso scolastico.

Il sensibile divario di successo tra italiani e stranieri che già si registra nel primo ciclo di istruzione richiama a interventi strutturali di prevenzione e sostegno anche in ragione del fatto che esso tende ad aumentare negli ultimi anni.

La situazione complessiva degli istituti di istruzione secondaria superiore, senza riferimento alle diverse tipologie e indirizzi, registra un livello di insuccesso degli studenti stranieri che è doppio di quello degli italiani (28% di non ammessi tra i primi, 13,6% tra i secondi), al punto che il divario finale è di 14,4 punti percentuali. Si tratta di una differenza che accentua ulteriormente e in termini preoccupanti lo scarto registrato nelle scuole del primo ciclo di istruzione.

Sono gli istituti professionali a far registrare i livelli peggiori, con un tasso di promozione pari a poco più di due studenti promossi su tre scrutinati. In questo tipo di scuola il divario nel successo finale è di oltre nove punti percentuali.

Nei licei si registra per gli studenti con cittadinanza non italiana la più alta percentuale di ammissioni alla classe successiva (80,3%) rispetto agli altri tipi di istituto. Tuttavia è sempre nei licei che si trova il maggiore divario nel successo rispetto agli studenti italiani (12,3%). Il minor divario nella percentuale di ammessi alla classe successiva, tra italiani e stranieri, si ha negli istituti d'arte e nei licei artistici ("solamente" 8,9%).

È stata attivata una **formazione mirata e specifica per insegnanti** in scuole a forte presenza di alunni stranieri.

In particolare sono stati avviati moduli di formazione di primo e secondo livello per l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua ad alunni stranieri e per la valorizzazione

ne della lingua d'origine. Il programma di formazione denominato *Italiano L2. Lingua di contatto, lingua di cultura*, è stato coordinato dalla Direzione generale per il personale in collaborazione con gli uffici scolastici regionali e con le università.

Il programma ha coinvolto 1000 insegnanti distribuiti in tutte le regioni. In questa fase il programma sta proseguendo nelle regioni a più elevata concentrazione di alunni stranieri, Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio ed è gestito, in modo autonomo, dai rispettivi Uffici scolastici regionali.

È in fase di avvio un programma di formazione degli insegnanti che sono in classi con alunni rom, in collaborazione con gli Uffici scolastici regionali e con le associazioni rappresentative delle diverse comunità rom e sinti. Il programma si inserisce in un più ampio Piano nazionale di scolarizzazione dei minori rom e sinti.

Allo stesso tempo è stata avviata una **formazione per i dirigenti scolastici** mirata ad accrescere specifiche competenze gestionali sia all'interno della scuola (organizzazione del personale, dispositivi di accoglienza e di promozione dell'inclusione, laboratori linguistici e insegnanti facilitatori) sia esterne alla scuola (rapporti con le altre istituzioni, con le associazioni, con figure di mediazione interculturale, con il settore del privato sociale e del volontariato).

Sono stati organizzati seminari di formazione, a partire dai dirigenti di scuole a forte concentrazione di alunni stranieri, a Rimini (maggio 2007), Torino (novembre 2007), Milano (aprile 2008), con particolare attenzione alla formazione dei neodirigenti.

È in fase di preparazione un proseguimento dell'azione di formazione dei dirigenti nella Regione Veneto in collaborazione con il corrispondente ufficio scolastico.

Tra gli altri **strumenti volti a promuovere l'integrazione degli alunni stranieri**, va ricordata la Prima commissione interculturale creata alla fine degli anni Novanta. Questa azione è stata ripresa dal successivo Ministro dell'istruzione con l'avvio nel giugno del 2004 dell'Ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri presso la Direzione generale per lo studente. L'Ufficio ha il compito di sostenere, potenziare e coordinare gli interventi a sostegno dell'accoglienza e dell'integrazione, e si avvale della collaborazione e del supporto di un apposito Gruppo di lavoro, composto da docenti e dirigenti scolastici, da dirigenti del Ministero, da rappresentanti di istituzioni scientifiche, università e associazioni, con un interscambio continuo allo scopo di dare evidenza alle istanze e alle esigenze del territorio.

Forte attenzione è stata inoltre posta al diritto all'istruzione e formazione anche per minori non in possesso di permesso di soggiorno e per un loro inserimento in classi corrispondenti alla loro età anagrafica.

Nel corso dell'ultima legislatura è stato costituito, nel dicembre 2006, l'**Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri**. L'osservatorio, composto di un comitato tecnico e di uno scientifico, di cui fanno parte docenti di diverse discipline ed esperti nel campo della mediazione culturale, ha rilevato, con visite sul campo, la situazione dell'integrazione di bambini e adolescenti immigrati all'interno delle scuole italiane. L'Osservatorio ha inoltre elaborato nell'ottobre 2007 un documento di sintesi dei principi guida di tali processi (*La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*). I fondamenti su cui si basa l'azione delle scuole, sostenuta dal Governo, sono quattro: l'universalismo come criterio di riconoscimento dei diritti dei minori, ovvero il diritto di ogni bambino all'istruzione e le pari opportunità di accesso, orientamento e riuscita scolastica; la scuola comune, ovvero la non separazione in classi differenziate; la valorizzazione della persona in relazione con l'altro; la prospettiva interculturale quale ottica da declinare nelle varie discipline scolastiche.

Tre sono inoltre le linee di intervento concreto avviate e che il Governo intende sostenere: la formazione degli insegnanti di italiano come seconda lingua, l'attuazione di percorsi di insegnamento della stessa, la formazione degli insegnanti che operano con bambini delle comunità zingare.

Va segnalato inoltre che la circolare ministeriale n. 96 del 14 novembre 2007 ha ripartito il fondo ex articolo 9 del CCNL (già citato al punto precedente) rivedendo i parametri relativi alle aree a rischio e a forte processo migratorio.

L'art. 1, comma 1267 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) ha previsto l'istituzione presso il Ministero della solidarietà sociale di un fondo denominato «Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati», destinato a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari. Al fondo in questione è stata assegnata la somma di € 50.000.000,00, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Il successivo comma 1268 stabilisce che gli atti e i provvedimenti concernenti l'utilizzazione del fondo in parola sono adottati dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità. In attuazione di tali disposizioni, con la direttiva sottoscritta dai Ministri competenti in data 3.8.2007, sono stati individuati le aree prioritarie di intervento, gli obiettivi generali, le linee di attività finanziabili, i destinatari degli interventi, le tipologie dei soggetti proponenti e la ripartizione delle risorse finanziarie.

L'attenzione per le generazioni più giovani di immigrati ha trovato un significativo riscontro nella promozione, attraverso il fondo per l'inclusione sociale, di interventi, specificamente diretti a facilitare i percorsi di inserimento e di orientamento scolastico degli alunni stranieri e/o agevolare il rapporto tra le famiglie e le istituzioni scolastiche. In tale contesto, maturato e sviluppato in stretta collaborazione con il Ministero della pubblica istruzione, sono state promosse, sostenute dal partenariato con una singola istituzione scolastica o con reti di scuole, varie tipologie di azioni:

- a) interventi di accoglienza/assistenza degli alunni stranieri, con priorità per quelli di recente immigrazione, anche attraverso l'impiego di mediatori culturali, per favorire il positivo inserimento e orientamento nel percorso scolastico;
- b) interventi volti all'insegnamento dell'italiano seconda lingua agli alunni stranieri, con priorità agli alunni di recente immigrazione<sup>10</sup>;
- c) interventi che coinvolgono i genitori e le famiglie migranti nelle attività della scuola e nell'orientamento scolastico degli alunni stranieri, con priorità per quelli di recente immigrazione, capaci di favorire il dialogo interculturale tra alunni italiani e stranieri e le rispettive famiglie;
- d) interventi di sensibilizzazione finalizzati al contrasto dei fenomeni discriminatori, di bullismo e di razzismo nonché al rispetto delle diversità e al dialogo interculturale tra famiglie italiane e straniere.

Le risorse complessivamente messe a disposizione dal fondo inclusione sociale ammontano ad € 2.556.000,00 (di cui € 941.551,93 per interventi a favore di alunni rom): sono stati finanziati nell'anno 2007 (a fronte di complessive 76 proposte, di cui sette per alunni rom) complessivi 30 progetti, distribuiti su tutto il territorio nazionale, presentati da enti del terzo settore (di cui cinque per alunni rom), per una spesa complessiva di € 2.555.565,76 (di cui € 941.551,93 per interventi a favore di alunni rom).

---

<sup>10</sup> Con l'espressione "alunni stranieri di recente immigrazione" si intendono coloro che sono risultati iscritti nelle scuole a partire dall'anno scolastico 2006/2007.

## Minori disabili

Alla fine degli anni Settanta, il Governo italiano ha adottato un modello scolastico inclusivo, varando le premesse legislative per l'integrazione degli **alunni con disabilità**. Proprio nel 2007 è infatti caduto il trentennale della L. 517 del 4 agosto 1977, caposaldo dell'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, per celebrare la quale sono state promosse iniziative di sensibilizzazione in tutto il territorio<sup>11</sup>.

Dal 1996 è operante l'Osservatorio nazionale per l'integrazione delle persone disabili, composto di un comitato tecnico e di un comitato scientifico, di cui fanno parte docenti universitari di diverse discipline ed esperti nel settore, e di una consulta delle associazioni, che raccoglie le sigle nazionali dell'associazionismo italiano per la disabilità. L'Osservatorio ha compiti consultivi e rappresenta inoltre il punto di convergenza fra le richieste del territorio e l'amministrazione.

L'azione a favore degli alunni con disabilità si estende su due fronti: quello dell'incremento delle opportunità di apprendimento nella prospettiva dell'autonomia e quello della diffusione di una cultura dell'inclusione nella scuola, attenta e rispettosa della diversità.

Tali finalità sono perseguite attraverso alcuni progetti di rilievo nazionale.

Il progetto *Nuove tecnologie e disabilità*, avviato nel 2005, promuove l'apprendimento e l'autonomia nello svolgimento dei compiti scolastici tramite le tecnologie informatiche. La complessa articolazione del progetto ha stabilito, fra l'altro, la costituzione di più di 90 centri di supporto territoriale, poli tecnologici che, collocati nelle scuole e diffusi equamente sul territorio nazionale, dispongono di ausili tecnologici e di competenze professionali per l'impiego delle tecnologie da parte degli alunni con disabilità. Il progetto offre inoltre significative risorse elettroniche ai docenti di sostegno: software, buone pratiche, percorsi didattici per distinte disabilità, consulenza online sugli ausili tecnologici. Ha previsto inoltre la pubblicazione di un bando per la produzione di software innovativi, poi diffusi a titolo gratuito, con ciò rappresentando un'importante occasione di ricerca in un campo poco frequentato dagli investimenti privati.

Il progetto *I care*, avviato nel 2007, scaturisce invece dalla constatazione che il processo di integrazione può ormai dirsi concluso per le componenti legislative e organiz-

---

<sup>11</sup> La L. 517/1977 ha emancipato gli alunni disabili dalle classi speciali e ha garantito loro il diritto allo studio attraverso l'istituzione del docente di sostegno, specializzato in strategie didattiche mirate. Accordi con i Comuni e le province assicurano inoltre che l'alunno con disabilità possa effettivamente godere del diritto allo studio, garantendo il trasporto da casa a scuola e fornendo alla scuola specifiche figure professionali, che non hanno funzioni didattiche come i docenti di sostegno, ma di accompagnamento o di cura igienico-sanitaria.

La complessa e variegata normativa che segue l'istituzione dell'integrazione scolastica sfocia in un'importante legge quadro, la L. 104/1992, che regola le modalità di certificazione e di integrazione scolastica, disponendo il ricorso ad una progettazione didattica individualizzata sulla base del deficit funzionale dell'alunno.

A incremento delle attività svolte dal docente di sostegno, la L. 440/1997 ha disposto che annualmente vengano messi a disposizione dei fondi per il potenziamento dell'offerta formativa a favore, fra gli altri, degli alunni con disabilità. Molti sono stati i progetti che le istituzioni scolastiche, singolarmente o in rete, hanno messo in atto attingendo risorse da detti fondi. Tali progetti riguardano lo sviluppo delle potenzialità residue dell'alunno con disabilità e sono realizzati in orario scolastico o extrascolastico, rappresentando un importante incremento all'attività didattica che l'alunno svolge con il docente di sostegno. Infatti, è possibile perseguire alcune finalità specifiche dell'educazione-riabilitazione degli alunni con disabilità solamente per mezzo di attività, generalmente laboratoriali, adeguatamente finalizzate. A tali fondi fa capo, inoltre, parte della formazione del personale specializzato che costituisce un pilastro importante su cui si regge la qualità dell'integrazione scolastica: la didattica dedicata agli alunni con disabilità comporta infatti competenze specifiche e approfondite, fondate su saperi in continua trasformazione.

zative, ma non per quelle relazionali e affettive. Infatti, fino a quando la comunità scolastica, alunni, docenti e personale amministrativo, non interiorizza il rispetto per la diversità e non modula i suoi comportamenti affettivi sul principio dell'accoglienza, l'integrazione degli alunni con disabilità nella scuola resterà una questione aperta. Il progetto opera attraverso la metodologia della ricerca-azione e promuove una riflessione sulle pratiche, relazionali, organizzative e didattiche, attuate nei rapporti con gli alunni con disabilità.

Il progetto E-inclusion ha promosso la diffusione delle nuove tecnologie nelle aree meridionali del Paese, assegnando alle scuole risorse hardware che sono state utilizzate per le attività di integrazione scolastica degli alunni con disabilità.

Si ricorda anche che nel corso dell'ultima legislatura sono stati messi a ruolo circa 30 mila insegnanti che si occupano del sostegno di minori portatori di handicap e/o con difficoltà di apprendimento.

L'Italia presta particolare attenzione, anche a norma della specifica L. 517/1977, all'integrazione scolastica dei minori disabili mediante il loro inserimento nelle classi ordinarie e con l'ausilio di specifici docenti specializzati nel sostegno dei disabili stessi nell'ottica che lo stesso docente costituisca supporto allo svolgimento dell'attività di insegnamento affidata ai titolari delle discipline curriculari. Come ricordato con le tabelle inserite in premessa, nell'anno scolastico 2007-2008 gli alunni diversamente abili integrati nella scuola italiana ammontano a 174.547, nelle scuole statali, e a 14.166 negli istituti paritari, per un totale di 188.713 unità. Per le attività di sostegno nelle sole scuole statali operano 90.889 docenti di sostegno, con un rapporto medio nazionale docente – alunno diversamente abile pari a 1,92.

### **Minori e giovani sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile**

L'istruzione, oltre a costituire un diritto costituzionalmente garantito, rappresenta un elemento fondamentale del **trattamento** (art. 15 L. 354/1975) e, in generale, degli **interventi di giustizia minorile posti in essere nei confronti dei minori e dei giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile**. I principi che orientano l'organizzazione delle attività scolastiche realizzate a favore dell'utenza penale minorile riguardano innanzitutto il diritto/dovere allo studio; secondo quanto disposto dal DL 76/2005 e dalla L. 296/2006, che prevede che l'istruzione debba essere impartita obbligatoriamente per almeno 10 anni e che pertanto l'età per l'accesso al lavoro è conseguentemente elevata da 15 a 16 anni. I minori sottoposti a procedimento penale sono una realtà che prima di configurarsi come devianza penale si presenta come devianza sociale, in particolare l'abbandono scolastico è uno dei fenomeni più evidenti e sintomatici dell'esclusione da un diritto di cittadinanza fondamentale. Inoltre l'applicazione della normativa sul processo penale minorile segue, tra gli altri, i principi della finalità educativa e responsabilizzante che richiedono la formulazione di progetti educativi per il singolo minore che contengano prescrizioni di comportamento, impegni sul piano scolastico e sulle attività formative, adesione e responsabilità nella realizzazione del progetto da parte del minore. Pertanto l'impegno a costruire progetti adeguati richiede a livello operativo che le istituzioni competenti nei diversi settori, giustizia, istruzione, formazione professionale, lavoro e politiche sociali diano il loro contributo specifico per dare un contenuto qualificato nella definizione delle attività e degli interventi previsti dai progetti i cui elementi di interesse riguardano sempre le aree di competenza dell'istruzione, della socializzazione, della for-

mazione. La Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari del Dipartimento giustizia minorile ha siglato con la Direzione generale del Ministero dell'istruzione un protocollo d'intesa per stabilire gli impegni per lo sviluppo di un sistema integrato di istruzione e formazione professionale a favore dei minori sottoposti a provvedimenti penali, per consentire la prosecuzione dei percorsi integrati di istruzione e formativi anche dopo il termine della misura penale.

Al fine di predisporre le misure più idonee per la prevenzione del **bullismo e delle altre forme di violenza nelle scuole e per il pieno coinvolgimento dei bambini nello sviluppo e nell'attuazione di queste misure**, in data 5 febbraio 2006 è stata adottata una specifica direttiva ministeriale avente a oggetto *Linee di indirizzo generali e azioni a livello nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo* con la quale sono state avviate alcune rilevanti iniziative:

- una campagna di comunicazione diversificata per le varie tipologie di scuole;
- l'attivazione di un numero verde presso il Ministero per raccogliere segnalazioni su atti di bullismo e offrire consulenza alle scuole e alle famiglie sugli interventi possibili;
- l'istituzione di osservatori regionali, attraverso lo stanziamento di fondi appositi presso gli uffici scolastici regionali, con il compito di lavorare in stretta collaborazione con le istituzioni locali per la realizzazione di attività e per la valorizzazione del patrimonio di buone pratiche e di competenze che si sono sviluppate nel territorio. Garantiscono inoltre la rilevazione e il monitoraggio costante del fenomeno, il collegamento con le diverse istituzioni che si occupano di educazione alla legalità e la verifica delle attività svolte dai vari soggetti. Curano e favoriscono infine la promozione e il monitoraggio dei percorsi di informazione e aggiornamento destinati alle diverse componenti della comunità scolastica;
- la creazione di un sito Internet, [www.smontailbullo.it](http://www.smontailbullo.it), quale punto di raccordo, di raccolta e divulgazione delle informazioni utili provenienti dagli osservatori e dagli operatori del numero verde, nonché una vetrina per le azioni e le campagne promosse dalle scuole;
- la promozione di azioni tese ad educare gli studenti sul corretto utilizzo della rete Internet e delle nuove tecnologie, con particolare attenzione all'acquisizione di un utilizzo critico e competente degli strumenti di comunicazione e di intrattenimento e all'esigenza di far acquisire agli studenti il significato e il rispetto del diritto alla privacy propria e altrui;
- è stata avviata inoltre una campagna di comunicazione volta a sensibilizzare i genitori alla scelta dei videogiochi ponendo attenzione alla classificazione PEGI, il codice di autoregolamentazione adottato su scala europea dalle ditte produttrici di videogame;
- in collaborazione con il Ministero delle comunicazioni e il Comitato TV e minori sono state studiate infine delle iniziative informative sul codice Internet e minori e un tavolo con le emittenti televisive e le principali case di produzione cinematografiche e televisive per contenere il fenomeno della violenza in TV e offrire occasioni di riflessione e discussione;
- sulla base delle indicazioni della Commissione si è poi provveduto a produrre lo spot *Contro il branco facciamo gruppo* in onda su MTV.

Il Ministero della pubblica istruzione ha, infine, predisposto due atti di indirizzo rivolti a tutte le istituzioni scolastiche autonome sull'uso dei cellulari a scuola (circolare prot. n. 30/DIP./Segr. del 15 marzo 2007) e sugli aspetti connessi al rispetto della normativa vigente in materia di tutela della *privacy* (direttiva ministeriale n. 104 del 30 novembre 2007).

Il Governo italiano ha di recente lanciato la campagna *Smonta il bullo* con la creazione, fin dal 2007, di un sito web dedicato, all'interno del quale è possibile segnalare i casi di bullismo e far circolare notizie sulle campagne locali avviate da istituzioni scolastiche ed enti per sensibilizzare sul tema. È stato inoltre dato sostegno alla costituzione di **Osservatori provinciali e regionali sul bullismo**, su iniziativa degli Uffici scolastici competenti ai diversi livelli territoriali. In alcuni casi, il focus è stato allargato al tema del disagio scolastico.

È infatti in una prospettiva più ampia, che si ponga in modo propositivo e non solo "contro" un determinato fenomeno, che si è caratterizzato lo stesso operato del Ministero rispetto al come i ragazzi e le ragazze, i bambini e le bambine, oggi vivono l'ambiente della scuola. Le misure prese per affrontare il disagio a scuola, e promuovere dunque l'agio, come il forte focus posto sul *ben-essere*, hanno tutte un legame ed effetti a caduta sulla prevenzione della violenza in classe tra pari.

Con l'entrata in vigore del DPR 21 novembre 2007, n. 235, a decorrere dal 2 gennaio 2008, sono stati modificati gli articoli 4 e 5 del DPR 24 giugno 1998, n. 249, *Statuto delle studentesse e degli studenti*.

Le recenti modifiche consentono alle scuole di sanzionare con maggiore rigore e severità rispetto al passato i casi più gravi di violenza e di bullismo degli studenti. Secondo un principio di proporzionalità tra la sanzione irrogabile e l'infrazione disciplinare commessa, si possono adottare nuovi provvedimenti disciplinari, particolarmente rigorosi, di fronte a comportamenti riprovevoli e connotati da un altissimo grado di disvalore sociale.

In particolare:

- verso gli studenti che commettano, all'interno della scuola, fatti di rilevanza penale che violano la dignità e il rispetto della persona umana o che mettano in pericolo l'incolumità delle persone sarà possibile irrogare una sanzione di allontanamento dello studente anche per un periodo superiore ai 15 giorni;
- verso gli studenti che tengano i comportamenti di cui al punto 1), nelle ipotesi in cui si sia anche in presenza di casi di recidiva, di atti di violenza grave, o comunque connotati da una particolare gravità tale da ingenerare un elevato allarme sociale, sarà possibile disporre l'allontanamento dello studente fino al termine delle lezioni;
- nei casi gravissimi, sarà possibile disporre l'esclusione dello studente dallo scrutinio finale o la non ammissione all'esame di Stato conclusivo.

Tali sanzioni potranno essere irrogate soltanto dopo che la scuola abbia verificato la sussistenza di elementi concreti e precisi dai quali si evinca la responsabilità disciplinare dello studente.

Verso gli studenti che commettano infrazioni disciplinari meno gravi, che devono essere appositamente definite dai regolamenti di istituto delle singole istituzioni scolastiche, continua ad applicarsi la normativa precedente: allontanamento dalla comunità scolastica per periodi non superiori a 15 giorni, sanzioni educative di carattere riparatorio che prevedano attività di natura sociale o culturale e, in generale, a vantaggio della comunità scolastica. Quest'ultima tipologia di sanzioni deve accompagnare anche le sanzioni previste per le ipotesi più gravi elencate nei tre punti precedenti. Si pensi, ad esempio, alla pulizia delle aule o ad attività di piccole manutenzioni, allo svolgimento di attività di volontariato nell'ambito della comunità scolastica o alla frequentazione di specifici corsi di formazione su tematiche di rilevanza sociale o culturale, alla richiesta di produrre elaborati (composizioni scritte o artistiche) che inducano lo studente a uno sforzo di riflessione e di rielaborazione di episodi verificatisi nella scuola...

Sono state inoltre introdotte delle modifiche nel sistema di impugnazione dei provvedimenti disciplinari al fine di garantire, da un lato, il “diritto di difesa” degli studenti e, dall'altro, la necessaria snellezza e rapidità del procedimento.

Un'altra novità è l'introduzione del «Patto educativo di corresponsabilità» tra scuola, famiglie e studenti al fine di rendere effettiva la piena partecipazione dei genitori. Con questo strumento le famiglie, nell'ambito di una definizione più dettagliata e condivisa dei diritti e dei doveri dei genitori verso la scuola, si assumono l'impegno di rispondere direttamente dell'operato dei propri figli quando violino i doveri sanciti dal regolamento di istituto e dallo Statuto degli studenti.

Si prevede infine l'obbligo per le scuole di porre in essere, entro le prime due settimane di inizio delle attività didattiche, iniziative idonee ad assicurare l'accoglienza dei nuovi studenti, nonché la presentazione e la condivisione del piano dell'offerta formativa, del regolamento di istituto e dello stesso Patto educativo di corresponsabilità.

Il bullismo e le diverse forme di violenza e di sopraffazione sono affrontati anche attraverso la promozione dell'educazione alla legalità.

Dall'ottobre 2006 è stato avviato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca il primo **Piano nazionale sull'educazione alla legalità e alla lotta alla mafia**. Il primo passo è stato l'insediamento, nella sede del Ministero, del Comitato nazionale scuola e legalità – presieduto dal Ministro –, del quale fanno parte personalità che a vario titolo affrontano questi temi (dal capo della Polizia, al procuratore nazionale antimafia, ai vertici di Carabinieri e Guardia di finanza, ai rappresentanti dell'associazionismo, del corpo docente e dei ragazzi). Il Piano prevede di raggiungere gli obiettivi di educazione mediante azioni didattiche e testimonianze e la creazione di reti di contatto e collaborazione tra esperienze territoriali positive e istituzioni nei territori più colpiti da fenomeni mafiosi e criminali.

Sempre in tema di legalità sono attivi sul territorio nazionale diversi centri studi che si propongono attraverso un lavoro di analisi e documentazione di sostenere l'azione delle scuole e delle comunità locali nell'opera di intervento educativo e preventivo<sup>12</sup>.

Alla legalità è correlata la questione dell'**educazione alla convivenza**, che guarda alla presa in carico da parte della scuola della formazione dell'alunno come cittadino di una società globalizzata, dove la diversità diventa terreno di ricchezza e confronto anche critico ma non ostile. Questi due percorsi sono centrati sul rispetto delle regole sociali, della

---

<sup>12</sup> A questo riguardo si segnalano, a titolo esemplificativo, le seguenti esperienze:

- Centro studi per l'educazione alla legalità dell'Università cattolica del Sacro Cuore di Brescia, istituito nel 2002. Nel 2005 il Centro studi ha avviato all'interno delle scuole primarie e secondarie di I e II grado (statali e paritarie) della città di Brescia un'indagine finalizzata al censimento delle iniziative e dei progetti educativo-didattici svolti sul tema nel periodo 2000-2005.
- Centro di documentazione Cultura della legalità democratica, attivato nell'ottobre 1994 e che attualmente opera in attuazione della LR Toscana n. 11 del 10 marzo 1999, *Provvedimenti a favore delle scuole, delle università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti*. Il Centro è una struttura pubblica di raccolta, produzione e divulgazione di materiali informativi e documenti a disposizione di insegnanti, studenti, associazioni culturali e del volontariato, ricercatori, istituzioni, singoli cittadini. La documentazione include l'archivio R.ED.LE. - **Rete e banca dati di educazione alla legalità**, che censisce esperienze di educazione alla legalità realizzate in tutta Italia. Il progetto è curato in collaborazione con **Libera. Associazioni nomi e numeri contro le mafie**, nata il 25 marzo 1995 con l'intento di sollecitare la società civile nella lotta alle mafie e promuovere legalità e giustizia, e che attualmente è un coordinamento di oltre 1.300 associazioni, gruppi, scuole, realtà di base, territorialmente impegnate per costruire sinergie politico-culturali e organizzative capaci di diffondere la cultura della legalità.

convivenza con l'altro (sia esso straniero, disabile, ecc.) e sulla comprensione del fenomeno della violenza. Si richiama, al riguardo, l'iniziativa programmatica assunta con il citato DL 137/2008 sul tema della *Cittadinanza e Costituzione*.

Anche **l'educazione alla salute**, prevista nella scuola dal DPR 309/1990, si è concretizzata negli anni in numerose attività che hanno coinvolto studenti, docenti e genitori. Le iniziative di prevenzione e di promozione della salute si configurano come elementi qualificanti e strutturali dell'attività scolastica anche attraverso una fattiva collaborazione interistituzionale, che si è concretizzata in varie proposte operative realizzate d'intesa con altri partner istituzionali, nonché attraverso l'azione concertata e condivisa con gli enti locali, con le agenzie sociosanitarie del territorio, con associazioni pubbliche e private e con la cooperazione dei genitori. Il complesso delle azioni avviate dal MIUR si è orientato verso il superamento della cultura dell'emergenza a favore di quella che si può definire la cultura della prevenzione. In tal senso, si sono attivate condizioni culturali e materiali per costruire un ambiente positivo fin da quando gli alunni iniziano il proprio percorso all'interno del sistema formativo, al fine di sostenere la loro capacità di progettazione, di azione diretta, di verifica, di esplorazione e di riflessione.

Allo scopo di realizzare percorsi sperimentali, ricerche e programmi operativi per diffondere la cultura della salute, del benessere, migliorare la qualità della vita all'interno del sistema scolastico e prevenire qualsiasi forma di dipendenza, il Ministero dell'istruzione, in collaborazione con gli altri dicasteri competenti e in sinergia con i diversi soggetti presenti sul territorio, ha promosso il Piano triennale per il benessere dello studente anche attraverso l'utilizzo del sito [www.benesserestudente.it](http://www.benesserestudente.it), articolato in 10 azioni, con particolare riferimento al tema delle dipendenze.

Il Ministero è, inoltre, impegnato nella formazione dei referenti regionali e provinciali alla salute con particolare attenzione alle tematiche dell'alimentazione, fumo, alcol e al fenomeno delle dipendenze.

**Il rispetto del diritto dei bambini di esprimere le proprie opinioni e di essere presi in debita considerazione in ogni ambito riguardante la loro istruzione, compresa la disciplina scolastica** deve essere inserito nel quadro del processo di decentramento e di sviluppo dell'autonomia scolastica degli istituti ha determinato un moltiplicarsi di esperienze e di percorsi sul territorio che non sono riconducibili a un unico piano nazionale.

La normativa prodotta negli anni tra il 2000 e il 2007 ha ribadito nelle linee di principio la centralità dello studente come persona, attorno al quale deve ruotare tutta l'attività didattica ed extracurricolare della scuola.

Iniziative a livello nazionale hanno riguardato la costituzione (con il DM 79/2002) del **Forum nazionale delle associazioni studentesche**<sup>13</sup> maggiormente rappresentative nell'intento di favorire il dialogo e il confronto fra il Ministero e le realtà associative degli studenti. Il Forum, successivamente regolamentato attraverso il DPR 301/2005, ha il fine di

---

<sup>13</sup> Il forum è composto dai rappresentanti di associazioni o di confederazioni di associazioni di alunni frequentanti, nell'anno in corso, un istituto di istruzione secondaria superiore statale o paritario e si riunisce su richiesta del Ministro o di almeno due associazioni, e comunque almeno una volta ogni due mesi durante l'anno scolastico. Attualmente il forum è costituito dalle seguenti associazioni: Alternativa studentesca, Confederazione degli studenti, Gioventù studentesca, Lista per la libertà della scuola, Movimento studenti di Azione cattolica, Movimento studenti cattolici, Unione degli studenti, Studenti.Net. Risultano ammessi con riserva Studenti democratici e Rete degli studenti.

valorizzare la partecipazione e l'attività associativa degli studenti come forma di espressione e di rappresentanza autonoma e complementare a quella istituzionale, nonché di assicurare stabilità al dialogo e al confronto con il mondo studentesco.

Anche i già citati **Centri di aggregazione giovanile**, costituiti in una logica di complementarietà di interventi da parte delle principali agenzie educative (scuola, famiglia e privato sociale), sostengono i processi di crescita, sviluppo della personalità, di riorientamento, di dialogo intergenerazionale e di partecipazione responsabile. Essi contribuiscono, inoltre, a creare consapevolezza, progettualità, capacità decisionali e di inserimento nel mondo del lavoro e della società. Il progetto si rivolge a un target costituito da giovani di età compresa tra i 13 e i 18 anni.

In linea con la Convenzione sui diritti del fanciullo, i DPR 249/1998 e 567/1996 hanno dato vita allo **Statuto delle studentesse e degli studenti**<sup>14</sup> e alle **Consulte provinciali degli studenti**.

È stata, infine, istituita la Conferenza nazionale dei presidenti delle consulte provinciali, nata dall'esigenza delle consulte stesse di confrontarsi in sede nazionale e di agevolare lo scambio di informazioni relativamente alle attività svolte a livello locale.

Come risposta alle esigenze più volte manifestate dai rappresentanti di consulta in seno alla Conferenza nazionale, è online e in pieno esercizio il portale nazionale delle consulte provinciali degli studenti inserito all'interno del sito «Studentionline» del portale del Ministero.

Esperienze che in questi anni hanno preso sempre più piede sul territorio sono anche quelle dei **consigli comunali dei ragazzi**, in molti casi attivati grazie al sostegno che il Governo centrale ha dato attraverso la L. 285/1997 e promossi attualmente a livello territoriale dai singoli Comuni. Questi organi vengono nella maggior parte dei casi costituiti all'interno di progetti che vedono coinvolte le scuole del primo ciclo, e hanno una duplice finalità. Essi infatti intendono da una parte favorire l'apprendimento nei bambini dei principi della democrazia e della cittadinanza attiva, dall'altra promuovere le abilità di partecipazione e protagonismo dei minori, coinvolgendoli nelle strategie di cambiamento nella loro comunità di appartenenza. L'avvio di tali percorsi può avere significative ricadute negli alunni delle classi e nelle scuole che partecipano al progetto (ultimi due anni della scuola elementare e le classi della scuola media), favorendo l'ascolto del minore e le sue capacità di elaborare ed esprimere le proprie opinioni.

## 7.2 Scopi dell'istruzione con riferimento alla qualità dell'istruzione

Le linee guida *Per una scuola di qualità* della riforma attuata con la L. 53/2003 esplicano i fondamenti del sistema di istruzione, individuati nella centralità della persona-studente, nell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, nel contatto tra la scuola e il mondo del lavoro.

---

<sup>14</sup> La carta statutaria riporta i diritti e doveri dei giovani nella scuola e garantisce il diritto alla libertà di apprendimento anche attraverso offerte formative aggiuntive, mentre l'organismo della consulta, aggiornato nel 2007 con il DPR 268, ha il potere di formulare proposte ed esprimere pareri agli uffici scolastici territoriali e di relazionarsi con gli enti locali, in riferimento alle iniziative didattiche complementari e integrative. Viene sancito inoltre il diritto alla partecipazione attiva, promuovendo l'educazione tra pari (*peer education*), ripresa poi negli anni successivi in diversi programmi sperimentali realizzati sul territorio.

Nel DL 226/2005 di attuazione della riforma si fa riferimento all'educazione alla convivenza civile, alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il saper essere, il saper fare e l'agire, nonché all'acquisizione di competenze relative all'uso delle nuove tecnologie e conoscenze linguistiche.

Dal punto di vista specifico della qualità viene inoltre prevista la possibilità per le scuole di accedere a un sistema di certificazione UNI EN ISO 9001:2000, che valuta la realizzazione del Piano di offerta formativa e i processi di progettazione ed erogazione dei servizi offerti dall'istituto.

La più recente riforma della scuola ha, come si è detto, confermato molti dei principi elaborati in precedenza e allo stesso tempo ha introdotto delle novità nel rafforzarli. Viene fatto ancora una volta esplicito riferimento alla necessità di porre al centro di tutta la didattica l'alunno come persona. Nuove indicazioni riguardano l'elaborazione dei curricula, improntati su competenze che fanno riferimento alla convivenza civile e alle otto **competenze chiave per l'apprendimento permanente** scaturite in ambito europeo (Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europeo del 18 dicembre 2006).

Il fine principale è quello di garantire a ogni ragazza e ragazzo di avere acquisito, all'età di 16 anni, quindi al termine dell'obbligo scolastico, tali abilità e saperi, ritenuti corrispondenti a un livello minimo per potersi realizzare come persona ed essere cittadino attivo, integrato nella società e nel mondo del lavoro. Questo livello di istruzione costituirà inoltre la base per ulteriori opportunità di apprendimento e prosecuzione degli studi.

Le abilità chiave di cittadinanza vengono declinate nel sistema italiano in **quattro assi culturali** strategici (dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico-sociale) e in **competenze trasversali** (tra cui l'imparare a imparare, il saper risolvere problemi, comunicare, collaborare). Nella conduzione dei programmi, viene richiamata l'importanza della interdisciplinarietà delle materie.

Nella prima fase sperimentale di attuazione, che durerà fino al 2009 e che vede stanziati 36 milioni di euro, le scuole potranno conoscere e verificare sul campo le nuove Indicazioni, mentre il Ministero avrà il compito di raccogliere suggerimenti, valorizzare le buone pratiche e favorire processi di condivisione e di sostegno, attraverso un apposito gruppo di coordinamento e consultazione. Dal 2009/2010 le Indicazioni per il curricolo entreranno definitivamente a regime, previa armonizzazione con le Indicazioni nazionali allegata al DLGS 59/2004.

### 7.3 Attività culturali, artistiche e ricreative

L'attuazione della L. 285/1997 ha promosso un impegno a livello nazionale che ha portato a numerosi progetti e interventi finanziati nei due trienni di attuazione; le azioni sono tese a:

- favorire la cultura e la pratica del gioco, mediante iniziative rivolte soprattutto ai più piccoli, che si concretizzano in proposte sia strutturate con la creazione di spazi sicuri e ambiti di socializzazione controllata – centri ricreativi, ludoteche, ludobus –, sia destrutturate, finalizzate al recupero in chiave ludica di piazze, giardini, spazi pubblici;
- sostenere e rivalutare la dimensione di protagonismo e di autonomia dei preadolescenti e degli adolescenti, con la creazione di centri di aggregazione e di centri educativi che mettendo a loro disposizione spazi, strumenti e competenze tendono a promuovere le possibilità di espressione dei giovani;

- rafforzare il rapporto minore-spazio urbano con interventi che si concretizzano sia in attività di animazione, sia nel coinvolgimento attivo dei bambini e dei ragazzi in iniziative finalizzate alla riappropriazione delle strade e delle piazze della loro città;
- valorizzare il tempo libero estivo che stagionalmente assorbe gran parte del *budget time* dei minori, mediante soggiorni marini e montani e campi solari.

Tra le iniziative di rilievo a livello nazionale si segnala come ricorrente dal 2005 la celebrazione nel mese di maggio della **giornata mondiale del gioco**, promossa in Italia dall'Associazione nazionale Città in gioco – GIONA. L'associazione, nata nel 2002, riunisce oltre 20 amministrazioni locali (Comuni, Province e Comunità montane) che, in tutta Italia, hanno messo al centro della propria attività politica l'attuazione del diritto al gioco, in tutte le sue forme. La filosofia e lo spirito che animano l'associazione sono contenuti nel Manifesto del gioco, che è scaricabile dal sito Internet [www.ludens.it](http://www.ludens.it).

Tra il 2000 e il 2007 si sono tenuti annualmente gli **incontri nazionali dei ludobus e delle ludoteche**. Nel 2005 a Torino il tradizionale incontro ha assunto anche una veste internazionale con il convegno *Time TO Play*, ospitando il 34° Congresso internazionale dei ludobus e l'8° Incontro nazionale dei ludobus e delle ludoteche, al quale hanno preso parte quasi 1.000 persone provenienti da tutte le parti d'Italia e da vari Paesi del mondo.

Di rilievo per la promozione e il sostegno a iniziative degli enti locali nell'ambito della progettazione di interventi per la promozione di una cultura ludica, del tempo libero e dei diritti di cittadinanza dei bambini in chiave partecipativa è il lavoro svolto da **Camina** nata nel luglio 1999 sulla base di un progetto pilota di ANCI (Associazione nazionale Comuni d'Italia).

Sul piano della promozione di azioni positive per incrementare la **fruizione dei beni artistici e culturali**, anche in collegamento con l'attività formativa scolastica, si segnalano le misure volte a favorire l'accesso ai musei e ai beni artistici e culturali di patrimonio dello Stato. L'ingresso nei musei, monumenti, gallerie e aree archeologiche dello Stato è gratuito per tutti i cittadini appartenenti all'Unione europea di età inferiore a 18 anni e superiore a 65 anni. Inoltre, l'ingresso è gratuito in archivi e biblioteche statali per tutti i cittadini (senza distinzione di età).

Tra le iniziative sviluppatasi negli ultimi dieci anni, talune anche sotto l'impulso della L. 285/1997, è da segnalare l'apertura dei cosiddetti «Musei dei bambini». Si tratta di strutture pensate per far acquisire saperi e conoscenze ai bambini, a loro indirizzate e adeguate alle esigenze dell'infanzia. Tali strutture in taluni casi sono inserite nell'ambito di un'offerta di servizi socioeducativi mirati alla fruizione dei beni artistici e culturali e allo svolgimento di attività a carattere aggregativo e socializzante<sup>15</sup>.

In altri casi l'esperienza è riconducibile al comparto dell'*edutainment*, che coniuga cultura ed educazione con spettacolo e divertimento<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Un esempio è la Bottega dei ragazzi dell'Istituto degli Innocenti di Firenze, che si configura come uno spazio dedicato ai bambini per giocare e imparare con l'arte, familiarizzare con le nuove tecnologie di apprendimento e, al tempo stesso, scoprire la storia dei bambini del passato e i diritti dell'infanzia.

<sup>16</sup> Esempi in questo senso sono l'Acquario di Genova, gestito da Costa Edutainment SpA, e il Museo dei bambini di Udine Modidi. Più vicine invece alle tipologie proprie dei Children's Museums sono, tra le altre, le seguenti esperienze:

– Museo dei bambini di Milano MUBA, specializzato nella realizzazione di percorsi di gioco e interattivi. Da febbraio 2007 ospita la sede dell'associazione europea dei musei dei bambini "Hands On! Europe". Ha inoltre aderito al progetto *La città in tasca*, che invita i bambini a scoprire la città con i propri occhi e ad elaborare delle guide: queste vengono poi condivise e scambiate tra i bambini delle varie città;

Presso il Ministero per i beni e attività culturali è attivo dal 1998 il **Centro per i servizi educativi del museo e del territorio**. Il Centro, istituito con l'intento di avviare un sistema nazionale di educazione al patrimonio culturale attraverso il coordinamento dei servizi educativi territoriali, può vantare oggi una molteplicità di azioni educative rivolte a diverse agenzie e a svariati pubblici. Diverse sono le iniziative realizzate dal Centro tra il 2000 e il 2007 che si sono rivolte, in modo diretto o indiretto, a un pubblico di bambini e ragazzi e al mondo della scuola.

Sul piano delle iniziative nazionali, sorte autonomamente, nell'ambito della promozione culturale con intrecci nell'educazione alla salute si segnala l'iniziativa del progetto *Nati per leggere*, che sottolinea il diritto di ogni bambino a essere protetto non solo dalla malattia e dalla violenza ma anche dalla mancanza di adeguate occasioni di sviluppo affettivo e cognitivo<sup>17</sup>.

Infine a livello di **misure finanziarie** rispetto alla promozione dell'attività ludica e sportiva occorre segnalare che a partire dal 2007 con la Legge finanziaria (L. 296/2006, art. 1, c. 319), è stata istituita la possibilità per le famiglie di portare in detrazione dall'imposta lorda sui redditi il 19% dei costi sostenuti dai genitori per l'iscrizione annuale e l'abbonamento ad associazioni sportive, palestre, piscine per i ragazzi fra i cinque e i 18 anni per un massimo di 210 euro.

- 
- Museo dei bambini di Roma Explora: finanziato inizialmente con la L. 285/1997, è strutturato come una piccola città a misura di bambino, mettendo in contatto i bambini con fatti e realtà quotidiane, dove tutto può essere osservato, toccato, sperimentato. Il padiglione espositivo è organizzato in quattro sezioni (Io, La società, L'ambiente, La comunicazione), ciascuna composta da più allestimenti;
  - Museo d'arte per bambini di Siena: raccoglie opere che hanno per soggetto l'infanzia o che a essa siano rivolte per intento degli artisti. La collezione è strutturata per argomenti, permettendo una visione della rappresentazione di uno stesso tema nel corso del tempo. Le attività del Museo comprendono eventi, mostre e installazioni a misura di bambino, programmi didattici di avvicinamento all'arte, la ricerca nell'ambito della storia dell'arte e della didattica. Tra le collaborazioni del museo vi è anche quella con la rivista *Dada*, trimestrale di arte per bambini;
  - Città dei bambini e dei ragazzi di Genova: si tratta di un centro ludico-didattico educativo per bambini dai 2 ai 14 anni; è una struttura pubblica gestita da soggetti privati e ispirata alla Cité des Sciences et de l'Industrie di Parigi;
  - Officina dei piccoli a Napoli: è uno spazio dedicato ai bambini da 0 a 10 anni, e realizzato con il loro contributo. Ospitata all'interno delle sale espositive del Centro scientifico Città della scienza, ha coinvolto i bambini come *consulenti-progettisti per l'ideazione* di oggetti manipolabili, multimediali e strutture di supporto. Il museo offre inoltre percorsi di apprendimento, attraverso laboratori e visite guidate per singoli cittadini e scolaresche;
  - Museo dei ragazzi di Firenze: raccoglie l'offerta di percorsi didattici per le scuole di alcune strutture del circuito museale della città di Firenze.

<sup>17</sup> Dal 1999, il progetto ha l'obiettivo di promuovere la lettura ad alta voce ai bambini di età compresa tra i sei mesi e i sei anni. Recenti ricerche scientifiche dimostrano come il leggere ad alta voce, con una certa continuità, ai bambini in età prescolare abbia una positiva influenza sia dal punto di vista relazionale (è un'opportunità di relazione tra bambino e genitori) che da quello cognitivo (si sviluppa meglio e più precocemente la comprensione del linguaggio e la capacità di lettura); per di più si consolida nel bambino l'abitudine a leggere che si protrae, poi, nelle età successive anche grazie all'imprinting precoce legato alla relazione. *Nati per leggere* è promosso dall'alleanza tra bibliotecari e pediatri attraverso le seguenti associazioni:

- l'Associazione culturale pediatri - ACP, che riunisce 3.000 pediatri italiani con fini esclusivamente culturali;
- l'Associazione italiana biblioteche - AIB, che associa oltre 4.000 tra bibliotecari, biblioteche, centri di documentazione, servizi di informazione operanti nei diversi ambiti della professione;
- il Centro per la salute del bambino - onlus, che ha come fini statutarie attività di formazione, ricerca e solidarietà per l'infanzia.

Il progetto è attivo su tutto il territorio nazionale con circa 220 progetti locali promossi da bibliotecari, pediatri ed enti pubblici. Si stima che circa il 15% della popolazione italiana 0-6 sia in contatto con il progetto.

Inoltre con la Finanziaria per l'anno 2008 (L. 244/2007) è stato istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri un fondo per lo sport di cittadinanza, per promuovere il diritto allo sport, con risorse per un ammontare di 30 milioni di euro per il 2008, di 35 milioni per il 2009 e di 40 milioni di euro per il 2010.

# VIII. Misure speciali di protezione

## (artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40)

### 8.1 Bambini in situazioni di emergenza

#### Minori non accompagnati

Raccomandazione n. 46, relativa alla creazione di sufficienti centri speciali di accoglienza per minori non accompagnati e alle relative modalità di permanenza, assistenza ed effettivo godimento dei diritti, predisponendo procedure armonizzate in questo ambito e provvedendo al rimpatrio assistito soltanto quando ciò è nel superiore interesse del bambino

L'organo centrale demandato a decidere sulla permanenza o meno in Italia dei minori stranieri non accompagnati è il **Comitato minori stranieri**. Questo può adottare due tipologie di provvedimenti diversi: il provvedimento di non luogo a procedere, che equivale a dare il via agli interventi volti all'integrazione sul territorio dello Stato, e il provvedimento di rimpatrio assistito, volto al ricongiungimento familiare nel Paese di origine. Rispetto alla prima tipologia di provvedimento, sono rimessi poi alle autorità del territorio la gestione e il monitoraggio degli interventi. Questo fa sì che gli interventi siano differenziati perché calibrati sia sulle risorse del singolo minore che sulle risorse del territorio stesso.

La scelta preponderante in Italia per i minori non accompagnati è il collocamento in comunità d'accoglienza e solo in alcuni enti locali (ad esempio Parma, Modena, Genova e Bologna) si è optato per un collocamento in famiglie appartenenti allo stesso gruppo etnico, sperimentando il cosiddetto «affidamento omoculturale».

Il Comitato ha tra i compiti assegnati anche quello della raccolta e analisi dei dati, come già evidenziato nella Sezione I.

Va segnalata altresì l'attività dei mediatori culturali, introdotti nei servizi penali minorili attraverso la circolare n. 6 del 23 marzo 2002 *Linee guida sull'attività di mediazione culturale nei servizi minorili* con compiti di facilitazione della comunicazione con l'utenza straniera, come previsto dal TU DLGS 286/1998, come espressione di politiche attive di intervento multiculturale (cfr. Sezione VIII-8.2). Tale circolare, oltre a prevedere un'attività di mediazione diretta con la funzione di facilitare gli interventi psicoeducativi nei confronti del minore straniero, ha stabilito che il mediatore culturale dia il suo contributo ai servizi minorili della giustizia per l'attuazione di interventi finalizzati a creare condizioni che permettano la conoscenza e il rispetto delle diverse culture, a migliorare il dialogo tra operatori e minorenni stranieri, a supportare i docenti della scuola e della formazione professionale nell'elaborazione di proposte scolastiche e formative calibrate sulle specifiche esigenze dei minorenni stranieri, a facilitare l'assistenza religiosa, a favorire l'accoglienza e la convivenza.

Rispetto alle **comunità di accoglienza** si è via via evoluta la loro situazione sia in merito all'organizzazione delle attività che in merito al personale impiegato, tenendo conto

del fatto che nell'arco degli ultimi 15 anni sono cambiati gli utenti: da minori essenzialmente italiani a minori stranieri in particolare non accompagnati. È stata ad esempio introdotta la figura nuova del mediatore culturale, e sono state introdotte, oltre alle attività scolastiche, formative e d'avviamento al lavoro, anche le indispensabili lezioni di lingua italiana.

È aumentato il numero delle strutture, che si sono sempre più specializzate rispetto ai nuovi utenti (per esempio le strutture dedicate a vittime di tratta e sfruttamento), grazie anche al finanziamento annualmente stanziato dal Governo centrale in base al TU 286/1998 e successive modifiche.

Con riferimento ai **minori vittime di tratta**, il Governo, in applicazione dell'art. 18 TU – dal 2000 al 2006 – ha bandito 7 avvisi per invitare gli enti abilitati a presentare domanda per il cofinanziamento statale previsto per la realizzazione di programmi di protezione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale. Sulla base dell'esperienza acquisita e per far fronte ai mutamenti del fenomeno, a partire dall'Avviso n. 7 (bandito nel 2006) è stato previsto l'ampliamento degli interventi ad altre tipologie di sfruttamento rispetto a quello di tipo sessuale; questa estensione si è resa necessaria non solo per adeguare gli strumenti normativi alle nuove esigenze e «urgenze» sociali, ma anche dare contestualmente attuazione a quanto disposto dalla L. 228/2003, che prevede, appunto, assistenza per le vittime dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e di tratta di persone sottoposte a sfruttamento di tipo sessuale, lavorativo, accattonaggio o rimozione di organi. A tale proposito, su iniziativa del Ministero per i diritti e le pari opportunità, e sulla base delle richieste della Commissione interministeriale, è stata modificata la normativa in materia introducendo il nuovo **comma 6 bis dell'art. 18 DLGS 286/1998** (DL 28 dicembre 2006, n. 300) al fine di prevedere la partecipazione ai programmi di cui all'art. 18 «anche a cittadini di Stati membri dell'Unione europea che si trovino in una situazione di gravità e attualità di pericolo»<sup>1</sup>.

A oggi sono stati cofinanziati 533 programmi che interessano l'intero territorio nazionale (è da poco terminata la procedura di valutazione dei progetti presentati in risposta all'Avviso 8 del 20 febbraio 2007, che si è conclusa con il cofinanziamento di 42 progetti). Secondo i dati in possesso del Dipartimento, nel periodo tra marzo 2000 e aprile/maggio 2007, il numero di persone, vittime di sfruttamento sessuale, che sono state coinvolte e assistite nei programmi ex art. 18 cit. è stato di circa 13.517, di cui 938 minori di anni 18<sup>2</sup>.

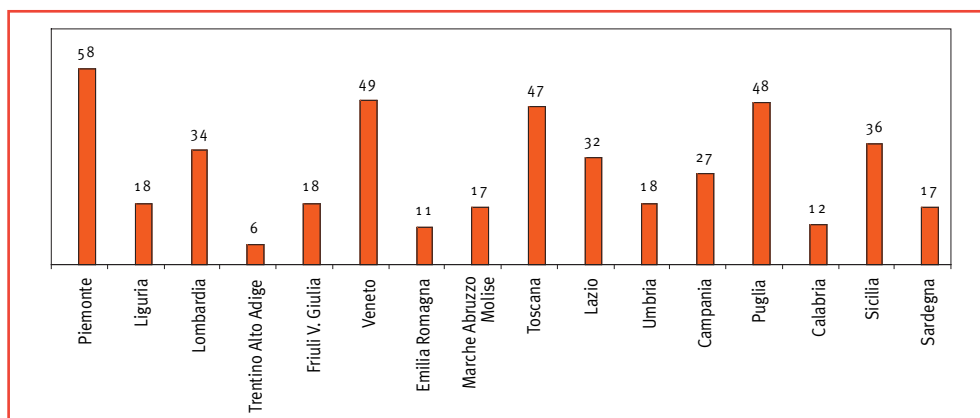
Per quanto riguarda le persone minorenni, si è potuta riscontrare la seguente distribuzione per annualità: 75 nella prima, 80 nella seconda, 70 nella terza, 118 nella quarta, 139 nella quinta e 266 nella sesta, 190 nella settima.

Tali dati evidenziano che i minori oggetto di sfruttamento sessuale sono in netta minoranza rispetto al numero delle persone adulte, ma sono stati in progressivo aumento negli anni fino a maggio/giugno 2006, fenomeno questo in controtendenza rispetto a quello delle adulte che invece sono diminuite di anno in anno.

<sup>1</sup> Tale disposizione si è resa necessaria per rendere possibile la partecipazione ai progetti di protezione sociale delle cittadine e dei cittadini rumeni e bulgari che sono, in particolare le prime, molto numerose tra le vittime di tratta. La norma è stata recepita dall'Avviso n. 8 (bandito nel 2007) per la presentazione di progetti in questo ambito.

<sup>2</sup> Questi dati sono stati elaborati a cura della Segreteria tecnica della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 TU. Sono stati desunti dalle relazioni finali inviate dalle associazioni/enti locali che hanno partecipato ai programmi ex art. 18 dall'Avviso 1 al 6. I progetti di cui all'Avviso 7, iniziati tra maggio e giugno 2006, sono ultimazione stati ultimati solo di recente.

## Distribuzione regionale dei programmi di protezione sociale



Fonte: Dipartimento per i diritti e le pari opportunità (2006)

Per quanto riguarda le aree geografiche di provenienza di tali minori, circa i 2/3 di essi appartengono ai Paesi dell'Europa dell'Est (Balceni e Paesi del Mar Nero), mentre il secondo gruppo più numeroso proviene dai Paesi dell'Africa, in prevalenza dalla Nigeria.

Per quanto riguarda i primi, di recente, si è registrato un progressivo consistente aumento dei minori provenienti dalla Romania, che hanno superato di molto quelli provenienti da Moldavia e Albania, che erano invece ai primi posti nel 2000-2001.

Nella settima annualità di programmi, conclusa nel maggio/giugno 2007 si è registrata invece una diminuzione dei soggetti minori che hanno aderito, passati da 266 a 190.

I dati in questione, seppur connotati da un elevato grado di affidabilità, non possono però cogliere che una parte del fenomeno, e cioè quella delle persone sfruttate e dei minori che entrano in contatto con i servizi di protezione sociale e con le forze di polizia e che decidono di entrare nei programmi di assistenza e integrazione sociale. Sono dati poi che, per le ragioni in precedenza esplicitate, riguardano prevalentemente le vittime di sfruttamento sessuale, non essendo ancora disponibili dati rilevanti relativi alle vittime di altre tipologie di sfruttamento.

Ogni tentativo però, nello specifico caso dello sfruttamento della prostituzione da parte di minori vittime dei tratta, rischia di infrangersi contro le obiettive difficoltà che presenta il fenomeno in questione, ancor più sfuggente, in considerazione del fatto, testimoniato dagli stessi operatori sopra richiamati, che tale sfruttamento risulta essere molto più facile per le organizzazioni criminali. E ciò in quanto nei confronti dei minori è più facile per il racket della prostituzione mettere in atto intimidazioni e costrizioni in ragione delle minori capacità di resistenza degli stessi, oltre che più facile spostarli all'interno della stessa città o nell'ambito del territorio nazionale.

Proprio per ovviare alle difficoltà connesse alla raccolta dei dati e delle informazioni relative alla tratta e allo sfruttamento delle persone, e in particolare dei minori, il DDPO ha di recente messo in atto una serie di iniziative dirette a "mettere a sistema" le risorse e le azioni sviluppate e realizzate da diversi agenti e soggetti che si occupano delle tematiche in discussione.

In primo luogo deve darsi conto di alcune iniziative di partnership intraprese con alcuni progetti realizzati in Italia nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal, e precisa-

mente con il progetto *Osservatorio tratta*, a titolarità di una rete di ONG, e con la collegata azione transnazionale *Headway*.

Nell'ambito della partecipazione del Dipartimento a detto ultimo progetto è stata discussa e pianificata la realizzazione di un sistema nazionale ed europeo di monitoraggio sul fenomeno della tratta e sui relativi interventi e di un database transnazionale delle organizzazioni che si occupano del problema, al fine di potenziare gli strumenti e le buone prassi dei sistemi per fornire assistenza alle persone trafficate, integrazione sociale e accesso al mondo del lavoro, nel pieno rispetto delle pari opportunità e dei loro diritti umani.

Il progetto si ripropone di costruire nuovi strumenti e sistemi di conoscenza e monitoraggio sulle diverse forme di sfruttamento legate alla tratta, prospettando al contempo strumenti di raccordo tra gli enti di diversa natura e a diversi livelli impegnati nella tutela delle persone trafficate e nel contrasto al fenomeno, al fine di incidere positivamente sulle politiche e gli interventi di settore. Nella macroarea in esame devono poi essere ricordate una serie di attività finalizzate a realizzare una maggiore sensibilizzazione e comunicazione sulle tematiche della tratta.

Con specifico riferimento alla tratta e sfruttamento di minori si deve poi dare conto dell'iniziativa consistita nella collaborazione prestata alla fase finale del progetto biennale *Sviluppo di una metodologia fondata sui diritti del fanciullo, per l'identificazione e il supporto dei minori vittime di tratta*, cofinanziato dalla Commissione europea attraverso il programma AGIS, promosso da Save the children Italia.

Nell'ambito di tale progetto è stato elaborato un protocollo sull'identificazione e supporto a minori vittime di tratta con l'intento di sviluppare e condividere uno strumento innovativo in grado di incidere sulla capacità di tutti gli *stakeholders* di identificare i minori vittime di tratta e sfruttamento.

Rispetto al **diritto alla salute**, i minori stranieri titolari di un permesso di soggiorno ex art. 34 del TU 286/1998 e circolare del Ministero della sanità del 24 marzo 2000 sono iscritti obbligatoriamente al Servizio sanitario nazionale e quindi hanno pienamente diritto di accedere a tutte le prestazioni fornite; invece i minori stranieri privi di permesso di soggiorno hanno comunque, ex art. 35, c. 3, del TU 286/1998, diritto alle cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, nonché accesso ai programmi di medicina preventiva.

Rispetto al **diritto all'istruzione**, tutti i minori stranieri, anche se privi di permesso di soggiorno, sono soggetti all'obbligo scolastico e hanno diritto di essere iscritti a scuola. Questo diritto riguarda ogni istituto di ogni ordine e grado. L'iscrizione dei minori stranieri avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani, e può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico. I minori stranieri privi di documentazione anagrafica sono iscritti con riserva, ma possono comunque ottenere il titolo conclusivo del corso di studi, nelle scuole di ogni ordine e grado (art. 45 DPR 394/1999).

Sul versante degli interventi civili, oltre all'esperienza di affidamento «omoculturale», occorre segnalare quella realizzata in alcune realtà territoriali, relativa alla selezione, formazione e attivazione dei tutori legali volontari, ossia persone fisiche con competenze specifiche in materia di minori, per seguire i minori stranieri non accompagnati soprattutto collocati in comunità di accoglienza, al fine di aiutarli nelle pratiche quotidiane relative agli ambiti principali come la sanità, l'istruzione, la formazione, l'avviamento al lavoro e la regolarizzazione amministrativa. Si tratta di un'esperienza già positivamente sperimentata sia da parte dei garanti per l'infanzia regionali (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Marche), sia da parte di alcuni enti locali (per esempio il Comune di Firenze).

Per lo Stato italiano non esiste come per altri Paesi europei un'unica **procedura** che scatta automaticamente al momento dell'individuazione e identificazione di un minore straniero non accompagnato sul territorio dello Stato, finalizzata all'ottenimento dell'asilo. La procedura per l'ottenimento dell'asilo politico viene avviata soltanto qualora il minore ne faccia richiesta oppure qualora nel primo contatto con il minore se ne ravvisino gli estremi.

In tutti gli altri casi, la procedura prevista è la stessa del Comitato minori stranieri così come sopra sintetizzata, ma sono le scelte trattamentali che si differenziano sul territorio. Va anche precisato che alcuni tribunali per i minorenni, autorità competente in materia prima della costituzione del Comitato minori stranieri, continuano ad adottare provvedimenti giudiziari civili e amministrativi di affidamento agli enti locali con collocamento in comunità di accoglienza o in affidamento omoculturale.

Negli anni 2006 e 2007 il Comitato minori stranieri non ha adottato alcun provvedimento di **rimpatrio assistito**. Si ricorda che i minori stranieri non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (e in questi casi il provvedimento di espulsione è disposto dal tribunale per i minorenni) e salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi ai sensi del TU 286/1998, art. 19 e art. 31, c. 4. Il rimpatrio assistito si differenzia dall'espulsione in quanto è un provvedimento che può essere adottato solo se, in seguito a un'indagine nel Paese di origine del minore e a una valutazione della sua situazione specifica, il Comitato minori stranieri ritiene che ciò sia opportuno nel superiore interesse del minore e al fine di garantire il suo diritto all'unità familiare.

La normativa prevede che il rimpatrio assistito venga disposto dal Comitato minori stranieri e venga eseguito accompagnando il minore fino all'affidamento alla famiglia o alle autorità responsabili del Paese di origine, e in seguito al rimpatrio venga proposto al minore un progetto di reinserimento (scolastico, lavorativo ecc.). Infine, a differenza dell'espulsione, il rimpatrio non comporta il divieto di reingresso per 10 anni.

### **Altre attività realizzate nel periodo 2000-2007**

Con decreto del Ministro dell'interno dell'8 ottobre 2007 è stato costituito presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione l'Organismo centrale di raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati e per l'attuazione dell'accordo bilaterale fra Romania e Italia sulla questione dei minori rumeni non accompagnati, con il compito di garantire i diritti di questi minorenni sul territorio nazionale, assicurare l'attuazione dell'accordo bilaterale, e infine valutare i progetti di accoglienza e di rimpatrio. Il 9 giugno 2008 è stato stipulato l'Accordo tra il governo italiano e il governo della Romania sulla cooperazione per la protezione dei minori non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio, che all'art. 5 (Attuazione dell'Accordo) affida la responsabilità dell'applicazione dello stesso al citato Organismo centrale di raccordo. Anche attraverso la già citata direttiva del 3 agosto 2007 concernente il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è previsto il potenziamento dei meccanismi di protezione e di tutela dei minori non accompagnati, attraverso forme di coordinamento tra l'azione del Comitato per i minori stranieri e le altre istituzioni, quali gli enti locali impegnati nell'accoglienza dei minori e la Commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 del TU sull'immigrazione, e il finanziamento di progetti di pronta accoglienza rivolti a questo target di minori.

A livello locale diverse amministrazioni hanno avviato percorsi di recupero e integrazione di minori stranieri non accompagnati, coinvolti nel circuito penale<sup>3</sup>.

### **Gli interventi normativi più significativi a favore dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo**

Nel periodo di riferimento sono stati compiuti vari passi avanti nella delicata materia dei minori non accompagnati richiedenti asilo, per merito di una serie di norme approvate in attuazione delle ultime direttive dell'Unione europea in materia. Occorre pertanto segnalare:

- il DPR 303/2004, contenente il regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Tale decreto prevede che, qualora la richiesta d'asilo sia presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione della richiesta al tribunale per i minorenni territorialmente competente ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 343 e ss. cc, nonché di quelli relativi all'accoglienza del minore, e informa il Comitato per i minori stranieri. Il tutore, così nominato, conferma la domanda d'asilo e prende immediato contatto con la competente questura per la riattivazione del procedimento. In attesa della nomina del tutore, l'assistenza e accoglienza del minore sono assicurate dalla pubblica autorità del Comune ove si trova. I minori non accompagnati non possono in alcun caso essere trattenuti presso i centri di identificazione o di permanenza temporanea. In merito all'audizione di un minore straniero non accompagnato richiedente asilo, il decreto prevede che venga disposta dalla Commissione territoriale alla presenza della persona che esercita la potestà sul minore. In ogni caso l'audizione del minore avviene alla presenza del genitore o del tu-

---

<sup>3</sup> Tra le iniziative più innovative si ricordano quelle collegate al progetto transnazionale *Equal PALMS – Percorsi di accompagnamento al lavoro per minori stranieri non accompagnati*. Si tratta di un progetto di partenariato nazionale e transnazionale, reso possibile grazie ai fondi dell'iniziativa comunitaria Equal fase II, che vede la partecipazione di cinque città italiane – Roma (capofila del progetto), Milano, Torino, Bologna e Ancona – con altre quattro città europee – Barcellona, Praga, Vienna e Wuppertal – nell'affrontare il dramma dei minori stranieri privi di genitori e parenti, spesso vittime della tratta e dell'impiego nell'ambito dell'accattonaggio, dei furti, dello spaccio di stupefacenti e della prostituzione. Il progetto PALMS è un'iniziativa concreta per sperimentare nuovi modelli e soluzioni efficaci per garantire l'inclusione sociale, educativa e lavorativa nel Paese di accoglienza o il rientro assistito (se richiesto dai ragazzi) nel Paese di origine, qualora le condizioni familiari, sociali e politiche lo consentano. Il progetto è stato implementato nel corso del triennio 2005-2007 secondo diversi livelli di intervento:

- inserimento personalizzato;
- integrazione/inclusione sociale, mediante attività sportive, ricreative e relazionali;
- proposte di snellimento e unificazione delle procedure riguardanti la rappresentanza legale del minore e delle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno per minore età e per rinnovo al diciottesimo anno.

Un'ulteriore esperienza territoriale significativa è quella della Regione Veneto, che ha avviato un progetto pilota regionale, *Azimut*, per la prevenzione del disagio adolescenziale e per il contrasto della devianza minorile. Nato nel 2004 come progetto di mediazione penale minorile, si è focalizzato in seguito sulla categoria specifica dei minori stranieri non accompagnati. Il programma, la cui idea nasce dalla Comunità San Benedetto - Opera don Calabria di Verona, coinvolge numerosi enti territoriali dell'ambito pubblico e privato. Capofila del progetto ed ente finanziatore è l'Assessorato alle politiche sociali della Regione Veneto. La componente pubblica è rappresentata da esponenti del sistema sociale (Comuni, ULSS, USSM, agenzie sanitarie), dalle prefetture, dalle questure e dalle forze dell'ordine. Questi enti collaborano in coordinamento con le associazioni del terzo settore (ONG, strutture tutelari, reti di famiglie affidatarie) responsabili di gestire la pronta accoglienza e l'accoglimento residenziale. Nel percorso di integrazione del minore intervengono anche gli enti del sistema scolastico (CSA, istituti scolastici, CFP). Nelle attività di accompagnamento e formazione al lavoro, un ruolo importante è svolto dalle direzioni provinciali del lavoro, dai centri per l'impiego, da altre agenzie per l'impiego e da cooperative sociali).

tore e può essere esclusa nei casi in cui la Commissione ritenga di aver acquisito sufficienti elementi per una decisione positiva;

- il DLGS 140/2005 sull'attuazione della direttiva 2003/9/CE, che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. L'accoglienza ai minori non accompagnati è effettuata, secondo il provvedimento del tribunale per minorenni, a opera dell'ente locale. Nell'ambito dei servizi del Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, gli enti locali interessati possono prevedere specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati, che partecipano alla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Il Ministero dell'interno stipula convenzioni, sulla base delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, sentito il Comitato per i minori, con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) ovvero con la Croce rossa italiana, per l'attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati. L'attuazione dei programmi è svolta nel superiore interesse dei minori e con l'obbligo dell'assoluta riservatezza, in modo da tutelare la sicurezza del richiedente asilo;
- il DLGS 251/2007 sull'attuazione della direttiva 2004/83/CE. Esso prevede tra l'altro che i minori titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria abbiano accesso agli studi di ogni ordine e grado, secondo le modalità previste per il cittadino italiano. Inoltre il minore non accompagnato richiedente la protezione internazionale è affidato dalla competente autorità giudiziaria a un familiare, adulto e regolarmente soggiornante, qualora questi sia stato rintracciato sul territorio nazionale; ove non sia possibile, si provvede ai sensi dell'art. 2, cc. 1 e 2, della L. 184/1983 e successive modificazioni, precisando che i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati nell'interesse prevalente del minore, avendo comunque cura di non separare il medesimo da fratelli eventualmente presenti sul territorio nazionale, e di limitarne al minimo gli spostamenti sul territorio stesso;
- il DLGS 25/2008 sull'attuazione della direttiva 2005/85/CE, che prevede una serie di garanzie per i minori non accompagnati, tra cui il fatto che a colui che ha espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale è fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda come l'assistenza del tutore in ogni fase della procedura. Se sussistono dubbi in ordine all'età, il minore non accompagnato può, in ogni fase della procedura, essere sottoposto, previo consenso del minore stesso o del suo rappresentante legale, ad accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età. Se gli accertamenti effettuati non consentono l'esatta determinazione dell'età si applicano le disposizioni dell'art. 19. Il minore deve essere informato della possibilità che la sua età può essere determinata attraverso visita medica, sul tipo di visita e sulle conseguenze della visita ai fini dell'esame della domanda. Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo d'impedimento all'accoglimento della domanda, né all'adozione della decisione. Il minore partecipa al colloquio personale secondo quanto previsto dall'art. 13, c. 3, e allo stesso è garantita adeguata informazione sul significato e le eventuali conseguenze del colloquio personale.
- infine, una **direttiva del 3 marzo 2007** predisposta dal Ministro dell'interno in accordo con il Ministro della giustizia, che richiama le istituzioni alla presa in carico dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Fra le novità più salienti della direttiva troviamo la previsione che, all'arrivo in frontiera, il minore venga informato sulla possibilità di richiedere asilo garantendogli l'assistenza di un mediatore culturale o di un'interprete che parli la sua lingua d'origine o quella da lui conosciuta e, in caso di espressa volontà, venga subito affidato alle strutture deputate. Tale procedura raffor-

za la protezione e la tutela dei diritti dei minori, i quali, pur in attesa di formalizzare la propria domanda di asilo con il supporto del tutore che verrà loro assegnato, hanno accesso facilitato a un sistema nazionale già organizzato e collaudato, che dispone di strutture e servizi specifici per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei minori stranieri non accompagnati. I posti riservati ai minori non accompagnati finora sono stati solo parzialmente utilizzati per il basso numero di minori che venivano adeguatamente informati sulla possibilità di presentare domanda di asilo e accompagnati lungo tutto il percorso. Tramite la direttiva si intende scongiurare il rischio della dispersione dei minori sul territorio, informarli adeguatamente sui loro diritti, inserirli in un percorso organizzato e protetto, ridurre i tempi di attesa per la presentazione della domanda di asilo e favorire un esito positivo dell'istanza stessa.

### **Bambini coinvolti nei conflitti armati, includendo il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione sociale**

Si ritiene opportuno trattare la tematica in oggetto unitamente alle informazioni relative all'applicazione del Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati. Pertanto si rinvia alla parte del Rapporto dedicata agli aggiornamenti concernenti il Protocollo opzionale sui bambini e i conflitti armati.

## **8.2 Bambini nel sistema della giustizia**

Raccomandazione n. 53, relativa alle misure di sensibilizzazione, formazione del personale, monitoraggio periodico da parte di organismi indipendenti e imparziali, per prevenire ed eliminare la discriminazione nei confronti dei bambini stranieri e rom

Si evidenzia che tra minori italiani e non italiani (rom e stranieri in conflitto con la legge) non emergono profili di discriminazione. Difatti, in base a un'analisi dei dati rilevati dal Servizio statistica del Dipartimento per la giustizia minorile, che fa riferimento a un arco temporale compreso tra il 2001 e il 2006, si registra una flessione del numero complessivo dei minori entrati nei centri di prima accoglienza, in cui i minorenni stranieri permangono in attesa della convalida dell'arresto o del fermo, e una netta diminuzione soprattutto negli ultimi anni considerati degli ingressi negli istituti penali minorili (IPM), sia in termini di ingressi che in termini di presenza media giornaliera. Va considerato che, sul numero complessivo degli stranieri, a differenza che per gli italiani, influisce una percentuale di infraquattordicenni stranieri senza documenti e non subito identificati in base all'età.

#### **Ingressi nei cpa negli anni dal 2001 al 2006**

<b>Anni</b>	<b>Totale</b>	<b>di cui stranieri</b>	<b>% stranieri su totale</b>
2001	3.685	1.974	54
2002	3.513	1.952	56
2003	3.522	1.990	57
2004	3.866	2.279	59
2005	3.655	2.115	58
2006	3.505	2.025	58

**Presenza media giornaliera e ingressi in ipm per i bambini dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri**

Anni	Totale	Di cui stranieri	% stranieri sul totale
<b>PRESENZA MEDIA GIORNALIERA</b>			
2001	487,0	231,0	47
2002	470,5	232,3	49
2003	475,3	234,3	49
2004	497,3	271,7	55
2005	476,8	258,5	54
2006	417,6	226,6	54
<b>INGRESSI</b>			
2001	1.644	946	58
2002	1.476	846	57
2003	1.581	895	57
2004	1.594	965	61
2005	1.489	886	60
2006	1.362	781	57

Si segnala anche un incremento per quanto riguarda i minorenni stranieri segnalati dall'Autorità giudiziaria e presi in carico dagli uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM), relativamente al periodo compreso tra il 2001 e il 2006, denotando una sempre maggiore tendenza da parte dell'autorità giudiziaria a ricorrere al sistema integrato dei servizi della giustizia minorile che sono sul territorio. In particolare, l'accesso all'istituto della «messa alla prova» (ex art. 28 del DPR 448/1988) dei minorenni rom autori di reato ha avuto un incremento pari al 70%, mentre per quanto riguarda i minorenni stranieri di altre nazionalità, l'incremento registrato è pari al 112%.

**Soggetti segnalati dall'ag e presi in carico dagli USSM dal 2001 al 2006. Totale e di cui stranieri**

Anni	Totale	Di cui stranieri	% stranieri sul totale
<b>SOGGETTI SEGNALATI</b>			
2001	22.270	5.756	26
2002	21.851	6.362	29
2003	21.951	6.717	31
2004	23.000	7.659	33
2005	21.642	7.181	33
2006	19.920	6.486	33
<b>SOGGETTI PRESI IN CARICO</b>			
2001	13.953	2.903	21
2002	14.044	3.233	23
2003	14.096	3.276	23
2004	13.892	3.391	24
2005	13.901	3.472	25
2006	13.066	3.096	24

Dalla lettura del *trend* statistico riferito agli anni dal 2001 al 2006, non emerge un trattamento discriminatorio da parte della magistratura minorile e/o dei servizi della giustizia minorile; al contrario, il ricorso al collocamento in IPM e in CPA e comunità si veri-

fica perché gli utenti minori stranieri sono generalmente privi di documenti comprovanti l'identità e/o privi di positivi riferimenti familiari (stranieri «non accompagnati»). Negli anni considerati, a fronte dell'aumento dei minorenni stranieri denunciati alle procure (da 8.720 a 11.860, pari ad un incremento del 36%<sup>4</sup>) e degli ingressi in CPA (da 1.974 a 2.115, pari ad un incremento del 7%), si registra, da un lato, una diminuzione di utenti non italiani negli ingressi negli IPM (da 946 a 886, pari ad un decremento del 6%), dall'altro, un aumento dei collocamenti in comunità (da 535 a 958, pari ad un incremento del 79%) e un aumento delle «prese in carico» degli USSM (da 2.903 a 3.472, pari a un incremento del 20%<sup>5</sup>).

Sul piano dei riferimenti legislativi, il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri extracomunitari e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate è affidata al Comitato minori stranieri, ai sensi dell'art. 33 del DLGS n 286 del 1998, mentre è di recente costituzione un corrispondente organismo presso il Ministero degli interni per i bambini neocomunitari non accompagnati, di cui fanno parte vari dicasteri, tra i quali il Ministero della giustizia.

In particolare, riguardo alla specifica tutela dei minori romeni non accompagnati o «in difficoltà», è stato istituito con DM dell'8 ottobre 2007 l'Organismo centrale di raccordo presso il Ministero dell'interno, in conseguenza dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, avvenuto il 1° gennaio 2007, che ha comportato la libera circolazione dei cittadini romeni e una loro differenziazione dagli stranieri non comunitari rispetto alla legislazione di riferimento, in merito alla disciplina del sistema dell'accoglienza e della garanzia dei diritti. È stato possibile coinvolgere strutturalmente, in un quadro internazionale, il Governo romeno in un'adeguata tutela dei minori non accompagnati e in una coesistenza consapevole di tale fenomeno. Si sono susseguiti molti negoziati e trattative tra l'Italia e la Romania, con l'obiettivo di ridurre la pressione migratoria dei minori verso l'Italia, di garantirne la reintegrazione sociale e civile in Romania e l'integrazione nel tessuto sociale italiano. All'interno della stessa cornice di interventi, s'inquadra l'accordo intergovernativo siglato da Italia e Romania lo scorso giugno. L'accordo è finalizzato alla creazione di un sistema di collaborazione fra gli Stati contraenti, per consentire un più efficace e rapido intervento di tutela, nei casi in cui non vi sia la possibilità di far ricorso all'assistenza di adulti legittimati a prendersene cura, ed è diretto a garantire il rientro assistito in patria dei minori, attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni tra gli organismi italiani e romeni competenti in materia, soprattutto al fine di assicurare l'adozione delle necessarie misure di protezione e reintegrazione sociale.

Quanto al monitoraggio delle attività condotte negli **istituti penali minorili**, la magistratura di sorveglianza, organo indipendente da ogni altro potere ai sensi della Costituzione, ha, tra gli altri, il compito di vigilare sulla corretta esecuzione della pena secondo i principi di umanità, rieducazione e, per i minorenni, in ossequio ai principi della Convenzione ONU. Sicuramente, l'inserimento nei centri di prima accoglienza e negli istituti penali minorili della figura del mediatore culturale a fianco dell'educatore e degli altri operatori giudiziari e penitenziari è di supporto per eventuali segnalazioni di comportamenti di maltrattamento e abuso.

---

<sup>4</sup> Fonte ISTAT.

<sup>5</sup> Fonte: Servizio statistico del Dipartimento per la giustizia minorile.

La **formazione del personale della giustizia minorile** è curata a livello centrale dal Ministero della giustizia. Questo elabora le linee di indirizzo e gli orientamenti generali di politica formativa e si occupa del coordinamento scientifico e tecnico-organizzativo delle attività delle tre **Scuole di formazione del personale**: Roma – Casal del Marmo (Centro), Mantova – Castiglione delle Stiviere (Nord), Messina (Sud).

La formazione ha carattere altamente specialistico, in quanto finalizzata alla promozione di strategie operative tendenti a una maggiore efficacia dell'intervento nei confronti dei minori e a una maggiore efficienza nell'organizzazione del lavoro. Particolare cura viene riservata al rapporto con la Scuola superiore della Pubblica amministrazione per favorire la partecipazione degli operatori a iniziative promosse dalla Scuola superiore e la collaborazione dei docenti della Scuola nella consulenza e nelle attività promosse dal Dipartimento per la giustizia minorile<sup>6</sup>.

Rispetto alle categorie dei giudici minorili «togati» e dei pubblici ministeri minorili, occorre specificare che il Consiglio superiore della magistratura organizza incontri di formazione anche sulle **tematiche minorili** a cui hanno accesso i giudici minorili «onorari» (esperti nelle materie minorili come psicologi e psichiatri infantili che partecipano tra l'altro ai processi e alle decisioni dell'autorità giudiziaria minorile, che sono sempre collegiali, nominati per tre anni e rinnovabili per al massimo altri due trienni). Soltanto nel 2007 sono stati organizzati due momenti formativi che hanno visto un'ampia partecipazione di giudici minorili togati e di pubblici ministeri minorili, uno relativo al tema della mediazione e l'altro relativo al tema dell'immigrazione.

Infine, ogni triennio entrano in organico nuovi giudici minorili onorari nominati dal CSM e i singoli tribunali per i minorenni organizzano per questi ultimi momenti di formazione aperti anche ai giudici minorili togati. Esiste infine un **corso di formazione online** per i giudici minorili onorari di nuova nomina, realizzato dall'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia (AIMMF, sito internet [www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)).

## I minori stranieri non accompagnati coinvolti nel circuito penale

Rispetto alla questione del minore non accompagnato coinvolto nel circuito penale, si pone innanzitutto il problema dell'identità e conseguentemente tutte le problematiche rela-

---

<sup>6</sup> A titolo esemplificativo, nel 2003 hanno partecipato alle attività formative 300 operatori della Polizia penitenziaria su 853 in organico (ossia il 35,2% del totale) e 848 operatori amministrativi su 1.422 in organico (ossia il 50,5% del totale)<sup>9</sup>.

Le Scuole dipendono funzionalmente dall'Ufficio II della Direzione generale del personale e della formazione del Dipartimento per la giustizia minorile, e svolgono le seguenti attività:

- programmazione, organizzazione e verifica delle attività formative;
- formazione “iniziale”, rivolta al personale di nuova assunzione, per assicurare la conoscenza della realtà normativa e operativa di riferimento;
- formazione permanente volta a perfezionare la professionalità attraverso l'approfondimento o la revisione di metodi di lavoro e strumenti di valutazione dei processi;
- aggiornamento per l'apprendimento di metodi e tecniche innovativi su specifiche aree di intervento con riguardo ai contesti operativi di appartenenza;
- studio, ricerca e verifica dei metodi e dei programmi, condotti in modo da connotarsi come sedi di ricerca e di sperimentazione integrate con le altre risorse formative del territorio in un'ottica interistituzionale, interdisciplinare e interprofessionale.

Inoltre, le tre Scuole di formazione per il personale della giustizia minorile organizzano corsi di formazione per tutti gli operatori dell'area penale: animatori, assistenti sociali, cappellani, educatori, insegnanti, istruttori, personale di Polizia penitenziaria, psicologi.

tive alla costruzione di un progetto di intervento realmente attuabile. In particolare si fa riferimento ai **collocamenti in comunità** disposti con provvedimenti penali dall'autorità giudiziaria minorile in quanto misura che rappresenta una valida opportunità di inserimento a fronte delle disagiate condizioni sociali e familiari dei minori e che garantisce la residualità del ricorso alla detenzione. Permane tuttavia il problema degli allontanamenti volontari dalle comunità che riguardano soprattutto ragazze zingare e minori di nazionalità rumena.

Il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate è affidata al Comitato minori stranieri ai sensi dell'art. 33 del DLGS 286/1998.

Gli oneri per gli **interventi socioassistenziali** per i dimessi dai centri di prima accoglienza o dagli istituti penali per minorenni, in alcune realtà territoriali, sulla base dell'art. 41 della L. 286/1998 e dall'art. 2 della L. 328/2000, competono al Comune di residenza anagrafica dei genitori esercenti la potestà (siano essi cittadini italiani o stranieri iscritti nella carta di soggiorno dei genitori).

### **Altre attività realizzate dal governo nel periodo 2000-2007**

Con decreto del 31 marzo 2003, il Ministro della giustizia ha istituito nell'ambito del Dipartimento per la giustizia minorile il **Centro europeo di studi sulla devianza e il disagio giovanile** con sede a Nisida, con la finalità di sviluppare insieme ai Paesi dell'Unione europea politiche e interventi di contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile. Tra le attività del Centro si cita la pubblicazione *Numeri pensati. Minori stranieri e giustizia minorile in Italia* (Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa, Dipartimento per la giustizia minorile, n. 1, 2007), dedicata ai minori stranieri che incontrano la Giustizia minorile. Fino al 2005, inoltre, il Dipartimento ha pubblicato annualmente un documento riepilogativo di tutte le attività formative, professionali, sportive, ricreative e teatrali realizzate negli istituti penali minorili. Infine, il Dipartimento per la giustizia minorile ha sottoscritto diversi **protocolli d'intesa** sia con le Regioni e gli enti pubblici sia con il privato sociale.

Gli accordi Stato-Regione riguardano:


- **misure diversificate** da attuarsi nei confronti dei minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria o compresi nell'area del disagio sociale; l'attuazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari, il trattamento dei tossici o alcolodipendenti, degli affetti da forme infettive (HIV, AIDS), dei soggetti con problematiche psichiatriche; l'istruzione, la formazione professionale e l'avviamento al lavoro; le attività culturali, ricreative, sportive; il diritto alla libertà di espressione religiosa; i rapporti con il mondo esterno con il volontariato e le famiglie;
- **iniziative integrate** da parte della Regione, degli enti locali e della comunità esterna, per sostenere lo sforzo riabilitativo e di reinserimento sociale dei detenuti in esecuzione penale esterna;
- **iniziative formative** congiunte rivolte agli operatori penitenziari per adulti e minori, agli operatori degli enti locali e delle organizzazioni di volontariato in tutti gli ambiti in cui si realizza il rapporto collaborativo;
- **interventi specifici** per le donne detenute e per gli stranieri adulti e minori.

Dal 2000 al 2007, il Dipartimento ha sottoscritto nuovi protocolli con sette Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Marche, Sardegna, Umbria, Veneto), che vanno ad aggiungersi a quelli sottoscritti negli anni Novanta con altre otto Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Toscana). Si segnalano in questo ambito i seguenti protocolli:

- con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'educazione alla legalità e la sensibilizzazione alle regole e alla convivenza civile per il conseguimento del patentino;
- con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiere) per la formazione tecnico-professionale e l'inserimento sociolavorativo nei settori della pesca e del trasporto marittimo;
- con il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga (Accordo di programma) per la promozione della salute, la prevenzione della tossicofilia e della tossicodipendenza;
- con l'Unione nazionale assistenti sociali per la prevenzione e la tutela dei minori in difficoltà, la formazione integrata, il monitoraggio di processi e procedure operative degli USSM;
- con l'Associazione nazionale dei pedagogisti italiani (ANPE) per la promozione e la tutela dei diritti degli adolescenti, per l'attuazione di percorsi operativi socioeducativi e riabilitativi, anche sperimentali, di studi e ricerche attraverso i finanziamenti nazionali o europei;
- con la Croce rossa italiana per attività socialmente utili. Nel rinnovo del 2006 sono previste anche attività infermieristica, corsi di primo soccorso per l'utenza, studi e ricerche per sensibilizzare la comunità sulla tematica della devianza minorile;
- con l'associazione Auxilia per l'inserimento sociale, attività di studio e ricerche sul disagio minorile, pubblicazione degli interventi dei Servizi minorili sulla rivista *Social News* dell'associazione;
- con l'associazione Uomo e società per la partecipazione dei minori al premio Giuseppe Sciacca e la possibilità di assegnazione di almeno una borsa di studio per i ragazzi;
- con l'ente morale Telefono azzurro per l'ascolto dei minori e le problematiche concernenti i minori autori e i minori vittime di reati sessuali;
- con i Gruppi di volontariato vincenziano per progetti per i ragazzi del penale, assistenza alle famiglie, mediazione culturale;
- con l'Unione vela solidale per attività sportive e lavorative.

### 8.3 Bambini in situazione di sfruttamento, incluso il recupero fisico e psicologico e la reintegrazione sociale

#### Sfruttamento economico

 Raccomandazione n. 48, relativa a una strategia globale mirata alla prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile

La questione del lavoro minorile in Italia è stata affrontata nel periodo tra il 2000 il 2007 attraverso misure che vanno in due direzioni: la promozione del lavoro e la lotta allo sfruttamento.

La prima fa riferimento **alla promozione di un lavoro tutelato e legale** come esperienza adolescenziale che può favorire la crescita e l'apprendimento della persona. In questo senso vanno tutti i tentativi di avvicinare il percorso formativo scolastico degli alunni adolescenti con il mondo del lavoro. Interventi che mirano a orientare i giovani nella scelta degli studi e li accompagnano eventualmente in un graduale inserimento lavorativo, soprattutto nel caso si tratti di adolescenti che vengono da iter scolastici difficili o che presentano forme di disa-

gio sociale, possono non solo prevenire la fuoriuscita anticipata dal circuito formativo, ma anche preparare il ragazzo a un approccio al lavoro responsabile e consapevole.

I dati annuali sugli infortuni sul lavoro monitorati dall'INAIL (8.474 minori tra i 15 e i 17 anni nel 2006, in calo di circa 1.000 unità dal 2004, e un'incidenza sulla popolazione della stessa età anagrafica del 4,8% – fonte INAIL) evidenziano infatti tassi non marginali che riguardano proprio minori di età, così come le forme irregolari di assunzione, registrate nel corso dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro. Dagli ultimi dati forniti nel 2006 da questo ministero risultano 1.713 minori assunti irregolarmente contro 2.301 impiegati in modo regolare, dove tra le irregolarità quella più largamente diffusa è la non ottemperanza alle visite mediche periodiche previste obbligatoriamente per legge (si veda l'allegato statistico). Questi abusi nei confronti dei minori di anni 18 possono essere arginati anche valorizzando la capacità del giovane stesso di riconoscerli e fornendogli una rete istituzionale di riferimento, che lo supporti dal punto di vista dell'orientamento e della formazione non solo tecnica, ma anche sui propri diritti.

L'attività svolta dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di vigilanza sul lavoro minorile ha riguardato nell'anno 2006 complessivamente 6.448 aziende con un totale di 19.630 occupati. I minori impiegati in dette aziende costituivano il 6,14% della forza lavoro, mentre i minori extracomunitari il 2%.

La vigilanza sul lavoro minorile tende a verificare:

- il possesso dei requisiti per l'assunzione legati all'età del lavoratore: infatti, possono essere assunti dalle imprese quei minori che hanno assolto all'obbligo di istruzione obbligatoria (attualmente 10 anni). Il Ministero del lavoro ha emanato istruzioni operative circa «l'età minima di ammissione al lavoro» che in attuazione della Legge finanziaria 296/2007 è stata innalzata a 16 anni.
- l'osservanza della normativa che impone alcune attenzioni volute dal legislatore per favorire lo sviluppo integrale del minore sia sotto l'aspetto formativo che in quello psicofisico.

In particolare, da un lato, in attuazione dell'accordo fra Governo e parti sociali del 23 luglio del 1993, il legislatore è intervenuto con la ridefinizione della disciplina dell'apprendistato che prevede percorsi operativi per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione con il coinvolgimento delle parti sociali; dall'altro la normativa vigente in materia di tutela del lavoro minorile fa divieto di utilizzare i minori nel lavoro notturno, in lavori insalubri e pericolosi, di servire alcolici, nonché di assolvere all'obbligo di sottoporre i minori occupati a visite mediche periodiche.

Nelle aziende ispezionate nel corso del 2006 è stata rilevata almeno una violazione alle leggi di tutela per il 50% dei lavoratori minori occupati. La violazione più frequente ha riguardato la mancata attuazione delle visite mediche periodiche (circa il 50% delle violazioni) e quella relativa al mancato rispetto degli orari di lavoro riposi e ferie (12% delle violazioni), nel 4,6% dei casi la violazione riguardava l'età minima di assunzione e solo nell'1% dei casi i minori risultavano svolgere mansioni vietate.

Infine nel 29% dei casi (altre violazioni) le violazioni hanno riguardato il mancato rispetto delle norme di gestione del personale (mancata comunicazione al collocamento, mancata iscrizione ai libri matricola, mancata consegna della busta paga, mancato versamento dei contributi).

Per quanto riguarda i settori economici, le aziende che utilizzano minori operano prevalentemente nel commercio e nell'artigianato, con presenza limitata nell'industria e nell'agricoltura e in generale si tratta di piccole aziende. L'esperienza consente di affermare che oltre il 40% dei minori è occupato in piccole aziende, mediamente con 4-5 dipenden-

ti. In particolare nel commercio si stima che oltre il 23-25% delle aziende piccole e medie occupano minori.

A conferma di ciò si rileva che le aziende ispezionate hanno in media quattro dipendenti. Solo nel Trentino Alto Adige – Bolzano, Friuli Venezia Giulia e Basilicata la media dei dipendenti superava le 15 unità. Particolare è la situazione della Sicilia dove sono localizzate il 57% delle aziende ispezionate. Si tratta di microaziende con un occupato ogni due aziende.

Appare opportuno rilevare che la percentuale di lavoratori minori sul totale dei lavoratori occupati aumenta, scendendo da Nord a Sud; infatti, si passa dal 12% nel Nord al 20% nelle regioni centrali, fino a raggiungere il 26% nell'Italia meridionale e insulare con percentuali superiori al 30% in Sardegna (39%), Umbria (34%) Liguria (35%) Valle d'Aosta (31%). Circa l'incidenza dei lavoratori minori irregolari, si rileva una sostanziale inversione di tendenza con il minimo nelle regioni centrali (36%) e il massimo nelle regioni settentrionali (52%).

Con riferimento alle autorizzazioni al lavoro nel campo dello spettacolo le 1.603 autorizzazioni rilasciate nel corso del 2006 hanno riguardato 11.783 minori. Nel Lazio si registrano oltre il 60% delle autorizzazioni (il 56% dei minori coinvolti). Purtroppo non è possibile avere il dato sull'età media dei minori, né il settore e neppure la durata dell'impegno richiesto al minore.

Da questo punto di vista, le **riforme in ambito scolastico e formativo** attuate dal Governo dal 2000 fino a oggi sono volte a ridurre l'esclusione sociale degli adolescenti, facendo perno su due assi paralleli. Uno è l'ampliamento delle opportunità offerte per rimanere dentro o comunque in contatto con la scuola e le altre agenzie formative, viste come garanzia di protezione nei confronti di soggetti per certi versi ancora impreparati ad affrontare da soli la realtà economica esterna. L'altro è il riconoscimento del valore dell'esperienza pratica lavorativa, promossa allargando agli alunni di tutte le scuole, non solo quelle tradizionalmente considerate più professionalizzanti, la possibilità di svolgere tirocini e stage.

Questi principi sono richiamati sia dalla L. 53/2003 sia dalla L. 296/2006: entrambe, seppur con alcune differenze, ribadiscono l'importanza della formazione per tutti i minori, almeno fino ai 18 anni. Allo stesso tempo prevedono che la formazione possa realizzarsi, a partire dai 16 anni, anche nel lavoro: in tal caso, al fine di tutelare il diritto di istruzione e formazione del minore, si applicano forme contrattuali che tengano in debito conto questo aspetto.

Un nodo cruciale è rappresentato dalla **formazione professionale**, che in Italia è affidata alla competenza regionale ma che è da anni al centro di un forte dibattito relativo alla necessità di fissare una certa omogeneità nazionale agli apprendimenti e ai curricula dei Centri di formazione professionale esistenti. Il nuovo obbligo scolastico di 16 anni dovrebbe posticipare a questa età anche l'accesso ai percorsi scolastici di tipo professionale; tuttavia al momento la disciplina che a essi si riferisce è sospesa a un livello transitorio di attuazione<sup>7</sup>.

Il secondo filone è quello che riguarda lo **sfruttamento economico** di minori che non hanno ancora raggiunto l'età di accesso al lavoro. A tale proposito, gli sforzi più recenti del Governo sono stati tesi a riavviare alcune attività programmate negli scorsi anni e a riportare il tema al centro dell'attenzione nazionale. Innanzitutto vi è stato, nel 2006, l'innalzamento a 16 anni dell'età minima lavorativa (che prima era di 15 anni), così come

<sup>7</sup> Per un approfondimento si veda la Sezione VII.

del **nuovo obbligo scolastico**, entrambi regolati dalla L. 296/2006. Si tratta di un intervento normativo in linea con quanto stabilito dalla Convenzione OIL n. 138 del 1973, che fissa l'età minima a 15 anni ma non vieta, anzi auspica, una sempre maggiore attenzione degli Stati firmatari ad accrescere le tutele per i minori di anni 18, e che subordina l'accesso al lavoro al compimento dell'obbligo scolastico.

In continuità con quanto programmato negli anni precedenti, nel 2006 il Governo ha, tra le varie attività, rilanciato il **Tavolo di coordinamento tra Governo e parti sociali per il contrasto dello sfruttamento del lavoro minorile**, istituito nel 1998. Nel corso di diversi incontri, i ministeri promotori del Tavolo (ovvero il Ministero della solidarietà sociale e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale), hanno raccolto le osservazioni e le istanze provenienti sia dagli altri ministeri ed enti istituzionali coinvolti, tra cui le associazioni imprenditoriali e i sindacati, sia da alcune rappresentanze della società civile, ovvero organizzazioni non governative che da anni si interessano alla tematica del lavoro minorile. Questo ha consentito al Tavolo di arricchirsi dell'esperienza dei diversi soggetti competenti in materia, e ha portato a una prima riformulazione della **Carta degli impegni** sottoscritta sempre nel 1998 per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile. La nuova bozza è stata integrata di alcune priorità, tra cui: l'impegno a costituire Tavoli locali sullo stesso tema; l'attenzione rivolta ad alcune categorie particolarmente vulnerabili di minori, maggiormente esposti a rischio di sfruttamento, quali i minori poveri, stranieri, vittime di tratta, i minori sottoposti a provvedimenti penali con particolare riferimento ai minori non accompagnati extracomunitari e neocomunitari, i minori abbandonati, i bambini e ragazzi rom, i disabili; la necessità di azioni per far emergere il lavoro sommerso; l'impegno ad aumentare il raccordo con le amministrazioni locali per prevenire la dispersione scolastica, a promuovere progetti per l'inclusione sociale, con attenzione particolare al fenomeno dell'accattonaggio, a rilanciare il ruolo della scuola, a valorizzare le buone pratiche di responsabilità sociale d'impresa finora avviate, a instaurare un rapporto di informazione e sostegno con le famiglie.

Come strategia globale, nel periodo considerato il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha intrapreso una serie di azioni rientranti in un **Programma integrato contro lo sfruttamento del lavoro minorile**, attraverso le attività promosse in convenzione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Nel 2004 è stato pubblicato dal Centro nazionale il quaderno n. 30 dal titolo *Bambini e adolescenti che lavorano: un panorama dall'Italia all'Europa*, focalizzato all'acquisizione di dati e informazioni relative alle esperienze in corso a livello europeo su questo tema, e nel quale sono stati diffusi i primi risultati dell'indagine ISTAT sul lavoro minorile. Quest'ultima si è conclusa nel 2002 con la presentazione pubblica dei dati rilevati dall'inchiesta, in occasione della giornata internazionale sul lavoro minorile del 12 giugno, che vede impegnati ogni anno i ministeri competenti nell'organizzazione di seminari e convegni a Roma, in collaborazione con l'OIL. L'indagine ISTAT, già presentata nel Rapporto precedente, oltre a offrire una stima sul lavoro minorile in Italia, presenta anche le cause e le motivazioni del fenomeno.

Dal 2005 è entrata in piena attuazione la realizzazione, con un aggiornamento costante, del sito web *Minori e lavoro*, promosso dal Ministero delle politiche sociali e gestito dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Questa piattaforma online raccoglie tutte le informazioni e notizie di rilievo a livello nazionale e internazionale relative al rapporto tra minori e lavoro. Inoltre, fornisce indicazioni sui principali eventi in corso in Italia, con un'attenzione anche alla dimensione europea e mondiale; raccoglie la normativa esistente in materia e i dati più recenti disponibili. L'utenza che consulta queste

pagine web è diversificata, comprendendo esperti del settore, datori di lavoro, nonché adolescenti o studenti che desiderano informarsi su questo ambito.

Nel 2006 dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stata pubblicata la traduzione in italiano del testo dell'OIL *Lotta al lavoro minorile. Manuale per gli ispettori del lavoro*, distribuito a livello nazionale con un'attenzione particolare per le direzioni regionali e provinciali degli ispettori del lavoro, ai quali le linee guida si rivolgono. Questa iniziativa rientra nella prospettiva più ampia di dare sostegno all'attività degli ispettori del lavoro, i cui servizi ispettivi sono stati potenziati negli ultimi anni anche attraverso la recente assunzione di nuovo personale.

Nel 2007 è stato pubblicato sempre dal Centro nazionale il quaderno n. 45 dal titolo *Esperienze e buone pratiche oltre la L. 285/1997*, frutto della ricognizione realizzata nel 2006 sulla programmazione locale delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, in cinque aree tematiche, tra cui il lavoro minorile. L'attività svolta ha permesso di individuare il livello di consapevolezza presente tra le amministrazioni territoriali rispetto a questa problematica e ha consentito di individuare alcune utili esperienze di accompagnamento all'inserimento lavorativo di adolescenti coinvolti in diverse forme di disagio sociale e familiare.

Nel 2007 è stato inoltre attivato un programma di sensibilizzazione sullo sfruttamento del lavoro minorile con la promozione del lungometraggio *Rosso Malpelo*, prodotto dal regista italiano Pasquale Scimeca. Il Ministero della solidarietà sociale ha sostenuto la distribuzione del film, promuovendone la visione presso numerose scuole delle 15 Città riservatarie, stimolate a realizzare incontri interni e dibattiti con gli alunni delle classi interessate, stanziando a tal fine € 100.000,00.

Rispetto agli impegni presi in sede di Organizzazione internazionale del lavoro, l'Italia ha ratificato nel 2000, con la L. 148, la Convenzione OIL n. 182 del 1999 sulle forme peggiori di lavoro minorile.

Dal 1996, il Governo italiano è tra i principali sostenitori di questo programma. In particolare, la Cooperazione italiana allo sviluppo del Ministero degli affari esteri finanzia progetti di cooperazione tecnica per combattere il lavoro minorile in varie parti del mondo. Il contributo del Governo italiano all'OIL dal 1991 al 2007, solo per attività sul lavoro minorile, ammonta a quasi 14 milioni di dollari americani.

#### Contributo del Governo italiano all'OIL per attività sul lavoro minorile 1992-2007 (dollari US)

Donatore	1991-1994	2005	2006	2007*	Totale
<b>Italia</b>	10.223.653	1.643.952	555.002	1.339.832	13.762.439

\* Queste cifre sono provvisorie e potrebbero essere soggette a revisioni.

Fonte: IPEC action against child labour 2006-2007: Progress and future priorities, ILO, Ginevra, 2008

Dal 2007 la Cooperazione italiana è anche tra i principali finanziatori di *Understanding Children's Work* (UCW)<sup>8</sup>, un progetto di ricerca congiunto di ILO/IPEC, UNICEF e Banca mondiale, che mira ad accrescere la conoscenza e la comprensione del lavoro mi-

<sup>8</sup> <http://www.ucw-project.org/>

norile, a contribuire alla formulazione di politiche efficaci e a rafforzare la cooperazione tra le tre agenzie.

L'Italia fornisce, inoltre, il suo supporto finanziario al «Programma per una campagna globale contro il lavoro minorile» comprendente corsi per giornalisti, operatori dei progetti di cooperazione e parti sociali in collaborazione con l'Ufficio internazionale di formazione dell'ILO di Torino.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha partecipato alla campagna ILO per la formazione di operatori scolastici contro lo sfruttamento del lavoro minorile, con la pubblicazione di testi didattici promossi dal progetto SCREAM (programma internazionale IPEC contro il lavoro minorile), che ha come obiettivo principale quello di sostenere i diritti dei bambini attraverso l'educazione, l'arte e i media. Si rileva inoltre che molte amministrazioni locali hanno aderito alla campagna SCREAM promuovendo progetti specifici con le scuole. Un esempio significativo viene dalla Provincia di Pisa, che ha attivato un portale web sul lavoro minorile<sup>9</sup>, con il riconoscimento del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al fine di permettere lo scambio di esperienze nelle diverse scuole del mondo e diffondere la conoscenza del fenomeno.

In materia di certificazione della responsabilità sociale d'impresa, il tema dello sfruttamento minorile è presente nel dibattito del mondo imprenditoriale, stimolato anche su iniziativa del Governo. Il Forum italiano multi-stakeholder per la Corporate social responsibility (CSR Forum), che ha operato fino al 2005, è stato sostituito dal Tavolo interministeriale sulla responsabilità sociale delle imprese.

Tra i nodi problematici connessi al tema del lavoro minorile in Italia, si segnala anche la questione dei minori stranieri coinvolti in attività di lavoro precoce e/o sfruttamento, target specifico trattato solo in parte nell'indagine ISTAT. In particolare i minori stranieri non accompagnati costituiscono una categoria a forte rischio di sfruttamento, specie se i minori non hanno alcun contatto con i servizi sociali locali, e si trovano perciò a vivere in stato di marginalità grave (vedi Sezione VIII-8.1). Questo tema è all'attenzione dei ministeri competenti, che hanno ribadito in particolare l'impegno del Governo ad avviare un'ulteriore indagine statistico-conoscitiva aggiornata sul fenomeno del lavoro minorile.

In parte collegato ai minori stranieri, vi è inoltre il fenomeno della mendicizia minorile, che riguarda sia minori stranieri non accompagnati sia minori italiani, generalmente di origine rom o nomadi.

Molte delle iniziative avviate attualmente in Italia hanno come riferimento singoli territori, e non vi è al momento una programmazione unitaria. Un esempio di azioni locali (già posto in precedenza all'attenzione del Comitato ONU all'interno del Protocollo opzionale sulla tratta e la prostituzione minorile) è rappresentato dal Centro di contrasto alla mendicizia infantile avviato nel 2003 dalla Municipalità di Roma.

Dal punto di vista normativo, si segnalano alcuni provvedimenti volti alla tutela del minore nel lavoro, come il DLGS del 18 agosto 2000, n. 262, *Disposizioni integrative e correttive del DLGS 4 agosto 1999, n. 345, in materia di protezione dei giovani sul lavoro, a norma dell'articolo 1, comma 4, della L. 24 aprile 1998, n. 128*. Con questo atto vengono regolamentate le visite mediche obbligatorie e poste limitazioni al lavoro per i minori d'età, con alcune eccezioni nell'ambito delle attività lavorative pratiche nell'ambito della

<sup>9</sup> <http://www.scream.pisa.it:8080/scream>

formazione professionale. Il decreto ha fatto seguito alla circolare n. 1/2000 del 5 gennaio 2000, che fornisce le linee applicative del DLGS 345 del 4 agosto 1999, che ha recepito la direttiva comunitaria sulla tutela dei giovani sul lavoro.

La nuova normativa allarga le disposizioni in materia di lavoro minorile a tutti i rapporti di lavoro, compresi perciò apprendistato, contratti di formazione e lavoro ecc., sopprimendo le deroghe ed esclusioni prima previste in relazione a età e settori di impiego. Alcuni lavori prima leciti ora vengono vietati. Sono esclusi dalla regolamentazione i lavori occasionali o di breve durata svolti nei servizi domestici e nelle imprese a conduzione familiare. Si sottolinea che questi lavori devono sussistere «al di fuori della logica della periodicità», ed essere svolti da «soggetti non inseriti nell'organizzazione della famiglia o della impresa familiare», per essere esclusi dalla normativa.

Il limite di età per l'assunzione del minore deve essere stabilito tenendo conto di due requisiti: il compimento del quindicesimo anno d'età (dal 2007 portato a 16 anni) e l'avvenuto assolvimento dell'obbligo scolastico.

In relazione alla deroga del divieto per le attività nocive specificamente elencate negli allegati della legge, stabilita solo per le attività aventi scopi didattici o di formazione professionale, la normativa estende la deroga al rapporto di apprendistato.

Rispetto alle attività di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nello spettacolo, si fa una distinzione tra «partecipazione del minore» e impiego vero e proprio, lasciando adito, però, su questo punto, ad alcuni fraintendimenti. Su questo punto è intervenuto in modo specifico il DM 27 aprile 2006, n. 218, *Regolamento recante disciplina dell'impiego di minori di anni quattordici in programmi televisivi*, che ha fornito ulteriori indicazioni sulla tutela del minore, sia esso impiegato o meno con un contratto di lavoro nell'attività prevista.

Per quanto concerne gli impegni a livello di cooperazione internazionale, all'art. 50 della L. 235 del 2002, relativa ad accordi di partenariato con Paesi extraeuropei, si prevedono aiuti e assistenza nel campo della disciplina del lavoro, con un riferimento specifico all'eliminazione delle forme più gravi di sfruttamento minorile.

## **Abuso di sostanze**

Per una completa esposizione del fenomeno, si forniscono separatamente dati relativi all'abuso di sostanze psicoattive (eroina, cocaina, cannabis, altre sostanze illegali), e ai consumi di alcol.

## **Abuso di sostanze psicotrope**

I dati che si riportano sono derivati dal Progetto ESPAD del Consiglio d'Europa che per l'Italia è curato dal CNR – Istituto di fisiologia clinica, Sezione di epidemiologia di Pisa. Si basano su un'indagine campionaria periodica fra i giovani studenti. I presenti dati si riferiscono al 2006.

### **1. Consumi di eroina**

Si rileva un trend in diminuzione della prevalenza d'uso di eroina (negli ultimi 12 mesi) soprattutto negli studenti di sesso maschile; non si rilevano tuttavia nel 2006 differenze significative con i consumi riferiti nell'indagine precedente (2005).

Per ciò che riguarda i ragazzi, si osserva infatti un sostanziale decremento fra il 2000 e il 2003 (2,9% del 2000 2,5% del 2001, 1,9% del 2003) seguito da una certa stabilità

tra il 2003 e il 2006 (1,8%). Il trend è più evidente nelle classi d'età inferiori, per i 15enni si passa dal 2,5% del 2000 all'1,5% del 2003; mentre per i 16enni si passa dal 3,2% del 2000 all'1,7% del 2006. Minore variabilità si osserva nelle studentesse, fra le quali i consumi restano sostanzialmente invariati fra il 2000 (2%) e il 2004 (1,7%), per poi diminuire significativamente nel 2005 (1,5%) fino al 2006 (1,3%). Analizzando le distribuzioni dei consumi di eroina negli ultimi 12 mesi nei vari anni di rilevazione, si può notare come i consumi più elevati siano riferiti quasi esclusivamente tra gli studenti con età compresa tra 16 e i 18 anni per i ragazzi e tra le 16enni e 17enni per le ragazze.

Fra gli studenti che hanno riferito di aver fatto uso di eroina nel corso del 2006, ovvero l'1,6% degli intervistati, il 66% dice di aver utilizzato la sostanza sporadicamente (da una a 5 volte) il 18% l'ha utilizzata da 6 a 19 volte e il restante 16% ne ha fatto uso più di 20 volte.

## 2. Consumi di cocaina

Gli anni in cui si sono registrati i consumi più elevati di cocaina sono il 2004 (4%) e il 2006 (3,9%). Si osserva che la distribuzione dei consumi all'interno delle classi d'età e per genere rimane sostanzialmente invariata nel corso degli anni, ossia i consumi aumentano all'aumentare dell'età.

Per quanto riguarda i ragazzi, si rileva per la cocaina un aumento significativo dei consumatori fino al 2002 (2000: 4%; 2002: 4,9%) la prevalenza poi rimane sostanzialmente stabile nel 2003 (4,8%) e inizia a diminuire fino al 2005 (4,4%); nel 2006 si è tuttavia registrato un nuovo aumento (4,8%).

Così come per i coetanei maschi, anche fra le giovani tra i 15 e i 19 anni i consumi diminuiscono nel 2002 (2000: 2,7%; 2001: 3,2%; 2002: 2,5%), restano sostanzialmente invariati nel 2003 (2,4%) e aumentano di nuovo nel 2004 (3,2%), per poi ridiminuire significativamente nel 2005 (2,6%). Si rileva tuttavia un nuovo aumento della prevalenza delle consumatrici nel 2006 (3%) sino quasi al picco storico del 2001.

La classe d'età maggiormente esposta ai consumi di cocaina risulta essere per entrambi i generi quella dei 19enni in tutti gli anni di rilevazione, con un picco della prevalenza dei consumatori nel 2004 (maschi: 10%; femmine: 5,8%).

Il trend per età dei consumi di cocaina è molto differente da quello dell'eroina; la cocaina visibilmente non rappresenta un consumo «di transito» nell'età adolescenziale-giovanile ma piuttosto una scelta elettiva con una domanda non ancora stabilizzata ma con numerosità dei consumatori proporzionale all'età anagrafica. Il 63% dei consumatori di cocaina riferisce di averla assunta meno di 5 volte nel corso del 2006, circa il 25% ne ha fatto uso fra 6 e 20 volte, e il 12% l'ha consumata più di 20 volte nell'anno.

## 3. Consumi di cannabis

Come già osservato per i consumi di cocaina, anche i consumi di cannabis (negli ultimi 12 mesi) aumentano all'aumentare dell'età degli studenti e ciò si rileva per tutti gli anni d'indagine. Dall'analisi dei dati, si evidenzia sul dato generale un trend crescente dei consumatori dal 2000 al 2002; si passa dal 25% del 2000 al 27,2% del 2002, per poi diminuire nel 2003 al 25,5% fino al 23,8% del 2005. Tuttavia, si registra un nuovo aumento rispetto all'anno precedente nel 2006 con il 24,5%. Per gli studenti di sesso maschile gli anni che hanno visto prevalenze maggiori sono il 2002 (32%) e il 2003 (30%), mentre per le femmine il 2001 (24%) e il 2002 (23,3%).

Il trend per età del consumo di cannabinoidi ha un profilo che richiama quello degli alcolici: anche qui sembra che la quota dei consumatori si «saturi», completandosi il re-

clutamento, intorno ai 18-19 anni con una biforcazione che verosimilmente rimarrà stabile nel tempo tra i 2/5 dei maschi e i 3/10 delle femmine che assumono in pattern estremamente vario cannabinoidi e, reciprocamente, il 3/5 e 7/10 di maschi e femmine, rispettivamente, che rimarranno non consumatori.

Se si considerano gli studenti che riferiscono di aver fatto uso di cannabis (una o più volte negli ultimi 12 mesi) si osserva che circa la metà (49%) riferisce di aver fatto uso al massimo 5 volte della sostanza indagata nell'ultimo anno, mentre il 25% ha contatti più frequenti (da 6 a 19 volte), e il 26% ne ha consumato più di 20 volte.

#### 4. Consumi di altre sostanze illegali

Per quanto riguarda i consumi delle altre sostanze, allucinogeni (LSD, funghi allucinogeni, ketamina) e stimolanti di sintesi (ecstasy, altre amfetamine e GHB), il trend è stato osservato a partire dal 2003. Per ciò che riguarda i consumi di allucinogeni si può rilevare un aumento dei consumi proporzionale all'età nel gruppo dei maschi; tale aumento è meno accentuato nella distribuzione dei consumi tra le ragazze.

Gli anni nei quali si rileva una maggiore prevalenza d'uso delle sostanze indagate sono il 2004 e il 2006 (entrambi col 2,4%): nel 2004 sono le ragazze a far registrare la più elevata percentuale negli anni di rilevazione (1,7%) in tutte le classi d'età eccetto che per le 16enni, mentre nel 2006 sono i ragazzi a riferire la prevalenza d'uso maggiore rispetto agli anni precedenti (3,3%), dovuta soprattutto all'incremento dei consumi tra i 17enni (dal 2,6% degli anni passati al 3,6% del 2006).

### Altre forme di sfruttamento

Tra le forme di sfruttamento di minorenni c'è sicuramente l'**impiego di minori in attività di accattonaggio**. Il fenomeno sembra essere in aumento anche a causa dei guadagni che comporta alle famiglie dei minori ma soprattutto alle organizzazioni criminali. Ai bambini di origine rom si sono aggiunti ormai da anni bambini di origine albanese e rumena che a volte vengono affidati dalle proprie famiglie a vere organizzazioni criminali che si occupano di farli entrare in Italia. Il fenomeno, data la sua complessa individuazione, è ancora quantitativamente sconosciuto e tra i pochi dati ad oggi disponibili troviamo quelli che riguardano le segnalazioni alle forze di polizia relative all'anno 2005 (dati ufficiali del Ministero dell'interno). Si contano in Italia 455 segnalazioni per impiego di minori in attività d'accattonaggio. A livello territoriale si sottolinea che una segnalazione su 5 (20%) riguarda la Regione Lombardia (90 segnalazioni), seguita dalla Puglia con 77 segnalazioni di cui 4 arresti, dalla Sicilia (48) e dal Lazio (42 di cui 2 arresti).

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno (Dipartimento di pubblica sicurezza), il fenomeno dell'impiego di minori in attività di accattonaggio o quantomeno i casi conosciuti e denunciati risultano in diminuzione. Nel corso del 2004 il numero delle denunce era stato più alto: 540 denunce e 494 persone denunciate (il numero delle persone denunciate non è disponibile per il 2005). Nel 2003 le denunce erano state 570 e 518 le persone denunciate; in pratica nel periodo 2003-2005 il numero delle denunce registra una flessione del 20,2%.

Nuovi strumenti per combattere lo sfruttamento di minorenni nell'accattonaggio sono offerti dalla L. 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta delle persone*, che ha aggiornato il reato previsto dall'art. 600 cp, ora definito *Riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù*. Gli interventi assunti a livello nazionale e locale puntano non solo sulla re-

pressione del crimine, ma soprattutto sulla sua prevenzione, promuovendo iniziative per contrastare la dispersione scolastica e favorire l'integrazione di bambini e nuclei familiari esposti a forte marginalità sociale. Una maggiore attenzione a questo problema è venuta anche dalla Corte suprema di cassazione, che con una sentenza dell'11 novembre 2005 ha stabilito che può essere disposto il carcere preventivo per chi sfrutta i baby mendicanti mandandoli a chiedere l'elemosina.

Con l'entrata in vigore della L. 228/2003, è stata diramata, il 29 dicembre 2003, una nuova direttiva ai questori, che aggiorna quella del 14 febbraio 2003. La circolare ha segnalato l'opportunità di definire intese con le istituzioni interessate (tribunali per i minorenni, enti locali, ecc.), all'interno dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, per affrontare in modo organico i profili strettamente operativi, di competenza delle forze dell'ordine, e i profili legati al recupero sociale dei minori e alle procedure di rimpatrio assistito nei casi praticabili. Anche il Comando generale dell'Arma dei carabinieri, alla luce delle disposizioni contenute nella L. 228/2003, ha emanato direttive ai comandi provinciali per organizzare servizi di contrasto dei fenomeni di abbandono, sfruttamento e abuso dei minori, incaricando gli stessi comandi di riferire gli esiti periodicamente.

Nella direzione di dare integrazione alle azioni di repressione e di prevenzione e assistenza si muove anche il Patto per la sicurezza sottoscritto tra il Ministero dell'interno e l'ANCI il 20 marzo 2007, un documento che costituisce la cornice generale di riferimento per iniziative analoghe assunte a livello locale e rappresenta un avanzamento sul piano delle politiche integrate dello Stato con i diversi livelli delle autonomie territoriali in direzione della riqualificazione del tessuto urbano, del recupero del degrado ambientale e del disagio sociale, oltre che della prevenzione e del contrasto alla criminalità. I principali attori degli interventi sono, infatti, i Comuni e i loro servizi territoriali; si è costituito anche un network di enti locali denominato Rete dei Comuni contro lo sfruttamento del lavoro minorile e l'accattonaggio. A livello nazionale, merita segnalare che la Commissione pari opportunità dell'ANCI ha deciso di costituire un Coordinamento nazionale degli enti locali contro la tratta, con l'obiettivo di valorizzare e sostenere l'importante ruolo giocato dalle autonomie locali nel sostenere le persone vittime di tratta a uscire dalla condizione di sfruttamento. La tratta è, infatti, un fenomeno che si va estendendo fino a comprendere tutte le più drammatiche forme di sfruttamento, da quello lavorativo, a quello delle economie illegali e dell'accattonaggio, fino ai casi di traffico di organi.

Una *best practice* nella lotta allo sfruttamento minorile nell'accattonaggio rimane il Centro per la lotta all'accattonaggio minorile di Roma, ma sono sorte nel tempo anche altre iniziative, tra le quali si può ricordare quella del Comune di Torino, che con l'adozione del Piano dei servizi sociali di zona ha rafforzato le iniziative di prevenzione e di contrasto del fenomeno, stabilendo un più stretto rapporto di condivisione con le associazioni di volontariato e del privato sociale e il raccordo con gli altri servizi comunali (istruzione, giovani, periferie ecc.), con le ASL, la magistratura e le forze dell'ordine. Tutto ciò ha consentito di avviare sia un controllo capillare e una capacità di intervento significativa sui singoli casi, sia la realizzazione di un consistente numero di attività e progetti finalizzati alla prevenzione di rischi, al recupero di situazioni problematiche, all'inserimento sociale e culturale dei minori in difficoltà.

In numerose città italiane sono stati istituiti tavoli di coordinamento interistituzionale specifici oppure il tema è ricondotto entro quello più generale della lotta alla tratta di esseri umani; tali organismi, che riuniscono operatori dei settori scolastico, sociale, sanita-

rio e forze dell'ordine, hanno quale finalità quello di coordinare gli interventi di assistenza e protezione dei bambini e degli adolescenti vittime, nonché di monitorare il fenomeno e fornire occasioni di formazione e di aggiornamento professionale agli operatori. A livello locale, sempre a Roma, è stato istituito un centralino telefonico proprio contro lo sfruttamento dei minori dediti all'accattonaggio, e si è avviato un lavoro di informazione e prevenzione nei campi rom e nei luoghi di frequentazione e insediamento di stranieri, effettuato anche grazie alla quotidiana collaborazione con i NAE (Nucleo assistenza emarginati) della Polizia municipale e gli operatori scolastici, i servizi sociali territoriali e la rete dell'associazionismo.

### **Sfruttamento sessuale e traffico**

**Raccomandazione n. 50, relativa alle misure atte a prevenire e combattere il traffico di bambini a fini sessuali in osservanza della normativa internazionale e nazionale, anche sotto il profilo cooperativo**

Per quanto riguarda l'analisi delle iniziative assunte dal Governo italiano allo scopo di favorire il coordinamento a livello centrale, la raccolta dei dati e la promozione di misure di prevenzione e protezione, si rimanda a quanto trattato nella parte relativa all'applicazione del Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

### **Bambini appartenenti a minoranze**

**Raccomandazione n. 55, relativa allo sviluppo, in cooperazione con le associazioni e/o ong rom, di politiche attive e programmi globali per prevenire l'esclusione sociale e la discriminazione nei confronti dei bambini rom**

In questi ultimi anni il Governo centrale e i governi locali (Regioni ed enti locali) hanno adottato una serie di norme, politiche, azioni, finalizzate alla prevenzione dell'esclusione sociale e della discriminazione dei minori rom, sinti e caminanti. Come già sottolineato nella Sezione I, non esistono dati certi sul numero di minori rom presenti sul territorio. Si ricorda che si tratta di minori in situazioni molto diversificate fra loro: minori nati in Italia i cui genitori hanno la cittadinanza italiana; minori nati in Italia i cui genitori non hanno la cittadinanza italiana; minori giunti in Italia con i genitori regolarizzati; minori giunti in Italia con i genitori non regolarizzati; minori giunti in Italia non accompagnati dai genitori ma da altri parenti; infine minori giunti in Italia non accompagnati da genitori o altri parenti; senza dimenticare l'ulteriore distinzione tra rom stanziali e rom non stanziali.

È stato avviato nel 2006, e aggiornato a fine 2007, con la collaborazione delle Prefetture, un monitoraggio a livello nazionale sulla presenza delle comunità rom, con particolare riferimento agli aspetti di problematicità sul territorio e ad eventuali soluzioni adottate. Da tale indagine è emersa la difficoltà di reperimento di dati ufficiali, soprattutto in relazione alle aree metropolitane, determinata anche dai frequenti spostamenti.

Tenuto conto di tali osservazioni, durante la XV legislatura, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha posto tra le sue priorità proprio la situazione dei minori rom, identificando le linee d'intervento che dovrebbero andare a far parte del prossimo Piano d'azione del Governo.

## Diritto all'identità

L'Italia tutela le minoranze, sia attraverso la ratifica della Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, sia attraverso il riconoscimento delle minoranze linguistiche storiche avvenuta con L. 15 dicembre 1999, n. 482, e con L. 23 febbraio 2001, n. 38, recante norme specifiche di tutela della minoranza slovena del Friuli Venezia Giulia.

Con decreto del 13 ottobre 2006, il Ministero dell'interno sottolinea l'importanza della valorizzazione della cultura delle comunità rom attraverso le seguenti proposte:

- ricerca di nuove "micro" aree più sicure e dignitose;
- costruzione di un habitat decoroso;
- attenzione e assistenza più capillare per i bambini e misure appropriate per l'inserimento nelle scuole;
- coinvolgimento delle piccole e medie imprese per attuare un piano sperimentale di avviamento al lavoro;
- azioni promozionali volte alla conoscenza della cultura rom per lo sviluppo etico della tolleranza.

È stato inoltre varato dal Consiglio dei ministri, il 24 aprile 2007, il DDL di ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992.

Il Ministero dell'interno con decreto ha previsto l'individuazione dei Comuni interessati alla predisposizione di infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze rom<sup>10</sup>. Sono stati così individuati gli enti locali (51 Province e 130 Comuni) nonché gli importi dei mutui contratti o da contrarre per la predisposizione delle infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze rom.

Lo stesso ministero con circolare determina gli obiettivi e programmi dell'anno 2007 per la gestione della Riserva fondo Lire UNRRA<sup>11</sup>. Nell'ambito di tali obiettivi sono stati individuati le priorità e i criteri per l'assegnazione dei contributi da destinare ai seguenti interventi: i progetti che, nel perseguimento di obiettivi di coesione sociale, prevedano interventi finalizzati al miglior inserimento dell'immigrato nel contesto sociale; i progetti che si concretino in attività di sostegno a favore delle persone in stato di indigenza e delle fasce sociali più deboli, ivi compresi stranieri e nomadi.

Con decreto, il Ministero dell'interno ha adottato la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*<sup>12</sup>. Tale Carta è ancorata strettamente alla Costituzione italiana e alle Carte europee e internazionali sui diritti umani, ha un carattere essenzialmente programmatico per l'azione del ministero e intende rappresentare uno strumento utile per i soggetti dell'immigrazione, per le comunità religiose, per i cittadini italiani, soprattutto i

<sup>10</sup> DM 7 aprile 1989 del Ministero dell'interno, successivamente modificato dal DM 23 ottobre 1989, sull'individuazione dei Comuni interessati alla predisposizione di infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze nomadi.

<sup>11</sup> Circolare del 26 marzo 2007, n. 11/07, del Ministero dell'interno, emanata ai sensi dell'art. 8 del DPCM 20 ottobre 1994 n. 755, denominata *Direttiva del Sig. Ministro contenente gli obiettivi e programmi dell'anno 2007 per la gestione della Riserva fondo lire UNRRA*.

<sup>12</sup> DM 23 aprile 2007 del Ministero dell'interno, relativo all'adozione della *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*.

giovani, per diffondere una migliore conoscenza dei problemi dell'immigrazione e della libertà religiosa.

Sempre il Ministero dell'interno ha adottato una circolare finalizzata al monitoraggio degli episodi di intolleranza, razzismo, xenofobia e antisemitismo<sup>13</sup>. Si indirizza ai prefetti l'invito a proseguire e a intensificare la collaborazione intrapresa, attraverso la segnalazione di eventuali nuovi episodi ascrivibili ai fenomeni in analisi. Di estrema importanza è la conoscenza delle realtà ove sentimenti di disagio, insofferenza e protesta serpeggiano, minacciando di evolvere in aperti conflitti, in quanto, annoverando tra i propri compiti l'elaborazione di strategie di prevenzione, il Comitato promotore (Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Ministero dell'interno) risulta coinvolto ovunque si registrino situazioni di disuguaglianza di trattamento per qualsivoglia causa.

Una proficua occasione di confronto sulle buone pratiche attuate sul nostro territorio e in altri Paesi è stata offerta dalla Conferenza europea sulla popolazione rom, organizzata dal Ministero dell'interno, in collaborazione con il Ministero della solidarietà sociale, in data 22-23 gennaio 2008. La conferenza è stata organizzata alla vigilia della Giornata della memoria, per sottolineare la necessità di non disperdere il ricordo dello sterminio dei rom (*Porrajmos*) durante la Seconda guerra mondiale. Nel corso dei lavori è stato curato un approfondimento delle realtà relative «all'istruzione come elemento fondante della convivenza», alla «casa come sostegno a un'integrazione possibile» e alla «tutela dei diritti e rispetto delle regole».

## Diritto al permesso di soggiorno-residenza

L'obiettivo delle istituzioni europee e italiane è quello di creare in ogni Paese i presupposti di una piena inclusione sociale, coniugando il riconoscimento dei diritti con il rispetto delle regole.

A fronte di posizioni di intolleranza, sono state ritenute necessarie, anche sotto il profilo della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, posizioni ispirate al rispetto delle diverse identità culturali che non tralascino, tuttavia, di richiedere alle minoranze presenti sul territorio un serio impegno nell'osservanza delle regole di civile convivenza.

La normativa vigente non opera alcuna differenza di trattamento tra i cittadini di Paesi terzi, in ragione dell'etnia. Pertanto, il rilascio del permesso di soggiorno agli appartenenti alle comunità rom e provenienti da Paesi non rientranti nell'Unione europea prevede i requisiti richiesti nei confronti degli immigrati dal DLGS 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni riguardanti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione degli stranieri*) fondato sul principio di integrazione dei cittadini stranieri nel contesto sociale e sul riconoscimento del diritto all'assistenza sanitaria e all'istruzione. I rom stranieri regolarmente soggiornanti beneficiano delle tutele previste nei confronti degli immigrati dalla normativa vigente, basata sul principio di integrazione dei cittadini stranieri. Per gli stranieri non in regola con l'ingresso e il soggiorno sono comunque garantite le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti, ancorché continuative, per malattia e infortunio, nonché il diritto all'istruzione obbligatoria dei figli.

---

<sup>13</sup> Circolare del 14 giugno 2007, n. 16, del Ministero dell'interno contenente *Monitoraggio degli episodi di intolleranza, razzismo, xenofobia e antisemitismo*.

Per quanto concerne la tutela giuridica dei rom comunitari gli appartenenti a tali collettività che siano cittadini dell'Unione europea godono di pieno diritto di circolazione nell'ambito delle previsioni della direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 e nel rispetto del DLGS 30 del 6 febbraio 2007.

### **Diritto alla cittadinanza**

Per quanto concerne l'accesso, se del caso, alla nazionalità per i membri stranieri della comunità rom residenti in Italia da numerosi anni, si evidenzia che il Ministero dell'interno, con Circolare n. 22 del 7 novembre 2007, ha fornito criteri interpretativi più favorevoli dell'art. 4, c. 2, della L. 91/1992<sup>14</sup>, in tema d'acquisizione della cittadinanza italiana per gli stranieri nati in Italia, con l'obiettivo di tutelare i bambini figli d'immigrati dal rischio che possano essere danneggiati da omissioni o ritardi dei genitori nell'iscrizione anagrafica o nel loro inserimento nel titolo di soggiorno. La relativa domanda va presentata al Comune di residenza che effettua gli accertamenti di rito sulla continuità e regolarità del soggiorno.

La residenza legale prevede il possesso di un regolare permesso di soggiorno e l'iscrizione anagrafica presso il Comune di residenza. La predetta circolare ha precisato che, in caso di ritardo dell'iscrizione del minore sul permesso di soggiorno dei genitori o sui registri dell'anagrafe, non deve essere preclusa al giovane l'acquisizione della cittadinanza, purché venga fornita una documentazione (certificazioni scolastiche, mediche ecc.) idonea a dimostrare la sua presenza sul territorio italiano in tali periodi.

### **Diritto alla salute**

Le problematiche inerenti la salute delle popolazioni rom presenti sul territorio nazionale sono di tre tipi: una di tipo socio-ambientale, una di tipo sanitario, l'altra di tipo culturale di estraneità e di difficoltà di accesso alle cure.

Rispetto al diritto alla salute dei minori rom, nel Piano sanitario nazionale 2006-2008 viene dedicata una specifica attenzione alle peculiari problematiche delle popolazioni rom, che vivono in condizioni socio-ambientali insalubri e il cui miglioramento deve essere considerato come una priorità. Non esistono dati ufficiali, scientificamente significativi e sistematici sulle condizioni di salute dei rom e questo è un aspetto critico che deriva da un lato dalla difficoltà di rilevare una presenza caratterizzata in parte da mobilità e presenza irregolare sul territorio, dall'altro dall'impossibilità di rilevare dati inerenti alla salute incrociati con l'etnia di appartenenza, ritenuti, dalla legge sulla privacy, dati «sensibili» e dal punto di vista amministrativo irrilevanti: un intervento sanitario è riferito a una persona, indipendentemente dalla sua appartenenza etnica o sociale.

Riscontri oggettivi fatti da operatori sanitari e ricerche focalizzate su alcune situazioni locali consentono di poter affermare che le condizioni di salute dei bambini rom sono notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione, come risulta anche da indicatori quali il minore peso dei bambini alla nascita, le aspettative di vita più brevi, la mortalità

---

<sup>14</sup> «Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino italiano se dichiara di voler acquisire la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data».

tà infantile più elevata, una maggiore diffusione di malattie croniche, una maggiore diffusione tra i minori di malattie infettive quali bronchiti, infezioni intestinali, tonsilliti. Ulteriori approfondimenti necessitano di alcuni indizi riguardo un possibile aumento delle malformazioni congenite e delle malattie ereditarie. Risultano inoltre una bassa copertura vaccinale dei minori e una crescente esposizione, in particolare delle giovani generazioni, al rischio di malattie in passato a loro sconosciute come HIV/AIDS e altre malattie sessualmente trasmissibili. Fenomeni nuovi all'interno della comunità sono da una parte il ricorso all'interruzione volontaria della gravidanza, anche ripetuto da parte della stessa donna, come rilevato in alcune realtà locali, e dall'altra la diffusione della tossicodipendenza.

Inoltre, la marcata separazione dei rom dalle società ospitanti, frutto della distanza fisica dei luoghi in cui vivono dai centri delle città, della difficoltà linguistica e culturale di rapportarsi agli operatori sanitari, dei pregiudizi e delle discriminazioni di cui possono essere vittime, ma anche a volte del loro atteggiamento di autoesclusione, determinano isolamento, difficoltà di accesso alle informazioni e di conseguenza uno scarso utilizzo dei servizi sociosanitari.

Pertanto il diritto alla salute è uno degli aspetti affrontati nell'ambito di progetti integrati volti a un miglioramento generale delle condizioni di vita che vanno dalla eliminazione o risanamento dei campi, alla scolarizzazione dei minori, alla individuazione di percorsi di lavoro. In questa direzione si muovono diverse Regioni, tra le quali, solo a titolo esemplificativo, la Toscana e la Campania, e direttamente alcune ASL (in varie parti del Paese), che si sono poste il problema di assistenza e cura delle popolazioni rom che gravitano sul loro territorio.

La tutela della salute è uno dei principi della Costituzione italiana<sup>15</sup>. In Italia, quindi, tutti hanno diritto alle cure, seppure in forme differenziate. Per le popolazioni rom di cittadinanza italiana non si prefigura alcuna differenza dal resto della popolazione; per le persone di cittadinanza straniera si configurano situazioni diverse a seconda della regolarità o meno della presenza sul territorio, così come stabilito nel DLGS 286/1998: se regolari hanno gli stessi diritti degli italiani inclusa l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, se non in regola con le norme del soggiorno hanno diritto alle cure essenziali e urgenti che includono anche una particolare attenzione alla maternità e all'infanzia.

Se dal punto di vista normativo sono state previste tutte le condizioni per un'adeguata tutela della salute, alcune difficoltà si rilevano invece dal punto di vista pratico. Negli ultimi anni i servizi si stanno organizzando, nella direzione da un lato di promozione delle norme di comportamento in campo igienico e sanitario, e dall'altro nel creare le condizioni per un rapporto di fiducia tra le popolazioni rom e i servizi sanitari esistenti sul territorio.

In merito all'offerta vaccinale, il Ministero della salute, a tutela del bambino stesso e della collettività, ha emanato specifiche circolari, per la verifica, a seconda della fascia d'età del bambino, dei certificati vaccinali eseguiti in altri Paesi, della loro natura e copertura. Le autorità regionali e locali, i servizi sociali e gli operatori dei servizi sanitari hanno messo in azione una serie di strategie, con l'ausilio dei mediatori culturali e delle associazioni di volontariato, per il raggiungimento e l'offerta attiva delle vaccinazioni di tutti i segmenti di popolazione. Il Ministero ha, in aggiunta, promosso il Piano nazionale della prevenzione, che prevede fondi specifici vincolati all'attuazione non solo della preven-

<sup>15</sup> «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti» (art. 32 Cost.).

zione del rischio cardiaco, dei tumori, degli incidenti ma anche delle vaccinazioni, con l'indicazione di specifiche strategie per il raggiungimento delle categorie a rischio.

Si ricorda una campagna di vaccinazione realizzata in tutti i campi sosta della città di Roma, effettuata dal Gruppo immigrazione e salute (GRIS) – Area zingari del Lazio (gruppo formato da operatori del pubblico e del privato sociale e volontariato da 10 anni attivo nella capitale) nel 2002, con un'iniziativa denominata *Salute senza esclusione*. Da allora le varie componenti del gruppo (oltre alle ASL segnaliamo l'Area sanitaria della Caritas di Roma, l'Opera nomadi, la Comunità di Sant'Egidio, l'ARCI, la Comunità di Capodarco) hanno continuato a intervenire nelle comunità rom, con percorsi di orientamento al corretto uso dei servizi sanitari territoriali e offerta attiva di educazione alla salute e formazione degli operatori sociosanitari.

Un ulteriore aspetto critico è quello della salute sessuale e riproduttiva delle donne. L'attenzione rivolta alla rivalutazione dei consultori intende aprire anche alle donne rom spazi di tutela e di confronto e di anticipare al momento della gestazione e della nascita la tutela dei minori. Le donne rom accedono normalmente agli ospedali per il parto, mentre mancano di sottoporsi ai controlli previsti dalla normativa italiana nel corso della gravidanza. Inoltre l'accesso ai consultori dovrebbe poter consentire di affrontare il problema dei matrimoni e soprattutto delle maternità precoci e delle conseguenze per la salute delle giovani mamme e dei loro figli. Il problema è quello di creare un contatto tra le comunità che vivono sul territorio e i servizi sanitari<sup>16</sup>. Il Ministero della salute sta attualmente perfezionando due accordi di collaborazione per lo svolgimento di progetti sperimentali specifici finalizzati sia all'approfondimento delle conoscenze epidemiologiche che al miglioramento dell'accesso ai servizi delle popolazioni rom, con particolare attenzione ai minori.

Considerato il basso ricorso ai servizi sanitari di questo segmento di popolazione, è stato inoltre autorizzato un progetto che ha l'obiettivo di sperimentare e promuovere un modello di offerta attiva di servizi a queste popolazioni ad altissimo rischio di esclusione. In particolare si intende produrre materiale informativo, concepito secondo tecniche di comunicazione adeguate ai destinatari, contenente sia argomenti di educazione sanitaria con particolare riferimento alla cura dei bambini (nutrizione, igiene personale e ambientale), sia informazioni sui servizi, da distribuire nelle città italiane in cui si osserva una particolare concentrazione di rom. Elemento qualificante del progetto è la previsione di far veicolare l'opuscolo dagli operatori del Servizio sanitario, eventualmente affiancati da volontari in grado di agire come mediatori culturali tra le comunità e gli operatori sanitari, con l'obiettivo indiretto, quindi, di favorire la sensibilizzazione e la formazione di questi ultimi, al fine di provvederli di conoscenze e strumenti culturali idonei per raggiungere queste popolazioni.

Infine con L. 27 dicembre 2006, n. 269, all'art. 1, c. 827, si è stabilito il finanziamento dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e il contrasto delle malattie della povertà, che ha tra i suoi obiettivi anche quello di dare dignità scientifica a un impegno svolto a favore delle popolazioni migranti ed emarginate e di offrire a persone in particolari difficoltà un'assistenza sanitaria adeguata che affronti anche i determinanti sociali ed economici delle malattie.

---

<sup>16</sup> Un'esperienza di formazione rivolta alle donne su questi temi, negli stessi campi rom nei quali sono stati affrontati i problemi dei giovani, da parte della ASL-Na1, è riuscita a stabilire un rapporto che si è protratto nel periodo successivo anche con l'accesso delle donne agli ambulatori della ASL. Anche nella ASL-Na2 sono stati consolidati percorsi nascita per le mamme in difficoltà presso i consultori, creando un ponte fra il territorio e il presidio ospedaliero in cui avviene il parto.

## Diritto all'istruzione

Secondo un'indagine condotta dall'Opera nomadi sulla scolarizzazione degli alunni rom in Italia nell'anno scolastico 2003/2004, risultavano frequentanti complessivamente 12.480 alunni, così distribuiti: 1.585 nella scuola dell'infanzia, 6.918 nella scuola elementare, 3.577 nella scuola media e 400 nella scuola superiore. L'elenco non è completo, in quanto vengono raggiunte solo le scuole delle città dove esiste una sezione locale dell'ente.

A partire dall'a.s. 2007/2008, le rilevazioni delle iscrizioni e delle frequenze scolastiche effettuate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca prevedono anche il censimento dei bambini appartenenti alle comunità rom, in modo tale da poter avere, dall'inizio dell'anno scolastico 2008/2009, un quadro più preciso e dettagliato della situazione.

Di qui, nuovamente, l'esigenza di un'indagine approfondita, che dia modo di conoscere precisamente le dimensioni del fenomeno e che deve necessariamente vedere partecipi tutte le istituzioni e gli enti che a vario titolo si occupano dei minori rom. Per questo è stata reiterata la richiesta di collegare tutte le banche dati dei diversi ministeri e dei Comuni e di creare un sistema unico di monitoraggio, nell'ambito del Comitato tecnico competente in materia di immigrazione insediato presso il Ministero dell'interno (ex art. 2 *bis* TU).

Il sistema di governo delle politiche italiane per l'integrazione è piuttosto complesso e articolato a vari livelli. Parallelamente, anche il sistema scolastico ha livelli di gestione articolati. Negli ultimi anni vi è stata una sempre maggiore attenzione all'integrazione scolastica, che ha portato a innovazioni nella normativa e anche a miglioramenti nell'assetto organizzativo dell'amministrazione<sup>17</sup>. In particolare i programmi più recenti fanno specifico riferimento agli interventi sulle discriminazioni e sui pregiudizi, con il contrasto all'antiziganismo, che deve essere avversato dall'educazione interculturale anche attraverso la conoscenza della storia dei rom.

Per completare il quadro, è in vigore un Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'Opera nomadi e, dal novembre 2007, è stato attivato un gruppo di lavoro paritetico tra i due organismi. Tale Protocollo d'intesa contiene molti spunti interessanti, come le proposte che seguono:

- promozione di iniziative per contrastare il fenomeno dell'abbandono e dell'evasione scolastica, nonché del ritardo didattico;
- formazione del personale docente e degli operatori scolastici ai fini dell'efficacia della scolarizzazione;
- formazione di mediatori linguistici e culturali rom, in collaborazione con gli Uffici scolastici regionali e gli enti locali.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha infine avviato un processo di formazione degli insegnanti su queste tematiche, volto anche ad approfondire la ricerca metodologico-didattica.

<sup>17</sup> Per approfondimenti su questo punto, si veda la Sezione VII.



## **IX. Indicazioni programmatiche e prospettive di riforma**

Nelle sezioni che precedono si è dato conto delle azioni poste in essere in Italia fino al 31 dicembre 2007 per l'attuazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Qui di seguito si illustrano i successivi interventi attuati, nonché le ulteriori prospettive di attuazione indicando le specifiche sezioni del Rapporto cui sono collegati.

### **I. Misure generali di applicazione (artt. 4, 42 e 44.6)**

#### **Piano d'azione 2008-2010**

È in fase di redazione il nuovo Piano d'azione per l'infanzia 2008-2010.

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ha approvato, nel mese di ottobre 2007, un documento contenente le indicazioni metodologiche per l'elaborazione, l'applicazione, il monitoraggio e la verifica del Piano di azione.

Tale documento ha identificato come prioritarie le seguenti dimensioni:

- coordinamento (tra i diversi soggetti istituzionali e gli altri attori sociali coinvolti);
- consultazione (tra i componenti dell'Osservatorio);
- concertazione (come armonizzazione delle politiche, dei servizi e degli interventi);
- coprogettazione (per ogni tipologia di azione va attuata una progettazione partecipata, condivisa, trasparente);
- cogestione/corresponsabilità (sia a livello centrale che territoriale);
- controllo partecipato (la valutazione degli esiti delle azioni previste dal Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza non è un'opzione facoltativa, ma è parte integrante del piano stesso).

Al fine di redigere il Piano sono stati istituiti alcuni gruppi di lavoro su sette aree tematiche: il diritto alla partecipazione e a un ambiente a misura di bambino, il patto intergenerazionale, il contrasto alla povertà, i minori verso una società interculturale, i minori rom, sinti e caminanti, il sistema delle tutele e delle garanzie dei diritti, la rete di servizi integrati.

I gruppi di lavoro sono stati chiamati a realizzare, oltre a un documento programmatico di indirizzi, anche una sintesi progettuale delle azioni specifiche di intervento, con gli strumenti utilizzabili e gli indicatori di valutazione/monitoraggio (di contesto, di risorse, di processo, di risultato).

#### **Strutture indipendenti di controllo**

Il 1° agosto 2008 il Consiglio dei ministri ha approvato, su proposta del Ministro delle pari opportunità, il disegno di legge per l'istituzione della figura del Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza.

Organo monocratico, nominato d'intesa dai due presidenti della Camera e del Senato, il Garante sarà scelto tra persone di «comprovata professionalità ed esperienza nei campi

del disagio minorile e delle problematiche familiari ed educative» e avrà un mandato di quattro anni, rinnovabile per non più di una volta.

Il Garante è dunque chiamato a svolgere, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, compiti di promozione dell'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e degli altri strumenti internazionali in materia di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e adolescenza, nonché della piena applicazione dell'analoga normativa europea e nazionale, esercitando in particolare compiti di proposta, consultivi, di informazione e di ascolto dei minori.

In particolare, tra i compiti di proposta si segnala la possibilità di proporre l'adozione di iniziative, anche legislative, per assicurare la piena promozione e tutela dei diritti dell'infanzia.

Tra i compiti consultivi si segnalano: il parere sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti dell'infanzia di cui al DPR 14 maggio 2007, n. 103, sui disegni di legge e sugli atti normativi del Governo in materia di infanzia e di adolescenza, sul rapporto che il Governo presenta periodicamente al Comitato ONU dei diritti del fanciullo.

Tra i compiti di informazione si evidenziano le iniziative di sensibilizzazione e diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e la relazione annuale da presentare al Parlamento.

Infine, tra i compiti di ascolto è previsto che il Garante assicuri forme idonee di consultazione e collaborazione con tutti i soggetti interessati alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, compresi i minori, le associazioni familiari, con particolare riferimento a quelle nel settore dell'affido e dell'adozione, nonché tutte le organizzazioni non governative operanti nell'ambito della tutela e della promozione dei diritti dei minori.

Il provvedimento in corso di approvazione prevede altresì che il Garante, nell'esercizio delle sue funzioni, si avvalga dei dati e delle informazioni dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, nonché dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Inoltre, il Garante, nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni, dovrà assicurare idonee forme di collaborazione con i garanti regionali e avrà il potere di segnalare, d'ufficio o a seguito di segnalazioni o reclami, situazioni di disagio o di rischio di violazioni dei diritti dei minori all'autorità giudiziaria competente.

Nello svolgimento della propria attività, il Garante potrà richiedere alle pubbliche amministrazioni informazioni rilevanti ai fini della tutela dei minori e potrà richiedere l'accesso a banche dati o archivi pubblici.

Il Garante potrà inoltre richiedere alle amministrazioni competenti di accedere, nelle forme e con le modalità concordate, alle strutture pubbliche ove siano presenti minori, nonché effettuare visite agli istituti di pena per i minorenni, previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza per i minorenni o del giudice che procede.

## **Bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti**

La gestione della presenza di comunità rom è risultata complessa tenuto conto dell'incremento della popolazione in un tempo estremamente ridotto nonché dell'articolato sistema di ripartizione di competenze tra Governo centrale e governi locali in materia di politiche di inclusione sociale.

Secondo le ultime stime fornite dall'Opera nomadi a maggio 2008, i rom, sinti e caminanti che vivono in Italia sono circa 160.000; di questi circa 70.000 sono cittadini italia-

ni, mentre il resto è costituito in gran parte da cittadini provenienti dai Balcani, in particolare rumeni, la cui presenza – in costante aumento – si attesta intorno alle 60.000 unità. Solo un 30% circa di questi gruppi si può considerare ancora nomade.

Situazioni di degrado ambientale, abusivismo ed episodi di intolleranza e di violenza, hanno portato il Governo italiano ad adottare misure urgenti con l'obiettivo di coniugare legalità e solidarietà, quali ad esempio la nomina a commissari delegati dei prefetti di Roma, Milano, e Napoli (ordinanze del Presidente del consiglio dei ministri del 30 maggio 2008) al fine di attivare, con procedure d'urgenza, le necessarie forme di collaborazione con le Regioni, con altri soggetti pubblici e con la Croce rossa italiana.

Per dare omogeneità all'azione dei commissari e per fornire indicazioni per procedere al censimento degli insediamenti, delle persone e dei nuclei familiari, nonché all'identificazione delle persone che non siano in grado di dimostrare la loro identità, nel rispetto delle norme nazionali e internazionali che regolano la tutela della privacy, sono state emanate dal Ministero dell'interno in data 22 luglio 2008 delle linee guida.

La rilevazione delle presenze sul territorio italiano nei campi autorizzati e in quelli abusivi<sup>1</sup> – effettuata nel pieno rispetto dei diritti e delle norme fondamentali che tutelano la dignità e la riservatezza delle persone, e in conformità alle direttive comunitarie e la normativa italiana vigente (TU delle leggi di pubblica sicurezza) – avviene, per i maggiori di 14 anni, mediante rilevazione delle impronte digitali nei casi in cui manchino i documenti di riconoscimento e l'identificazione non sia altrimenti possibile.

Per i bambini minori di 14 anni ma maggiori di sei anni, le impronte possono essere acquisite solo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno ove richiesto da coloro che ne esercitano la patria potestà (l'art. 4 *ter* del Regolamento UE n. 380 del 18 aprile 2008 stabilisce che il rilevamento delle impronte digitali è obbligatorio a partire dall'età di sei anni), ovvero, nei casi necessari, attraverso il rapporto con la competente Procura della Repubblica presso il tribunale dei minorenni a mezzo della Polizia giudiziaria. Al di sotto di tale fascia di età, i rilievi dattiloscopici possono essere disposti, d'intesa con la Procura della Repubblica presso il tribunale dei minorenni, solamente in casi eccezionali nei confronti dei minori che versino in stato d'abbandono o possano essere vittime di reato, nella considerazione che il primo diritto dei bambini è quello all'identità, al fine di evitare che finiscano nei circuiti criminali che utilizzano tale incertezza per porre in essere traffici illeciti e gravi forme di sfruttamento.

Il censimento è condotto nella massima trasparenza tenendo conto di tutti gli apporti dati dalle diverse istituzioni come la magistratura, in particolare quella minorile, da enti, come la Croce rossa italiana che collabora alle operazioni di censimento e dall'UNICEF. Tra l'altro, gli interessati vengono informati dei loro diritti e, in alcuni casi, dalla verifica dei documenti è emerso che gli stessi erano titolari del diritto a permanere regolarmente o addirittura in condizioni di ottenere la cittadinanza italiana.

La Commissione europea ha ritenuto le misure adottate dai commissari non discriminatorie e in linea con l'ordinamento europeo. Nel constatare che le linee guida sono state adottate in conformità alle indicazioni espresse dall'Autorità nazionale sulla protezione dei dati personali e delle direttive europee, la Commissione ha apprezzato la collaborazione da parte delle autorità italiane con la Croce rossa e l'UNICEF e ha chiesto di essere informata dei risultati del censimento.

---

<sup>1</sup> Poiché nei campi sono presenti soggetti di provenienza diversa (italiani, comunitari ed extracomunitari, rom, immigrati senza documenti di riconoscimento), il censimento non è basato su criteri etnici.

In attesa del completamento del censimento, è proseguito l'impegno profuso a tutti i livelli di responsabilità di governo (centrale, Regioni e soprattutto municipalità) per rafforzare i percorsi di integrazione sociale delle popolazioni rom.

Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, anche con l'obiettivo di fornire azioni di accompagnamento agli interventi di tutela della pubblica sicurezza, ha attivato iniziative dirette a migliorare le condizioni di vita delle comunità rom e a favorire la loro integrazione.

In particolare, attraverso il Fondo per le politiche migratorie, che ha destinato 2.400.000 € a interventi in favore dei rom, sono stati sottoscritti accordi con grandi Comuni quali Napoli, Roma e Reggio Calabria – nelle cui periferie più cospicua è la presenza di minoranze rom – e attraverso il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati<sup>2</sup>, con lo stanziamento di oltre 3 milioni e mezzo di euro, sono state finanziate iniziative per l'inclusione sociale, che toccano i diversi aspetti della vita sociale e tengono conto delle esigenze manifestate dalle comunità locali.

Anche le risorse dei Fondi strutturali comunitari, come in passato, costituiscono un valido supporto alla realizzazione delle politiche di inclusione in favore dei rom. Nel quadro della nuova programmazione 2007-2013, misure destinate anche alle popolazioni rom, sinti e caminanti sono previste sia nel Programma nazionale per la sicurezza, finalizzate in particolare alla riduzione di situazioni di devianza e per la diffusione della cultura della legalità anche attraverso forme di recupero e di riuso di spazi pubblici, sia nei Piani regionali, anche attraverso il sostegno alla formazione e al reinserimento lavorativo.

Tra le priorità, un'attenzione particolare è attribuita al fenomeno della marginalità abitativa, che talvolta ostacola un reale percorso di integrazione. Sono stati destinati, quindi, oltre 2.600.000 € per attivare collaborazioni con le amministrazioni locali di alcune città (Roma, Padova, Torino e Milano), le cui periferie sono caratterizzate da alti tassi di presenza di minoranze rom.

Impegno specifico è stato riservato inoltre alla diffusione della mediazione culturale, cruciale per favorire i rapporti tra l'immigrato e la società di accoglienza, e soprattutto per favorire l'integrazione scolastica.

Quella della partecipazione scolastica degli alunni<sup>3</sup> appartenenti alle comunità rom, sinti e caminanti è certamente uno dei principali obiettivi della politica italiana. A questo fine sono state destinate risorse pari a circa 1 milione di euro per interventi promossi a Roma, Bologna, Napoli, Firenze e Milano, quali:

- accoglienza/assistenza degli alunni rom, sinti e caminanti anche attraverso l'impiego di mediatori culturali, per favorire il positivo inserimento e orientamento nel percorso scolastico, contrastando in tal modo l'abbandono scolastico e prevenendo la dispersione;
- coinvolgimento dei genitori e delle famiglie rom, sinti e caminanti nelle attività della scuola e nell'orientamento scolastico degli alunni;
- interventi di sensibilizzazione finalizzati al contrasto dei fenomeni discriminatori, nonché al rispetto della diversità e al dialogo interculturale.

È inoltre in corso, con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, un piano di scolarizzazione dei minori, cui si affiancano azioni per l'individuazione, in collaborazione con

<sup>2</sup> Anno 2007 - € 3.578.444,43.

<sup>3</sup> Sono stati selezionati e finanziati cinque progetti, per un importo complessivo di € 941.551,93, presentati da enti e associazioni del privato sociale in partenariato con una singola istituzione scolastica o con reti di scuole.

gli enti locali, di zone ove realizzare strutture abitative per coloro che hanno diritto di risiedere in Italia.

Il Governo italiano intende rafforzare e migliorare la qualità degli interventi, anche attraverso il coinvolgimento delle comunità rom, relativamente all'analisi delle problematiche e alle scelte da effettuare. Per un'efficace opera di inclusione servono notevoli risorse finanziarie: molte sono state messe a disposizione dagli enti locali che continueranno su questa linea. È inoltre in atto un monitoraggio con tutte le altre amministrazioni dello Stato per individuare fondi comunitari da destinare alla realizzazione di interventi di inclusione sociale a favore delle comunità rom, tenendo conto delle buone pratiche già attuate sul territorio da parte di alcuni Comuni.

## II. Definizione di bambino (art. 1)

### Riconoscimento delle opinioni del minore straniero non accompagnato nella procedura in relazione al suo diritto al futuro

Il DLGS n. 25 del 28 gennaio 2008, in attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, all'art. 19 dispone che:

- al minore non accompagnato che ha espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale sia fornita la necessaria assistenza per la presentazione della domanda; allo stesso è garantita l'assistenza del tutore in ogni fase della procedura per l'esame della domanda, in conformità con quanto previsto dall'art. 26, c. 5<sup>4</sup> del decreto;
- il minore non accompagnato, nel caso in cui sussistano dubbi in merito all'età, possa, in ogni fase della procedura, essere sottoposto, previo consenso suo o del suo rappresentante legale, ad accertamenti medico-sanitari non invasivi al fine di accertarne l'età; se, a seguito degli accertamenti, non è possibile determinare con esattezza l'età, si presume l'età minore con il conseguente trattamento;
- al minore stesso debbano essere fornite le informazioni necessarie in merito alla possibilità che la sua età possa essere determinata attraverso visita medica, nonché alla tipologia della visita e alle sue conseguenze ai fini dell'esame della domanda; tuttavia, il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica non costituisce motivo d'impedimento all'accoglimento della domanda, né all'adozione della decisione.

Sempre a garanzia dei suoi diritti il DLGS n. 25 del 28 gennaio 2008 riconosce al minore straniero di essere ascoltato con le modalità del colloquio personale alla presenza del tutore (art. 13, c. 3); allo stesso è garantita adeguata informazione sul significato e le eventuali conseguenze del colloquio personale.

---

<sup>4</sup> «Quando la domanda è presentata da un minore non accompagnato, l'autorità che la riceve sospende il procedimento, dà immediata comunicazione al tribunale dei minorenni e al giudice tutelare per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli artt. 343 ss. cc, e informa il Comitato per i minori stranieri presso il Ministero della solidarietà sociale. Il giudice tutelare nelle quarantotto ore successive alla comunicazione del questore provvede alla nomina del tutore. Il tutore prende immediato contatto con la questura per la conferma della domanda, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento e l'adozione dei provvedimenti relativi all'accoglienza del minore».

## V. Ambiente familiare e assistenza alternativa (artt. 5, 9-11, 18.1-2, 19-21, 25, 27.4 e 39)

### Sostegno alla genitorialità - Il sostegno economico

Gli interventi a sostegno delle famiglie in condizioni di disagio economico costituiscono una priorità nella strategia di inclusione sociale 2008-2010.

Ciò si traduce in interventi che mirano a compensare i principali fattori di squilibrio che incidono sulle condizioni materiali di vita delle famiglie italiane, sia in ragione della particolare congiuntura economica (la crescente condizione di difficoltà economica di fasce di famiglie a causa dell'aumento dei costi dei beni di consumo, che si concentrano su due aree fondamentali: la casa e il settore alimentare), sia di fattori che tradizionalmente contribuiscono al rischio di impoverimento (matri single, famiglie numerose o con presenza di disabilità o di non autosufficienza).

Il Governo ha inoltre attivato interventi mirati a ridurre l'impatto di questi fattori per le fasce più disagiate della popolazione.

- a) Il **piano casa** previsto dalla L. 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del DL 112 del 2008 risponde all'esigenza di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali di fabbisogno abitativo, incrementando il patrimonio immobiliare attraverso l'offerta di edilizia residenziale pubblica e realizzando misure di recupero del patrimonio abitativo esistente e attraverso programmi integrati di riqualificazione urbana. Tali interventi dovranno tener conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali e sono destinati prioritariamente a prima casa per: nuclei familiari a basso reddito (compresi nuclei monoparentali o monoreddito), giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni economiche e sociali svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio per finita locazione, immigrati regolari a basso reddito.
- b) La distribuzione della **carta acquisti** (cosiddetta *social card* prevista dall'art. 81, cc. 32 ss., della L. 133/2008 citata), che consente, per una parte, di usufruire di una carta prepagata finalizzata all'acquisto di beni alimentari o al pagamento delle tariffe per le utenze domestiche, per l'altra, di beneficiare di vantaggiose condizioni di acquisto che il Governo intende negoziare con le grandi reti di distribuzione e con le grandi centrali di produzione di beni alimentari. L'obiettivo è quello di attribuire ad oltre 1,2 milioni di beneficiari – tra i quali anche i bambini al di sotto dei tre anni d'età – una carta sociale da circa 500 euro, spendibili negli esercizi commerciali per l'acquisto di generi di prima necessità. A seguito della prima sperimentazione (ultimo trimestre 2008) sarà possibile, già nel 2009, esprimere una valutazione sull'efficacia di questa misura, per considerare eventuali miglioramenti e sviluppi, in particolare per verificare la possibilità che questo stesso circuito sia utilizzato per favorire l'accesso a ulteriori servizi collegati a misure di sostegno nazionali (tariffe gas ed elettricità).
- c) Il **fondo speciale di garanzia** per l'acquisto della prima casa (disciplinato dall'art. 13, c. 3 bis, della L. 133/2008 citata) – il cui funzionamento sarà disciplinato con decreti da emanare – che potrà consentire l'accesso a finanziamenti agevolati per l'acquisto della prima casa a giovani coppie e single con figli piccoli, con priorità per chi non risulti occupato con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La dotazione del fondo è di 4 milioni per il 2008 e di 10 milioni per gli anni successivi.

La definizione di esigibilità per questa misura è in fase di costruzione, ma seguirà una logica di prova dei mezzi per assegnare il beneficio a fasce particolarmente disagiate della popolazione, con particolare riferimento a persone anziane e minori appartenenti alla prima infanzia.

- d) **Altre misure di sostegno al reddito familiare**, introdotte dalla L. 126/2008, sono quelle relative all'abolizione dell'imposta comunale sulla prima casa (ICI) – misura rilevante considerato che in Italia la percentuale dei proprietari di prima casa è superiore al 75% – alla ristrutturazione dei mutui e alla detassazione degli straordinari.

Particolare attenzione sarà poi attribuita al potenziamento della rete dei servizi territoriali che hanno come destinataria la famiglia e, tra essi, quelli rivolti alle persone non autosufficienti nonché quelli rivolti al sostegno delle famiglie con figli.

### **Sostegno alla genitorialità – La responsabilità genitoriale**

Un'altra azione di carattere prioritario è rivolta alla realizzazione di percorsi condivisi, partecipi, integrati tra vari soggetti istituzionali e del privato sociale, che concorrono armonicamente alla costruzione di un progetto a favore del minore e del suo nucleo familiare. Gli obiettivi generali che il piano si propone, prevedono azioni di cooperazione e corresponsabilità tra soggetti pubblici e privati e l'unitarietà delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, affinché si possano valorizzare, potenziare e/o creare risorse e servizi per la tutela minorile e, in particolare, per rispettare il diritto del bambino a crescere nella propria famiglia.

Le condizioni di difficoltà economica non possono mai causare, da parte delle istituzioni, la scelta di allontanamento del bambino dal proprio ambiente familiare «affettivamente capace». Quando eccezionalmente e nel suo preminente interesse ne sia separato, il minore deve essere comunque inserito in un ambiente familiare idoneo per lo sviluppo armonioso e completo della propria personalità. Le istituzioni pubbliche sono tenute ad adottare le misure necessarie perché la famiglia possa svolgere il proprio ruolo e a impegnarsi per assicurare al bambino la protezione e le cure necessarie per il suo benessere, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, dei tutori o di altre persone che ne hanno la responsabilità legale. Per un'azione mirata a prevenire il disagio delle famiglie problematiche e per assicurare una presa in carico, non burocratica ma professionale ed efficace, con servizi più vicini al territorio e alla comunità, l'obiettivo è di rafforzare i servizi sotto tre profili fondamentali:

- a) prevenzione: sviluppo di tutte le iniziative di appoggio alla famiglia nelle sue molteplici funzioni di cura e di educazione, perché dinanzi a problemi e a difficoltà essa abbia nella comunità punti di riferimento competenti e coordinati;
- b) tutela: contrasto alle situazioni di disagio differenziate, da affrontare con modalità diverse finalizzate a garantire condizioni economiche sufficienti, integrazione sociale, sicurezza;
- c) emergenza: casi legati a situazioni di abbandono e violenza che richiedono interventi rapidi di “pronto soccorso sociale”.

A supporto di questa attività, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in partnership con le Regioni e il Comitato nazionale per i servizi per l'affido, intende rafforzare lo scambio diffuso di esperienze e buone prassi sull'affido familiare, per formare gli operatori e dare impulso allo sviluppo di servizi di affido su tutto il territorio nazionale, sensibilizzando la società civile attraverso una campagna nazionale di promozione (*Affido è solidarietà*) che, oltre a garantire un'azione di qualità, comporta

un significativo contenimento dei costi dell'intervento sociale, sviluppando inoltre una reale sussidiarietà. Il risultato atteso è la promozione di coordinamenti regionali, che assicurino continuità nello scambio di buone prassi e accompagnino l'attività degli operatori e dei servizi di affidamento. Si ritiene essenziale, infatti, realizzare un'insieme di iniziative volte alla formazione degli operatori affinché siano adeguatamente preparati di fronte all'interesse e alla disponibilità delle famiglie pronte ad accogliere un bambino in affidamento. Il progetto, oltre allo scambio di buone pratiche sviluppate e sperimentate, prevede un calendario di iniziative di promozione a livello nazionale, regionale e locale, articolato in modo tale che ogni Regione possa meglio conoscere la propria realtà e dare avvio a nuovi interventi in tale ambito. L'organizzazione di *workshop* consentirà invece agli operatori coinvolti, di utilizzare appieno e da subito le conoscenze acquisite, per meglio attivare e orientare la propria attività, al fine di garantire al massimo l'efficacia e l'efficienza della propria opera.

## Violenza e abuso

Un importante passo per accrescere la tutela del minore nell'ambito del nucleo familiare da comportamenti atti a mettere in pericolo l'incolumità e il benessere psicofisico è rappresentato da un'iniziativa legislativa di recente adottata dal Ministro per le pari opportunità, e cioè un disegno di legge recante «misure contro gli atti persecutori» approvato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno 2008, e trasmesso al parlamento per l'esame e approvazione (Ac 1440). Con tale disegno di legge si è voluto fornire una risposta concreta nella lotta contro la violenza, perpetrata specialmente sulle donne, sotto forma del cosiddetto *stalking*, fenomeno in costante aumento e in relazione al quale l'ordinamento non è in grado di assicurare un presidio cautelare e sanzionatorio efficace, caratterizzato da condotte concretizzatesi in molestie insistenti, spesso perpetrate da ex mariti, ex conviventi o ex fidanzati, che spesso precedono gli atti di violenza sessuale, e che hanno come conseguenza l'instaurarsi di reazioni di ansia o di paura delle vittime.

Con il DDL in esame si vuole quindi introdurre una nuova figura di reato, quello di «atti persecutori», consistente nel porre in essere minacce reiterate o molestie con atti tali da creare nella vittima un perdurante stato di ansia o di paura o un fondato timore per l'incolumità propria o di persona legata da relazione affettiva, o da costringerla ad alterare le proprie scelte o abitudini di vita.

I limiti della pena edittale sono stati adeguati alla gravità del reato (reclusione da sei mesi a quattro anni), con la previsione di un aumento da un terzo alla metà se il fatto è commesso ai danni di un minore, ipotesi nella quale il reato è procedibile d'ufficio. È altresì riconosciuta alla vittima di atti persecutori, nelle more della presentazione della querela, la possibilità di richiedere al questore l'ammonimento nei confronti dell'autore di tali atti, in modo da maggiormente tutelarla nel periodo che intercorre tra il comportamento persecutorio e la presentazione della querela, anche allo scopo di dissuadere preventivamente il reo dal compimento di nuovi atti.

Per il reato di *stalking* è prevista la possibilità di ricorrere all'intercettazione di conversazioni o di comunicazioni telefoniche, la possibilità di comminare, durante il corso delle indagini, una nuova misura cautelare coercitiva consistente nel divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa ovvero dai suoi prossimi congiunti o conviventi, e di comunicare con essi con qualsiasi mezzo.

Si prevede poi aggiungere la fattispecie degli atti persecutori tra i reati per cui è possibile ricorrere all'incidente probatorio: qualora tra le persone interessate all'assunzione del-

la prova ci siano minorenni, il giudice stabilisce il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio quando le esigenze delle persone lo rendono necessario od opportuno. A tale fine l'udienza può svolgersi in un luogo diverso dal tribunale avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza di queste, disponendo che l'udienza si svolga presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova.

Un'altra iniziativa legislativa di recente adottata dal Ministro per le pari opportunità, idonea a produrre un ulteriore potenziamento della tutela penale dei minori contro la violenza sessuale, è il disegno di legge recante *Misure contro la violenza sessuale* licenziato dal Consiglio dei ministri il 18 giugno 2008, e poi trasmesso al Parlamento per l'esame e approvazione (Ac 1424), con il quale si intende infatti rivedere la disciplina delle circostanze aggravanti di tale reato quando esse siano correlate alla minore età; da un lato, con riferimento all'aggravante prevista per il caso in cui il colpevole sia l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore, sganciandone la configurabilità dalla condizione di minore infrasedicenne ed estendendola quindi a tutti i minori di 18 anni; dall'altro introducendo una nuova circostanza aggravante, che ricorre quando il fatto sia stato commesso nei confronti di persona che non ha compiuto gli anni diciotto da parte di persona cui, per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza o custodia, il minore è affidato o con cui il minore convive. In tal modo si intende punire in maniera più rilevante la violenza sessuale a carico del minore posta in essere da persone che approfittano del legame fiduciario che si instaura nell'ambito di relazioni di cura, affidamento e convivenza. Ulteriore aggravante degna d'interesse prevista dal DDL è quella che ricorre quando il fatto è commesso ai danni di una donna in gravidanza.

Con riferimento alla prostituzione minorile si segnala, infine, che il Consiglio dei ministri in data 11 settembre 2008 ha approvato un disegno di legge messo a punto dal Ministro per le pari opportunità, insieme ai Ministri dell'interno e della giustizia, recante *Misure contro la prostituzione*, all'interno del quale si procede a una riscrittura dell'art. 600 *bis* del codice penale, tenendo conto degli obblighi assunti con la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, in particolare: delineando meglio la condotta dello sfruttamento della prostituzione minorile, estesa esplicitamente anche alle attività di reclutamento, gestione, organizzazione, controllo della prostituzione di minori e profitto della stessa in qualsiasi modo; chiarendo che l'utilità in cambio della quale il minore viene indotto a compiere atti sessuali può anche essere di natura non economica, e rileva penalmente anche se è solo promessa; rivedendo il regime delle circostanze aggravanti, che viene a essere determinato in maniera più penalizzante per il colpevole.

## **VI. Salute e servizi di base (artt. 6, 18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3)**

### **Riforma della sanità penitenziaria**

Il recente decreto della Presidenza del consiglio dei ministri (DPCM 1° aprile 2008, pubblicato in GU il 30 maggio) ha trasferito tutte le competenze sanitarie, della medicina generale e di quella specialistica, nonché i connessi rapporti di lavoro e le conseguenti risorse economiche e strumentali, relativi al personale medico, paramedico e degli psicologi,

dal Ministero della giustizia al Servizio sanitario nazionale. Il provvedimento legislativo segna la conclusione della riforma, iniziata con il DLGS 230/1999, e traccia nelle linee di indirizzo, oltre che la disciplina della fase transitoria, un nuovo modello organizzativo.

È stato istituito il Tavolo interistituzionale, composto dai rappresentanti tecnici delle Regioni sulla salute e dai rappresentanti dei Ministeri della giustizia e della salute, proprio allo scopo di favorire una progressiva condivisione di conoscenze, procedure e accordi, sulla base delle problematiche emergenti. Tale organismo sta affrontando i complessi passaggi della riforma, che prevede l'inclusione nel Sistema sanitario nazionale e in quelli regionali delle figure professionali del sistema della giustizia minorile, attraverso la replicabilità dei modelli trattamentali nella direzione di un graduale e consapevole adattamento del sistema sanitario regionale, incentrato sul principio costituzionale della «leale collaborazione» tra i due sistemi istituzionali interessati: quello della giustizia, che mantiene le competenze della sicurezza e del trattamento, e quello delle Regioni, che adesso assumono direttamente la competenza della tutela della salute, con pari dignità, autonomia e reciprocità di scambi, in vista dell'obiettivo prioritario di garantire la tenuta del sistema carcere complessivo e, con questo, la reale e concreta tutela del diritto di salute dei detenuti e dei minorenni del circuito penale.

L'art. 7 del DPCM istituisce un Tavolo di consultazione permanente interistituzionale, con funzione di cabina di regia nazionale; prevede, altresì, l'elaborazione di un protocollo, che conterrà in forma schematica compiti, impegni e procedure che troveranno poi maggiore approfondimento nei previsti protocolli d'intesa di livello regionale (tra Regione e centri per la giustizia minorile), coordinati da appositi osservatori interistituzionali, presso i quali si potranno prevedere ulteriori modalità operative e titolarità di competenze e responsabilità.

Si è proposto, non appena assestate le modalità di collaborazione tra le Regioni e i singoli centri per la giustizia minorile, che si apra un tavolo di confronto con la magistratura, per porre una maggiore attenzione agli inserimenti in comunità terapeutica disposti dall'autorità giurisdizionale competente in favore di minorenni entrati nel circuito penale, per i quali viene disposta la misura del collocamento in comunità terapeutiche, perché portatori di sofferenza psichica o perché tossicodipendenti o tossicofili, in con particolare riferimento all'attestazione di «appropriatezza sanitaria» rilasciata dal Servizio sanitario pubblico.


# x. Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini

La strategia italiana per la prevenzione e la protezione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze dalla violenza e dallo sfruttamento sessuale si è sviluppata nel corso degli anni seguendo tre principi guida che possono essere così sintetizzati:

1. dare efficacia ed effettività delle politiche a favore dell'infanzia significa realizzare politiche più generali finalizzate a migliorare le condizioni sociali e politiche dell'intera comunità italiana;
2. l'impegno nelle azioni di prevenzione e di protezione dell'infanzia dalla violenza non può essere sollecitato solo da eventi emergenziali, ma deve diventare oggetto di attenzione continua e di strategie di medio e lungo periodo;
3. la protezione dei bambini vittime di violenza e la prevenzione della violenza non possono dipendere solo da buone leggi, poiché la legislazione deve essere accompagnata da interventi di natura amministrativa che creino risorse, strumenti e servizi per rispondere alle necessità e agli interessi dei bambini.

## a. Misure generali di attuazione

### 1. Coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo

 Raccomandazione n. 8, relativa al coordinamento centrale e locale nella materia del Protocollo, incluso l'aspetto di monitoraggio periodico

La L. 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*, ha introdotto due nuovi istituti: l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri, e il Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, istituito presso il Ministero dell'interno – Servizio Polizia postale e comunicazioni.

L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha il compito di realizzare il monitoraggio delle attività svolte in questo settore da tutte le pubbliche amministrazioni e di pervenire a una lettura completa e approfondita del fenomeno finalizzata all'elaborazione di strategie per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori nonché per il sostegno alle vittime.

Fra i compiti dell'Osservatorio, si segnala:

- l'acquisizione di dati e informazioni a livello nazionale e internazionale relativi alle attività svolte per la prevenzione e la repressione dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e alle strategie di contrasto programmate e realizzate anche da altri Paesi;

- l'analisi, lo studio e l'elaborazione dei dati forniti dalle pubbliche amministrazioni;
- la promozione di studi e ricerche sul fenomeno;
- l'informazione sull'attività svolta, anche attraverso il proprio sito Internet istituzionale e la diffusione di pubblicazioni mirate;
- la redazione di una relazione tecnico-scientifica annuale a consuntivo delle attività svolte, anche ai fini della predisposizione della relazione che il Presidente del consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento, ai sensi dell'art. 17, c. 1, della L. 3 agosto 1998, n. 269;
- la predisposizione del Piano nazionale di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, che sottopone all'approvazione del Comitato interministeriale per la lotta alla pedofilia (CICLOPE). Il Piano costituisce parte integrante del Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia ai sensi dell'art. 1, c. 2, del DPR 14 maggio 2007, n. 103;
- l'acquisizione dei dati inerenti le attività di monitoraggio e di verifica dei risultati, coordinandone le modalità e le tipologie di acquisizione e assicurandone l'omogeneità;
- la partecipazione, a mezzo di suoi componenti, all'attività degli organismi europei e internazionali competenti in materia di tutela dei minori e di contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori.

Nell'anno 2007 è stato istituito l'**Osservatorio sulla prostituzione e sui fenomeni delittuosi ad essa connessi** (DM 18 gennaio 2007), con sede presso il Ministero dell'interno. L'Osservatorio è stato istituito come strumento di supporto alle azioni delle amministrazioni centrali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni della tratta di esseri umani e di sfruttamento della prostituzione che coinvolgono sia adulti sia bambini. Esso è un organismo di raccordo interministeriale tra le amministrazioni centrali più direttamente coinvolte, con il quale collaborano anche rappresentanti delle organizzazioni non governative maggiormente impegnate nel settore dell'assistenza e tutela delle vittime di sfruttamento sessuale. I funzionari dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile collaborano con tale organismo: ciò sta a indicare la volontà di mantenere un collegamento logico e funzionale con un organismo specializzato sulle tematiche minorili.

L'Osservatorio sulla prostituzione ha realizzato una ricognizione sulle iniziative promosse a livello locale, coinvolgendo direttamente tutte le prefetture italiane. I dati raccolti hanno confermato la presenza di qualificate esperienze di coordinamento territoriale; inoltre risulta che l'applicazione delle norme, la lotta allo sfruttamento e l'individuazione di alternative possibili per le vittime che intendono "uscire dal giro" determina risultati concreti laddove esiste una sinergia tra i diversi soggetti impegnati nel campo della gestione dell'accoglienza, dell'assistenza, della mediazione culturale e dell'integrazione sociale. È stata approfondita anche l'esperienza di alcuni dei principali Comuni italiani interessati dal fenomeno (Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Catania). Su questo campione di città è stato riscontrato un generale aumento della prostituzione in strada di minorenni, sia femmine che maschi.

Dal 2000 viene effettuata una ricognizione su quanto realizzato per la prevenzione e il contrasto della vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia minorile, al fine di predisporre la periodica relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della L. 269/1998, come richiesto al c. 1 dell'art. 17 della legge stessa. La relazione rappresenta un appuntamento utile per verificare lo stato degli interventi, i passi compiuti, ma anche i ritardi e le incongruenze, non solamente nella sfera specifica della lotta contro le varie forme di sfruttamento sessuale di bambini e bambine richiamate dalle leggi

269/1998 e 38/2006, ma anche in quella del contrasto a tutte le altre forme di violenza che alle prime si intrecciano e che fanno parte dell'esperienza dei bambini<sup>1</sup>.

## 2. Piano nazionale d'azione

**Raccomandazione n. 10, relativa alla predisposizione del Piano nazionale d'azione per l'infanzia, inclusivo della materia del Protocollo**

In ambito di programmazione per l'infanzia e l'adolescenza, il principale strumento di indirizzo a livello nazionale rimane quindi il **Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva**, redatto dall'Osservatorio per l'infanzia.

In stretto collegamento con tale strumento si sviluppa la pianificazione in materia di prevenzione e contrasto dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, di competenza dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile<sup>2</sup>.

Si intreccia con le attività dei due Osservatori anche il lavoro promosso dal **Dipartimento per le pari opportunità** in materia di tratta degli esseri umani. Infatti, tra l'anno 2007 e il 2008 sono stati creati i seguenti organismi: il Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani (decreto di istituzione 21 marzo 2007, registrato il 5 luglio 2007), la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (DM del 30 ottobre 2007) e l'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani (decreto di istituzione 3 dicembre 2007).

Il Comitato di coordinamento delle azioni di Governo contro la tratta di esseri umani – come già definito dal decreto istitutivo del ministro pro-tempore – ha il compito di analizzare il fenomeno nelle sue molteplici dimensioni, individuando in esse le innovazioni che subisce e l'articolazione che ciascuna di esse può assumere nel tempo. Le aree di riflessione individuate sono: lavoro forzato e accattonaggio per conto terzi; tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale; interventi e costruzione di reti transnazionali; Diritti umani e diritti sociali delle vittime; informazione, sensibilizzazione e mass media.

La Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, composta da rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e degli enti locali, svolge compiti di indirizzo, valutazione, controllo e programmazione delle risorse in ordine ai programmi di integrazione sociale ex art. 18 DLGS 286/1998. Tale

---

<sup>1</sup> La redazione della relazione prevede un'opera di ricognizione sul lavoro svolto dalle amministrazioni centrali, dalle Regioni e da un campione di grandi città metropolitane costituito dai 15 Comuni definiti dalla L. 285/1997 "Città riservatarie". La raccolta di informazioni e gli approfondimenti riguardano anche il lavoro svolto dalle ONG e dall'associazionismo più rappresentativo del settore, e si basano anche su ricerche tematiche *ad hoc*. In particolare, la stesura della bozza di relazione avviene attraverso un lavoro di analisi basato su:

- raccolta dei dati statistici;
- indagine tramite scheda di rilevazione sulle iniziative approntate da ministeri, comitati di coordinamento, enti nazionali, enti locali e ONG;
- interviste a testimoni privilegiati;
- approfondimenti tematici su questioni emergenti;
- focus di tipo culturale sul ruolo dei media nella diffusione delle informazioni e la crescita di consapevolezza da parte dell'opinione pubblica;
- rilevazioni tematiche, es. sulle modalità di attuazione delle norme relative all'audizione protetta del minore vittima di reati sessuali, sulle caratteristiche delle prestazioni erogate dai servizi specializzati, ecc.

<sup>2</sup> A tale proposito si veda la Sezione I-1.4.

organismo è il frutto di una rivisitazione della commissione interministeriale per l'attuazione dell'art. 18 TU immigrazione, per effetto del DPR 14 maggio n. 102, che ne ha ridisciplinato composizione e organizzazione.

L'Osservatorio sul fenomeno della tratta degli esseri umani ha invece funzioni di raccolta e analisi dei dati, monitoraggio del fenomeno e degli interventi realizzati, supporto alle attività della Commissione e del Comitato, documentazione.

L'azione conoscitiva svolta dal predetto Comitato di coordinamento è sfociata nella predisposizione di un'ipotesi per la messa a punto di un Piano nazionale antitratta.

### 3. Diffusione e formazione

**Raccomandazione n. 12, relativa alle attività di informazione, sensibilizzazione e formazione per la materia del Protocollo**

Il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) operante presso il Ministero degli affari esteri<sup>3</sup> ai sensi dell'art. 29 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, ha compiti di informazione tecnico-scientifica a supporto dell'azione di Governo, in particolare quale organismo tecnico per il Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani di cui al decreto del Presidente del consiglio dei ministri. Esso realizza un sistematico esame delle misure legislative, regolamentari, amministrative e altre che siano state prese nell'ordinamento interno per attuare gli impegni assunti dall'Italia in virtù delle convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani adottate da organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte; promuove i provvedimenti che si rendono necessari od opportuni per assicurare il pieno adempimento degli obblighi internazionali già assunti; segue l'attuazione delle convenzioni internazionali e la loro concreta osservanza sul territorio nazionale, nonché cura la preparazione dei rapporti periodici che lo Stato italiano è tenuto a presentare alle competenti organizzazioni internazionali; collabora alle attività volte a organizzare e a dare seguito in Italia ad iniziative internazionali attinenti ai diritti umani, anche in collaborazione con le organizzazioni della società civile attive nel settore della promozione e protezione dei diritti umani.

In materia di informazione istituzionale, nell'anno 2006 il Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile ha pubblicato un volume dal titolo *L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile: una finestra sul mondo dell'infanzia perduta*. Il testo analizza e discute in dettaglio il quadro normativo internazionale ed europeo in materia di abusi sessuali sui minori, con un'analisi comparata dei piani d'azione per la lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori adottati in Italia, Spagna, Regno Unito, Germania.

Il 18 giugno 2007 è stato inoltre firmato uno specifico Protocollo d'intesa tra Polizia e Telefono azzurro per potenziare la collaborazione nell'opera di prevenzione e contrasto della pedopornografia on line. In particolare, l'accordo (firmato dal direttore centrale della Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato, dal direttore del Servizio polizia postale e comunicazioni e dal presidente di Telefono azzurro) prevede la realizzazione congiunta di campagne informative e di sensibilizzazione, di corsi di formazione per gli operatori e di un database in cui far convergere tutte le segnalazioni relative a siti e servizi Internet con contenuti pedopornografici, illegali o

<sup>3</sup> Istituito con regolamento di riordino adottato con DPCM 11 maggio 2007.

comunque inadatti ai minori raccolte da Telefono azzurro attraverso la hotline «Hot114». Anche il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia ha firmato, in data 11 gennaio 2008, un Protocollo d'intesa con Telefono azzurro che impegna le parti ad affrontare le situazioni di disagio riguardanti i minori, attraverso l'ascolto e la valutazione delle esigenze del minorenne coinvolto come autore o come vittima nel circuito penale o in forme di violenza e soprusi e con l'avvio di iniziative di informazione e sensibilizzazione volte a facilitare azioni di prevenzione primaria, secondaria e terziaria e di recupero e reinserimento sociale del minore.

Il Comitato italiano per l'UNICEF onlus, riconosciuto dal Ministero dell'istruzione quale ente accreditato per la formazione del personale della scuola ai sensi del DM 177/2000 e della direttiva n. 90/2003, rinnovato con decreto dell'8 giugno 2005, in virtù del Protocollo d'intesa per l'educazione allo sviluppo e per la promozione dei diritti dell'infanzia nelle scuole italiane del 31 luglio del 2000, attualmente in fase di rinnovo, propone da molti anni programmi di educazione allo sviluppo e di diffusione dei contenuti della Convenzione sui diritti del fanciullo e Protocolli allegati, fornendo gratuitamente a insegnanti e studenti materiale didattico, informativo e audiovisivo per inserire nella programmazione i temi legati ai diritti e alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nel mondo.

Per la promozione dei diritti dell'infanzia anche Save the children Italia onlus è un ente accreditato per la formazione del personale della scuola da parte del Ministero dell'istruzione.

Tra le nuove figure che concorrono alla promozione dell'informazione e al monitoraggio su diritti e condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti, è necessario ricordare anche i **garanti o tutori regionali per l'infanzia**.

Qui è utile ricordare che tra le funzioni ricorrenti assegnate al garante regionale vi è la prevenzione dell'abuso e maltrattamento nei confronti dei minori.

La onlus Telefono azzurro collabora anche con la Polizia postale nell'attuazione di **progetti di sensibilizzazione** degli utenti e di **progetti di formazione** congiunta in tema di contrasto alla pedopornografia. Ricordiamo il **progetto EDEN** (Educazione didattica per la E-Navigation), cui il Servizio Polizia postale partecipa in partnership con il CNR, Telefono azzurro e Save the children, nel quadro del programma *Safer Internet* finanziato dalla Commissione europea. Il progetto EDEN ha quali obiettivi la promozione della partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale e consiste nella creazione di un sito per gli istituti scolastici in cui gli alunni, sotto la guida dei docenti, pubblicano gli elaborati multimediali da loro preparati sulla «navigazione sicura», da condividere con gli utenti della rete.

Il Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni della pubblica amministrazione, ha approvato il DM 8 gennaio 2007<sup>4</sup> mediante il quale sono stati individuati i requisiti tecnici degli strumenti di filtraggio che i fornitori di connettività alla **rete Internet** devono utilizzare al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal **Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia** istituito dall'art. 14 *bis* della L. 269/1998, come modificato dalla L. 38/2006. Infine, all'interno del piano messo in atto per la tutela dei minori, iniziato con la firma del suddetto decreto, rientra una campagna di sensibilizzazione promossa dal Ministero delle comunicazioni con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del consiglio, rivolta ai genitori con figli di età compresa tra i nove e i 14 anni, il cui concetto creativo è «Il miglior modo per

<sup>4</sup> Pubblicato in GU 29 gennaio 2007, n. 23.

aiutare tuo figlio a non fare un uso sbagliato delle tecnologie, è conoscerle». La campagna si è realizzata in due periodi, giugno-luglio e settembre 2007, sulle principali emittenti radiotelevisive nazionali, sui giornali e sui principali portali Internet. In particolare, è stato prodotto uno spot TV da 30 secondi, rivolto a genitori e ragazzi, sulla necessità di condividere l'esperienza della navigazione in rete e che, in tono amichevole e ironico, sprona i genitori a interessarsi al mondo del computer.

Il Ministero delle comunicazioni partecipa inoltre con Save the children al progetto *Stop-It*: la ONG era stata individuata quale soggetto partner del Ministero sulle politiche a tutela dei minori. Il progetto Stop-It consta essenzialmente di un sito che offre la possibilità agli utenti di Internet di segnalare la presenza di materiale pedopornografico in rete (siti, pagine web, spazi liberi su portali, ecc.) ed episodi di utilizzo della rete al fine di diffondere e distribuire materiale pedopornografico (chat, newsgroup, spamming, programmi di file-sharing, ecc.). È utile segnalare a questo proposito che nel febbraio 2005 il Comitato di garanzia Internet e minori presso il Ministero delle comunicazioni ha prodotto e diffuso le *Linee guida per le attività delle ONG in materia di monitoraggio di siti pedo-pornografici*, rivolte alle associazioni coinvolte nel contrasto alla pedopornografia in Internet. Le linee guida prevedono che le organizzazioni che ricevono segnalazioni debbano inviarle alla Polizia postale, investita del compito di verificare il sito e il materiale in esso contenuto.

Sempre in relazione ai temi specifici della pedopornografia, il Ministero delle comunicazioni ha finanziato la realizzazione di un sito – [www.tiseiconnesso.it](http://www.tiseiconnesso.it) – rivolto prevalentemente ai ragazzi, ma dotato di una sezione per i genitori e di una per gli insegnanti, per informarli sulle precauzioni necessarie nell'utilizzo delle nuove tecnologie (Internet e cellulari). Il sito offre spunti di riflessione e informazioni necessarie per una navigazione sicura, che non poggia solo sugli strumenti tecnici per proteggere i computer, ma anche e soprattutto sulla consapevolezza di chi usa le nuove tecnologie rispetto alle proprie modalità e motivazioni di utilizzo.

Anche sul sito della Polizia di Stato e su quello dell'Arma dei carabinieri è presente uno spazio informativo su Internet dedicato a bambini e adolescenti allo scopo di portarli a conoscenza dei più importanti temi sociali attraverso l'illustrazione di favole, fiabe e fumetti.

Sul fronte dell'informazione, si deve ricordare il lavoro che la polizia e i carabinieri realizzano direttamente a contatto con bambini e adolescenti recandosi nelle scuole per incontri sui temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori. È un lavoro che oggi è ancora più intenso grazie alla presenza delle forze dell'ordine in numerosissimi tavoli di coordinamento territoriale che facilitano la conoscenza tra i rappresentanti dei vari settori e quindi anche la progettazione di attività in comune.

Anche il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia negli anni scorsi ha organizzato, insieme alla Direzione centrale anticrimine – Dipartimento di pubblica sicurezza – del Ministero dell'interno, diversi seminari territoriali di aggiornamento per il personale delle questure e dei servizi della giustizia minorile.

In tali incontri sono state affrontate le tematiche dei minori vittime e autori di reati sessuali, della sottrazione internazionale, dei minori stranieri non accompagnati e dello sfruttamento dei minori da parte della criminalità organizzata.

Lo scopo dell'iniziativa è la creazione di nuovi legami interistituzionali sul territorio e lo stimolo all'apertura di tavoli a livello locale sulle tematiche di comune interesse delle due amministrazioni, in modo da garantire una maggiore tutela dei diritti dei minori.

In questa sede si ritiene opportuno citare due tra i più importanti programmi d'azione in via di realizzazione, in quanto condotti al livello nazionale dalle strutture di vertice delle forze di polizia in collaborazione con altri soggetti.

- Il Dipartimento della polizia di Stato, unitamente al Comando generale dell'arma dei carabinieri e al Comando generale della guardia di finanza, sta realizzando un programma per la formazione degli operatori delle Forze di polizia. Al progetto, denominato AVICRI (Attention for Victim of Crime), partecipano anche altre polizie europee, la Regione Lazio e associazioni nonprofit; suo obiettivo è la formazione di operatori di polizia sul tema dell'approccio con le vittime del crimine, in riferimento alle relative linee guida presenti in alcune fonti normative comunitarie onde evitare una nuova traumatizzazione.
- Nell'ambito dei progetti finalizzati alla tutela e assistenza alle vittime della tratta di esseri umani, si colloca il **Programma AGIS/CE – Progetto OIM «Rafforzamento di un network e di un intervento formativo comune per funzionari di polizia, ONG e organizzazioni internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani verso Stati membri dell'Unione europea da Paesi candidati e nuovi Stati confinanti con l'UE»**, al quale il Dipartimento della pubblica sicurezza, unitamente ai Comandi generali dell'Arma dei carabinieri e della guardia di finanza, partecipa sin dal 2004. Il progetto vede il coinvolgimento di 12 Paesi tra appartenenti all'Unione europea, nuovi membri e Paesi per i quali sono in corso le procedure per l'ingresso nell'Unione. Nella prima fase del progetto sono stati elaborati due “manuali”, rispettivamente per i formatori e per gli studenti, nei quali sono state condensate le buone prassi per l'identificazione e il trattamento delle vittime di tratta. La seconda fase ha avuto come obiettivo la formazione di funzionari delle forze di polizia e delle ONG impegnate nel settore e realizzata per aree geografiche europee.

Destinatari della formazione sono stati funzionari di squadre mobili, ufficiali dei carabinieri e della guardia di finanza e operatori di ONG.

Il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, in collaborazione con la Facoltà di psicologia dell'Università di Torino, ha realizzato fra il 2003 e il 2005 un'indagine esplorativa a livello nazionale sui minorenni autori di reati sessuali. In tale ricerca sono stati presi in considerazione tutti i casi di minori che hanno commesso reati sessuali fra il 2000 e il 2003 in carico agli uffici di servizio sociale per i minorenni o agli istituti penali per i minorenni e sono stati indagati vari aspetti (psicologici, sociali, ambientali) dei minori *sex offenders* per una maggiore comprensione del fenomeno.

Prosegue anche l'attività di formazione interna degli operatori appartenenti alle amministrazioni centrali più impegnate nel contrasto del fenomeno. In particolare, il Dipartimento della polizia di Stato ha promosso **eventi formativi e d'aggiornamento** sui temi della violenza all'infanzia (e in particolare dell'abuso e dello sfruttamento sessuali)<sup>5</sup>.

Nell'ambito di piani di azione specifici sui temi della violenza all'infanzia e, in particolare, dell'abuso e dello sfruttamento sessuali, il Ministero dell'istruzione, con la collaborazione dei Ministeri delle comunicazioni, del lavoro e politiche sociali e delle pari op-

---

<sup>5</sup> Presso la Scuola di polizia giudiziaria e amministrativa di Brescia sono stati organizzati 7 *Corsi di addestramento* per 195 operatori della Polizia di Stato impegnati nel contrasto dei reati ad opera e a danno dei minori, in servizio presso le Sezioni specializzate delle Squadre mobili;

– in collaborazione con il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, nel mese di febbraio 2006, è stato organizzato un Seminario di aggiornamento destinato al personale degli Uffici minori delle questure e a quello dei Servizi sociali della Giustizia minorile sul tema degli abusi sessuali a danno di minori;

– nel mese di novembre 2006 la Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato ha organizzato una giornata di studio sul tema “Pedofilia e altri reati a sfondo sessuale”, con la partecipazione di docenti universitari, medici, magistrati e operatori della Polizia di Stato specializzati nella tematica.

portunità, ha realizzato, all'interno della campagna **Emergenza infanzia 114** affidata al Telefono azzurro, una campagna informativa per diffondere la conoscenza del servizio 114 presso insegnanti, studenti e genitori nelle scuole. L'obiettivo è stato quello di sensibilizzare sia i docenti che i ragazzi alla segnalazione di situazioni d'emergenza o pericolo in cui possono trovarsi bambini e adolescenti – situazioni che sono gestite dal 114 Emergenza infanzia in una logica di rete – attivando e coordinandosi con le istituzioni del territorio. Analogo rilievo e diffusione sono dati al servizio di segnalazione di contenuti illeciti e illegali presenti sui media (Internet, carta stampata, televisione, radio) non appropriati a un pubblico di bambini e adolescenti. Il servizio è accessibile, anche in forma anonima, dal sito <http://www.114.it/>.

Il Dipartimento per le pari opportunità, a partire dal 2005, ha collaborato all'attuazione del progetto *Tratta No*, finanziato nell'ambito del programma Equal, finalizzato a realizzare una maggiore sensibilizzazione e comunicazione sulle tematiche della tratta degli esseri umani, soprattutto a fini di sfruttamento sessuale. *Tratta No! Un altro punto di vista* è un progetto di informazione sociale che propone un punto di vista diverso sul tema. Esso muove dal presupposto che il fenomeno rappresenta uno dei più lucrosi traffici illeciti e preoccupa i Paesi di tutto il mondo, ma nonostante ciò l'informazione sullo stesso è carente e molti sono gli stereotipi e pregiudizi che pesano sulle vittime – donne, uomini e minori – anche quando riescono a uscire dalla situazione di sfruttamento. «Tratta No!» si è riproposto di agire su questo *marchio sociale* per favorire l'inclusione sociale e lavorativa delle vittime, attraverso un modello informativo integrato e sistemico in grado di: informare e aumentare la conoscenza del tema nei contesti di vita e di lavoro; fornire chiavi di lettura; chiarire le zone d'ombra e le ambiguità proprie del fenomeno.

Il progetto si è incentrato sulla promozione di una campagna di informazione e sensibilizzazione denominata *Tratta No! ... Ora lo sai*, iniziata a partire dal 2006, integrando nei prodotti di comunicazione (spot televisivi e radiofonici, distribuzione di pubblicazioni divulgative) anche la promozione del servizio nazionale Numero verde antitratta 800 290 290 istituito dal Dipartimento per le pari opportunità. Nell'ambito di questo progetto, la collaborazione tra il Dipartimento per le pari opportunità e l'Associazione italiana per il consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), si è estrinsecata inoltre nella concertazione e firma di un appello congiunto rivolto all'intero Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), al fine di valorizzare il ruolo di promozione e coordinamento delle politiche sociali degli enti locali per la prevenzione e il contrasto della tratta di esseri umani. In questo ambito sono state elaborate le *Linee guida per il trattamento dell'informazione in tema di tratta di esseri umani*, presentate al pubblico in una conferenza stampa del 17 luglio 2007. Con tali linee guida si è cercato di stringere un patto tra media (Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, Federazione nazionale della stampa italiana e Segretariato sociale della RAI) e istituzioni, per la realizzazione di un'informazione sul tema corretta e documentata, lontana da sensazionalismi facili e logori stereotipi, capace di spiegare e di far capire che cos'è il fenomeno della tratta degli esseri umani, come riconoscerlo.

Nel quadro del Programma europeo Equal è stata creata una partnership di sviluppo, denominata **Osservatorio tratta**, tra il Dipartimento per le pari opportunità e una rete di ONG. Il protocollo, che ha siglato il rapporto di collaborazione, ha previsto la realizzazione di un osservatorio, il monitoraggio degli interventi di tutela e inclusione sociale delle vittime e la realizzazione di interventi di consulenza a enti e ONG interessati a sviluppare attività in questo settore. Il progetto ha portato all'apertura di un sito specializzato, il portale italiano in materia di tratta d'esseri umani, come servizio di informazione volto a migliorare la strumentazione e le prassi per la conoscenza, la analisi e gli interventi sul fenomeno.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle prefetture, il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione dà impulso alle azioni dei prefetti in Provincia. Il problema della dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori viene affrontato dai prefetti anche attraverso il coordinamento delle politiche e delle azioni delle amministrazioni interessate al settore dei minori. Fondamentale è la stretta collaborazione e integrazione non solo tra i servizi assistenziali del territorio ma anche tra questi e le istituzioni (politiche, giudiziarie, amministrative e formative) che hanno il compito di tutelare i soggetti in età evolutiva. Lo strumento per mettere in rete gli attori già presenti e operanti nel territorio è il Comitato provinciale per la pubblica amministrazione, presieduto dal prefetto. Gli obiettivi cui tende il Comitato, anche supportato da un gruppo tecnico più ristretto, sono:

- promuovere protocolli tra tutte le amministrazioni per definire modalità comuni di intervento operativo;
- garantire lo svolgimento delle iniziative di formazione proposte dal Comitato di coordinamento previsto dalla L. 269/1998 d'intesa con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
- realizzare attività di informazione nelle scuole e nelle altre agenzie educative;
- monitorare le diverse forme di abuso sui minori, anche al fine di favorire la raccolta dei dati da parte del Centro nazionale;
- promuovere, d'intesa con gli enti locali, ogni utile iniziativa di diffusione della conoscenza dei diritti dell'infanzia e di miglioramento delle condizioni di reale godimento di tali diritti.

La Direzione centrale anticrimine ha inoltre redatto numerosi atti d'indirizzo e stipulato accordi e protocolli d'intesa in materia. In particolare, si ricordano:

- la lettera circolare per i questori della Repubblica n. 225A/A/13-2005, del 26 settembre 2005, contenente direttive per gli Uffici minori delle divisioni anticrimine delle questure, circa la raccolta delle segnalazioni concernenti reati di tipo sessuale, da inviare al Servizio centrale operativo;
- la lettera circolare per i questori della Repubblica n. 225A/P1-MAS-2006-1348-34577, del 9 giugno 2006, concernente la suddivisione delle competenze tra le sezioni specializzate nei reati in danno di minori delle squadre mobili deputate alle attività di tipo investigativo e gli Uffici minori delle divisioni anticrimine delle questure, ai quali sono attribuiti compiti di monitoraggio del fenomeno nel territorio di riferimento, nonché attività di prevenzione;
- la lettera circolare per i questori della Repubblica n. 225A/Z-MAS-2006-13483, del 3 luglio 2006, concernente direttive circa l'attività di monitoraggio del fenomeno dei «minori scomparsi».

Inoltre, merita segnalare il fatto che le questure, in attuazione delle direttive impartite dal Dipartimento della pubblica sicurezza, hanno stipulato protocolli d'intesa con le istituzioni pubbliche e private che, a livello locale, a vario titolo, si occupano delle problematiche in argomento.

Infine si segnalano le seguenti ulteriori attività.

- *Numero verde nazionale antitratta*. Rappresenta uno strumento fondamentale per consentire alle vittime, adulte e minorenni, di entrare in contatto con coloro che possono aiutarle. Il servizio, istituito dal Dipartimento per le pari opportunità e avviato formalmente alla fine del luglio 2000 – si compone di una postazione na-

zionale (con circa 20 operatori attivi giorno/notte) e di 14 postazioni locali (con circa 80/90 operatori attivi per circa sei ore a turno). I titolari delle postazioni locali del Numero verde sono gli enti locali (per lo più Province e Comuni, con l'eccezione di due Regioni: l'Emilia-Romagna e la Puglia). Questi ultimi per la loro operatività si avvalgono della collaborazione di organizzazioni nonprofit e di operatori esperti.

- Il *Codice di autoregolamentazione Internet e minori*. L'iniziativa, lanciata dalla Commissione Internet@minori, insieme al Comitato tecnico per l'uso consapevole di Internet (istituito presso la Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, con DPCM 12 luglio 2002), ha portato alla redazione di un codice di condotta che è stato aperto alla sottoscrizione da parte delle aziende del settore nel 2004. Il Codice costituisce lo strumento principale di tutela dei minori *on line* e per la prima volta chiede all'industria di impegnarsi a darsi delle regole e ad adottarle, mentre un organismo di controllo pubblico vigila sul rispetto delle regole stesse. Al Codice si aggiunge la Carta dei diritti dei minori in rete, approvata nella seduta del 3 febbraio 2004 dal Consiglio nazionale degli utenti dell'Authority per le Comunicazioni.
- Il *Codice di condotta per l'offerta dei servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minori*, promosso dal Ministero delle comunicazioni e firmato il 16 febbraio 2005 dagli operatori di telefonia mobile Tim, Tre, Vodafone e Wind. Si tratta di un codice di autoregolamentazione che disciplina il diritto di informazione e la libertà di espressione, garantendo il pieno rispetto della tutela e della protezione dei minori.

È in fase di pianificazione la realizzazione di campagne di sensibilizzazione indirizzate al grande pubblico, fornendo informazioni sul fenomeno dello sfruttamento sessuale e sull'abuso sessuale dei minori e sulle misure di prevenzione che possono essere prese. Tali attività verranno finanziate attraverso gli stanziamenti previsti in un apposito capitolo di spesa relativo alle spese per le attività di contrasto alla pedofilia. Tale capitolo, in conformità a quanto disposto dal DM di riparto 15 aprile 2008 del Ministro delle politiche per la famiglia, prevede una somma da destinare al finanziamento di iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. In conseguenza del cambio delle deleghe, la gestione di tale somma è stata attribuita al Ministro per le pari opportunità.

#### 4. Raccolta dei dati

**Raccomandazione n. 14**, relativa alla necessità di un sistema centralizzato per la raccolta e analisi dei dati nella materia del Protocollo, al fine di valutare i progressi e pianificare programmi e politiche

La L. 38/2006 ha autorizzato l'istituzione, presso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile – Presidenza del Consiglio dei ministri, di una **banca dati** per raccogliere tutte le informazioni utili per l'analisi del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e degli interventi attuati. Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato individuato quale strumento di supporto tecnico-scientifico anche per l'Osservatorio contro la pedofilia. L'istituzione della banca dati nasce dall'esigenza di superare l'attuale frammentarietà delle informazioni disponibili, cercando di integrarle in un sistema informativo più coordinato.

A questo proposito è importante segnalare che, sia attraverso il coordinamento CICLOPE, sia attraverso accordi *ad hoc* tra le amministrazioni maggiormente interessate è già partito un processo atto ad implementare concretamente il progetto di banca dati. In maniera particolare appaiono fondamentali i dati già esistenti in alcune amministrazioni che detengono da sempre l'informazione. Per poter raccogliere tutte le informazioni utili per il monitoraggio del fenomeno appare, infatti, fondamentale e non sostituibile l'apporto dei dati forniti sia dagli uffici del Ministero dell'interno sia dagli uffici del Ministero della giustizia, che costituiranno le banche dati sorgente. Con questo accordo i Ministri si impegnano a intraprendere gli interventi necessari per la progettazione, la costituzione e la gestione della banca dati, che una volta a regime costituirà una fonte attendibile di dati completi e confrontabili. Alla stesura dell'accordo progettuale hanno dato una collaborazione fattiva tutti i ministeri interessati, che hanno garantito una consulenza di alto livello dal punto di vista tecnico e del coordinamento istituzionale, anche grazie al coinvolgimento di esperti del Sistema informativo interforze (SDI) del Ministero dell'interno e del Sistema informativo di gestione dei registri penali (RE.GE) del Ministero della giustizia, sotto la supervisione del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) del Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Dipartimento risorse umane e servizi informatici della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il progetto di fattibilità della banca dati prevede, nella fase iniziale, l'integrazione della banca dati del Sistema informativo interforze che raccoglie informazioni sui fatti reato segnalati alle cinque forze di polizia (Polizia di Stato, Polizia penitenziaria, Corpo forestale dello Stato, Arma dei carabinieri, Corpo della guardia di finanza), gestita dal Servizio per il sistema informativo interforze – Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, con la banca dati dei registri penali, che raccoglie le principali informazioni sull'iter processuale dei casi.

Obiettivo della banca dati è organizzare e integrare in modo tematico il patrimonio informativo e informatizzato già prodotto e presente nelle amministrazioni, nonché fungere da stimolo per il miglioramento dei sistemi informativi esistenti.

Le principali novità nella metodologia di lavoro e nei dati prodotti della banca dati sono:

- focalizzare i dati sulle vittime e non più solo sui reati e sugli autori;
- integrare banche dati esistenti valorizzando il principio di cooperazione tra amministrazioni centrali;
- integrare le informazioni dalla denuncia alla sentenza definitiva con elementi di conoscenza anche su applicazione di strumenti di tutela del minore negli iter giudiziari e sui provvedimenti di protezione stabiliti dall'autorità giudiziaria minorile.

Il valore aggiunto della banca dati può dunque essere riassunto in due aspetti fondamentali: spostare l'attenzione dal provvedimento e dall'autore al minore vittima e la valorizzazione dei sistemi informativi esistenti tramite integrazione e specializzazione dei flussi.

Flussi di informazioni potranno provenire anche da altre banche dati sorgente: in particolare si prevede un flusso di dati qualitativi e quantitativi dal sistema informativo gestito dalla Polizia postale – Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet, tramite il software «Child Exploitation Tracking System» (CETS), un sistema di tracciamento contro la pedopornografia utilizzato anche da altri Paesi quale supporto alle indagini. CETS, oltre a coadiuvare il lavoro di investigazione, consente di organizzare logicamente un importante set di variabili dalla cui analisi è possibile trarre indicazioni rispetto al *profiling* dei soggetti coinvolti (autori e vittime) e alle dinamiche di adescamento e interazione su Internet.

Il sistema è utilizzato in Italia dalla Polizia postale, che conduce costantemente sulla rete Internet un'attività investigativa contro i reati di pedopornografia. Questa attività ha sviluppato nel corso di un decennio una forte azione di repressione e contrasto del fenomeno che si è avvalsa sempre più di nuovi strumenti investigativi; si sottolinea come i siti a carattere pedopornografico vengano spesso chiusi e riaperti sulla rete in periodi di tempo anche brevissimi, spesso nell'arco di un unico giorno, proprio per eludere i controlli delle forze dell'ordine. È palese, quindi, l'importanza di avere controlli capillari, mezzi informatici molto veloci e soprattutto personale altamente qualificato.

L'attività di controllo e di prevenzione è rilevabile dal numero di siti web monitorati dalla Polizia postale e delle comunicazioni. Nell'intero decennio che va dal 1998 al 2007 sono stati monitorati più di 260 mila siti web, attività che ha portato alla denuncia di 3.676 persone in stato di libertà e 182 indagati sottoposti a provvedimenti restrittivi. Le perquisizioni realizzate sono state 3.449, mentre i siti web attestati e oscurati in Italia 164.

Nel 2002, presso il servizio Polizia postale e comunicazioni è stata istituita l'**Unità di analisi dei crimini informatici**. L'Unità, diretta da uno psicologo della Polizia di Stato, è composta da personale tecnico e investigativo competente in ambito psicologico, sociologico, giuridico e criminologico. La sua funzione è quella di affiancare gli investigatori della Polizia postale e delle comunicazioni nelle indagini sui crimini ad alta tecnologia, progettando nuove tecniche investigative e tracciando profili psicologici e comportamentali degli autori di tali crimini.

Le principali attività svolte dall'Unità sono:

- ricerche e studi sul fenomeno della criminalità informatica in collaborazione con università, aziende e istituzioni;
- sperimentazione di nuove tecniche investigative in materia di *computer crime*;
- progettazione di percorsi di prevenzione, formazione sulla sicurezza informatica e *computer crime* in collaborazione con scuole, università e aziende;
- divulgazione di informazioni e risultati di ricerche in contesti scientifici;
- assistenza psicologica degli investigatori che si occupano di *computer crime* (abuso e sfruttamento sessuale dei minori).

Sul grave fenomeno dell'abuso sessuale è competente anche il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia sotto due aspetti: da una parte il trattamento dei minori autori di reati sessuali, dall'altro l'assistenza alle vittime minorenni.

La duplice veste degli operatori ministeriali non è di facile gestione perché si tratta di tutelare sia l'autore che la vittima e di intervenire su un tema così delicato come è quello della violenza sessuale. Inoltre, le due tipologie di minori hanno caratteristiche completamente diverse l'una dall'altra e necessitano entrambe di una formazione specifica da parte del personale della giustizia minorile. Con particolare riferimento alla vittima di reati sessuali, l'attività dei servizi minorili della giustizia trova le sue fondamenta nella previsione dell'art. 11 della L. 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, che introduce l'art. 609 *decies* del codice penale<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Il Dipartimento per la giustizia minorile per orientare i propri servizi sulle modalità di assistenza ai minori vittime di reati sessuali il 1° giugno del 2001 ha emanato una circolare diretta a tutti i centri per la giustizia minorile (CGM) fornendo indicazioni sull'applicazione dell'art. 609 *decies* cp. Nella circolare sono state illustrate alcune linee guida per la prevenzione e la presa in carico dei minori vittime dei reati sessuali, affinché i servizi possano adottare efficaci misure atte ad assicurare anche in questo campo un'effettiva protezione dei minori.

## 5. Allocazione delle risorse

### Raccomandazione n. 16, relativa all'allocazione delle risorse per l'attuazione del Protocollo

I flussi di finanziamento alle attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni oggetto del Protocollo opzionale sono strutturalmente ripartiti su più amministrazioni centrali e, in parte, sono di competenza delle risorse economiche autonome delle amministrazioni regionali e locali.

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse settoriali, nel periodo in esame alcuni stanziamenti rilevanti sono stati i seguenti.

1. Con riferimento alla tematica della tratta degli esseri umani, nel 2006, il Dipartimento per le pari opportunità ha avviato per la prima volta i **programmi di prima assistenza a favore delle vittime dei reati di cui agli artt. 600 e 601 cp** (vittime dei reati di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani), introdotti dalla L. 228/2003 e disciplinati dal DPR 237 del 19 settembre 2005. I programmi sono finalizzati a garantire, in via transitoria, alle vittime dei reati anzidetti adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria.

Il primo Avviso pubblico per l'erogazione del cofinanziamento statale ai soggetti abilitati alla realizzazione delle iniziative di assistenza anzidette ha previsto un finanziamento complessivo pari a € 2.500.000. Su questo bando il Dipartimento ha cofinanziato 26 progetti. Nel mese di agosto 2007 il Dipartimento ha emanato un secondo Avviso pubblico per l'erogazione del cofinanziamento statale ai soggetti abilitati alla realizzazione delle iniziative di assistenza anzidette (GU n. 185 del 10 agosto 2007), mettendo nuovamente a disposizione di queste ultime la somma di € 2.500.000, e cofinanziando 23 progetti. Un terzo Avviso, volto a erogare un finanziamento del medesimo ammontare è stato pubblicato sulla GU del 5 agosto 2008.

Complessivamente, sono stati messi a disposizione dei progetti anzidetti € 7.500.000,00.

2. Nel periodo considerato è altresì proseguita l'attività del Dipartimento diretta al finanziamento dei **programmi di assistenza e integrazione sociale** di cui all'art. 18 del TU sul-

---

È stato chiesto ai CGM di svolgere, accanto ad attività formative integrate e multidisciplinari e all'approntamento di strategie comuni di intervento operativo, un ruolo di sostegno e di stimolo nei confronti dei dipendenti Uffici di servizio sociale per i minorenni per la realizzazione dei seguenti obiettivi: individuazione di modalità di accordo con le procure della Repubblica ordinarie e minorili, relativamente alla segnalazione dei casi, al fine di assicurare comunque al minorenne l'assistenza prevista dal c. 3 dell'art. 11; definizione, mediante il coinvolgimento della magistratura e il raccordo con i servizi degli enti locali, dei tempi, delle fasi e delle modalità degli interventi di sostegno nei confronti dei minori abusati e di prevenzione del fenomeno in genere; elaborazione di tecniche di intervento psicologico per sostenere la vittima nel corso del procedimento giudiziario ed, in particolare, durante l'incidente probatorio e l'audizione protetta; elaborazione da parte dell'équipe psico-socio-pedagogica di metodologie di intervento nei confronti dei minori vittime di reati sessuali; studio del contesto e delle relazioni familiari, con riguardo ad altri minori potenziali vittime dello stesso abusante; individuazione, all'interno del distretto, di eventuali servizi e centri per la prevenzione e il trattamento dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori e raccordo con gli stessi per interventi comuni.

Gli USSM, inoltre, sono stati spronati ad attivarsi e prendere iniziative laddove rilevino casi di sospetto abuso e sfruttamento sessuale.

Per poter verificare l'entità del fenomeno, il coinvolgimento dei servizi e le modalità di intervento, a partire dall'anno 2002 il Dipartimento per la giustizia minorile svolge ogni anno un monitoraggio che indaga sia sugli interventi svolti che sul coordinamento interistituzionale in materia di abuso sessuale.

l'immigrazione, finalizzati a dare alle vittime del fenomeno della tratta degli esseri umani l'opportunità di affrancarsi dai circuiti di sfruttamento e iniziare un percorso per il recupero di condizioni normali di vita e l'integrazione nel tessuto sociale italiano. In applicazione dell'articolo 18 DLGS 286/1998, c. 1, il Dipartimento per le pari opportunità, dal 2000 al 2008, ha bandito 9 Avvisi, pubblicati sulla GU, per la presentazione di progetti in questo ambito, e ne ha cofinanziati 533 che interessano l'intero territorio nazionale. In particolare i progetti devono prevedere, come minimo, le seguenti fasi: attività di primo contatto (unità di strada, sportello, altri servizi a bassa soglia); accoglienza abitativa; protezione (assistenza sanitaria, psicologica, legale e consulenze varie); attività mirate all'ottenimento del permesso di soggiorno ex art. 18; formazione (alfabetizzazione linguistica, informatica, ecc. e corsi di formazione professionale); attività mirate all'inserimento socio-lavorativo (borse lavoro, tirocini lavorativi, ecc.).

Le persone che hanno aderito e partecipato ai progetti sino al mese di giugno 2007 sono state circa 13.517, di cui 938 minorenni. Nel mese di febbraio 2007 è stato pubblicato l'Avviso n. 8 per invitare i soggetti abilitati a presentare progetti inerenti i predetti programmi, destinando al co-finanziamento statale degli stessi una cifra pari a € 4.000.000, mentre nel febbraio 2008 è stato pubblicato l'Avviso n. 9, con lo stanziamento di un importo pari a € 4.400.000. Complessivamente, dal 2000 al 2008, sono stati pubblicati n. 9 Avvisi, per l'attuazione di progetti rivolti specificamente ad assicurare un percorso di assistenza e protezione alle vittime di tratta e sfruttamento a fini sessuali. I dati relativi agli ultimi due Avvisi non sono ancora disponibili. L'ammontare delle risorse complessivamente agli Avvisi in questione destinate è pari a € 43.153.228.

Anno	Risorse (€)	Avviso
2008	4.400.000	9
2007	4.000.000	8
2007	3.861.400	7
2006	4.272.000	6
2004	4.131.700	5
2003	4.537.971	4
2002	4.876.142	3
2001	4.569.896	2
2000	8.504.119	1
<b>TOTALE</b>	<b>43.153.228</b>	

L'art. 20 della L. 6 febbraio 2006, n. 38, che introduce il c. 1 *bis* all'art. 17 della L. 3 agosto 1998, n. 269, prevede che, per l'istituzione e l'avvio delle attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e della banca dati di cui al medesimo comma sia autorizzata la spesa di € 1.500.000 per l'anno 2006 e di € 750.000 per ciascuno degli anni 2007 e 2008. Poiché il progetto di costituzione della banca dati è ancora nella fase di completamento dello studio di fattibilità, tali somme non sono state ancora utilizzate.

Allo stato attuale, le altre attività relative al contrasto dei crimini sessuali a danno dei minori sono finanziate da apposito capitolo di spesa, che ad oggi ammonta a €

5.165.568. Nell'anno 2008 tale fondo è stato integrato con una specifica somma pari a € 2.000.000 da destinare al finanziamento di iniziative di carattere informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti dei minori, promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Tutte le predette somme sono oggi nella disponibilità di spesa del Dipartimento per le pari opportunità, e inseriti in appositi capitoli di bilancio.

## 6. Meccanismo indipendente per il monitoraggio

Raccomandazione n. 17, relativa alla creazione di una istituzione nazionale indipendente competente per la protezione dei diritti dell'infanzia

Sul punto si veda quanto riportato nelle Sezioni I e IX.

### **b. Prevenzione dei fenomeni di vendita di bambini, prostituzione dei bambini e pornografia rappresentante bambini**

Raccomandazione n. 23, relativa alla situazione dei gruppi vulnerabili di minori a rischio di abuso e sfruttamento e alla promozione e condivisione di buone prassi in materia.

Un segnale importante d'attenzione alla realtà dei minori stranieri non accompagnati è sicuramente stato la circolare del Ministro dell'interno adottata il 9 luglio 2007 che ha richiamato il ricorso al *favor minoris* in caso di dubbio sulla minore età dello straniero. Il migrante può infatti essere sottoposto all'esame per l'accertamento dell'età, consistente nella misurazione del polso, il quale però ha un margine di errore fino a due anni. Poiché si corre il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori (quali – in ipotesi di soggetti ritenuti erroneamente maggiorenni – l'espulsione, il respingimento o il trattenimento in un Centro di permanenza temporanea), con la circolare suddetta viene introdotta la presunzione della minore età in caso di perizia incerta: in tal modo, il giovane minorenne viene subito inserito in un percorso di tutela e protezione, riducendo così il rischio che finisca in una rete di sfruttamento.

Nell'ambito delle iniziative e delle attività condotte dal Ministero dell'interno ai fini del contrasto ai fenomeni d'abuso, sfruttamento e tratta dei minori, si segnala anche che il Ministero ha emanato già dal 2003 una serie di circolari, tra cui la n. 123/A3-3/130/3/52/2003 del 14 febbraio 2003 sull'impiego di minori anche stranieri nell'attività di accattonaggio. Nella circolare si ribadisce l'opportunità di intraprendere ulteriori collaborazioni con le altre forze di polizia, con la Polizia municipale e con i servizi sociali, al fine di definire gli interventi più adeguati per arginare il fenomeno. Infine, il 29 dicembre 2003 è stata diramata un'ulteriore circolare alle autorità provinciali di pubblica sicurezza per una puntuale applicazione delle nuove norme previste dalla L. 11 agosto 2003, n. 228, in materia di sfruttamento dei minori per accattonaggio. In particolare, la circolare formula direttive per una corretta e coordinata azione di prevenzione e repressione del fenomeno, strettamente correlato al coinvolgimento dei minori in attività illecite da parte di gruppi criminali, prevalentemente di origine straniera.

Il Dipartimento per le pari opportunità si è impegnato a livello internazionale per promuovere iniziative anche di tipo preventivo; per esempio nel corso dell'ultimo biennio tre progetti sono stati attivati a livello transnazionale: uno sull'analisi del lavoro paraschiavistico (con l'OIL), uno sulla costruzione di reti di interventi nei Paesi balcanici (con l'ICMPD – International Centre for Migration Policy Development di Vienna) e un altro sullo scambio di buone pratiche di lavoro sociale con la Romania (in particolare con l'Agenzia anti-tratta del Ministero degli interni romeno).

Maggiori dettagli su tali iniziative sono fornite nel paragrafo successivo.

Nella direzione di dare integrazione alle azioni di repressione e di prevenzione e assistenza si muove anche il «Patto per la sicurezza» sottoscritto tra il Ministero dell'interno e l'ANCI il 20 marzo 2007. A questo proposito si rimanda alle iniziative riportate nella Sezione VII del rapporto dedicata allo sfruttamento di minori per accattonaggio<sup>7</sup>.

In numerose città italiane sono stati istituiti tavoli di coordinamento interistituzionale specifici oppure il tema è ricondotto entro quello più generale della lotta alla tratta di esseri umani; tali organismi, che riuniscono operatori dei settori scolastico, sociale, sanitario e forze dell'ordine, hanno quale finalità quello di coordinare gli interventi di assistenza e protezione dei bambini e degli adolescenti vittime, nonché di monitorare il fenomeno e fornire occasioni di formazione e di aggiornamento professionale agli operatori.

Tra le priorità d'intervento proposte per il nuovo Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio nazionale sta lavorando anche su un asse specifico di azione per il sostegno ai diritti dei minori rom, sinti e caminanti: è ormai evidente la necessità di attivare, a livello nazionale e a livello locale, dei processi di inclusione sociale, la convivenza, il rispetto delle norme, con particolare riguardo all'accesso all'istruzione, all'abitazione e ai servizi sanitari per dare risposte effettive alle problematiche sociali sempre più complesse o ai nuovi allarmanti fenomeni di discriminazione e di sfruttamento economico e sessuale di cui i bambini e i ragazzi rom, sinti e caminanti sono vittime<sup>8</sup>.

### **c. Divieto di vendita di bambini, prostituzione dei bambini e pornografia rappresentante bambini**

Raccomandazione n. 19, relativa all'attuazione della legislazione vigente e delle procedure inerenti il Protocollo, e all'adozione di una definizione giuridica della pornografia infantile a livello nazionale

Per quanto riguarda i reati di **pedopornografia**, la L. 38/2006 ha segnato una vera e propria accelerazione, che ha consentito all'ordinamento italiano di allinearsi pienamente alla Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio dei ministri dell'Unione europea del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile. Secondo la norma, infatti, viene punito chi:

- utilizzando minori di anni 18, realizza esibizioni pornografiche o produce materiale pornografico o induce minori di anni 18 a partecipare a esibizioni pornografiche (la fattispecie di «induzione» introdotta dalla L. 38);

<sup>7</sup> Si veda la Sezione VIII - 8.3.

<sup>8</sup> A tale proposito si veda la Sezione VIII.

- distribuisce, pubblicizza, diffonde o offre («diffusione» e «offerta» sono state introdotte dalla L. 38) il materiale pornografico prodotto utilizzando minori di anni 18 o divulga notizie finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori di anni 18;
- detiene materiale pornografico realizzato utilizzando minori di anni 18.

La L. 38/2008 sostituisce il termine «sfruttamento» con «utilizzo», con il chiaro intento di ampliare la fattispecie anche ai casi in cui il colpevole non si prefigga l'obiettivo di ricavare un guadagno economico o di altro genere dalla sua condotta criminosa (dolo generico anziché dolo specifico). Queste fattispecie di reato valgono anche nel caso in cui il materiale pornografico sia «virtuale», cioè costituito da: «Immagini realizzate con tecniche di elaborazione grafica non associate in tutto o in parte a situazioni reali, la cui qualità di rappresentazione fa apparire come vere situazioni non reali».

I reati sessuali commessi sui minori sono perseguibili anche quando commessi all'estero da cittadino italiano, o in danno di cittadino italiano, o da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano (principio di extraterritorialità).

Un'altra importante innovazione introdotta dalla L. 38 consiste nell'aver eliminato l'alternatività tra pene detentive e pene pecuniarie, sia per il reato di prostituzione minorile, sia per i reati di cessione, offerta e detenzione di materiale pornografico minorile.

Per quanto attiene le pene accessorie a carico degli autori di questi reati (anche se commessi all'estero), l'art. 600 *septies* prevede, nel caso di condanna o comunque di riconoscimento di colpevolezza per i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 cp), prostituzione minorile (art. 600 *bis* cp), pornografia minorile (art. 600 *ter* cp), detenzione di materiale pornografico (art. 600 *quater* cp), pornografia virtuale (art. 600 *quater bis* cp), iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 *quinquies* cp), tratta di persone (art. 601 cp), acquisto e alienazione di schiavi (art. 602 cp), la confisca di beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato o la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto. In ogni caso è disposta la chiusura degli esercizi la cui attività risulta finalizzata ai delitti previsti dalla presente sezione, nonché la revoca della licenza d'esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive. Inoltre, la commissione di tali delitti comporta in ogni caso l'interdizione perpetua da qualunque incarico nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché da ogni ufficio o servizio in istituzioni o strutture pubbliche o private frequentate prevalentemente da minori.

Sempre da un punto di vista procedurale, un'altra importante previsione è contenuta nell'art. 11 della L. 38, relativo all'applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 444 cpp); per le seguenti fattispecie viene eliminata per il reo la possibilità di «patteggiare»:

- utilizzo di minori d'anni 18 per la realizzazione di esibizioni pornografiche o produzione di materiale pornografico;
- induzione di minore di anni 18 a partecipare a esibizioni pornografiche;
- commercio di materiale pornografico realizzato utilizzando minori di anni 18;
- distribuzione, divulgazione, diffusione o pubblicizzazione del suddetto materiale o di informazioni finalizzate all'adescamento o allo sfruttamento sessuale di minori di anni 18;
- detenzione di ingente quantità di suddetto materiale;
- produzione o commercio di materiale pornografico «virtuale».

Per comprendere appieno l'importanza di questa scelta, occorre ricordare che nel codice di procedura penale l'esclusione del patteggiamento avviene solo per delitti quali associazioni per delinquere, associazione per delinquere di tipo mafioso, riduzione in schiavitù, tratta di persone, sequestro di persona o delitti con finalità terroristiche.

Infine, occorre ricordare che la legge italiana prevede l'**arresto obbligatorio in flagranza** di reato nei casi di:

- induzione alla prostituzione di una persona di età inferiore agli anni 18 o favoreggiamento o sfruttamento della prostituzione di persona di età inferiore agli anni 18;
- utilizzo di minori degli anni 18, per la realizzazione di esibizioni pornografiche o produzione di materiale pornografico ovvero induzione di minori di anni 18 a partecipare a esibizioni pornografiche (la L. 38 ha esteso questa previsione anche nel caso in cui il materiale pedopornografico prodotto sia di natura virtuale);
- organizzazione o propaganda di viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività.

È peraltro obbligatorio in tutte queste fattispecie che il procuratore della Repubblica ne dia notizia al tribunale per i minorenni per l'immediato inizio di procedimenti a protezione dei minori coinvolti. È assicurata sempre e comunque al minore l'assistenza dei servizi sociali, dei quali l'autorità giudiziaria deve avvalersi (art. 609 *decies* cp).

La L. 38 ha modificato parzialmente anche la norma di cui all'art. 600 *bis* sulla prostituzione minorile, che prevede le ipotesi delittuose di induzione, favoreggiamento ovvero sfruttamento della prostituzione di minorenni. La L. 38 ha innalzato il limite di protezione (secondo comma dell'art. 600 *bis*), sancendo la punibilità del fruitore delle prestazioni sessuali del minore d'età compresa tra i 14 e i 18 anni, mentre in precedenza il limite massimo era 16.

Contro la pedopornografia, si ricorda il complesso lavoro del **Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet**, che ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile, riguardanti siti che diffondono materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori avvalendosi della rete Internet e di altre reti di comunicazione, nonché i gestori e gli eventuali beneficiari dei relativi pagamenti. Alle predette segnalazioni sono tenuti gli agenti e gli ufficiali di polizia giudiziaria. Ferme restando le iniziative e le determinazioni dell'autorità giudiziaria, in caso di riscontro positivo il sito segnalato, nonché i nominativi dei gestori e dei beneficiari dei relativi pagamenti, sono inseriti in un elenco costantemente aggiornato. Il Centro è tenuto a comunicare alla Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia, gli elementi informativi e i dati statistici relativi alla pedopornografia sulla rete Internet.

I fornitori dei servizi resi attraverso reti di comunicazione elettronica sono obbligati, fermo restando quanto previsto da altre leggi o regolamenti di settore, a segnalare al Centro, qualora ne vengano a conoscenza, le imprese o i soggetti che, a qualunque titolo, diffondono, distribuiscono o fanno commercio, anche in via telematica, di materiale pedopornografico, nonché a comunicare senza indugio al Centro, laddove ne faccia richiesta, ogni informazione relativa ai contratti con tali imprese o soggetti.

I fornitori di connettività alla rete Internet, al fine di impedire l'accesso ai siti segnalati dal Centro, sono obbligati a utilizzare gli strumenti di filtraggio e le relative soluzioni tecnologiche conformi ai requisiti individuati con decreto, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei fornitori di connettività della rete Internet. È previsto inoltre un

termine entro il quale i fornitori di connettività alla rete Internet devono dotarsi degli strumenti di filtraggio.

Il Centro trasmette all'Ufficio italiano dei cambi (UIC), per la successiva comunicazione alle banche, agli istituti di moneta elettronica, a Poste italiane Spa e agli intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento le informazioni relative ai soggetti beneficiari di pagamenti effettuati per la commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori sulla rete Internet e sulle altre reti di comunicazione. Le banche, gli istituti di moneta elettronica, Poste italiane Spa e gli intermediari finanziari che prestano servizi di pagamento comunicano all'UIC ogni informazione disponibile relativa a rapporti e a operazioni riconducibili alla commercializzazione di materiale concernente l'utilizzo sessuale dei minori. Per quanto concerne la creazione di una **black list** di siti pedopornografici (prevista dalla L. 38/2006), il Centro nazionale, a seguito del c.d. decreto del Ministro delle comunicazioni del 2 gennaio 2007, dovrebbe trasmettere la *blacklist* dei siti pedopornografici agli Internet service provider (ISP), affinché questi ne inibiscano la navigazione entro tempi stabiliti. È invece ancora in via di redazione la procedura che prevede, sempre ex L. 38/2006, che il Centro nazionale, per esigenze connesse alle investigazioni, possa richiedere al sistema bancario nazionale, attraverso l'Ufficio italiano dei cambi, informazioni circa transazioni finanziarie relative all'acquisto di materiale pedopornografico.

Con la **L. 16 marzo 2006, n. 146**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001*, l'Italia ha ratificato i due protocolli finalizzati, rispettivamente, il primo a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e di bambini, il secondo a combattere il traffico di migranti.

Inoltre, con la **L. 18 marzo 2008, n. 48**, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno*, l'Italia ha aderito a un importante strumento internazionale di contrasto al *cybercrime*, che racchiude numerose condotte criminose fra cui la creazione e diffusione della pedopornografia sulla rete Internet.

Per ciò che concerne la definizione di pornografia, la scelta del legislatore della L. 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, e della L. 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*, fu quella di non prevedere l'introduzione di una specifica definizione di pornografia minorile, preferendo far riferimento a un elemento elastico della fattispecie, suscettibile di essere riempito di contenuti nel corso del tempo. Come è noto, l'orientamento internazionale impone oggi una scelta diversa, nell'ottica di un'omogeneizzazione delle previsioni normative degli Stati: per tale motivo, nell'ambito del testo di ratifica alla Convenzione di Lanzarote, gli uffici legislativi dei Ministeri coinvolti in tale processo, e in particolare quello del Dipartimento delle pari opportunità, ha proposto l'introduzione di una specifica definizione di pornografia minorile nel codice italiano, all'art. 600 *ter*, in considerazione del fatto che essa è puntualmente inserita nel testo della Convenzione e che in sede internazionale è stata più volte rilevata come criticità l'assenza di tale definizione nel codice penale italiano. Naturalmente, ove questa previsione sia mantenuta dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, sarà demandata al Parlamento la decisione sull'eventuale inserimento nel codice penale italiano.

#### d. Protezione dei diritti dei minori vittime

Raccomandazione n. 21, relativa alla definizione specifica dei servizi di protezione e alla conseguente e omogenea assistenza ai minori vittime di reati, anche in termini di risorse finanziarie

È importante premettere che dal 2001, a seguito dell'adozione del DPCM del 14 febbraio 2001, *Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie*, le prestazioni sanitarie di cura e reinserimento sociale delle vittime di abuso e sfruttamento sessuale sono state collocate tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria. Il DPCM, infatti, pone al 100% a carico del Servizio sanitario nazionale gli interventi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori vittime di abuso e sfruttamento, come da leggi 15/2/1996, n. 66 e 3/8/1998, n. 269. Inoltre, con successivo DPCM 29 novembre 2001, *Definizione dei livelli essenziali di assistenza*, lo Stato ne ha formulato una prima definizione contenutistica.

Il piano di finanziamento per il rilancio dei consultori, illustrato in precedenza nella Sezione V, e riconfermato anche per l'anno 2008, si muove quindi nella direzione di rafforzare strutture cui compete l'erogazione di tali prestazioni. Rimane invece ancora aperta la questione della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS), la cui definizione è assegnata allo Stato dalla L. 328/2000. Tuttavia, su iniziativa del Ministero del welfare, nel 2005 è stato condotto un monitoraggio delle politiche sociali nella prospettiva della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e della costruzione del sistema informativo dei servizi. Per un approfondimento su questo tema si veda la Sezione I.

In tema di servizi, si ricorderà che nell'assegnazione di risorse del FNPS permane la quota delle città riservatarie con vincolo di spesa sulle politiche per l'infanzia. I Comuni individuati dalla vecchia L. 285/1997 come città riservatarie sono ancora oggi laboratori importanti di sperimentazione, e poi di messa a regime, di servizi per la prevenzione e il contrasto della violenza. Deve quindi essere considerato come un segnale positivo la recente costituzione del Tavolo di coordinamento ministeriale e le 15 Città riservatarie *ex lege* 285, una struttura la cui finalità è quella di facilitare il confronto anche su un'ipotesi di rilancio della L. 28 agosto 1997, attraverso il rafforzamento e/o la revisione dello strumento della progettazione 285. Tra i maggiori temi di riflessione individuati ve ne sono due di particolare rilevanza rispetto alle nuove e vecchie aree di disagio minorile: inclusione e povertà – povertà infantile, minori stranieri, minori stranieri non accompagnati, rom, sinti e caminanti; le nuove forme dell'accoglienza – affidamento familiare e a comunità.

Il lavoro di coordinamento realizzato nel quadro del monitoraggio della lunga serie di progetti di protezione sociale delle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale finanziati con gli Avvisi descritti in precedenza ha permesso di far crescere nel corso degli anni un'elevata competenza culturale e professionale tra gli operatori impegnati nel settore. Questi, in forma autonoma, o in seno agli organismi di coordinamento istituiti dal Governo, hanno dato vita ad attività di scambio d'esperienze e trasferimento di *know how*, come esemplificato dalla *partnership* di sviluppo per l'Osservatorio tratta sopra descritta, dalla quale è poi scaturita la progettazione per l'Osservatorio formalmente costituitosi presso il Ministero.

La presenza di un quadro normativo avanzato (si pensi al permesso di soggiorno per protezione sociale svincolato dall'obbligo della vittima di testimoniare al fine di proteggere lei stessa o i suoi familiari dal rischio di ritorsioni e minacce da parte degli sfruttatori) e la presenza di un'elevata *expertise* tra le figure professionali impegnate, oltre a un continuo collegamento con altre esperienze europee, grazie alla positiva partecipazione di

ONG e associazioni italiane a bandi di finanziamento europeo, ha consentito di qualificare le prassi italiane di lavoro sul campo come buone pratiche segnalate anche a livello europeo, definendone criteri di qualità e prestazioni essenziali:

1. servizi di prossimità nei luoghi della marginalità (per esempio unità mobili di strada);
2. numero verde sulla tratta (informazione, consulenza e assistenza telefonica sulle 24 ore);
3. *drop-in centers*: sportelli a bassa soglia di informazione, orientamento, consulenza (sul piano sanitario, legale, sociale, relazionale e psicologico) e invio agli altri servizi dell'Associazione oppure a quelli del territorio;
4. programmi di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 DLGS 286/1998 (per minori, donne e uomini immigrate/i vittime di violenza e sfruttamento del traffico di esseri umani);
5. percorsi di alfabetizzazione, scolastici, di orientamento, di formazione pratica in impresa e accompagnamento all'inserimento lavorativo.

Nel corso dell'ultimo quadriennio, quasi tutte le Regioni hanno adottato nel periodo di riferimento qualche tipo di provvedimento normativo, nella forma di atti legislativi o deliberativi, di spesa, indirizzo o di regolamentazione, specifici per la promozione, tutela e attuazione dei diritti di bambini e adolescenti esposti a situazioni di rischio o vittime di violenze e sfruttamento, che hanno prodotto modelli operativi, linee guida operative, protocolli d'intesa, iniziative formative e di sensibilizzazione.

Numerosi sono i progetti realizzati da amministrazioni locali o associazioni no profit con la collaborazione degli organi territoriali delle forze di polizia. Essi evidenziano un diffuso impegno finalizzato ad affrontare la tematica dello sfruttamento sotto tutti i molteplici profili che la contraddistinguono, attraverso il concorso di tutte le possibili risorse esistenti. Le Regioni hanno redatto e approvato leggi che riguardano molteplici aree di interesse:

- nel settore dell'assistenza sociale, per l'organizzazione dei servizi di supporto alla famiglia e ai bambini, per interventi a sostegno delle giovani coppie e dell'esercizio della genitorialità, aiuti alla maternità e prestazioni di tipo economico a sostegno del reddito e contro il rischio di povertà ed esclusione sociale;
- nell'area della salute, per la determinazione e la qualificazione delle prestazioni nel settore materno-infantile e l'organizzazione dei servizi;
- per la protezione dei soggetti più vulnerabili, approvando norme a tutela dei bambini migranti, rom, portatori di handicap e dei bambini ospedalizzati.

È utile sottolineare la presenza in Italia di una fitta rete di associazioni, ONG e cooperative, spesso riunite in strutture nazionali di coordinamento aventi un ruolo riconosciuto di interlocutori delle amministrazioni centrali e decentrate (si pensi al Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, al Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza minori, al forum del terzo settore, al Coordinamento nazionale dei centri e servizi contro il maltrattamento all'infanzia, al Forum delle associazioni familiari, ecc.). Il privato sociale collabora e coadiuva il settore pubblico nell'erogazione delle prestazioni di base e in attività qualificate di secondo livello. Allo stesso tempo, le organizzazioni sono capaci di autonoma progettualità nella creazione di strutture di accoglienza e nell'attuazione di progetti specifici. Ciò ha permesso di alimentare dal basso, in stretto collegamento con servizi pubblici ed enti locali, non raramente associati a tali network nazionali di coordinamento, un processo di individuazione e condivisione di standard di qualità e di modelli di intervento qualificati che ha permesso di far maturare esperienze di eccellenza anche nelle Regioni del Sud. È comunque indispensabile riconoscere che una lunga strada è stata percorsa e che si tratta di dare sistematizzazione e organicità a saperi ed esperienze già maturi e condivisi.

## e. Assistenza e cooperazione internazionale

### 1. Prevenzione

Raccomandazione n. 25, relativa alla cooperazione internazionale interministeriale in via programmatica, sotto forma di impegni e correlati meccanismi di valutazione

La cooperazione interministeriale italiana si sviluppa all'interno delle organizzazioni internazionali di cooperazione delle forze di polizia (es. Interpol); nelle organizzazioni sopranazionali istituzionali (es. funzionari dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile fanno parte del Gruppo di esperti contro lo sfruttamento sessuale del Consiglio d'Europa PC-ES, e hanno partecipato attivamente alla stesura della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali); in seno a tavoli intergovernativi di confronto specifici (es. L'Europe de l'Enfance); in *partnership* progettuali realizzate in autonomia o nel quadro di programmi o piani di azione europei (es. AGIS o Daphne) o internazionali. Nell'area finalizzata alla cooperazione per il contrasto dei crimini, si ricordano alcune iniziative.

L'Arma dei carabinieri ha partecipato a progetti, realizzati nell'ambito dei programmi europei o di cooperazione internazionale o altre linee d'azione e finanziamento, inerenti i temi dell'abuso e dello sfruttamento sessuale ai danni di minori. In particolare, tra i più recenti si ricordano:

- si è aggiudicata, nell'ambito del programma comunitario ISEC *Prevenzione e lotta contro la criminalità*, il partenariato privilegiato con la Commissione europea, tra gli altri, sul progetto *Comportamenti criminali nella pornografia minorile e violenze sessuali*;
- ha fornito la propria adesione a collaborare al progetto *Azione transnazionale e intersettoriale per il contrasto della tratta di persone – e in particolare minori – programma comunitario ISEC (prevenzione e lotta contro il crimine) identificazione e assistenza delle vittime*, proposto dal Dipartimento per le pari opportunità, nell'ambito del programma *Prevenzione e lotta contro la criminalità*, adottato con decisione 2007/125/GAI dal Consiglio dell'Unione europea;
- partecipa al Gruppo tecnico di lavoro interforze per il coordinamento delle iniziative di tutela delle vittime di gravi reati, nell'ambito di una collaborazione tra la Direzione centrale della Polizia criminale e l'Università di Roma La Sapienza, Facoltà di psicologia, nell'ambito del programma comunitario *Daphne II* (prevenzione e lotta contro la violenza sui bambini, i giovani e le donne e i gruppi a rischio);
- si è aggiudicata, con la Guardia civil spagnola in partenariato con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del consiglio dei ministri e con l'Ispettorato generale del Ministero della giustizia, il progetto *Phare Turchia* in favore della Gendarmeria turca (implementazione degli standard europei in materia di tutela dei diritti umani con particolare attenzione alla protezione di vittime minori, presentato nell'ambito dell'omonimo programma comunitario).

Nell'ambito delle azioni di contrasto alla tratta di minori a fini di sfruttamento sessuale il Governo italiano ha avviato nel 2006 un'operazione promossa attraverso il Ministero degli affari esteri e la Presidenza del consiglio dei ministri, attraverso l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, in azione sinergica con i governi della Regione del Centroamerica e con l'UNICEF. Tale operazione

consiste nell'organizzazione di corsi di formazione destinati agli operatori del sociale, agli psicologi, ai medici legali, agli avvocati e alle forze di polizia dell'area centroamericana con l'obiettivo di consegnare ai partecipanti la maggiore quantità possibile di strumenti ed esperienze correlate al contrasto e monitoraggio dello sfruttamento sessuale di bambini. L'esperienza e l'azione legislativa italiana su tale tematica, d'altronde, è riconosciuta come tra le più aggiornate e proficue nell'intero panorama internazionale. Il progetto, che è stato testato con le forze di polizia di Panama e Guatemala, è stato ampliato a numerosi Paesi del Centro-America, in particolare in quelli che più risultano essere Paesi di origine della tratta di minori<sup>9</sup>.

Per quanto riguarda le attività del Ministero degli affari esteri, occorre inoltre sottolineare che la Cooperazione italiana allo sviluppo finanzia numerosi progetti contro lo sfruttamento sessuale dei minori nelle aree maggiormente colpite da questo fenomeno. In particolare, sono in corso attualmente i seguenti progetti<sup>10</sup>:

- prevenzione ed eliminazione del lavoro minorile, con particolare riguardo alle nuove forme intollerabili di riduzione in schiavitù (Honduras, Guatemala, Nicaragua, India, Senegal);
- prevenzione ed eliminazione delle situazioni di sistematico sfruttamento sessuale commerciale dei bambini inclusi la tratta e il turismo sessuale (Salvador, Honduras, Guatemala, Panama, Belize, Messico, Repubblica Dominicana, Indonesia, Filippine, Vietnam, Laos, Cambogia, Nigeria, Afghanistan);
- rafforzare la capacità di risposta giurisdizionale dei Paesi d'intervento contribuendo alla definizione di un sistema giuridico minorile e di una legislazione civile e penale che rispettino la Convenzione sui diritti del fanciullo (Angola, Mozambico, Afghanistan e Bosnia-Erzegovina);
- promozione del rispetto dei diritti dei minori e del pieno soddisfacimento delle loro necessità, contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento (Etiopia, Bolivia, Albania, Egitto);
- bambini e adolescenti in situazioni di conflitto e post-conflitto (Bosnia-Erzegovina, Sierra Leone, alcuni Stati dell'Africa Sub-Sahariana e occidentale, Colombia);
- inclusione sociale e de-istituzionalizzazione (Bosnia-Erzegovina, Serbia, Salvador).

Le priorità che guidano le attività della Cooperazione italiana sono:

- ridurre il numero di minori che vive in condizioni di estrema povertà;
- promuovere il rispetto dei diritti dei minori e del pieno soddisfacimento delle loro necessità, contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento;

---

<sup>9</sup> La seconda fase del progetto ha visto difatti coinvolti i Paesi di San Salvador, Nicaragua, Honduras e Guatemala, dove esperti del MAE, dell'Osservatorio, dell'Arma dei carabinieri e di ECPAT Italia hanno redatto insieme a UNICEF la fase definitiva del piano di lavoro.

Tale programma fa parte dei progetti pilota presentato in Italia nel corso dei seminari preparatori al III World Congress III Against Sexual Exploitation of Children and Adolescents, Rio de Janeiro, Brazil, 25-28 November 2008, ove è stato portato come esempio di buona prassi.

Va sottolineato, inoltre, che gli esperti dell'Osservatorio sono stati, in quanto capofila della delegazione italiana durante la negoziazione del testo della Convenzione contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale dei minori, aperta a firma a Lanzarote ad ottobre 2007 (Convenzione di Lanzarote), i proponenti di una specifica norma per la quale ogni Stato parte dovrà impegnarsi nell'integrare, ove serva, la prevenzione e la lotta allo sfruttamento e all'abuso sessuale dei minori nei programmi di assistenza previsti a beneficio di Stati terzi.

<sup>10</sup> Fonte: MAE, Direzione generale Cooperazione allo sviluppo.

- promuovere i diritti umani e civili dei minori in situazioni di conflitto e post-conflitto, con particolare riguardo ai bambini soli, agli orfani, ai bambini reduci e portatori di handicap, e ai bambini appartenenti alle minoranze etniche;
- promuovere l'educazione di base mediante l'accesso ai processi formativi sia formali che informali, il diritto allo studio e il miglioramento dello status sociale dei minori;
- promuovere interventi in favore di quei Paesi che registrano i tassi più elevati di mortalità neo-natale, infantile e materna, con particolare attenzione alle madri adolescenti;
- prevenire ed eliminare il lavoro minorile, con particolare riguardo alle nuove forme intollerabili di riduzione in schiavitù;
- prevenire ed eliminare le situazioni di sistematico sfruttamento sessuale commerciale;
- sostenere l'integrità fisica e psichica dei minori contro ogni forma di violenza, di dipendenza, di costrizione e di tortura, comprese le c.d. «pratiche tradizionali pericolose e nocive alla salute»;
- prevenire e contrastare i fenomeni aberranti quali la tratta dei bambini e delle bambine, gli stupri etnici, il commercio degli organi, la selezione prenatale del nascituro e l'infanticidio, l'utilizzo dei bambini-soldato;
- promuovere una migliore qualità di vita, con particolare riguardo al contesto urbano e all'ambiente, nel quadro di uno sviluppo sostenibile<sup>11</sup>.

A livello internazionale il servizio Polizia postale partecipa a innumerevoli tavoli di lavoro, nell'ambito dei quali vengono condivise strategie di indagine e sistemi tecnologici applicati all'investigazione. In particolare, esperti del settore partecipano al tavolo operativo permanente AWF Twins presso Europol e al gruppo di lavoro europeo COSPOL, preposto alla condivisione più generale di piani d'azione comune; inoltre, è in corso l'adesione all'associazione tra organismi di polizia Virtual Global Task Force vigente tra Australia, Canada, Regno Unito e Stati Uniti, il cui obiettivo finale è la salvaguardia di piccoli utenti della rete, attraverso la prevenzione e la repressione di reati nel campo della pedopornografia.

La collaborazione in ambito internazionale ha raggiunto risultati anche grazie all'acquisizione di strategie d'intervento adottate in base alle recenti attribuzioni legislative, che hanno consentito la realizzazione di un rapido scambio informativo per le indagini di settore aventi connotazioni di carattere extraterritoriale, con la realizzazione del Centro nazionale per il contrasto alla pedofilia on line.

Per quanto riguarda i **minori separati dalla famiglia**, si veda quanto riportato nella Sezione V.

Infine, l'Italia, rappresentata dal Dipartimento per le pari opportunità, partecipa al progetto di *Sistema transnazionale di referral* (TRM), un accordo di cooperazione tra più Paesi che si occupa del trasferimento e dell'assistenza delle vittime di tratta. L'Italia ha partecipato al progetto in *partnership* con Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania, Serbia, Kosovo. L'obiettivo più generale del Sistema, infatti, è di creare o consolidare la cooperazione internazionale in materia di misure di contrasto del fenomeno criminale e di assistenza delle vittime. Il programma TRM, infatti, ha messo in evidenza che la cooperazione e il coordinamento tra i Paesi del Sud-est Europa (Paesi di origine delle vittime di tratta) e i Paesi di destinazione (Paesi del

<sup>11</sup> Fonte: MAE, Direzione generale Cooperazione allo sviluppo.

Nord Europa, tra i quali l'Italia) costituiscono le fondamenta di un efficace sistema transnazionale di *referral*.

Il Dipartimento per le pari opportunità si è poi reso promotore del progetto FREED (*Azione transnazionale e intersettoriale per il contrasto della tratta di persone a scopo di sfruttamento lavorativo. Identificazione e assistenza delle vittime*)<sup>12</sup>.

Nell'ambito della cooperazione internazionale deve poi ricordarsi l'intensificazione della collaborazione, già in precedenza instaurata, con il Consiglio d'Europa per l'organizzazione e realizzazione di seminari regionali nei diversi Paesi europei volti a sensibilizzare l'opinione pubblica europea sul fenomeno, stimolare il dialogo tra governi, autorità locali, organizzazioni non governative e l'intera società civile, a diffondere e approfondire la conoscenza, oltre che a promuovere la firma e ratifica, della fondamentale Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005 sulla tratta degli esseri umani, conclusa proprio nell'ambito del Consiglio d'Europa, ai cui lavori preparatori l'Italia ha fornito un importante contributo per portare la propria esperienza positiva in materia di sostegno alle vittime del fenomeno.

## 2. Protezione delle vittime

**Raccomandazione n. 27, relativa alle misure di informazione e sensibilizzazione sul fenomeno del turismo sessuale**

L'ordinamento italiano prevede il reato di «Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile» (art. 600 *quinquies* cp), in cui incorre «chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività».

La L. 38 ha reiterato e reso permanente l'obbligo per gli operatori turistici di inserire nei materiali propagandistici l'indicazione che i reati di prostituzione e pornografia minorile sono puniti con la reclusione dalla legge italiana anche se commessi all'estero. Inoltre, i reati sessuali commessi sui minori sono perseguibili anche quando commessi all'estero da cittadino italiano, o in danno di cittadino italiano, o da cittadino straniero in concorso con cittadino italiano (principio di extraterritorialità).

Il Ministero degli affari esteri si è fatto promotore d'iniziative di informazione sul tema del turismo sessuale come parte delle iniziative di cooperazione internazionale e decentrata, sia in forma autonoma sia in collaborazione con ONG ed enti locali.

Iniziative di sensibilizzazione sono state realizzate a livello regionale, anche nel quadro di progetti di **cooperazione decentrata**. Tra le altre si può ricordare il lavoro realizzato in

---

<sup>12</sup> Il progetto transnazionale intende, innanzitutto, creare reti di coordinamento e intervento che coinvolgano le forze di polizia (in particolare l'Arma dei carabinieri con le sue unità specializzate nella tutela del lavoro), gli ispettorati del lavoro, le organizzazioni sindacali, le procure, le organizzazioni non governative e gli enti locali, allo scopo di rafforzare le capacità di intervento, di individuazione del fenomeno, di contrasto e di protezione delle vittime dello sfruttamento lavorativo. Si propone di realizzare, all'uopo, seminari di formazione e scambio di esperienze tra i diversi operatori impegnati sul tema, anche al fine di elaborare condivisi criteri di individuazione delle vittime e più mirati interventi di protezione e reinserimento sociale. Questo lavoro potrà consentire l'emersione delle migliori prassi e la loro condivisione, nonché la predisposizione di Linee guida di intervento da diffondere a tutti gli operatori del settore. Il progetto intende svilupparsi in ambito transnazionale, prevedendo il coinvolgimento dell'OIL, della IALI – International Association for Labour Inspection, e di istituzioni del settore dei seguenti Paesi partner: Romania, Belgio, Portogallo e Polonia.

Emilia-Romagna con il progetto *Agenzia amica*; l'iniziativa nasce in seno alla LR n. 7 del 31 marzo 2003, relativa alla *Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici*. Si tratta di una serie di norme disciplinanti l'attività delle agenzie di viaggio e turismo presenti sul territorio regionale, con l'intenzione di garantire ai clienti un alto livello di organizzazione e di sicurezza dei servizi offerti e di rispetto del «turismo etico».

In Toscana, già nel 2003, una campagna di sensibilizzazione contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e il turismo sessuale è stata realizzata promuovendo la partecipazione dei giovani studenti delle scuole superiori, di cui furono selezionati tre bozzetti che diventarono, con il patrocinio della Regione Toscana, i tre manifesti poi diffusi nelle scuole e nei centri sociali, nelle agenzie di viaggio e negli aeroporti, in Italia e all'estero.

Inoltre, un'ampia rete di associazioni ed enti locali (hanno aderito anche la Regione Emilia-Romagna e la Regione Veneto) ha promosso dal 2004 la campagna di informazione e di cooperazione, in particolare con il Brasile, *Stop sexual tourism*. La campagna è finalizzata alla promozione di un turismo locale più "sano", etico e responsabile e alla realizzazione di progetti di aiuto in collaborazione con le istituzioni del luogo.

Attorno al problema c'è stata comunque una decisa crescita di attenzione: già nel 2000, i rappresentanti delle principali associazioni turistiche hanno approvato un Codice di condotta finalizzato a denunciare la gravità e la diffusione del fenomeno<sup>13</sup>.

In particolare, i tour operator e gli agenti di viaggio si sono impegnati a:

- informare e aggiornare il personale dell'industria del turismo in Italia e nei Paesi di destinazione sul fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori;
- informare i clienti – oltre a quanto richiesto dalla L. 269/1998 – dell'impegno dell'industria turistica per combattere lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo, indicando l'adozione del Codice di condotta;
- inserire nei contratti con i fornitori corrispondenti nei Paesi di destinazione clausole che richiedono di:
  - non facilitare, in alcun modo, contatti tra i turisti e potenziali sfruttatori sessuali di minori e/o contatti diretti tra turisti e minori che abbiano come obiettivo lo sfruttamento sessuale;
  - assicurare, ogni qualvolta possibile, che nessun contatto/incontro tra turisti e sfruttatori e/o minori finalizzato allo sfruttamento sessuale avvenga all'interno della struttura;
- prevedere che nei contratti tra tour operator e albergatori sia indicato che i minori non possono essere ammessi nelle camere da letto degli alberghi quando l'obiettivo di tale ammissione sia lo sfruttamento sessuale, e stabilendo l'impossibilità di rinnovo del contratto con tale albergo qualora vi si sia verificato un episodio di sfruttamento sessuale;
- unire a ogni contratto con i corrispondenti stranieri (fornitori, tour operator, alberghi, ecc.) la traduzione inglese del Codice di condotta e il relativo *addendum*;
- non utilizzare comunicazioni – su materiale stampato, su video o su Internet – che possano suggerire o alludere a comportamenti non in linea con la missione di ECPAT o i principi di base del Codice di condotta;

<sup>13</sup> Le associazioni originalmente coinvolte sono state: Assotour/Assotravel; Assoviaggi; PATA (PacificAsia Travel Association); Italian VISIT USA Committee; FIAVET (Federation of Travel Agents & Tour Operations); SIGMA Travel System (Computer Reservations Systems of GALILEO); Virgin Express Italia; Interline International Club; ECPAT Italia.

- inserire in tutte le forme di comunicazioni utilizzate per promuovere prodotti turistici la frase: «la nostra società ha adottato il Codice di condotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo»;
- informare il personale dell'industria dell'esistenza del Codice di condotta, che sarà inserito negli esistenti contratti collettivi nazionali di lavoro così come nei contratti di lavoro individuale;
- includere tale Codice di condotta in ogni nuovo contratto di lavoro.

Nel 2005 è stato siglato dall'Ente bilaterale nazionale per il turismo e dall'organizzazione non governativa ECPAT il *Codice di condotta per la protezione di bambini e adolescenti dallo sfruttamento sessuale nei viaggi e nel turismo*. L'adesione all'accordo rappresenta, oltre che una condivisione degli obiettivi e dei valori che sostanziano la lotta allo sfruttamento sessuale commerciale di bambini e adolescenti, un importante impegno per le aziende di tour operation, le agenzie di viaggio, le linee aeree e gli aeroporti. Tale impegno è stato ulteriormente rafforzato dalla L. 6 febbraio 2006, n. 38, *Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet*, che ha reso permanente l'obbligo per gli operatori turistici che organizzano viaggi collettivi o individuali in Paesi esteri di inserire in maniera evidente nei materiali propagandistici, nei programmi, nei documenti di viaggio consegnati agli utenti, nonché nei propri cataloghi generali o relativi a singole destinazioni, la comunicazione relativa alla punibilità con la reclusione, per la legge italiana, dei reati concernenti la prostituzione e la pornografia minorile, anche se commessi all'estero.

Le attività realizzate hanno proposto all'attenzione pubblica il problema del ruolo dell'Italia nell'alimentare flussi di turismo sessuale e hanno alimentato una maggiore attenzione da parte dei tour operator.

Le esperienze più ricche di significato e di ricadute positive sono state quelle che hanno saputo coniugare informazione in Italia e cooperazione allo sviluppo e giudiziaria con i Paesi destinatari dei flussi di turismo sessuale dall'Italia.

Per un esempio di tale esperienza di cooperazione, si rimanda sopra al paragrafo e. – Assistenza e cooperazione internazionale. 1 Prevenzione – dove viene richiamato il progetto congiunto tra PCM, MAE e UNICEF. Il progetto è rivolto soprattutto alla prevenzione dello sfruttamento sessuale e in maniera particolare al così detto turismo sessuale in danno di minori. Un focus che sarà affrontato soprattutto per quei Paesi che sono le “rotte del sesso”, quali ad esempio l'Honduras.

### 3. Applicazione della legislazione

**Raccomandazione n. 29, relativa al rafforzamento della cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale nella materia del Protocollo**

L'Italia, con le sue forze di polizia, è impegnata in **attività di contrasto a livello internazionale**, con la partecipazione a organismi aventi compiti di indagine e coordinamento.

La Direzione centrale anticrimine della Polizia di Stato – Servizio centrale operativo svolge **a livello internazionale** anche **attività** per la prevenzione, l'assistenza alle vittime e la repressione dei reati in accordo con altri Stati e/o organismi di indagine, coordinamento o indirizzo di livello europeo o internazionale. In particolare, la Direzione:

- svolge attività di cooperazione internazionale avvalendosi dei canali Europol e Interpol;

- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della pubblica sicurezza a un seminario organizzato dall'Accademia europea di polizia (CEPOL) in materia di abusi in danno di minori;
- partecipa attraverso rappresentanti del Dipartimento della pubblica sicurezza a un seminario in materia di analisi dei dati relativi agli abusi sui minori, organizzato dalla rete intergovernativa internazionale ChildONEurope;
- partecipa ai lavori dell'OSCE-Organization for security and cooperation in Europe, relativi alla tratta di esseri umani.

In materia di lotta alla tratta e allo sfruttamento sessuale, il Dipartimento della pubblica sicurezza ha aderito al progetto presentato dall'OIM e finanziato con i fondi del Programma AGIS 2003 e 2005 dell'Unione europea, volto alla realizzazione di un network e di un intervento formativo comune per funzionari di polizia, ONG e organizzazioni internazionali sulla lotta alla tratta di esseri umani verso gli Stati Membri dell'Unione europea da Paesi candidati e Stati confinanti con l'UE dopo l'allargamento». In tale cornice si sono svolte sessioni formative tra rappresentanti delle forze di polizia italiane, francesi e albanesi. Sono stati sviluppati anche seminari specialistici concernenti i criteri e le modalità di identificazione delle vittime, la protezione dei testimoni e la cooperazione tra le forze di polizia e le organizzazioni non governative.

Anche l'Arma dei carabinieri è fortemente impegnata a livello europeo e internazionale: per esempio, essa partecipa all'attività di cooperazione internazionale di polizia sviluppata in seno all'Organizzazione internazionale di polizia criminale – OIPC – Interpol, distaccando, in particolare, propri ufficiali presso il Servizio per la cooperazione internazionale di polizia posto alle dipendenze del Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale.

Recentemente è stato stipulato un accordo tra Italia e Romania per lo sviluppo della cooperazione operativa finalizzata al contrasto alla criminalità organizzata dei due Paesi, al traffico di esseri umani, all'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e alle rapine gravi. Su tali questioni, fin dal 2006, hanno direttamente collaborato presso i servizi investigativi di polizia e carabinieri – a Roma, Milano, Torino e Bologna – ufficiali della polizia rumena.

Ma numerosi sono gli accordi di collaborazione bilaterali contro la criminalità organizzata che opera anche nell'area dello sfruttamento sessuale e della tratta: essi sono stati infatti individuati quali strumenti di forte efficacia sia in una prospettiva preventiva che di indagine e di repressione dei fenomeni criminosi<sup>14</sup>. L'Italia sostiene inoltre il **Policy paper (prove evidenti – bambini dimenticati)** sull'identificazione delle vittime di pedopornografia promosso nel 2006 dall'associazione Save the children. Il documento pone l'attenzione sul fatto che pochissimi dei minori sfruttati per la produzione di immagini pedopornografiche vengono identificati, nonostante le stesse immagini offrano prove incontestabili dell'abuso. Il Governo italiano ha dato il suo appoggio alle seguenti raccomandazioni in esso contenute:

1. garantire che l'identificazione delle vittime sia una priorità investita di un preciso impegno politico;
2. garantire l'effettivo coordinamento delle politiche internazionali e nazionali di identificazione delle vittime attraverso una più efficace cooperazione tra organi competenti;

---

<sup>14</sup> Tra gli altri si ricordano quelli stipulati nel periodo di riferimento con Albania, Algeria, Austria, Bosnia Erzegovina, Cina, Cipro, Egitto, Grecia, Libia, Malta, Olanda, Repubblica Federale Iugoslava, Repubblica Moldava, Nigeria, Slovacchia, Spagna. A tale tipo di accordi si aggiungono anche quelli multilaterali.

3. stanziare risorse finanziarie e umane per l'identificazione delle vittime;
4. garantire chiarezza nell'assegnazione e svolgimento delle indagini, in particolare per quanto riguarda mandati, strutture e competenze;
5. garantire un alto livello di attenzione verso la tutela dei minori e migliorare i servizi di assistenza ai bambini;
6. formare gli operatori che lavorano nell'ambito della tutela dei minori sull'identificazione delle vittime e sulle conseguenze dell'essere oggetto di abusi sessuali finalizzati alla produzione di immagini pedopornografiche;
7. aggiornare le statistiche e garantire che vengano svolte ricerche accademiche sull'entità del fenomeno degli abusi sessuali su minori finalizzati alla diffusione di immagini in Internet.

Il Governo italiano ha sostenuto il documento di Save the Children sia attraverso la partecipazione al tavolo di lavoro nazionale di rappresentanti dell'**Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile** e di rappresentanti del **Centro nazionale per il contrasto della pedopornografia sulla rete Internet**, che ha il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, provenienti anche dagli organi di polizia stranieri e da soggetti pubblici e privati impegnati nella lotta alla pornografia minorile; sia attraverso la proposta di specifiche previsioni di impegno da parte degli Stati parte nella negoziazione del testo della Convenzione di Lanzarote. In essa, dopo intensa negoziazione tra gli Stati su specifica richiesta dei rappresentanti dell'Osservatorio, è stato inserito, difatti, l'impegno a costituire unità o servizi investigativi atti ad identificare le vittime di pedopornografia, in particolare attraverso l'analisi di materiale pedopornografico, come foto e registrazioni audiovisive trasmesse o rese disponibili attraverso l'uso di tecnologie informatiche e di comunicazione.

#### 4. Assistenza finanziaria e di altro tipo

**Raccomandazione n. 30**, relativa all'attuazione delle Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile, rafforzando in tal senso gli aspetti di supporto finanziario

Durante il periodo di riferimento del presente rapporto la cooperazione internazionale italiana ha intensificato gli interventi ad attuazione delle *Linee guida della Cooperazione italiana sulla tematica minorile*. In particolare per quanto concerne le attività dedicate allo sfruttamento della prostituzione, la pedopornografia e la vendita di bambini e adolescenti meritano di essere segnalate le seguenti iniziative.

La Cooperazione italiana in conformità con i Piani d'azione delle conferenze internazionali di Stoccolma (1996) e Yokohama (2001), e il Protocollo opzionale della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, sulla vendita di bambini, la prostituzione e la pornografia infantile, ha finanziato alcune importanti iniziative in diversi Paesi del mondo, che sono state applicate in contesti diversi e secondo diverse modalità, in collaborazione con le Agenzie delle Nazioni unite, le organizzazioni internazionali specializzate, le ONG, le Regioni italiane e gli enti locali. Al momento, la Cooperazione italiana sta intervenendo attraverso programmi bilaterali e multilaterali nella Repubblica Dominicana, in otto Paesi del Centro America e dei Caraibi, in sei Paesi del Sud-Est asiatico e in Nigeria.

Il contributo che la cooperazione allo sviluppo può dare nel prevenire e combattere il fenomeno della CSEC può essere piuttosto rilevante. Il compito principale della cooperazio-

ne internazionale è analizzare e affrontare le cause fondamentali del sottosviluppo, perché in tal modo si può affrontare il problema utilizzando gli strumenti dell'analisi e dell'assistenza sociale.

La CSEC attraverso il turismo si profila particolarmente allarmante, in quanto spesso coinvolge anche i turisti dei Paesi democratici "avanzati", dove il rispetto dei diritti del fanciullo dovrebbe essere prassi comune. Per combattere questo fenomeno è necessaria un'ampia sinergia tra le istituzioni dei Paesi in cui ha origine tale turismo e quelle dei Paesi di destinazione (Ministeri dell'interno, degli affari sociali, Interpol, Direzioni nazionali anti-criminalità organizzata, Parlamenti ecc), l'Unione europea, le agenzie delle Nazioni unite, e le organizzazioni internazionali come ECPAT International, che sono particolarmente impegnate in questa specifica tematica, insieme ad altre ONG, enti locali e associazioni internazionali. Allo stesso tempo è estremamente importante promuovere il coinvolgimento di tutta la società civile.

Al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi del III Congresso mondiale contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti, la Cooperazione italiana, in collaborazione con il Centro di ricerca UNICEF presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, ha finanziato e ha contribuito a una Conferenza preparatoria dal titolo *La cooperazione internazionale per prevenire e rispondere allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti: il ruolo degli attori internazionali e dei donatori*. Il risultato di tale conferenza sarà una relazione che includerà contributi strategici per il Congresso mondiale, e le raccomandazioni specifiche per i donatori e gli altri attori internazionali per prevenire e rispondere allo sfruttamento sessuale dei bambini e degli adolescenti.

## f. Follow-up e diffusione

### 1. Follow-up

**Raccomandazione n. 31, relativa alle misure di follow-up circa l'attuazione delle osservazioni del Comitato**

Con DPCM del 13 aprile 2007 è stato costituito il Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani. La creazione di questa struttura di raccordo risponde all'esigenza di garantire un'efficace attività di indirizzo e coordinamento strategico in materia. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che può delegare le relative funzioni al Ministro per i diritti e le pari opportunità. Il Comitato è composto, altresì, dal Ministro per i diritti e le pari opportunità, dal Ministro degli affari esteri, dal Ministro della difesa, dal Ministro della giustizia, dal Ministro dell'interno, dal Ministro della pubblica istruzione, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, dal Ministro della solidarietà sociale, dal Ministro per le politiche europee, dal Ministro per le politiche per la famiglia e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del consiglio dei ministri – Segretario del Consiglio dei ministri.

Alle riunioni del Comitato partecipa anche il presidente del Comitato interministeriale dei diritti umani (CIDU), istituito presso il Ministero degli affari esteri. Possono, inoltre, essere chiamati a partecipare i responsabili di altri organismi che svolgono e/o coordinano attività istituzionali in materia di diritti umani.

Il Comitato adotta le linee programmatiche e gli indirizzi relativi all'attività in materia di tutela dei diritti umani. Inoltre, esso svolge funzioni d'indirizzo e di coordinamento del-

le attività del CIDU e degli altri organismi che svolgono e/o coordinano attività istituzionali in materia di diritti umani al fine di assicurarne la coerenza nell'ambito degli indirizzi fissati dal Governo.

## 2. Diffusione

**Raccomandazione n. 32, relativa agli strumenti atti a diffondere i rapporti, le osservazioni e raccomandazioni del Comitato**

La traduzione delle Osservazioni conclusive adottate dal Comitato sui diritti dell'infanzia nella sua 1157a seduta del 2 giugno 2006, rivolte all'Italia in seguito ai primi Rapporti presentati dal nostro Paese, nel 2004, ai sensi dell'art. 8 del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, è stata curata dal CIDU e pubblicata dal Comitato italiano per l'UNICEF, membro dello stesso CIDU, nel 2007, rendendo così possibile la diffusione presso il pubblico italiano di un documento di notevole importanza e utilità ai fini di un'effettiva attuazione dei diritti dell'infanzia nel nostro Paese.

Per quanto concerne le azioni in Italia, il Ministero degli affari esteri, attraverso la Direzione generale della Cooperazione allo sviluppo, coerentemente al proprio mandato, è impegnato, in collaborazione con le Regioni, gli enti locali e le ONG a promuovere e sostenere le iniziative di educazione allo sviluppo e all'intercultura quali mezzi per accrescere la conoscenza della Convenzione sui diritti del fanciullo, la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei Paesi di cooperazione e di quella immigrata in Italia. Anche i bambini e gli adolescenti italiani sono quindi coinvolti in progetti sostenuti dalla Cooperazione italiana attraverso il finanziamento dei programmi di educazione allo sviluppo che hanno il fine di comunicare, informare e sensibilizzare sulle diverse culture e condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nel mondo.

Il Ministero ha inoltre promosso iniziative finalizzate a favorire la partecipazione diretta di bambini, bambine e adolescenti nella definizione e realizzazione di progetti contro l'abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale; infatti, tutti i progetti della Cooperazione italiana rivolti alle fasce minorili sono multisettoriali e integrati e promuovono anche attività di comunicazione e informazione, nelle quali i minori sono protagonisti attivi e propositivi.

Le principali attività di comunicazione e di animazione culturale e sportiva sono: laboratori fotografici, gare e mostre fotografiche; laboratori teatrali e teatro itinerante; documentari, docufilm e cinema itinerante (CinemArena); attività sportive; pittura, grafica, fumettistica, arti grafiche, murali, storie d'animazione, fotoromanzi, libri illustrati e fotografici, ecc.; programmi di comunicazione nei Paesi in via di sviluppo per comunicare i diritti dei minori e in Italia, attraverso i programmi di educazione allo sviluppo, per comunicare, informare e sensibilizzare l'opinione pubblica italiana sulle diverse culture e condizioni dei bambini e adolescenti a rischio e in situazione di sfruttamento sessuale nel mondo; organizzazione di convegni e conferenze nei Paesi in via di sviluppo e in Italia.



# **XI. Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti dell'infanzia concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati**

## **a. Misure generali di attuazione**

### **1. Coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo**

Raccomandazione n. 7, relativa ad appropriate ed efficaci misure di coordinamento e valutazione circa l'attuazione del Protocollo

In merito all'attività di coordinamento generale degli interventi nazionali a favore di infanzia e adolescenza si rimanda alla Sezione I-1.3 del presente rapporto.

### **2. Piano nazionale d'azione**

Raccomandazione n. 9, relativa alla rilevanza, nel processo di elaborazione del Piano nazionale d'azione, del tema della protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati

In merito al Piano d'azione nazionale in materia di infanzia e d'adolescenza si rimanda alla Sezione I-1.4 del presente rapporto.

### **3. Legislazione**

Raccomandazione n. 11, relativa all'inserimento nella legislazione della definizione del concetto di «partecipazione diretta» delle persone di età inferiore ai 18 anni a un conflitto armato

Fermo restando che la L. 2/2001 ha fissato in 18 anni il limite per l'arruolamento volontario ai fini dell'espletamento del servizio di leva (sospeso in Italia dal 1° gennaio 2005), la legislazione in vigore non consente – di fatto – **l'impiego diretto di minorenni nei conflitti armati**. Ciò in quanto il limite minimo dei 17 anni, previsto per la partecipazione ai concorsi per l'arruolamento nelle categorie dei marescialli delle forze armate (esclusa l'Arma dei carabinieri) e per gli ufficiali (inclusa l'Arma dei carabinieri), non consente comunque l'impiego degli interessati prima del superamento dei corsi formativi della durata rispettivamente di 2 anni (marescialli) e 5 anni (ufficiali). Pertanto tale personale, che deve comunque essere in possesso del diploma di istruzione secondaria<sup>1</sup>, al termine dei previsti corsi addestrativi ha ampiamente superato i 18 anni.

---

<sup>1</sup> Secondo l'iter di formazione scolastica italiana, il cui inizio è previsto all'età di 6 anni, il diploma di istruzione secondaria si consegue dopo 13 anni di frequenza scolastica (5 anni di scuola elementare, 3 di scuola media e 5 di scuola superiore). Pertanto, tale titolo è di regola conseguito tra i 18 e i 19 anni e solo eccezionalmente prima della maggiore età.

Per l'arruolamento nelle carriere iniziali delle forze armate è già previsto il limite dei 18 anni (art. 4 L. 226/2004), mentre per l'Arma dei Carabinieri tale limite è superiore ai 18 anni in quanto, come regola generale, sono ammessi alle carriere iniziali soltanto i volontari delle forze armate (art. 16 L. 226/2004). Per completezza di informazione, si segnala che nel periodo 2001-2008 non sono stati arruolati nelle forze armate minori degli anni 18.

Come si evince da quanto esposto, le disposizioni vigenti già impediscono la **partecipazione diretta di minori** alle ostilità, in conformità a quanto previsto dall'art. 1 del Protocollo opzionale.

**Raccomandazione n. 12**, relativa alla proibizione espressa per legge dell'arruolamento di persone di età inferiore ai 15 anni nelle forze/gruppi armate/i e la loro partecipazione diretta nelle ostilità e della violazione delle relative disposizioni del Protocollo, alla determinazione della giurisdizione extra-territoriale per tali crimini, alla codificazione del divieto di violazione dei diritti enunciati nel Protocollo da parte del personale militare anche in conseguenza di un ordine militare formulato a tal fine

**L'arruolamento nelle forze armate** di minori di anni 15 costituisce un crimine di guerra ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto della Corte penale Internazionale, ratificato dall'Italia con la L. 232/1999.

Secondo la normativa nazionale, già da tempo l'eventuale arruolamento di minori di anni 15 costituisce una violazione della legge in quanto:

- l'età minima per arruolare i volontari delle Forze armate è fissata in 18 anni (art. 4 L. 226/2004);
- l'età minima per l'arruolamento nelle carriere iniziali dei Carabinieri è superiore ai 18 anni in quanto il presupposto per l'accesso in tale ruolo è la provenienza dai volontari delle forze armate (art. 16 L. 226/2004);
- l'età minima per partecipare ai concorsi per marescialli delle forze armate e dell'Arma dei carabinieri è fissata rispettivamente in 17 e 18 anni (art. 11 DLGS 196/1995, art. 14 DLGS 198/1995 e art. 1 DM 188/1999);
- l'età minima per partecipare ai concorsi per ufficiali delle forze armate (inclusa l'Arma dei carabinieri) è fissata in 17 anni, mentre la relativa nomina non può avvenire prima dei 18 anni (art. 3 e 4 DLGS 490/1997).

In ogni caso i minorenni possono essere arruolati volontariamente soltanto con il consenso espresso per iscritto dall'esercente la potestà genitoriale o del tutore, che può essere revocato in qualunque momento.

Tutti gli arruolamenti nelle forze armate e nell'Arma dei carabinieri avvengono sotto la responsabilità di appositi organi di vertice dipendenti dal Ministero della difesa (Direzione generale per il personale militare e Comando generale dell'Arma dei carabinieri). Varie disposizioni legislative consentono, inoltre, di perseguire l'eventuale arruolamento di minorenni da parte di gruppi armati diversi dalle forze armate.

Al riguardo, infatti, l'art. 600 cp prevede la pena da 8 a 20 anni di reclusione per chiunque riduca o mantenga una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento. La stessa disposizione prevede che la riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta sia attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o si approfitti di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di

una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona. La pena citata è aumentata da un terzo alla metà se i fatti in questione sono commessi a danno di minore degli anni 18. La disposizione in questione si applica anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano, ovvero in danno di cittadino italiano, ovvero dallo straniero in concorso con cittadino italiano (art. 604 cp).

Qualora il reclutamento del minore venga effettuato da gruppi armati che perseguono finalità terroristiche sono applicabili le disposizioni contenute negli artt. 270 *bis*, 270 *quater* e 270 *quinquies* cp, che puniscono con pene fino a 15 anni chiunque costituisce, promuove, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo (la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale) o di eversione dell'ordine democratico, chiunque arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale e chi addestra o comunque fornisce istruzione sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Ulteriori strumenti sanzionatori e di efficace cooperazione tra gli Stati trovano applicazione in Italia a seguito della ratifica, avvenuta con L. 16 marzo 2006, n. 146, della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale (adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001). Con la legge di ratifica si è provveduto anche a definire il reato transnazionale e a disciplinare organicamente le operazioni sotto copertura che possono essere condotte dalle forze di polizia per la repressione di gravi reati.

Le condotte in esame potrebbero poi essere perseguite ai sensi dell'art. 605 cp (sequestro di persona), che punisce con la pena fino a 8 anni chiunque priva taluno della libertà personale.

A tale proposito il personale militare impegnato in missioni internazionali riceve una formazione specifica sui propri compiti, sugli aspetti legali che caratterizzano la missione, sulle regole d'ingaggio e, soprattutto, sulla disciplina in materia di diritti umani e diritto internazionale umanitario e sulle conseguenze derivanti dalle relative violazioni. In aggiunta, è importante notare che il Comitato per i diritti umani delle Nazioni unite nelle sue osservazioni conclusive sul Rapporto del Governo italiano (discusso a Ginevra il 20 e 21 ottobre 2005), ha considerato favorevolmente l'applicabilità del Patto internazionale sui diritti civili e politici al personale militare impegnato in missioni internazionali.

Inoltre, le condotte illecite concernenti l'arruolamento e il coinvolgimento di minori nelle ostilità ma anche le altre violazioni del Protocollo sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati sono perseguibili anche ai sensi dell'art. 185-*bis* del codice penale militare di guerra che espressamente prevede: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, il militare che, per cause non estranee alla guerra, compie atti di tortura o altri trattamenti inumani, trasferimenti illegali, ovvero altre condotte vietategli dalle convenzioni internazionali, inclusi gli esperimenti biologici o i trattamenti medici non giustificati dallo stato

di salute, in danno di prigionieri di guerra o di civili o di altre persone protette dalle convenzioni internazionali medesime, è punito con la reclusione da due a cinque anni».

Le principali disposizioni in materia di **reati commessi all'estero** sono contenute negli artt. 7 (reati commessi all'estero), 9 (delitto comune del cittadino all'estero) e 10 (delitto comune dello straniero all'estero) cp, i quali, in particolare:

- prevedono la punibilità, secondo la legge italiana, del cittadino (italiano) o dello straniero che commette in territorio estero delitti contro la personalità dello Stato (italiano) o altro reato per il quale speciali disposizioni di legge o convenzioni internazionali stabiliscono l'applicabilità della legge penale italiana;
- consentono di procedere nei confronti del cittadino (italiano) che commette in territorio estero un delitto per il quale la legge italiana stabilisce l'ergastolo o la reclusione non inferiore a tre anni, a condizione che si trovi sul territorio dello Stato. qualora il delitto venga commesso a danno delle Comunità europee, di uno Stato estero o di uno straniero, è possibile procedere a richiesta del Ministro della giustizia, sempre che la sua estradizione non sia stata concessa ovvero non sia stata accettata dal Governo dello Stato in cui egli ha commesso il delitto;
- rendono punibile lo straniero che commette un delitto all'estero, a danno dello Stato o di un cittadino, per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a un anno, sempre che si trovi sul territorio e vi sia richiesta del Ministro della giustizia ovvero querela o istanza della persona offesa. Se il delitto è commesso a danno delle Comunità europee, di uno Stato estero o di uno straniero il colpevole è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro della giustizia, sempre che si trovi sul territorio dello Stato, si tratti di un delitto per il quale è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni e la sua estradizione non sia stata concessa ovvero non sia stata accettata dal governo dello Stato in cui ha commesso il delitto o da quello dello Stato di appartenenza.

L'art. 4 della L. 382/1978 impone al militare di **non eseguire un ordine del superiore** quando esso è rivolto contro le istituzioni dello Stato o costituisce manifestamente reato e di informare al più presto i superiori. Pertanto, l'eventuale ordine che il superiore impartisca commettendo un reato connesso con la violazione del Protocollo opzionale deve essere disatteso.

## **i. Arruolamento di minori**

### **Arruolamento volontario**

**Raccomandazione n. 14**, relativa alla possibilità di aumentare l'età minima per l'arruolamento volontario a 18 anni

Anche se la possibilità di arruolare alcune categorie di appartenenti alle forze armate all'età di 17 anni, come ampiamente chiarito in precedenza, non pone problemi di possibile impiego diretto dei minori nei conflitti armati, il Ministero della difesa sta valutando, nel contesto di un ampio intervento in materia di personale delle forze armate, l'ipotesi di fissare, per tutti i ruoli, l'età minima per l'arruolamento volontario a 18 anni, fermo restando quanto già chiarito sopra, al paragrafo a.3, Legislazione.

## Ruolo delle scuole militari

**Raccomandazione n. 16, relativa ad informazioni attinenti lo status dei minori che frequentano le scuole militari, le misure tese ad assicurare che l'arruolamento sia «realmente volontario», i dati disaggregati inerenti il tema e la conformità dei curricula alla Convenzione**

In merito allo **status dei minori che frequentano le scuole militari** Nunziatella, Teuliè, Morosini e Dohuet, essi sono tenuti all'osservanza delle norme disciplinari previste per gli istituti statali d'istruzione secondaria di secondo grado. All'età di 16 anni contraggono una ferma speciale, esclusivamente finalizzata al compimento del corso di studi prescelto e, da tale momento, sono tenuti all'osservanza anche dei doveri previsti dalle norme di principio sulla disciplina militare e dal regolamento di disciplina militare. Il genitore o tutore di allievo minorenni o l'allievo maggiorenne possono ottenere in qualunque momento dell'anno scolastico il ritiro dalla scuola. I frequentatori svolgono l'attività didattica del triennio del liceo classico o scientifico, la cui offerta formativa è conforme a quella del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'accesso presso le scuole militari Nunziatella, Teuliè, Morosini e Dohuet avviene mediante pubblico concorso per esami, emanato annualmente dalla Direzione generale per il personale militare del Ministero della difesa. Al riguardo, i concorrenti, la cui idoneità psico-attitudinale è esaminata, mediante test, da apposita commissione, compilano e sottoscrivono una domanda che deve essere accompagnata da una dichiarazione di consenso da parte dell'esercente la potestà genitoriale ovvero del tutore. Come già chiarito, il consenso all'arruolamento volontario (in precedenza chiamato periodo speciale di servizio) e alla permanenza presso la scuola militare possono essere revocati in qualunque momento.

Si consideri, inoltre, che una particolare attenzione è riservata alla comunicazione tra i docenti e le famiglie, tramite incontri, colloqui telefonici o via e-mail. In coincidenza della presenza dei genitori presso le scuole possono essere concordati incontri supplementari sia con il personale docente sia con il Comandante nella sua veste di dirigente scolastico.

Per quanto riguarda la natura «realmente volontaria» dell'arruolamento nelle forze armate internazionali da parte di persone di età inferiore ai 18 anni si veda sopra, al paragrafo a.3, Legislazione.

Sulla **frequenza delle scuole militari** si riportano, di seguito, i dati distinti per singole scuole:

### **a. scuole Nunziatella e Teuliè**

- frequentatori di età compresa tra i 15 e i 17 anni: 169;
- regioni di provenienza: Centro 17% (Abruzzo: 6; Lazio: 17; Marche: 1; Toscana: 2; Umbria: 2), Nord 15% (Emilia-Romagna: 2; Friuli Venezia Giulia: 2; Liguria: 2; Lombardia: 5; Piemonte: 10; Veneto: 5) e Sud 68% (Basilicata: 3; Calabria: 7; Campania: 61; Molise: 6; Puglia: 26; Sicilia: 12).

### **b. scuola Morosini**

- frequentatori di età compresa tra i 15 e i 17 anni: 101;
- regioni di provenienza: centro 29% (Abruzzo: 2; Lazio: 9; Marche: 2; Toscana: 4; Umbria: 2), Nord 25% (Emilia-Romagna: 1; Friuli Venezia Giulia: 2; Liguria: 1; Lombardia: 7; Veneto: 9; Piemonte: 4) e Sud 46% (Basilicata: 2; Calabria: 6; Campania: 6; Molise: 1; Puglia: 21; Sicilia: 9).

### c. scuola Dohuet

- frequentatori di età compresa tra i 15 e i 17 anni: 70;
- regioni di provenienza: Centro 49% (Abruzzo: 1; Lazio: 20; Marche: 3; Toscana: 9; Umbria: 1), Nord 18% (Liguria: 2; Lombardia: 2; Veneto: 5; Piemonte: 2; Trentino: 2) and Sud 33% (Basilicata: 2; Campania: 8; Puglia: 8; Sicilia: 4; Sardegna: 1).

Gli insegnamenti che hanno luogo presso le citate scuole militari sono pienamente conformi alle previsioni contenute negli art. 28 e 29 della Convenzione sui diritti del fanciullo, con particolare riguardo a quelle contenute nell'art. 29, lettera a) («favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche), b) (inculcare al fanciullo il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei principi consacrati nella Carta delle Nazioni unite), c) (inculcare al fanciullo il rispetto della sua identità, della sua lingua e dei suoi valori culturali, nonché il rispetto dei valori nazionali del Paese nel quale vive e delle civiltà diverse dalla sua), d) (preparare il fanciullo ad assumere la 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 e gruppi etnici, nazionali e religiosi)». Tale piena rispondenza si rileva dagli specifici Piani dell'offerta formativa degli istituti in questione, nei quali si legge espressamente che:

- tra gli obiettivi cognitivi e relazionali viene evidenziato che il contesto scolastico, con tutte le sue componenti, è impegnato a essere una comunità educante, attenta alla formazione dell'allievo, anzitutto nella sua identità umana;
- tra gli obiettivi educativi e relazionali è prioritariamente incluso quello di maturare coscientemente la disponibilità alla cooperazione e alla solidarietà, nonché il senso dell'onore e della disciplina;
- sono previste attività didattiche sulla Costituzione europea (storia, problemi e prospettive) e viaggi di istruzione di particolare valore formativo e morale come quello a Lourdes;
- vengono realizzati progetti mirati per diffondere la conoscenza delle nozioni elementari di diritto costituzionale, dedicando, in tale ambito, particolare spazio ai diritti dell'uomo e al diritto umanitario;
- tra le principali finalità vi è quella di trasmettere valori coerenti con i principi della Costituzione italiana;
- nell'attività didattica vi è attenzione alla crescita degli allievi come persone e allo sviluppo delle loro attitudini e capacità relazionali, espressive, decisionali e comunicative;
- le finalità culturali e formative della scuola vengono perseguite, tra l'altro, attraverso obiettivi concreti e visibili, e precisamente attraverso la presa di coscienza dei diritti e dei doveri di ciascuno nella comunità, nella scuola e nella società, nel rispetto della libertà di se e degli altri, nella vita sociale e democratica, attraverso l'educazione alla solidarietà e alla tolleranza;
- il profilo educativo viene caratterizzato attraverso l'individuazione della finalità di garantire la formazione umana e civile degli allievi nel rispetto del dettato costituzionale.

Per gli educatori l'art. 2 Cost., secondo cui la Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, e l'art. 34, concernente il diritto allo studio, costituiscono un **effettivo e vincolante valore per la definizione della propria programmazione educativa.**

## **b. Misure adottate in materia di disarmo, smobilitazione e reintegrazione sociale**

Raccomandazione n. 20, relativa alle modalità di identificazione dei minori richiedenti asilo, rifugiati e migranti in Italia, coinvolti in conflitti armati, alle conseguenti misure di assistenza multidisciplinare, alla raccolta sistematica dei dati che riguardano minori rifugiati, richiedenti asilo e migranti che possano essere coinvolti nelle ostilità in patria e alla formazione degli operatori che li assistono

Raccomandazione n. 21, relativa al trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese d'origine

A tale proposito di rimanda alla Sezione VIII-8.3 del presente rapporto.

## **c. Assistenza e cooperazione internazionale**

Raccomandazione n. 18, relativa all'opportunità di revisionare la legislazione vigente al fine di proibire il commercio di armi leggere con Paesi in cui le persone al di sotto dei 18 anni partecipano direttamente alle ostilità come membri sia delle forze armate che dei gruppi armati – includendo tale fattispecie di reato nel codice penale, distinti dalle forze armate dello Stato, informando altresì in merito ai risultati quantitativi sinora conseguiti

Con la L. 185/1990 sono state introdotte misure rigorose in materia di controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento (armi nucleari, biologiche e chimiche, armi da fuoco automatiche, bombe, mine, razzi, carri per uso militare, polveri, esplosivi, carri, navi, elicotteri, sistemi elettronici per uso militare, equipaggiamenti speciali appositamente costruiti per uso militare).


In particolare l'art. 1 prevede, tra l'altro, che le operazioni in questione devono essere conformi alla politica estera e di difesa dell'Italia e devono essere regolamentate secondo i principi della Costituzione, che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali (art. 11 Cost.). L'esportazione e il transito di materiali di armamento sono vietati verso i Paesi in stato di conflitto armato (in contrasto con i principi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni unite), verso i Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'art. 11 della Costituzione, verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni unite o dell'Unione europea, verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni unite, dell'Unione europea o del Consiglio d'Europa.

La stessa legge prevede le modalità di acquisizione di informazioni sul rispetto dei diritti umani anche da parte delle organizzazioni riconosciute dall'ONU e dall'Unione europea e da parte delle organizzazioni non governative riconosciute ai sensi dell'art. 28 della L. 49/1987 (*Disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*). La stessa legge, all'art. 5 prevede che il Presidente del consiglio dei ministri riferisca al Parlamento, con relazione annuale, in ordine alle operazioni autorizzate e svolte entro l'anno precedente, anche con riguardo alle operazioni svolte nel quadro di accordi intergovernativa-

tivi. I Ministri degli esteri, dell'interno, della difesa, dell'economia e finanze, dell'industria e del commercio con l'estero riferiscono, per quanto di rispettiva competenza, sulle attività previste dalla legge in questione al Presidente del consiglio dei ministri. A partire dal 2007 il Rapporto del Presidente del consiglio è stato pubblicato sul sito Internet del Governo italiano <http://www.governo.it/Presidenza/UCPMA/relazione2006.html>. Sempre nel corso del 2007 presso la Presidenza del consiglio dei ministri sono state organizzate riunioni con le ONG facenti parte della Rete disarmo riguardanti il tema dell'esportazione di materiali di armamento.

Le violazioni della disciplina in materia di esportazione, importazione e transito di materiali di armamento sono sanzionate penalmente dalla stessa legge, con pene di diversa gravità.

#### **d. Follow-up e diffusione**

 Raccomandazioni nn. 22-23, relative alla diffusione del Protocollo, del rapporto e delle osservazioni del Comitato

A tale proposito si rinvia alla Sezione I-1.7 del presente rapporto.

# Annesso statistico

Annesso alle linee guida generali sulla forma ed i contenuti dei rapporti periodici presentati dagli Stati parte conformemente all'articolo 44, paragrafo 1 (b), della Convenzione

## I. Misure generali di implementazione

<b>(a) Giudici:</b>	<b>2006</b>
Magistrati nei tribunali dei minorenni	195
Magistrati Pubblici Ministeri nei tribunali dei minorenni	107
Giudici onorari	600

Fonte: Ministero della Giustizia

<b>(c) Insegnanti con un contratto a tempo indeterminato (scuole statali)</b>	<b>2000/2001</b>	<b>2001/2002</b>	<b>2002/2003</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>	<b>2005/2006</b>
Scuole materne	76.000	80.000	78.000	76.000	75.000	79.316
Scuole elementari	242.000	247.000	242.000	236.000	234.000	238.728
Scuole medie	167.000	174.000	171.000	167.000	164.000	164.962
Scuole superiori	214.000	234.000	231.000	226.000	225.000	227.528

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

<b>(d) Pediatri</b>	<b>2005</b>	
	<b>Valore assoluto</b>	<b>per 1.000 bambini residenti</b>
Pediatri	7.459	0,97

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle politiche sociali – Sistema Informativo Sanitario

## II. Definizione di bambino

### Minori per sesso – Anni 2000-2007

Anni	Maschi	Femmine	totale
2000	5.187.324	4.903.481	10.090.805
2001	5.070.697	4.808.277	9.878.974
2002	5.046.577	4.785.574	9.832.151
2003	5.054.170	4.788.556	9.842.726
2004	5.082.505	4.809.647	9.892.152
2005	5.128.292	4.850.713	9.979.005
2006	5.160.857	4.880.884	10.041.741
2007	5.186.523	4.901.618	10.088.141

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

### Minori per gruppo d'età - Anni 2000-2007

Anni	Età				totale	% di persone di età compresa tra 0-17 anni sulla popolazione totale	Indice di vecchiaia
	0-4	5-9	10-14	15-17			
2000	2.683.051	2.769.342	2.851.511	1.786.901	10.090.805	17,5	124,5
2001	2.626.848	2.710.677	2.784.133	1.757.316	9.878.974	17,1	127,1
2002	2.616.503	2.677.421	2.814.950	1.723.277	9.832.151	17,3	131,4
2003	2.644.633	2.651.655	2.850.510	1.695.928	9.842.726	17,2	133,5
2004	2.688.039	2.657.598	2.844.712	1.701.803	9.892.152	17,1	135,9
2005	2.733.436	2.686.329	2.835.947	1.723.293	9.979.005	17,1	137,8
2006	2.745.849	2.721.743	2.816.344	1.757.805	10.041.741	17,1	139,9
2007	2.775.802	2.747.151	2.798.993	1.766.271	10.088.217	17,1	141,7

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**Minori residenti per regione – Anno 2007**

	<b>Totale di minori residenti</b>	<b>% di persone di età compresa tra 0-17 anni sulla popolazione totale</b>	<b>Indice di vecchiaia</b>
Piemonte	652.915	15,0	181,2
Val d'Aosta	19.837	15,9	152,6
Lombardia	1.565.022	16,4	143,1
Trentino-Alto Adige	191.265	19,2	111,4
Veneto	796.295	16,7	138,9
Friuli Venezia Giulia	176.154	14,5	188,5
Liguria	216.340	13,5	239,1
Emilia-Romagna	633.972	15,0	180,1
Toscana	535.338	14,7	190,5
Umbria	132.444	15,2	185,9
Marche	243.948	15,9	172,1
Lazio	922.282	16,8	139,7
Abruzzo	213.473	16,3	161,3
Molise	52.194	16,3	167,9
Campania	1.229.487	21,2	89,9
Puglia	776.967	19,1	113,3
Basilicata	104.867	17,7	141,0
Calabria	374.542	18,7	123,1
Sicilia	988.935	19,7	114,0
Sardegna	261.940	15,8	142,0
<b>ITALIA</b>	<b>10.088.217</b>	<b>17,1</b>	<b>141,7</b>

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**Minori stranieri residenti<sup>(a)</sup> per sesso e regione**

Anni Regioni	Minori stranieri residenti			% di minori stranieri residenti sul totale dei residenti stranieri	minori stranieri residenti per 1.000 minori residenti
	maschi	femmine	totale		
2003	181.385	172.161	353.546	22,8	35,9
2004	213.564	199.729	413.293	20,8	41,8
2005	261.363	241.671	503.034	20,9	50,4
2006	305.888	281.625	587.513	22	58,5
2007	346.997	319.296	666.293	22,7	66
<b>2007 – PER REGIONE</b>					
Piemonte	30.254	28.585	58.839	23,3	90,1
Val d'Aosta	642	574	1.216	22	61,3
Lombardia	91.382	84.144	175.526	24,1	112,2
Trentino-Alto Adige	7.555	6.873	14.428	23,4	75,4
Veneto	45.042	41.414	86.456	24,7	108,6
Friuli Venezia Giulia	7.996	7.376	15.372	21,2	87,3
Liguria	8.718	8.022	16.740	20,7	77,4
Emilia-Romagna	39.552	36.089	75.641	23,8	119,3
Toscana	26.463	24.380	50.843	21,7	95,0
Umbria	7.651	6.949	14.600	22,9	110,2
Marche	12.666	11.406	24.072	24,2	98,7
Lazio	35.160	31.818	66.978	20,3	72,6
Abruzzo	5.240	4.923	10.163	21,2	47,6
Molise	447	436	883	18,3	16,9
Campania	7.893	7.241	15.134	15,4	12,3
Puglia	5.653	5.445	11.098	21,7	14,3
Basilicata	707	598	1.305	19,4	12,4
Calabria	3.251	3.107	6.358	18,1	17,0
Sicilia	8.955	8.316	17.271	22,1	17,5
Sardegna	1.770	1.600	3.370	17,3	12,9
<b>ITALIA</b>	<b>346.997</b>	<b>319.296</b>	<b>666.293</b>	<b>22,7</b>	<b>66,0</b>

(a) Dati al 01/01

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

### III. Principi generali

#### (5c) Decessi di minori (0-14 anni) per sesso - Anni 2000-2004

Anni	Maschi	Femmine	Totale	Di cui per AIDS
2000	1.977	1.627	3.604	0
2001	2.037	1.576	3.613	0
2002	2.040	1.486	3.526	0
2003	1.736	1.429	3.165	0
2004	1.745	1.396	3.141	0
2005	n.d.	n.d.	3.070	0

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

#### (5d) Decessi di minori (0-17 anni) in incidenti stradali per sesso – Anni 2000-2005

Anni	Maschi	Femmine	Totale
2000	207	101	308
2001	239	108	347
2002	267	107	374
2003	243	77	320
2004	228	83	311
2005	218	92	310

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

#### (5e) Decessi di minori (0-14 anni) per lesioni intenzionale causate da altri – Anni 2000-2003

Anni	totale
2000	13
2001	11
2002	15
2003	19

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

#### (5f) Suicidi di minori per sesso – Anni 2000-2004

Anni	Maschi	Femmine	Totale
2000	21	13	34
2001	27	8	35
2002	26	9	35
2003	25	14	39
2004	18	13	31

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza.

**(5f) Suicidi di minori per gruppo d'età - Anni 2000-2004**

Anni	Età		totale
	0-13	14-17	
2000	5	29	34
2001	8	27	35
2002	0	35	35
2003	3	36	39
2004	4	27	31

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(5f) Suicidi di minori per regione – Anno 2004**

Regioni	totale
Piemonte	2
Val d'Aosta	0
Lombardia	8
Trentino-Alto Adige	1
Veneto	4
Friuli Venezia Giulia	0
Liguria	1
Emilia-Romagna	2
Toscana	1
Umbria	0
Marche	3
Lazio	1
Abruzzo	0
Molise	0
Campania	1
Puglia	2
Basilicata	0
Calabria	0
Sicilia	4
Sardegna	1
<b>Italia</b>	<b>31</b>

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## IV. Diritti e libertà civili

### Nati vivi – Anni 2000-2007

Anni	Nati vivi <sup>(a)</sup>	Indice di natalità
2000	543.039	9,4
2001	535.282	9,3
2002	538.198	9,4
2003	544.063	9,5
2004	562.599	9,7
2005	554.022	9,5
2006	560.010	9,5
2007	561.747 <sup>(b)</sup>	9,5

(a) la registrazione deve essere fatta entro 3 giorni se in ospedale, entro 10 giorni se all'anagrafe.

(b) stima

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## V. Ambiente familiare e assistenza alternativa

### Supporto familiare

#### (11b) Asili per Regione e Province autonome

Regioni	Periodo di riferimento	Asili
Piemonte	01/07/05	351
Val d'Aosta	31/12/04	11
Lombardia	31/12/03	724
Provincia di Bolzano	31/12/04	34
Provincia di Trento	31/12/04	51
Veneto	30/04/05	890
Friuli Venezia Giulia	30/10/04	122
Liguria	31/12/04	126
Emilia-Romagna	31/12/03	683
Toscana	31/12/04	417
Umbria	31/12/04	69
Marche(a)	31/12/03	142
Lazio(b)	31/12/03	314
Abruzzo	30/04/05	156
Molise	31/12/05	8
Campania	30/09/00	102
Puglia(a)	28/10/05	47
Basilicata	30/04/05	27
Calabria	31/12/03	105
Sicilia	01/01/02	430
Sardegna	03/08/05	76
<b>Totale</b>		<b>4.885</b>

(a) Gli ultimi dati disponibili si riferiscono solamente agli asili autorizzati conformemente alla nuova normativa in vigore

(b) I dati al 31/12/2003 non includono gli asili privati esistenti nel Comune di Roma

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(11b) Numero massimo di posti e % di bambini ammessi negli asili per Regione e Province autonome**

Regioni	Periodo di riferimento	Numero Massimo di posti	% di bambini ammessi
Piemonte	01/07/05	14.000	13,1
Val d'Aosta	31/12/04	415	12,3
Lombardia	31/12/03	33.784	12,9
Provincia di Bolzano	31/12/04	928	5,8
Provincia di Trento	31/12/04	2.075	13,8
Veneto	30/04/05	26.058	19,9
Friuli Venezia Giulia	30/10/04	3.130	10,7
Liguria	31/12/04	4.183	12,1
Emilia-Romagna	31/12/03	25.518	23,9
Toscana	31/12/04	13.784	15,7
Umbria	31/12/04	2.504	11,8
Marche(a)	31/12/03	4.447	11,6
Lazio	31/12/03	13.699	9,5
Abruzzo	30/09/00	1.340	4,1
Molise(b)	31/12/05	262	3,4
Campania	30/09/00	4.603	2,3
Puglia(a)	28/10/05	1.311	1,0
Basilicata	30/04/05	838	5,2
Calabria	30/09/00	1.167	2,0
Sicilia(c)	01/01/02	7.374	4,6
Sardegna	03/08/05	2.107	5,3
<b>Totale</b>		<b>163.527</b>	<b>9,9</b>

(a) Gli ultimi dati disponibili si riferiscono solamente agli asili autorizzati conformemente alla nuova normativa in vigore

(c) I dati si riferiscono ai bambini iscritti

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## Minori senza assistenza familiare

### (12a) Minori in stato di adottabilità(a). ITALIA – Anni 2000-2006

Genitori	Anni						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Noti	810	769	551	634	654	733	753
Ignoti	362	327	378	446	410	425	501
<b>Totale</b>	<b>1.172</b>	<b>1.096</b>	<b>929</b>	<b>1.080</b>	<b>1.064</b>	<b>1.158</b>	<b>1.254</b>

(a) Lo stato di adottabilità è dichiarato una volta che lo stato di abbandono del minore è stato accertato.

Fonte: elaborazione di dati del Ministero della Giustizia da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

### (12b) Separazione e divorzi e affidamenti. Italia – Anni 1991-2005

Anni	Separazioni				Divorzi			
	totale	Di cui con affidamento		affidamenti	totale	Di cui con affidamento		Affidamenti
		v.a.	%			v.a.	%	
1991	44.920	24.369	54,3	34.667	27.350	9.427	34,5	11.955
1992	45.754	23.794	52	33.242	25.997	9.988	38,4	12.588
1993	48.198	24.323	50,5	33.695	23.863	8.755	36,7	11.013
1994	51.445	25.636	49,8	35.992	27.510	8.916	32,4	11.104
1995	52.323	27.290	52,2	38.779	27.038	9.637	35,6	12.219
1996	57.538	29.448	51,2	41.597	32.717	11.178	34,2	14.017
1997	60.281	30.725	51	43.310	33.342	11.823	35,5	14.876
1998	62.737	32.638	52	46.548	33.510	11.826	35,3	14.877
1999	64.915	33.419	51,5	47.705	34.341	12.213	35,6	15.342
2000	71.969	35.173	48,9	51.229	37.573	13.631	36,3	17.334
2001	75.890	39.551	52,1	57.215	40.051	14.651	36,6	18.490
2002	79.642	41.176	51,7	59.480	41.835	15.288	36,5	19.356
2003	81.744	42.689	52,2	62.050	43.856	16.172	36,9	20.627
2004	83.179	44.035	52,9	64.292	45.097	16.596	36,8	21.175
2005	82.291	43.419	52,8	63.912	47.036	17.148	36,5	21.996

Fonte: ISTAT

### (12b) Decisioni prese dai Tribunali dei Minorenni in materia di affidamento – Anni 2001-2005

Anni	Affidamenti familiari	Minori accolti nei servizi residenziali	Affidamenti totali	% di affidamenti familiari
2001	671	1.526	2.197	30,5
2002	819	958	1.777	46,1
2003	866	727	1.593	54,4
2004	789	1.169	1.958	40,3
2005	969	1.013	1.982	48,9

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(12b) Decisioni prese dai Tribunali dei Minorenni in materia di allontanamento dalla famiglia – Anni 2000-2005**

Anni	Allontanamenti dalla famiglia
2000	3.806
2001	1.796
2002	1.560
2003	1.295
2004	928
2005	592

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(12b) Madri detenute con figli minori di 3 anni e asili nelle strutture penitenziarie – 30 Giugno 2008**

Regione di detenzione	Asili operativi	Asili non operativi	Asili in preparazione	Madri detenute con figli in un istituto	Bambini minori di 3 anni in un istituto	Donne detenute in gravidanza
Piemonte	1	0	0	4	4	0
Val d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Lombardia	2	0	0	14	14	11
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	0
Veneto	1	0	0	6	6	1
Friuli V. Giulia	0	0	0	0	0	0
Liguria	1	0	0	1	1	1
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	1
Toscana	1	0	0	1	1	2
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0
Lazio	1	0	0	19	19	13
Abruzzo	1	0	0	2	2	0
Molise	0	0	0	0	0	0
Campania	1	0	0	4	4	0
Puglia	1	1	0	1	1	4
Basilicata	0	0	0	0	0	0
Calabria	2	0	0	5	5	2
Sicilia	1	0	0	0	0	1
Sardegna	3	0	0	1	1	0
<b>ITALIA</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>36</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

<b>Data di rilevamento</b>	<b>Asili operativi</b>	<b>Asili non operativi</b>	<b>Asili in preparazione</b>	<b>Madri detenute con figli in un istituto</b>	<b>Bambini minori di 3 anni in un istituto</b>	<b>Donne detenute in gravidanza</b>
30/06/1993	18	7	3	59	61	n.d.
31/12/1993	17	6	4	55	57	n.d.
30/06/1994	13	9	4	62	62	n.d.
31/12/1994	18	5	3	32	35	n.d.
30/06/1995	16	7	2	46	47	n.d.
31/12/1995	16	5	1	31	31	n.d.
30/06/1996	15	6	1	42	45	n.d.
31/12/1996	16	6	0	44	46	n.d.
30/06/1997	17	6	2	47	49	n.d.
31/12/1997	17	3	2	51	52	8
30/06/1998	15	3	1	44	49	7
31/12/1998	14	4	0	41	42	4
30/06/1999	17	4	0	66	70	21
31/12/1999	14	1	0	58	60	13
30/06/2000	13	0	0	56	58	15
31/12/2000	15	0	2	70	78	33
30/06/2001	17	2	2	79	83	21
31/12/2001	18	3	1	61	63	15
30/06/2002	16	2	1	57	60	28
31/12/2002	15	1	1	56	60	16
30/06/2003	15	2	1	43	47	8
31/12/2003	15	2	1	53	56	25
30/06/2004	15	2	2	69	71	17
31/12/2004	15	2	1	56	60	24
30/06/2005	14	3	2	44	45	38
31/12/2005	15	2	1	64	64	31
30/06/2006	15	2	0	59	63	15
31/12/2006	14	2	1	48	51	17
30/06/2007	16	2	0	43	45	22
31/12/2007	18	1	1	68	70	23

Fonte: Ministero della Giustizia

**(12c) Servizi residenziali e minori in affidamento per Regione e Province autonome - 31/12/2005**

<b>Regioni e Province autonome</b>	<b>Servizi residenziali</b>	<b>Minori accolti nei servizi residenziali</b>	<b>Minori accolti in servizi residenziali su 10.000 minori residenti</b>
Piemonte	174	1.165	18,2
Val d'Aosta	2	21	10,9
Lombardia	275	1.652	10,9
Provincia di Bolzano	33	118	12,2
Provincia di Trento	58	327	36,3
Veneto	261	934	12,1
Friuli Venezia Giulia	30	213	12,5
Liguria	52	466	22,3
Emilia-Romagna	190	640	10,6
Toscana	111	790	15,2
Umbria	35	311	13,0
Marche	50	230	17,9
Lazio	187	1.000 <sup>(a)</sup>	11,3
Abruzzo	27	265	12,3
Molise	13	96	17,7
Campania	170	1.360	10,8
Puglia	170	1.175 <sup>(b)</sup>	14,7
Basilicata	19	119	10,9
Calabria	89	516	13,2
Sicilia	216	n.d.	n.c.
Sardegna	64	145	5,4
<b>Totale</b>	<b>2.226</b>	<b>11.543</b>	<b>11,6</b>

n.d. = dati non disponibili; n.c. = non calcolabile

(a) I dati si riferiscono al 30/11/2006, e il numero di bambini in affidamento è una stima.

(b) I dati si riferiscono al 31/12/2006

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(12d) Istituti per i minori per Regione e Province autonome. Situazione al 30/06/03 e al 31/01/08**

Regioni e Province autonome	Istituti attivi al 30/06/03	Istituti trasformati		Istituti attivi al 31/01/08	dei quali in attesa di trasformazione	Minori inseriti in un istituto 31/01/08
		Istituti chiusi dal 30/06/03 al 31/01/08	dal 30/06/03 al 31/01/08			
Piemonte	0	0	0	0	0	0
Val d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Lombardia	8	0	8	0	0	0
Provincia di Bolzano	0	0	0	0	0	0
Provincia di Trento	0	0	0	0	0	0
Veneto	10	0	10	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	1	0	1	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0	0
Umbria	4	0	4	0	0	0
Marche	4	1	3	0	0	0
Lazio	15	3	12	0	0	0
Abruzzo	6	0	6	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0	0
Campania	28	2	26	0	0	0
Puglia	35	3	30	2	2	14
Basilicata	6	0	5	1	1	10
Calabria	30	0	28	2	2	7
Sicilia <sup>(a)</sup>	63	3	51	9	5	17
Sardegna	5	0	5	0	0	0
<b>Totale<sup>(b)</sup></b>	<b>215</b>	<b>12</b>	<b>189</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>48</b>

(a) Un istituto che era ancora attivo al 31/01/08 non ha fornito il numero di minori in affidamento

(b) Tra i 14 istituti attivi al 31/01/2008, 5 non ospitavano minori, di cui 4 in Sicilia e 1 in Calabria

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(12d) Minori in affidamento familiare per Regione e Province autonome - 31/12/2005**

Regioni e Province autonome	Minori in affidamento familiare	Minori in affidamento familiare per 10.000 minori residenti
Piemonte	1.352	21,1
Val d'Aosta	46	23,9
Lombardia	2.505	16,6
Provincia di Bolzano	188	19,4
Provincia di Trento	101	11,2
Veneto	722	9,4
Friuli Venezia Giulia	165	9,7
Liguria	660	31,5
Emilia-Romagna	1.187 <sup>(a)</sup>	19,7
Toscana	1.420	27,4
Umbria	265	11,1
Marche	194	15,1
Lazio	918 <sup>(b)</sup>	10,4
Abruzzo	189	8,8
Molise	82	15,2
Campania	776	6,2
Puglia	1.340	16,8
Basilicata	8 <sup>(c)</sup>	0,7
Calabria	354	9,1
Sicilia	n.d.	n.c.
Sardegna	79 <sup>(d)</sup>	2,9
<b>Totale</b>	<b>12.551</b>	<b>12,6</b>

n.d. = dati non disponibili; n.c. = non calcolabile

(a) I dati si riferiscono al 31/12/2003

(b) I dati non includono gli affidamenti giudiziari del Comune di Roma

(c) I dati si riferiscono solamente agli affidamenti giudiziari

(d) I dati si riferiscono al 31/12/2002

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(12f) Decreti di adozione nazionale – Anni 2000-2006**

Anni	Decreti di adozione
2000	1.716
2001	1.945
2002	1.786
2003	1.575
2004	1.645
2005	1.788
2006	1.571

Fonte: elaborazione di dati del Ministero della Giustizia da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(12f) Coppie adottive e minori adottati in adozioni internazionali. Italia – Anni 2000-2008**

	Anni									Totale
	2000 <sup>(a)</sup>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>(b)</sup>	
Coppie	313	1.570	1.900	2.319	2.812	2.286	2.534	2.684	1.323	17.741
Minori	346	1.797	2.225	2.772	3.402	2.874	3.188	3.420	1.647	21.671

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

(b) Dal 01/01/2008 al 30/06/2008

Fonte: elaborazione di dati del Ministero della Giustizia da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(12f) Minori autorizzati a venire in Italia per gruppo di età, sesso e anno di arrivo - 31/12/2007**

	Anni									Totale	%
	2000 <sup>(a)</sup>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007			
<b>maschi e femmine</b>											
< 1	37	136	178	193	146	162	298	336	1.486	7,4	
1-4	184	915	953	1.360	1.707	1.345	1.372	1.358	9.194	45,9	
5-9	98	575	805	879	1.175	1.149	1.243	1.442	7.366	36,8	
10 o più	27	171	289	340	374	218	275	284	1.978	9,9	
<b>Totale</b>	<b>346</b>	<b>1.797</b>	<b>2.225</b>	<b>2.772</b>	<b>3.402</b>	<b>2.874</b>	<b>3.188</b>	<b>3.420</b>	<b>20.024</b>	<b>100,0</b>	
<b>% femmine sul totale</b>											
< 1	35,1	48,5	50,0	55,4	38,4	37,7	47,7	47,3	46,6	-	
1-4	37,0	38,7	37,7	38,9	37,4	39,2	41,5	38,7	38,8	-	
5-9	43,9	49,4	42,6	46,2	41,4	40,8	43,1	42,0	43,1	-	
10 o più	77,8	59,6	56,1	59,1	54,8	52,3	56,0	48,9	55,5	-	
<b>Totale</b>	<b>41,9</b>	<b>44,9</b>	<b>42,8</b>	<b>44,8</b>	<b>40,7</b>	<b>40,7</b>	<b>43,9</b>	<b>41,8</b>	<b>42,6</b>	<b>-</b>	

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

**(12f) Minori autorizzati a venire in Italia per sesso, Paese d'origine ed età media al momento dell'arrivo - Anno 2007**

Paese d'origine	Sesso		Totale	In % sul totale	Età media dei minori
	femmine	maschi			
Federazione Russa	169	323	492	14,39	4,34
Colombia	196	184	380	11,11	5,71
Ucraina	123	251	374	10,94	6,41
Brasile	135	191	326	9,53	7,33
Vietnam	135	128	263	7,69	1,64
Etiopia	116	140	256	7,49	4,98
Polonia	78	122	200	5,85	7,93
Cambogia	48	115	163	4,77	3,07

## (12f) segue

Paese d'origine	Sesso		Totale	In % sul totale	Età media dei minori
	femmine	maschi			
India	75	67	142	4,15	4,90
Perù	42	48	90	2,63	3,99
Ungheria	24	58	82	2,40	7,40
Lituania	33	44	77	2,25	7,58
Nepal	35	35	70	2,05	4,11
Cile	30	30	60	1,75	7,24
Bolivia	31	24	55	1,61	4,35
Lettonia	20	17	37	1,08	5,59
Bulgaria	13	19	32	0,94	4,82
Moldavia	17	15	32	0,94	6,50
Slovacchia	11	18	29	0,85	4,79
Filippine	2	24	26	0,76	5,60
Burkina Faso	7	18	25	0,73	2,81
Armenia	6	18	24	0,70	3,62
Costarica	13	11	24	0,70	6,42
Messico	9	10	19	0,56	6,17
Rep. Dem. del Congo	4	13	17	0,50	2,37
Guatemala	3	11	14	0,41	4,77
Bielorussia	8	4	12	0,35	12,47
Kazakistan	3	9	12	0,35	3,54
Mali	5	7	12	0,35	1,61
Sri Lanka	6	2	8	0,23	1,36
Tailandia	5	3	8	0,23	3,22
Nigeria	7	-	7	0,20	1,92
Albania	3	2	5	0,15	2,45
Repubblica Ceca	1	4	5	0,15	5,50
Equador	1	3	4	0,12	4,32
El Salvador	2	2	4	0,12	5,04
Costa d'Avorio	1	2	3	0,09	4,55
Gambia	2	1	3	0,09	5,75
Macedonia	2	1	3	0,09	2,89
Senegal	1	2	3	0,09	0,45
Togo	1	2	3	0,09	3,34
Bosnia Erzegovina	-	2	2	0,06	8,34
Ciad	-	2	2	0,06	5,39
Haiti	1	1	2	0,06	8,65
Kosovo	2	-	2	0,06	2,69
Kirghizistan	2	-	2	0,06	0,74
Madagascar	-	2	2	0,06	3,81
Tunisia	-	2	2	0,06	0,90
Croazia	-	1	1	0,03	9,32
Israele	-	1	1	0,03	0,71
Mongolia	-	1	1	0,03	3,03
Rep. Dominicana	-	1	1	0,03	0,98
Tanzania	1	-	1	0,03	5,91
<b>Totale 53 paesi</b>	<b>1.429</b>	<b>1.991</b>	<b>3.420</b>	<b>100,00</b>	<b>5,25</b>

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

## Trasferimenti e ritorni illeciti

### (a) Vittime minori in base all'articolo 601 del Codice Penale (tratta di persone)

Anni	Numero di minori
2004	4
2005	10
2006	9

*Fonte:* elaborazione di dati della Direzione Investigativa Antimafia da parte del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza

### (a) Vittime minori in base all'articolo 602 del Codice Penale (alienazione e acquisto di schiavi)

Anni	Numero di minori
2004	0
2005	2
2006	1

*Fonte:* elaborazione di dati della Direzione Investigativa Antimafia da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## Abuso e incuria

**(15a) Minori vittima di crimini di abuso sessuale introdotti dalla legge n° 66/96, per cittadinanza (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies del Codice Penale). ITALIA - Anni 2003-2005**

Cittadinanza	vittime	2003		2004			2005		
		in % sul totale	in % sugli stranieri	vittime	in % sul totale	in % sugli stranieri	vittime	in % sul totale	in % sugli stranieri
Italiana	677	90,4	-	654	83,6	-	607	86,8	-
Straniera	64	8,5	100,0	79	10,1	100,0	89	12,7	100,0
Di cui:									
Albanese	11	1,5	17,2	0	0,0	0,0	2	0,3	2,2
Ex-Yugoslava	1	0,1	1,6	4	0,5	5,1	2	0,3	2,2
Marocchina	6	0,8	9,4	8	1,0	10,1	7	1,0	7,9
Rumena	20	2,7	31,3	22	2,8	27,8	19	2,7	21,3
Altro	26	3,5	40,6	45	5,8	57,0	59	8,4	66,3
<i>Sconosciuta</i>	8	1,1	12,5	49	6,3	62,0	3	0,4	3,4
<b>Totale</b>	<b>749</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>782</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>699</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

N.B. I dati non sono esaustivi perché la Divisione centrale anticrimine della Polizia di Stato riporta dati provenienti da alcuni dei rapporti più rilevanti che gli uffici locali hanno spedito al Servizio centrale operativo.

Fonte: elaborazione di dati del Ministero dell'Interno - Divisione centrale anticrimine della Polizia di Stato da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(15b) Persone segnalate all'autorità giudiziaria per crimini introdotti dalla Legge n° 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies del Codice Penale). ITALIA - Anni 2003-2005**

Tipi di crimine	2003	2004	2005
Abuso sessuale (art. 609 bis e ter C.P.)	564	597	509
Atti sessuali con minorenne (art. 609 quater C.P.)	44	59	99
Corruzione di minorenne (art. 609 quinquies C.P.)	18	35	25
Violenza sessuale di gruppo (art. 609 octies C.P.)	40	42	59
<b>Totale</b>	<b>666</b>	<b>733</b>	<b>692</b>

N.B. I dati non sono esaustivi perché la Divisione centrale anticrimine della Polizia di Stato riporta dati provenienti da alcuni dei rapporti più rilevanti che gli uffici locali hanno spedito al Servizio centrale operativo.

Fonte: elaborazione di dati del Ministero dell'Interno - Divisione centrale anticrimine della Polizia di Stato da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(15b) Persone segnalate all'autorità giudiziaria per crimini introdotti dalla Legge n° 66/96 (art. 609 bis, ter, quater, quinquies e octies del Codice Penale) per relazione specifica tra autore-vittima. ITALIA - Anni 2003-2005**

Relazione autore-vittima	2003				2004				2005			
	persone segnalate	% sul totale della tipologia di relazione	% sul totale delle relazioni autore-vittima	% sul totale degli abusi	persone segnalate	% sul totale della tipologia di relazione	% sul totale delle relazioni autore-vittima	% sul totale degli abusi	persone segnalate	% sul totale della tipologia di relazione	% sul totale delle relazioni autore-vittima	% sul totale degli abusi
<b>Famiglia</b>	<b>566</b>	<b>100,0</b>	<b>93,5</b>	<b>85,0</b>	<b>574</b>	<b>100,0</b>	<b>94,7</b>	<b>78,3</b>	<b>488</b>	<b>100,0</b>	<b>90,7</b>	<b>70,5</b>
di cui:												
conoscente	334	59,0	55,1	50,2	322	56,1	53,1	43,9	230	47,1	42,8	33,2
Cognato	1	0,2	0,2	0,2	.	.	.	.	2	0,4	0,4	0,3
Convivente												
di un genitore	32	5,7	5,3	4,8	41	7,1	6,8	5,6	33	6,8	6,1	4,8
Cugino	4	0,7	0,7	0,6	7	1,2	1,2	1,0	2	0,4	0,4	0,3
Fratello	12	2,1	2,0	1,8	6	1,0	1,0	0,8	11	2,3	2,0	1,6
Genitore	118	20,8	19,5	17,7	142	24,7	23,4	19,4	140	28,7	26,0	20,2
Nonno	22	3,9	3,6	3,3	22	3,8	3,6	3,0	26	5,3	4,8	3,8
Partner	5	0,9	0,8	0,8	1	0,2	0,2	0,1	5	1,0	0,9	0,7
Suocero	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	4	0,8	0,7	0,6
Tutore	.	.	.	.	1	0,2	0,2	0,1	1	0,2	0,2	0,1
Zio	38	6,7	6,3	5,7	32	5,6	5,3	4,4	34	7,0	6,3	4,9
<b>Scuola</b>	<b>24</b>	<b>100,0</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>28</b>	<b>311,1</b>	<b>5,2</b>	<b>4,0</b>
di cui:												
Maestro	15	62,5	2,5	2,3	4	44,4	0,7	0,5	18	64,3	3,3	2,6
Dipendente scolastico	9	37,5	1,5	1,4	5	55,6	0,8	0,6	10	35,7	1,9	1,4
<b>Sociale</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,1</b>	<b>22</b>	<b>95,7</b>	<b>4,1</b>	<b>3,2</b>
di cui:												
Allenatore sportivo	3	20,0	0,5	0,5	6	26,1	1,0	0,8	5	22,7	0,9	0,7
Baby sitter	1	6,7	0,2	0,2	3	13,0	0,5	0,4	2	9,1	0,4	0,3
Datore di lavoro	2	13,3	0,3	0,3	1	4,3	0,2	0,1	3	13,6	0,6	0,4
Impiegato di un centro sportivo	1	6,7	0,2	0,2	3	13,0	0,5	0,4	0	0,0	0,0	0,0
Impiegato di un istituto per minori	3	20,0	0,5	0,5	6	26,1	1,0	0,8	5	22,7	0,9	0,7
Medico di base	5	33,3	0,8	0,8	1	4,3	0,2	0,1	4	18,2	0,7	0,6
Prete-religioso	.	.	.	.	3	13,0	0,5	0,4	3	13,6	0,6	0,4

N.B. I dati non sono esaustivi perché la Divisione centrale anticrimine della Polizia di Stato riporta dati provenienti da alcuni dei rapporti più rilevanti che gli uffici locali hanno spedito al Servizio centrale operativo. Fonte: elaborazione di dati del Ministero dell'Interno - Divisione centrale anticrimine della Polizia di Stato da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## VI. Salute e servizi di base

### Bambini con disabilità

#### (16a) Famiglie con almeno un bambino di età compresa tra 6-17 anni con disabilità - Anno 2005

	v.a.	%
Famiglia	130.245	1,2 <sup>(a)</sup>
Bambini e adolescenti con disabilità	145.000	1,4 <sup>(b)</sup>

(a) per 100 famiglie con bambini

(b) per 100 bambini e adolescenti

Fonte: ISTAT

**(16c) Alunni con disabilità per livello scolastico<sup>(a)</sup> – Anni scolastici 2000/2001 - 2006/2007**

Anni scolastici	Scuola materna	
	v.a.	incidenza % sul totale degli alunni
2000/2001	12.948	0,9
2001/2002	13.540	0,9
2002/2003	15.044	1,6
2003/2004	15.713	1,0
2004/2005	14.876	0,9
2005/2006	17.481	1,1
2006/2007	18.656	1,1
2007/2008 <sup>(b)</sup>	18.934	1,1

Anni scolastici	Scuola elementare	
	v.a.	incidenza % sul totale degli alunni
2000/2001	54.513	2,0
2001/2002	57.251	2,1
2002/2003	62.795	2,5
2003/2004	63.744	2,3
2004/2005	66.315	2,4
2005/2006	67.755	2,4
2006/2007	71.383	2,5

Anni scolastici	Scuola media	
	v.a.	incidenza % sul totale degli alunni
2000/2001	43.740	2,5
2001/2002	46.298	2,6
2002/2003	48.429	2,8
2003/2004	49.648	2,8
2004/2005	51.334	2,9
2005/2006	55.244	3,1
2006/2007	56.747	3,3

Anni scolastici	Scuola superiore	
	v.a.	Incidenza % sul totale degli alunni
2000/2001	21.455	0,9
2001/2002	21.559	1,0
2002/2003	29.741	1,2
2003/2004	32.054	1,2
2004/2005	35.279	1,3
2005/2006	37.740	1,4
2006/2007	40.783	1,5

(a) Esclusi gli alunni di scuole speciali o di tipo speciale

(b) Dati provvisori

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

## Salute e servizi sanitari

### (17a) Decessi di bambini di 0 anni di età per sesso - Anni 2000-2004

Anni	maschi	femmine	totale
2000	1.325	1.104	2.429
2001	1.347	1.085	2.482
2002	1.320	1.017	2.337
2003	1.146	988	2.134
2004	1.189	979	2.168
2005	1.169	939	2.108

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

### (17a) Decessi di bambini tra 0-14 anni di età per Regione – Anno 2005

Regioni	totale
Piemonte	167
Val d'Aosta	2
Lombardia	466
Trentino-Alto Adige	41
Veneto	201
Friuli Venezia Giulia	52
Liguria	75
Emilia-Romagna	211
Toscana	119
Umbria	37
Marche	72
Lazio	383
Abruzzo	48
Molise	6
Campania	385
Puglia	236
Basilicata	20
Calabria	107
Sicilia	390
Sardegna	52
<b>Italia</b>	<b>3.070</b>

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(17a) Mortalità infantile e mortalità di bambini tra 0-4 anni per 100.000 bambini della stessa età - Anni 2000-2004**

Anni	Mortalità infantile	Mortalità di bambini tra 0-4 anni di età
2000	4,5	107,9
2001	4,7	111,8
2002	4,1	104,8
2003	3,9	93,9
2004	3,7	93,1
2005	3,8	89,6

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza

**(17b) Percentuale di bambini nati sottopeso - Anni 2000-2004**

Anni	% nati sottopeso
2000	6,7
2001	6,5
2002	6,5
2003	6,7
2004	6,7

Fonte: ECO-HEALTH OCSE 2007

**(17d) Percentuale di bambini con almeno un problema relativo alle condizioni abitative<sup>(a)</sup> – Anno 2005**

Italia	25,8
--------	------

(a) uno o più di tre problemi:

Falle nel tetto, fondamenta, muri, pavimenti umidi, o infissi marci, alloggio non sufficientemente illuminato

Assenza di bagno o doccia

Assenza di bagno interno con scarico ad uso esclusivamente familiare

Fonte: EUROSTAT - Eu-Silc survey

**(17e) Percentuale di bambini vaccinati contro la difterite, il tetano e la pertosse - Anni 2000-2005**

Anni	% vaccinati
2000	87,3
2001	93,4
2002	94,2
2003	95,8
2004	94,0
2005	94,7

Fonte: ECO-HEALTH OCSE 2007

**(17f) Indice di mortalità di donne per complicazioni relative alla gravidanza, al parto e al puerperio ogni 100.000 donne di età compresa tra 15 e 49 anni - Anni 2000-2003**

Anni	indice
2000	0,1
2001	0,1
2002	0,1
2003	0,2

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza

**(17j) Percentuale di madri che allattano al seno e durata media dell'allattamento - Anno 2005**

	% madri in allattamento	Durata media (in mesi)
Italia	81,1	7,3

Fonte: ISTAT

**(18a) Casi di AIDS pediatrica per anno di diagnosi - Anni 2000-2005**

Anni	v.a.	per 100.000 bambini di età tra 0-14 anni
2000	11	0,14
2001	9	0,11
2002	14	0,17
2003	8	0,10
2004	4	0,05
2005	3	0,04

Fonte: elaborazione di dati dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(19a) Nascite per gruppo di età della madre, Regione e distribuzione geografica. Anno 2006**

Regioni e Province autonome	Gruppo di età della madre								Totale
	< 18	18-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45 e oltre	
Piemonte	79	370	3.210	8.792	14.484	9.019	1.821	76	37.851
Val d'Aosta	1	13	108	288	474	288	75	3	1.250
Lombardia	225	922	7.686	21.274	36.762	23.476	4.626	185	95.156
Provincia di Bolzano	20	60	485	1.329	2.013	1.226	267	9	5.409
Provincia di Trento	12	71	452	1.232	1.922	1.209	285	10	5.193
Trentino-Alto Adige	32	131	937	2.560	3.932	2.437	554	19	10.602
Veneto	101	423	3.773	10.618	18.242	11.488	2.335	75	47.055
Friuli Venezia Giulia	24	80	799	2.269	4.014	2.575	579	15	10.355
Liguria	25	124	810	2.337	4.734	3.309	775	32	12.146
Emilia-Romagna	93	408	3.518	9.043	14.756	9.486	2.037	94	39.435
Toscana	70	299	2.540	6.639	12.155	8.084	1.731	77	31.595
Umbria	14	86	739	1.919	2.923	1.770	354	17	7.822
Marche	32	144	1.185	3.341	5.256	3.122	648	29	13.757
Lazio	108	406	3.442	11.089	20.334	14.245	3.144	145	52.913
Abruzzo	27	108	870	2.612	4.289	2.586	563	32	11.087
Molise	7	28	197	617	928	550	125	9	2.461
Campania	494	1.142	7.691	18.663	21.304	10.662	2.205	118	62.279
Puglia	270	675	4.056	10.488	13.634	7.138	1.442	61	37.764
Basilicata	10	56	396	1.318	1.867	1.092	218	1	4.958
Calabria	82	275	2.266	5.296	6.249	3.328	790	42	18.328
Sicilia <sup>(a)</sup>	610	1.317	6.628	13.996	16.601	8.871	1.827	90	49.940
Sardegna	55	180	1.020	2.632	4.789	3.588	953	39	13.256
Nord-Ovest	330	1.430	11.810	32.690	56.452	36.093	7.302	296	146.403
Nord-Est	252	1.042	9.030	24.493	40.941	25.983	5.502	204	107.447
Centro	224	938	7.919	23.006	40.666	27.194	5.871	269	106.087
Sud	891	2.286	15.490	39.012	48.256	25.337	5.342	263	136.877
Isole	666	1.497	7.654	16.637	21.388	12.449	2.776	129	63.196
<b>ITALIA</b>	<b>2.372</b>	<b>7.207</b>	<b>51.961</b>	<b>135.922</b>	<b>207.649</b>	<b>126.961</b>	<b>26.774</b>	<b>1.164</b>	<b>560.010</b>

**(19a) Nati vivi, interruzioni volontarie di gravidanza e dimissioni da strutture sanitarie per aborto spontaneo di donne minorenni - Anno 2004**

Nati vivi da madri minorenni ogni 100 nati-vivi	0,5
Interruzioni volontarie di gravidanza da parte di madri minorenni ogni 100 interruzioni volontarie di gravidanza	3,0
Dimissioni da strutture sanitarie per aborto spontaneo di donne minorenni ogni 100 dimissioni per aborto spontaneo	0,7

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(19a) Minori con disturbi mentali dimessi da strutture sanitarie - Anni 2001-2004**

Anni	v.a.	in % sul totale delle SDO <sup>(a)</sup> con questi disturbi
2001	35.341	10,3
2002	36.102	10,7
2003	37.200	11,3
2004	40.064	12,3

(a) Schede di Dimissioni Ospedaliere

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(19a) Eccesso di consumo di alcolici tra i minori per gruppo di età – Anno 2007**

Gruppo di età	Su 100 minori della stessa età
11-15	1,9
16-17	11,4
<b>Totale</b>	<b>4,7</b>

Fonte: ISTAT

**(19a) Nuovi minori segnalati ex. Art. 75 del D.P.R. 09/90<sup>(a)</sup> con uno o più rapporti – Anni 2005**

	Con un rapporto	Con più rapporti
Nuovi minori segnalati	1.206	30
Minori già segnalati	65	2

(a) Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenze

Fonte: elaborazione di dati del Ministero dell'Interno da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## VII. Attività educative, culturali e di svago

### (20) Istruzione e formazione professionale

#### (20a) Tasso di alfabetizzazione - Anno 2005/2007

	Anni		
	2005	2006	2007
15-24 anni di età	99,9	99,9	99,9
Adulti	98,8	98,8	98,9

Fonte: Unesco

#### (20b) Tassi di frequenza scolastica (scuole statali e non statali) – Anni scolastici 2000/2001 - 2005/2006

	Anni					
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Scuola elementare	103,2	101,9	102,3	105,6	103,5	103,8
Scuola media	104,8	106,1	105,1	104,7	104,7	103,1
Scuola superiore	86,3	89,8	91,7	91,9	92,2	92,4

Fonte: ISTAT

#### (20b) Alunni con cittadinanza non italiana – Anni scolastici 1997/1998 - 2007/2008

Anni scolastici	Alunni con cittadinanza non italiana	Incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale degli alunni
1997/1998 <sup>(a)</sup>	70.657	0,8
1998/1999 <sup>(b)</sup>	85.522	1,1
1999/2000	119.679	1,5
2000/2001	147.406	1,8
2001/2002	181.767	2,3
2002/2003	232.766	3,0
2003/2004	282.683	3,5
2004/2005	361.576	4,2
2005/2006	424.683	4,8
2006/2007	501.445	5,6
2007/2008	574.133	6,4

(a) Per l'anno scolastico 1997/1998 i dati relativi alle scuole superiori sono una stima, calcolata tenendo conto di una variazione percentuale simile a quella registrata tra i due precedenti anni scolastici.

(b) Per l'anno scolastico 1998/1999 i dati non includono le scuole superiori non statali.

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

**(20b) Alunni con cittadinanza non italiana per tipo di scuola – Anno scolastico 2006/2007**

Scuola	Scuole statali	Scuole non statali
Scuola materna	6,1	5,2
Scuola elementare	7,1	3,2
Scuola media	6,7	3,7
Scuola superiore	3,9	2,3
<b>Totale</b>	<b>5,8</b>	<b>4,2</b>

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

**(20c) Abbandoni scolastici per 100 alunni iscritti - Anni scolastici 2003/2004 - 2006/2007**

Scuola	Anni scolastici			
	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Scuola media	0,19	0,20	0,16	0,16
Scuola superiore	1,56	1,58	1,46	1,64

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

**(20c) Percentuale di persone di età compresa tra 18-24 anni che hanno completato solo la scuola media e che non prendono parte a iniziative di perfezionamento professionale (che lasciano prematuramente la scuola) - Anni 2006 e 2007**

	Anni	
	2006	2007
Percentuale di persone di età compresa tra 18 – 24 anni di età	25,3	20,8

Fonte: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

**(20d) Numero medio di alunni / studenti per insegnante (scuole statali e scuole non statali). Anni scolastici 2000/2001 - 2005/2006**

	Anni					
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Scuola elementare	9,8	9,6	9,5	n.d.	9,5	9,5
Scuola media	8,5	8,5	8,5	n.d.	8,4	8,4
Scuola superiore	8,3	8,3	8,3	n.d.	8,7	8,8

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

**(20f) Percentuale di minori che frequentano la scuola (scuole statali e scuole non statali).****Anni scolastici 2000/01 – 2005/06**

	Anni					
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Percentuale di minori	101,3	101,8	103,6	104,4	101,6	102,1

Fonte: elaborazione di dati ISTAT da parte Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

## VIII. Misure speciali di protezione

### (21) Minori rifugiati

#### (21a) Minori stranieri non accompagnati per competenza del Comitato per i minori stranieri

	Casi di competenza	Casi non di competenza	Totale
31/03/2006	2.015	4.343	6.358
30/09/2007	1.721	4.833	6.554
31/12/2007	1.917	5.631	7.548

Fonte: Comitato per i minori stranieri

#### Minori stranieri non accompagnati per regione di accoglienza 31/12/2007

Regioni	Totale	
	v.a.	%
Piemonte	619	8,2
Val d'Aosta	18	0,2
Lombardia	1.077	14,3
Trentino-Alto Adige	165	2,2
Veneto	355	4,7
Friuli Venezia Giulia	334	4,4
Liguria	91	1,2
Emilia-Romagna	643	8,5
Toscana	368	4,9
Umbria	21	0,3
Marche	299	4,0
Lazio	371	4,9
Abruzzo	55	0,7
Molise	7	0,1
Campania	62	0,8
Puglia	314	4,2
Basilicata	8	0,1
Calabria	124	1,6
Sicilia	2.599	34,4
Sardegna	18	0,2
<b>Italia</b>	<b>7.548</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Comitato per i minori stranieri

**Minori stranieri non accompagnati per fascia d'età e per competenza del Comitato per i minori stranieri - 31/12/2007**

Fascia d'età	Casi di competenza	Casi non di competenza	Totale	in % sul totale
0-6	9	55	64	1,0
7-14	188	669	857	13,1
15	170	756	926	14,1
16	448	1.473	1.921	29,3
17	1.102	2.678	3.780	57,7
<b>TOTALE</b>	<b>1.917</b>	<b>5.631</b>	<b>7.548</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Comitato per i minori stranieri

**Minori stranieri non accompagnati per sesso e per competenza del Comitato per i minori stranieri - 31/12/2007**

Sesso	Casi di competenza	Casi non di competenza	Totale	in % sul totale
Maschi	1.736	5.200	6.936	91,9
Femmine	181	431	612	8,1
<b>TOTALE</b>	<b>1.917</b>	<b>5.631</b>	<b>7.548</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Comitato per i minori stranieri

## (23) Amministrazione della giustizia minorile

### (23c) Minori segnalati agli Uffici del Tribunale dei Minorenni della Procura della Repubblica – Anni 2000 - 2005

Anni	Segnalati
2000	38.963
2001	39.785
2002	40.588
2003	41.212
2004	41.529
2005	40.364

Fonte: ISTAT

### (23d) Minori condannati - Anni 2000-2005

Anni	Condannati
2000	3.614
2001	4.208
2002	3.506
2003	3.127
2004	2.699
2005	2.865

Fonte: ISTAT

### (23d) Decisioni riguardanti la “messa alla prova” ex art. 28 del D.P.R. n°448/88 e numero di soggetti interessati da tale misura – Anno 2005.

	v.a.
Decisioni ex art. 28	2.127
Soggetti interessati da tale misura	1.972

Fonte: Ministero della Giustizia

### (23e) Minori condannati con precedenti penali – Anni 2001-2004

Anni	Minori con precedenti penali
2001	2.830
2002	2.440
2003	2.031
2004	1.509

Fonte: ISTAT

**(24) Bambini ed adolescenti privati della libertà****(24b) Istituti Penali per i Minorenni - Aprile 2008**

Istituti Penali per i Minorenni	17
---------------------------------	----

Fonte: Ministero della Giustizia

**(24c) Arrivi e minori presenti negli Istituti Penali per i Minorenni**

	Italiani	Stranieri	Totale
<b>2007</b>			
Arrivi	645	692	1.337
Minori presenti	215	231	446
<b>2006</b>			
Arrivi	581	781	1.362
Minori presenti	149	194	343
<b>2005</b>			
Arrivi	603	886	1.489
Minori presenti	191	246	437
<b>2004</b>			
Arrivi	629	965	1.564
Minori presenti	204	258	461
<b>2003</b>			
Arrivi	686	895	1.581
Minori presenti	201	241	442
<b>2002</b>			
Arrivi	630	846	1.046
Minori presenti	238	232	470
<b>2001</b>			
Arrivi	698	946	1.644
Minori presenti	237	231	468

Fonte: Ministero della Giustizia

**(25) Sfruttamento economico e lavoro minorile****(25a) – Imprese ispezionate che impiegano almeno un bambino, impiegati totali e minorenni, violazioni per regione – Anno 2006**

Regioni	Impiegati delle aziende ispezionate										Violazioni					in % sul totale
	Aziende ispezionate					dei quali minorenni					orario di lavoro, pause, ferie			Altre violazioni	Totale	
	v.a.	in % sul totale	totale	dei quali non-UE	totali	regolari	irregolari	in % sul totale	dei quali non-UE	totali	Età minima di assunzione	Lavori vietati <sup>(a)</sup>	visite mediche periodiche			
Piemonte	384	6,0	4.296	54	27	162	9,5	14	3	0	0	132	11	37	183	7,7
Val d'Aosta	41	0,6	135	34	0	15	0,9	0	0	0	0	4	7	17	28	1,2
Lombardia	319	4,9	2.203	365	9	143	8,3	54	11	4	4	101	39	181	336	14,1
Trentino-Alto Adige <sup>(b)</sup>	18	0	684	0	0	23	0	0	2	2	2	13	11	0	28	0
Veneto	58	0,9	386	246	5	42	2,5	14	6	0	0	25	10	22	63	2,6
Friuli Venezia Giulia	26	0,4	577	24	2	19	1,1	3	2	10	19	4	4	23	58	2,4
Liguria	160	2,5	737	120	21	114	6,7	23	18	0	103	15	41	177	7,4	
Emilia-Romagna	140	2,2	1.026	521	36	81	4,7	13	5	1	69	28	21	124	5,2	
Toscana	234	3,6	1.850	190	8	136	7,9	23	5	1	101	41	33	181	7,6	
Umbria	15	0,2	53	9	1	5	0,3	0	0	0	0	5	0	1	6	0,3
Marche	82	1,3	619	105	6	67	3,9	39	2	0	33	6	31	72	3,0	
Lazio	97	1,5	306	31	3	0	0,0	0	6	0	72	12	12	102	4,3	
Abruzzo	105	1,6	764	81	19	57	3,3	13	4	0	40	16	26	86	3,6	
Molise	26	0,4	158	11	0	13	0,8	0	0	0	7	0	0	5	12	0,5
Campania	409	6,3	998	89	0	178	10,4	13	12	0	113	3	47	175	7,3	
Puglia	26	0,4	389	150	8	34	2,0	6	3	0	12	5	7	24	1,1	
Basilicata	259	4,0	1.359	0	0	175	10,2	29	11	0	165	48	21	245	10,3	
Calabria	156	2,4	833	47	0	130	7,6	4	6	0	73	12	17	108	4,5	
Sicilia	3.715	57,6	1.603	126	1	207	12,1	14	8	2	91	11	122	234	9,8	
Sardegna	178	2,8	654	100	5	112	6,5	1	8	7	64	27	39	145	6,1	
<b>Totale</b>	<b>6.448</b>	<b>100,0</b>	<b>19.630</b>	<b>2.301</b>	<b>151</b>	<b>1.713</b>	<b>100,0</b>	<b>263</b>	<b>112</b>	<b>27</b>	<b>1.242</b>	<b>306</b>	<b>703</b>	<b>2.390</b>	<b>100,0</b>	

(a) Art. 6 Legge 977/67 come modificato dal Decreto Legislativo 345/99 e successive modifiche - (b) dati non disponibili

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

**(25a)- Imprese ispezionate che impiegano almeno un bambino, impiegati totali e minorenni, violazioni per regione – Anno 2004**

Regioni	Aziende ispezionate		Impiegati delle aziende ispezionate				Violazioni				in % sul totale				
	v.a.	in % sul totale	regolari		dei quali minorenni		Lavori vietati <sup>(a)</sup>	visite mediche periodiche	violazioni orario di lavoro, pause, ferie	Altre violazioni		Totale			
			dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE									
			totale	totale	dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE	dei quali non-UE			
			in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale	in % sul totale			
Piemonte	50	1,1	162	54	0	2	0,1	0	1	0	2	0,1			
Val d'Aosta	218	4,6	1.409	69	16	68	3,7	12	28	45	134	4,9			
Lombardia	575	12,2	7.672	420	113	325	17,5	36	211	300	611	22,2			
Trentino-Alto Adige <sup>(b)</sup>	13	0,3	149	4	0	8	0,4	1	3	2	10	0,9			
Veneto	130	2,7	1.675	87	9	59	3,2	18	2	8	40	1,4			
Friuli Venezia Giulia	46	1,0	252	19	1	22	1,2	2	0	3	3	0,9			
Liguria	224	4,7	1.230	173	4	117	6,3	11	8	47	50	1,8			
Emilia-Romagna	242	5,1	1.507	226	37	132	7,1	21	4	49	201	7,3			
Toscana	536	11,3	2.702	397	30	121	6,5	14	22	10	241	8,7			
Umbria	14	0,3	145	10	3	6	0,3	2	1	0	8	0,3			
Marche	207	4,4	2.206	174	32	106	5,7	14	0	3	18	0,6			
Lazio	208	4,4	782	234	0	51	2,8	0	1	1	10	0,4			
Abruzzo	527	11,1	1.365	246	16	77	4,2	7	3	0	83	3,0			
Molise	62	1,3	224	56	0	9	0,5	1	0	0	9	0,3			
Campania	705	14,9	1.574	223	3	343	18,5	7	37	0	380	13,8			
Puglia	203	4,3	1.238	222	3	236	12,7	20	47	0	329	11,9			
Basilicata	78	1,6	133	62	1	30	1,6	3	6	1	43	1,6			
Calabria	163	3,4	759	135	0	62	3,3	3	5	0	82	3,0			
Sicilia	338	7,1	566	98	0	38	2,0	0	6	0	76	2,8			
Sardegna	191	4,0	552	168	0	42	2,3	0	2	9	55	2,0			
<b>Totale</b>	<b>4.730</b>	<b>100,0</b>	<b>26.302</b>	<b>3.077</b>	<b>268</b>	<b>1.854</b>	<b>100,0</b>	<b>172</b>	<b>174</b>	<b>42</b>	<b>1.233</b>	<b>447</b>	<b>861</b>	<b>2.757</b>	<b>100,0</b>

(a) Art. 6 Legge 977/67 come modificato dal Decreto Legislativo 345/99 e successive modifiche - (b) I dati si riferiscono solo alla Provincia di Trento.

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

## (26) Droga e abuso di sostanze stupefacenti

### (26a) Decessi dovuti ad abuso di stupefacenti per fascia d'età

Fascia d'età	Anno 2003	Anno 2005
< 15	0	0
15-19	15	12

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Settore delle Politiche Sociali

### (26b) Soggetti già in cura presso i Servizi per le Tossicodipendenze (Ser.T.) per fascia d'età

Fascia d'età	Anno 2003	Anno 2005
< 15	49	85
15-19	1.822	1.639

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Settore delle Politiche Sociali

### (26b) Nuovi soggetti in cura presso i Servizi per le Tossicodipendenze (Ser.T.) per fascia d'età

Fascia d'età	Anno 2003	Anno 2005
< 15	151	125
15-19	2.724	2.647

Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Settore delle Politiche Sociali

**(27) Sfruttamento sessuale, abuso e traffico****(27a) Reati sessuali segnalati agli Uffici del Tribunale dei Minorenni della Procura della Repubblica per tipo di reato ed età del minore. ITALIA - Anno 2006**

Tipo di reato	Età del minore					Totale
	< 14	14	15	16	17	
Abusi sessuali	251	182	157	140	169	899
Atti sessuali con minorenni	36	21	19	14	17	107
Corruzione di minorenni	2	4	2	3	-	11
Pornografia minorile, prostituzione minorile, ecc.	5	14	19	27	22	87
<b>Totale</b>	<b>294</b>	<b>221</b>	<b>197</b>	<b>184</b>	<b>208</b>	<b>1.104</b>

Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia Minorile

**(27c) Alcuni tipi di reati segnalati per i quali l'autorità giudiziaria ha avviato un procedimento penale ITALIA - Anni 2000-2005**

Reati	Anni					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Prostituzione minorile	136	198	173	190	201	208
Pornografia minorile	406	1.767	1.370	758	726	735
Possesso di materiale pornografico ottenuto mediante lo sfruttamento di minori	97	154	425	394	537	568
Turismo volto allo sfruttamento minorile e alla prostituzione	1	4	4	2	3	-
Traffico e vendita di bambini in stato di schiavitù a scopo di prostituzione	-	4	1	4	6	3
Alienazione e vendita di bambini in stato di schiavitù a scopo di prostituzione e di vendita di organi	-	-	-	1	2	3
Atti sessuali con minorenni	499	720	784	735	748	735

Fonte: ISTAT

**(27c) Indagini sulla pedofilia su INTERNET - Anni 2000-2007**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Primi 6 mesi del 2007	Totale
Persone sotto sorveglianza soggette a misure restrittive	35	25	29	9	21	21	18	16	174
Persone segnalate in libertà condizionata	255	210	552	712	769	471	370	193	3.532
Ricerche	164	238	606	725	525	550	360	162	3.330
Siti web monitorati	15.125	24.325	23.940	50.964	25.446	59.044	38.372	12.254	249.470
Siti web chiusi in Italia	23	2	22	58	26	1	2	10	144

Fonte: Ministero dell'Interno – Dipartimento di Pubblica Sicurezza



#### Curatore scientifico

Maria Teresa Tagliaventi – Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza

#### Hanno coordinato la redazione della bozza del Rapporto

Maura Campagnano – Dipartimento per le politiche della famiglia

Adriana Ciampa – Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Giorgia Dessì – Dipartimento per le politiche della famiglia

Alessandra Forlenza – Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Angelo Mari – Dipartimento per le politiche della famiglia

Cristina Mattiuzzo – Istituto degli Innocenti

Roberta Ruggiero – Istituto degli Innocenti

#### Hanno collaborato all'elaborazione dei testi

Ilaria Barachini – Istituto degli Innocenti

Valerio Belotti – Università degli studi di Padova

Erika Bernacchi – Istituto degli Innocenti

Anna Maria Bertazzoni – Istituto degli Innocenti

Donata Bianchi – Istituto degli Innocenti

Paolo Bosi – Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

Maura Campagnano – Dipartimento per le politiche della famiglia

Mara Cardona Albini – Dipartimento per le politiche della famiglia

Cristina Carletti – Ministero degli affari esteri

Enzo Catarsi – Università degli studi di Firenze

Loredana Ceccacci – Dipartimento per le pari opportunità

Adriana Ciampa – Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Mario De Ioris – Dipartimento per le pari opportunità

Franco Dalla Mura – Avvocato, Verona

Giorgia Dessì – Dipartimento per le politiche della famiglia

Alessandra Forlenza – Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Aldo Fortunati – Istituto degli Innocenti

Cinzia Grassi – Dipartimento per le pari opportunità

Angelo Mari – Dipartimento per le politiche della famiglia

Cristina Mattiuzzo – Istituto degli Innocenti

Enrico Moretti – Istituto degli Innocenti

Joseph Moyersoen – Istituto degli Innocenti

Lucia Nencioni – Istituto degli Innocenti

Franco Occhiogrosso – Tribunale per i minorenni di Bari

Sofia Pain – Ministero degli affari esteri

Roberta Papale – Ministero dell'interno

Emanuele Pellicanò – Istituto degli Innocenti

Serenella Pesarin – Ministero della giustizia

Riccardo Piermarini – Ministero della difesa

Paola Pistacchi – Istituto degli Innocenti

Riccardo Poli – Istituto degli Innocenti

Raffaella Pregliasco – Istituto degli Innocenti

Roberta Ruggiero – Istituto degli Innocenti

Alessandro Salvi – Istituto degli Innocenti

Michela Signorini – Ministero dell'interno

Valentino Simonetti – Ministero degli affari esteri

Maria Teresa Tagliaventi – Università degli studi di Bologna

Elena Urso – Università degli studi di Firenze

#### Hanno collaborato alla selezione dei dati statistici

Enrico Moretti – Istituto degli Innocenti

Marzo Zelano – Istituto degli Innocenti

#### Hanno collaborato alla raccolta della documentazione

Maria Bortolotto – Istituto degli Innocenti

Tessa Onida – Istituto degli Innocenti

Si ringraziano inoltre per la collaborazione il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nonché le organizzazioni non governative, le associazioni e le altre realtà del terzo settore.



Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze  
tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344  
cnda@minori.it - www.minori.it

#### Direzione Area Documentazione, ricerca e formazione

Aldo Fortunati

#### Servizio Progettazione e sviluppo

Alessandro Salvi

#### Servizio Monitoraggio, ricerca e formazione

Sabrina Breschi

#### Servizio Documentazione e biblioteca

Antonella Schena

#### Coordinamento editoriale

Anna Buia

#### Progetto grafico

Cristina Caccavale

#### Realizzazione editoriale

Barbara Giovannini, Caterina Leoni, Paola Senesi

#### Stampa

Litografia IP, Firenze