

# IN TESTA AI MIEI PENSIERI.

Conferenza Nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza

Presidenza  
del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento  
per gli Affari Sociali

## DOCUMENTI DI LAVORO

a cura del  
Centro nazionale  
di documentazione  
e analisi  
per l'infanzia

Firenze  
19-20-21  
Novembre  
1998



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**Dipartimento Affari Sociali**

*In testa ai miei pensieri*  
Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza

Firenze 19-21 novembre 1998

**Documenti di lavoro**

*A cura del*  
Centro nazionale  
di documentazione e analisi per l'infanzia

**Centro nazionale  
di documentazione e analisi  
per l'infanzia**  
Istituto degli Innocenti  
Piazza SS. Annunziata 12  
50122 Firenze  
tel. 055-2491743  
fax 055-2491744  
e-mail [cndm@minori.it](mailto:cndm@minori.it)  
<http://www.minori.it>

## **INDICE dei documenti**

- 1 -

### **Le azioni contro lo sfruttamento dei bambini nel lavoro in Italia e nel mondo**

- *Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile*
- *Attività parlamentare: dibattito, lavori, proposte e disegni di legge*
- *Ministero del lavoro e della previdenza sociale: L'attività ispettiva degli Ispettorati del lavoro*
- *Elenco dei documenti delle istituzioni europee ed internazionali (Nazioni Unite, Unione Europea, Consiglio d'Europa)*
- *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)*
- *Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza: Relazione finale sull'attività dello sportello informativo sul lavoro minorile*

- 2 -

### **Il disagio dei bambini e le prospettive di tutela**

- *Dipartimento Affari Sociali, Comitato per la tutela dei minori stranieri: Elaborazione dei dati sui flussi di ingresso in Italia, nell'anno 1997, di minori stranieri extracomunitari non accompagnati autorizzati dal Comitato; elaborazione dei dati sui flussi di ingresso in Italia, nell'anno 1998 (dal 1/5/98 al 31/8/98), di minori stranieri extracomunitari non accompagnati autorizzati dal Comitato*
- *Relazione della Commissione di studio sui problemi ordinamentali della giustizia minorile*
- *Commissione nazionale per il coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori: Proposte d'intervento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento*

- 3 -

### **Riforma dei servizi per l'infanzia e per la famiglia**

- *Ministero della sanità: Piano sanitario nazionale*
- *Ministero per la solidarietà sociale, documento di discussione su I servizi per i bambini da 0 a 3 anni e le loro famiglie: verso una nuova legge nazionale*
- *Il reddito minimo di inserimento (RMI) nella fase sperimentale*
- *Decreto legislativo 18/6/98, n. 237: Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della L. 27 dicembre 1997, n. 449*
- *Decreto 5/8/98: Individuazione dei comuni nei quali è realizzata la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento di cui al decreto legislativo del 18 giugno 1998, n. 237, e determinazione dei termini e delle modalità per la presentazione del progetto da parte dei comuni stessi*

### **Opportunità e prospettive della legge 285 e della legge 451**

- **Legge 23/12/1997, n. 451: Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia**
- **Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia, Banca dati degli interventi e delle esperienze sull'infanzia e l'adolescenza realizzate a livello locale con i fondi della L. 285/97**
- Gruppo tecnico interregionale politiche minori - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile - Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: *Sintesi delle schede di rilevazione sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997 n. 285*
- Ministero dell'ambiente: *Progetto Città sostenibili dei bambini e delle bambine*

### **Mass media e nuove generazioni**

- Comitato per l'elaborazione di un codice di comportamento nei rapporti fra TV e minori (ex DPCM 5 febbraio 1997): *Codice di autoregolamentazione*
- Consiglio nazionale ordine giornalisti, Federazione nazionale stampa italiana, Telefono azzurro: *Carta di Treviso e Vademecum '95 - I protocolli deontologici su Informazione e Minori 1990/1995*
- Garante per la protezione dei dati personali: *Codice di deontologia sulla privacy della professione giornalistica*
- Consiglio nazionale Ordine dei giornalisti e Federazione nazionale della Stampa italiana: *La carta dei doveri*
- Federazione internazionale giornalisti: *I diritti dei bambini e i mass media: linee guida per i giornalisti*
- Consiglio d'Europa, *Raccomandazione n. (97)19 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla rappresentazione della violenza nei media elettronici*
- Consiglio d'Europa, *Raccomandazione n. (98/560/CE), concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile ed efficace di tutela dei minori e della dignità umana*
- *Codice dell'autodisciplina pubblicitaria - 26<sup>a</sup> edizione, in vigore dal 1.10.97*

**- 1 -**

**LE AZIONI CONTRO LO SFRUTTAMENTO DEI BAMBINI  
NEL LAVORO IN ITALIA E NEL MONDO**

Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ministro per la Solidarietà Sociale, Ministro dell'Interno, Ministro per le Pari Opportunità, Ministro della Pubblica Istruzione, Ministro per gli Affari Esteri, Ministro del Commercio con l'Estero, Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato, Cgil, Cisl, Uil, Istat, Bit, Unicef, Confindustria, Cna, Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti, Confagricoltura, Confapi, Casa, Clai, Cia.

## CARTA DI IMPEGNI

### *per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile*

Roma, lì 16 aprile 1998

#### **Premessa**

- Questa "Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile" costituisce un programma di azioni concrete che il Governo e le parti sociali sottoscrivono e s'impegnano a realizzare nei prossimi mesi.
- La Carta costituisce la traduzione per il nostro Paese del Programma sottoscritto dal Governo italiano nella recente Conferenza internazionale svoltasi ad Oslo (27-30 novembre 1997).
- **Il Tavolo di concertazione tra il Governo e le parti sociali, il Tavolo tripartito OIL** - che ha fin qui svolto un importante e qualificato lavoro - sono gli strumenti del dialogo e della concertazione con cui attuare le azioni per contrastare il lavoro minorile.
- Il Tavolo di concertazione tra il Governo e le parti sociali, per l'affermazione e la tutela dei diritti umani e del lavoro, fa riferimento rispettivamente all'ONU e all'OIL mentre, sul diverso piano del commercio internazionale, il riferimento è costituito dall'Organizzazione mondiale del commercio.

**Concertazione, dialogo sociale, assunzione di responsabilità da parte di ciascun soggetto** sono le modalità più efficaci per ottenere risultati concreti.

Il Tavolo intende coinvolgere gli Enti locali, le ONG interessate, perché ritiene importante che si attivino a **livello locale** iniziative concertate per realizzare veri e propri **Accordi di programma** tra Enti locali, forze economiche e sociali, amministrazioni dello Stato, per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

- Il lavoro minorile costituisce una grave lesione dei valori essenziali della nostra convivenza sociale e dei diritti umani fondamentali riconosciuti e sanciti in molte Convenzioni e Trattati internazionali - la Convenzione sui diritti dell'uomo, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, la Piattaforma ONU sui diritti delle donne, la Convenzione OIL sull'età minima di ammissione al lavoro n. 138.

**Il coinvolgimento delle bambine e dei bambini nell'esperienza lavorativa precoce ed in condizioni lavorative pesanti arreca un grave danno alla loro crescita perché**

**li priva di risorse - come il gioco, la socialità, l'educazione, il rispetto della loro salute e dei loro tempi di crescita - che sono essenziali per il loro sviluppo psicofisico e costituisce motivo di futura emarginazione dalle dinamiche sociali.**

Questo è un dato che vale per tutti i bambini e le bambine, di ogni etnia, colore e di ogni popolo e paese, ovunque siano collocati geograficamente.

I diritti dei bambini e delle bambine sono universali.

- **Le cause dello sfruttamento del lavoro minorile sono molte e complesse.**

La povertà, lo squilibrio tra il Nord ed il Sud del mondo, la globalizzazione dei mercati che modifica la divisione internazionale del lavoro.

Ma anche fenomeni di **povertà culturale** che fanno smarrire il senso profondo di alcuni aspetti importanti della vita umana - come il diritto dei bambini e dei ragazzi a vivere pienamente la loro infanzia e la loro adolescenza.

Troppe volte, per l'adulto, il minore non ha valore in sé come persona dotata di propri diritti.

Diventa oggetto perché non possiede la forza fisica o giuridica né la consapevolezza per opporsi alle pretese degli adulti.

- Lo sfruttamento del lavoro minorile è conseguenza e causa della povertà *"perché l'utilizzo dei fanciulli rallenta la crescita economica e lo sviluppo sociale e costituisce una violazione grave dei diritti elementari delle persone umane"*.\*
- Nel contesto attuale il lavoro minorile assume una pluralità di forme e di tipologie nuove rispetto al passato.

E' infatti più corretto parlare di lavori minorili che di lavoro minorile sia per quanto riguarda i paesi del Nord del mondo sia del Sud, che vanno dal Child Labour (lavori pesanti, nocivi, legati allo sfruttamento fino a forme di schiavitù) al Child Work (lavori leggeri, collaborazioni domestiche) presentando però non di rado forme di sfruttamento, molestie sessuali.

- **Lo sfruttamento del lavoro minorile nel mondo coinvolge bambini e bambine.**

Molte bambine durante le giornate svolgono lavoro domestico, considerato non produttivo e dunque non lavoro.

Si tratta invece di lavoro, e di lavoro pesante, spesso accompagnato a forme di maltrattamento sessuale.

Le bambine e le ragazze sono vittime, altresì, in molte situazioni di forme di sfruttamento sessuale a scopo commerciale, fenomeno in espansione e che lascia ferite tante volte non rimarginabili.

---

\* Conferenza OSLO '97

La piattaforma della IV Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne dice *"le bambine sono spesso trattate come esseri inferiori, ed esse socializzano ponendo se stesse per ultime, in tal modo indebolendo la propria autostima"*.

La piattaforma dell'ONU, impegna i Governi nazionali a mettere in atto politiche mirate che superino ogni forma di discriminazione e valorizzino al contempo la differenza di genere. In particolare indica la necessità di *"eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile" delle bambine e dei bambini*.

## - I - GLI IMPEGNI

Per eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile sono necessarie **azioni integrate** che puntino sulla prevenzione, investano sulla educazione e formazione, attivino sostegni economici e culturali alle famiglie, promuovano i diritti delle donne.

Tali azioni devono essere parte di un programma concertato tra amministrazioni dello Stato, parti sociali, ONG; devono saper **mettere in rete le opportunità e le risorse**; devono localizzarsi nei contesti comunitari.

Per eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile è importante **PROIBIRE E PUNIRE** ma al contempo dare **SOLUZIONI POSITIVE E CONCRETE AI CASI CONCRETI**. Promuovere dei sistemi di controllo particolari ed elaborare meccanismi intersettoriali di ispezione del lavoro, agendo in linea con i principi contenuti nel Piano di azione adottato ad Oslo nell'ottobre 1997.

**Scuola, famiglia, lavoro, impresa sono i cardini della strategia per il superamento del lavoro minorile.**

### **I.1 - In sede internazionale e nel rapporto con i paesi del mondo**

**Il Governo e le parti sociali si impegnano a:**

- Promuovere e sostenere ogni iniziativa volta all'approvazione da parte dell'OIL di una **nuova convenzione sulle forme più intollerabili di sfruttamento**.

A tal fine si proseguirà nell'attività, anche bilaterale, con altri paesi in vista del raggiungimento di tale obiettivo, dando continuità ai rapporti già intrapresi con i Paesi del Mediterraneo.

- **Sostenere la Dichiarazione solenne in materia di diritti fondamentali dei lavoratori**, all'esame della prossima Conferenza del lavoro, che dovrebbe anche sancire l'impegno all'eliminazione effettiva del lavoro minorile e all'elevazione progressiva dell'età minima per l'accesso al lavoro, avendo cura in modo particolare, di rafforzare procedure e meccanismi di controllo per l'applicazione delle stesse.



- Mettere in atto azioni politico-diplomatiche per convincere i Paesi inadempienti a ratificare le esistenti Convenzioni fondamentali, più segnatamente, a ratificare la Convenzione 138 sul lavoro minorile.
- Rilanciare il ruolo delle ONG unitamente alle parti sociali e della cooperazione decentrata nelle attività di prevenzione ed eliminazione del fenomeno del lavoro minorile.
- Attuare e sostenere il Progetto lavoro, già promosso dal Ministero del lavoro, OIL, UNICEF e parti sociali, che prevede la realizzazione di tre progetti di cooperazione allo sviluppo in Pakistan, Nepal e Bangladesh attraverso una gestione tripartita e la cooperazione dell'OIL e dell'UNICEF.
- Sostenere in sede di Unione Europea una efficace regolazione e attuazione del sistema di preferenze generalizzate.
- Aumentare il contributo di risorse al programma IPEC contribuendo attivamente alla sua realizzazione.
- Contrastare lo sfruttamento sessuale di minori originato da viaggi e turismo, legiferando rapidamente in materia; sostenendo la campagna di sensibilizzazione delle agenzie di viaggio condotta dalle associazioni e dalle categorie; istituendo un **ALBO D'ORO** della responsabilità che comprenda quelle agenzie che, su segnalazione del pubblico, aderiscono alla campagna di sensibilizzazione.

#### **Il Governo si impegna a:**

- avvalersi di forme di incentivi/disincentivi affinché gli investimenti industriali all'estero comportino l'assunzione, da parte delle imprese, dell'impegno a non ricorrere allo sfruttamento del lavoro minorile;
- incoraggiare l'adozione, nell'ambito della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, di programmi coerenti con gli obiettivi delle convenzioni fondamentali dell'OIL.

#### **Le parti sociali si impegnano a:**

- definire **codici di condotta** per i settori e/o le imprese che internazionalizzano in vario modo le proprie attività prevedendo in essi il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile.

Sulla natura di questi codici non si registra ancora una convergenza tra le parti sociali. Pertanto questo aspetto dovrà essere ulteriormente approfondito.

#### **L'azione italiana sul piano internazionale, avvalendosi del contributo della nostra cooperazione, si impegna a:**

- **destinare significative risorse** della cooperazione alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza adottando linee guida che meglio recepiscano gli obiettivi fissati nelle recenti conferenze internazionali;
- **assistere i Paesi attivamente coinvolti nell'eliminazione del fenomeno** con ricorso ad un approccio integrato per arginare la povertà, insistendo sulle attività di formazione ed educazione di base in particolare per donne, bambine e bambini in circostanze difficili;
- **"adottare"** un Paese seriamente impegnato nello sconfiggere la piaga del lavoro minorile attraverso accordi bilaterali. Tale progetto dovrà consistere nella creazione di iniziative

concrete per allontanare i minori dal lavoro, attraverso alternative di formazione professionale e studio. Sarà una "micro-iniziativa", ma potrà avere valore esemplare e perciò significativo.

## I.2 - In Italia

Contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile rientra nel **Piano d'azione per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza**.

- A tal fine si assume come criterio per l'azione, la visione integrata delle politiche, della legislazione, delle risorse. La legge n. 59/97 che conferisce autonomia, funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali, la legge 309/90 e la direttiva n. 600/96 che prevedono l'attuazione da parte delle scuole di attività educative e didattiche finalizzate alla educazione alla salute e alla prevenzione delle tossicodipendenze, la legge 216/91 che prevede interventi in favore dei minori a rischio di coinvolgimento in attività criminose, la legge 285/97 per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e il Piano di azione per l'infanzia e l'adolescenza, la legge n. 40/98 sulla disciplina dell'immigrazione (art. 36), la direttiva del Ministero della pubblica istruzione n. 133/96. In tal modo si potranno affrontare contestualmente i problemi della dispersione scolastica, dell'educazione alla salute per la prevenzione della tossicodipendenza, dell'immigrazione, dello sfruttamento minorile, degli abusi dei minori, della microcriminalità. Questi interventi convergono nel rilancio della **scuola come centro di promozione culturale e sociale nel territorio**, determinante per assicurare la convivenza civile e il tessuto democratico.
- Si individua nel tavolo di concertazione nazionale e nei tavoli di concertazione territoriali, secondo il sistema di rete, la sede per l'individuazione delle cause del disagio sociale e del lavoro minorile e per lo sviluppo delle azioni che vedono innanzitutto protagonista la scuola.
- È, altresì, fondamentale, **conoscere il fenomeno**. Infatti, non è sufficiente una conoscenza in termini quantitativi; per intervenire sulle cause vi è la necessità di acquisire elementi che descrivano il fenomeno anche qualitativamente.

Per raggiungere l'obiettivo di una maggiore conoscenza del fenomeno del lavoro minorile in Italia, l'ISTAT, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e il Ministero del lavoro e della Previdenza sociale - su incarico di quest'ultimo - con il contributo delle parti sociali, avvieranno uno studio approfondito sul rapporto tra bambini, adolescenti e attività lavorative, con l'obiettivo di cogliere gli aspetti sia patologici di tale rapporto (lavoro minorile all'interno e all'esterno della famiglia), sia fisiologici (aiuto in casa, trasmissione di cultura artigiana agricola, entrata precoce nel mondo del lavoro, ecc.). L'iniziativa conoscitiva sarà condotta in stretta correlazione con il Ministero della pubblica istruzione relativamente al monitoraggio della frequenza scolastica nella scuola dell'obbligo e all'indagine condotta presso gli insegnanti. Specifica attenzione in questo contesto verrà rivolta al fenomeno del lavoro dei **bambini extra-comunitari** che vivono in Italia.

- Il lavoro minorile è anche l'altra faccia **dell'abbandono scolastico**.

**L'obiettivo cui vogliamo tendere è che nessun ragazzo si perda, che si investa sulle potenzialità di ciascuno, che cresca la stima nei confronti della scuola e se ne percepisca il valore sociale e civile.**

- Il Governo, su iniziativa del Ministero della pubblica istruzione, ha avviato un processo di riforma della scuola che, anche grazie alla legge sull'autonomia, modifica profondamente il sistema scolastico.

Di tale riforma, che vede la scuola aprirsi al mondo dell'economia, del lavoro, delle problematiche sociali che investono l'infanzia e l'adolescenza, obiettivo fondamentale è il **prolungamento dell'obbligo scolastico**.

È importante utilizzare le strategie e le risorse europee. La scuola sviluppa già programmi europei, e in particolare il progetto denominato S.O.S. rivolto alle scuole nelle aree di particolare degrado, e il progetto URBAN per la riqualificazione delle aree urbane. Il Ministero si impegna ad estendere questi interventi in dieci nuove situazioni. Sul territorio si individuano nelle Conferenze e negli Osservatori di area e negli Accordi di programma, gli strumenti per sviluppare le azioni volte a contrastare il lavoro minorile nella più ampia strategia del recupero del ruolo promozionale della scuola e del sostegno all'infanzia e all'adolescenza. **La casa, la scuola, il quartiere: lì si decide il diritto a crescere** e lo si decide insieme.

Il Ministero della pubblica istruzione assume l'impegno delle seguenti specifiche azioni, nell'immediato e a partire dall'anno scolastico 1998-99:

- **promuovere per insegnanti e dirigenti iniziative di formazione sulle problematiche del disagio e dell'abbandono scolastico** che aiutino a ripensare i contenuti, i metodi, l'organizzazione della didattica, in relazione ai bisogni profondi dell'infanzia e dell'adolescenza;
- **introdurre attività aggiuntive** in grado di interessare gli alunni, aiutando quelli maggiormente in difficoltà a superare il senso di estraneità e di dolore che spesso caratterizza la loro esperienza scolastica, predisponendoli all'insuccesso, alla svalutazione di sé, all'abbandono definitivo;
- **prevedere forme flessibili di rientro a scuola** nei casi di lavoro minorile;
- **gestire l'anagrafe scolastica e il monitoraggio delle frequenze** in modo che vengano segnalati con tempestività non solo gli abbandoni, ma le situazioni a rischio, così da consentire, in accordo con altri soggetti istituzionali e del privato sociale, opportuni interventi anche preventivi;
- **aprire la scuola alla cultura del lavoro**, rendendo il lavoro una componente dell'esperienza formativa, offrendo ai giovani informazioni sulle opportunità professionali che si potranno presentare loro. Le imprese possono essere chiamate a partecipare a questo processo di indirizzo mediante esperienze lavorative infra scolastiche e stage formativi, strumenti utili a mettere in contatto il giovane con il mondo del lavoro. La scuola e le organizzazioni datoriali potranno identificare "percorsi di conoscenza" da proporre alle imprese che aderiranno a questo programma;
- **coinvolgere le famiglie**, anche attraverso la formazione dei genitori, favorendo la crescita di consapevolezza dei problemi, la partecipazione alla vita della scuola, l'assunzione di responsabilità anche nella vigilanza;
- **prevedere "contratti"** con le famiglie degli alunni in situazione di abbandono scolastico, con forme di incentivi/sanzioni volte a favorire il rientro a scuola degli alunni non più frequentanti.

Il Ministero della pubblica istruzione intende coinvolgere su questo programma di azione, anche ai fini di una più forte sensibilizzazione della scuola, le Organizzazioni sindacali della scuola, le Associazioni professionali, studentesche, delle famiglie, nonché le organizzazioni culturali e sociali anche internazionali, e in modo particolare l'UNICEF.

- **Aiutare a sostenere le famiglie.**

Ci rivolgiamo agli Enti locali perché applichino la legge n. 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", dotando il proprio territorio di un programma concreto a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Governo, con gli Enti locali, si impegna a promuovere programmi contro la povertà e l'esclusione sociale utilizzando la legge 285 del 28 agosto 1997 e lo strumento del reddito minimo di inserimento.

Solleciti gli Enti locali ad utilizzare le opportunità offerte dalla legislazione vigente perché si promuovano occasioni di svago; formazione, socializzazione per il tempo libero delle ragazze e dei ragazzi, coinvolgendo l'associazionismo, il volontariato ed il no profit.

Il Governo s'impegna a:

- sostenere le famiglie bisognose nel far studiare i propri figli attraverso le politiche di diritto allo studio, prevedendo anche detrazioni fiscali per le spese scolastiche;
- costruire con l'apporto degli enti locali, una rete di servizi - in particolare rilanciando e riqualificando l'azione dei consultori attraverso la loro riqualificazione - che sostenga la funzione educativa della famiglia e favorisca il dialogo ed il reciproco aiuto tra le famiglie stesse.

- **Applicare le leggi in materia di lavoro minorile e rafforzare nonché coordinare gli interventi ispettivi e repressivi.** In questo senso è necessaria una iniziativa mirata, straordinaria, concordata tra tutte le istituzioni a ciò deputate. In particolare, al fine di realizzare un'opera di coordinamento unitario tra le istituzioni ed i vari enti nella loro qualità di Presidenti del Comitato provinciale della Pubblica amministrazione - sia svolta nel modo più adeguato tale attività di interconnessione ed interazione tra i diversi organismi, dando particolare impulso ai vari tipi di controllo ed interventi in materia, sia da parte delle forze dell'ordine che degli enti locali, della scuola o del volontariato. Anche il Dipartimento della pubblica sicurezza provvederà ad un accurato monitoraggio del fenomeno dello sfruttamento illegale del lavoro minorile, sotto il profilo criminale.
- **Recepire, nell'ordinamento interno, la direttiva dell'U.E. 33/94 sulla protezione dei giovani** operando, in particolare, per prevedere misure adeguate per la valutazione dei rischi, per rafforzare la protezione in materia d'igiene e sicurezza sul lavoro e modificare l'art. 7 della legge 977 del 1967 al fine di ridurre drasticamente le deroghe all'attività dei minori tra i 14 e 15 anni, in attuazione della legge comunitaria.
- **Rafforzare l'attività dell'Ispettorato del lavoro**, sia aumentando gli organici, sia con azioni mirate all'individuazione di aree geografiche e merceologiche a rischio, valutandone i relativi costi, in linea con gli accordi assunti con l'intesa del 22 luglio 1997.
- **Contrastare lo sfruttamento del lavoro minorile debellando la piaga del lavoro nero e sommerso.** In particolare, riteniamo indispensabile il rispetto degli impegni assunti nel

Protocollo sulla politica dei redditi del luglio 1993 e, in questo contesto, l'introduzione di norme che garantiscano l'efficacia generale dei contratti per innalzare il livello medio di tutela e per combattere i fenomeni distorsivi della concorrenza.

- Creare specifici Centri di servizio che, unitamente alle istituzioni locali, le organizzazioni economiche e sociali, nonché le autorità scolastiche, individuino le dimensioni e le caratteristiche del problema.

Il Governo e le parti sociali mediante il Tavolo di concertazione sulle tematiche del lavoro minorile s'impegnano a raccordarsi con il lavoro svolto, rispettivamente, dalla Commissione lavoro previdenza sociale del Senato, dalla Commissione lavoro pubblico e privato della Camera; nonché, a verificare, periodicamente, l'applicazione dei contenuti e gli esiti operativi della **Carta d'impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile**, arricchendola con ulteriori elaborazioni e proposte

Il Tavolo di concertazione tra il Governo e le parti sociali si impegna, in considerazione dell'**interesse superiore dell'infanzia** a realizzare tavoli di concertazione a livello locale per debellare ogni forma di sfruttamento della mano d'opera minorile.

**ATTIVITÀ PARLAMENTARE:  
DIBATTITO, LAVORI, PROPOSTE E DISEGNI DI LEGGE**

*Premessa*

L'attività parlamentare relativa al lavoro minorile, qui di seguito riportata, è suddivisa in tre parti.

Nella prima parte si riporta l'elenco delle proposte e dei disegni di legge accertati alla data del 19 ottobre. Nella seconda parte sono riassunte le sedute in aula in cui si è discusso di eclatanti episodi di sfruttamento del lavoro minorile in Italia. Nella terza parte, infine, viene sintetizzata l'indagine conoscitiva della Commissione XI (lavoro pubblico e privato) riguardante il lavoro nero e minorile. Qui viene sintetizzata solamente la parte relativa al lavoro minorile.

*Elenco delle proposte e dei disegni di legge*

**Camera dei Deputati**

**Proposta di legge n. 82**, d'iniziativa dei deputati Bolognesi, Chiavacci, Golena, Gambale, Giacco, Lumia, Melandri, Paissan, Pozza Tasca, Procacci, Valpiana

*Modifiche al codice penale in materia di tutela dei minori e istituzione di una "clausola sociale" negli accordi commerciali internazionali*

*Presentata il 9 maggio 1996*

**Situazione del progetto di legge:**

**Camera:** Alla data del 30 gennaio 1997 assegnato alla Commissione Giustizia in sede referente non ancora iniziato l'esame

**Proposta di legge n. 145**, d'iniziativa del deputato Calderoli

*Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile*

*Presentata il 9 maggio 1996*

**Situazione del progetto di legge:**

**Camera:** Alla data del 18 giugno 1996 assegnato alla Commissione lavoro pubblico e privato in sede referente non ancora iniziato l'esame

**Proposta di legge n. 146**, d'iniziativa del deputato Calderoli

*Modifica all'articolo 22 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, in materia di tutela del lavoro dei minori*

*Presentata il 9 maggio 1996*

**Situazione del progetto di legge:**

**Camera:** Alla data del 6 giugno 1996 assegnato alla Commissione lavoro pubblico e privato in sede referente non ancora iniziato l'esame

**Proposta di legge n. 3269**, d'iniziativa dei deputati Paissan, Gardiol, Leccese

*Certificazione di conformità sociale circa il mancato impiego di manodopera di bambini nella fabbricazione e produzione di beni o prodotti importati*

*Presentata il 24 febbraio 1997*

**Situazione del progetto di legge:**

**Camera:** Alla data del 9 ottobre 1997 assegnato alla Commissione attività produttive, commercio e turismo in sede referente non ancora iniziato l'esame

### **Senato della Repubblica**

**Disegno di legge n. 2849**, d'iniziativa del senatore Manconi

*Certificazione di conformità sociale circa il mancato impiego di manodopera di bambini nella fabbricazione e produzione di beni o prodotti importati*

Comunicato alla Presidenza il 29 ottobre 1997

**Situazione del progetto di legge:**

**Senato:** Alla data del 15 settembre 1998 in corso di esame da parte della Commissione industria, commercio, turismo in sede referente

**Disegno di legge n. 3052**, d'iniziativa dei senatori Pieroni, De Luca A., Manconi, Boco, Bortolotto, Carella, Cortiana, Lubrano di Ricco, Pettinato, Ripamonti, Sarto e Semenzato

*Istituzione del sistema di certificazione dei prodotti privi di lavoro minorile*

Comunicato alla Presidenza il 19 febbraio 1998

**Situazione del progetto di legge:**

**Senato:** Alla data del 15 settembre 1998 in corso di esame da parte della Commissione industria, commercio, turismo in sede referente

**Disegno di legge n. 3406**, d'iniziativa del senatore Fiorillo

*Certificazione di conformità sociale dei prodotti ottenuti senza l'impiego di manodopera minorile*

Comunicato alla Presidenza il 7 luglio 1998

**Situazione del progetto di legge:**

**Senato:** Alla data del 15 settembre 1998 in corso di esame da parte della Commissione industria, commercio, turismo in sede referente

*Sintesi delle sedute in aula: giugno 1997-aprile 1998*

“Il lavoro durante l'infanzia toglie ai bambini e alle bambine la possibilità di avere condizioni di vita consone alla loro età nonché adeguata formazione scolastica e professionale e, di conseguenza, riduce, nei Paesi in cui è praticato, la possibilità di costruire, in prospettiva per il futuro, una classe dirigente e un corpo sociale a diffuso tasso di scolarizzazione e pienamente consapevole dei propri diritti” (Valetto Bitelli e altri).

Nel corso della seduta della Camera dei Deputati del 9 marzo 1998 veniva riportato come un'operazione dei Carabinieri contro il lavoro minorile, nel territorio tra Bronte e Randazzo in provincia di Catania, aveva portato a denunciare venticinque imprenditori per sfruttamento del lavoro minorile.

Costrette alle macchine da cucire sono state trovate 15 ragazzine operaie, 10 di queste di età compresa tra i 10 e i 14 anni. È stato rilevato inoltre come troppo spesso siano gli stessi genitori che, in accordo con i piccoli imprenditori, costringono i figli, nel caso specifico le figlie, a lavorare per poche lire al giorno. (Cangemi, Lenti, Giordano, Maura Cossutta)

Questo è sicuramente uno dei tanti, troppi episodi che non emergono, ma che evidenziano la gravità di un fenomeno, che sembra incentrato soprattutto nel Sud d'Italia.

Già lo scorso novembre l'ispettorato del lavoro e i carabinieri avevano portato alla luce l'ennesimo caso di sfruttamento del lavoro dei minori. A Lizzanello in provincia di Lecce un calzaturificio basava la propria produzione sulla schiavizzazione della manodopera di bambini e operai. Questi erano costretti a lavorare in ambienti malsani e fatiscenti e ricevevano compensi assolutamente inadeguati rispetto al numero delle ore di lavoro. Le operaie minorenni non ricevevano una regolare "busta paga" ma semplicemente a fine mese venivano annotate le ore lavorate su un biglietto datato e firmato. Il compenso giornaliero era pari a ventimila lire al giorno, per un totale di nove ore giornaliere.

Fenomeni simili a quelli riportati sono purtroppo molto più diffusi di quanto si possa credere, basti pensare che nel corso del 1997 sono state smascherate simili piaghe a Fasano, Oria e Francavilla Fontana.

Nel Salento continuano a fiorire aziende dove i lavoratori minorenni sono sottopagati, dove le "baby operaie" sono sfruttate, ma ci si accorge di tali fenomeni soltanto quando gli stessi interessati, stanchi dei soprusi, denunciano i datori di lavoro. (Mantovano)

I fenomeni come quelli sopra riportati sono indissolubilmente correlati alla povertà dei luoghi, alla fortissima dispersione scolastica e alla quasi totale mancanza di lavoro.

In seguito ai sempre più numerosi casi di sfruttamento del lavoro nero e del lavoro minorile è stata deliberata dalla Commissione lavoro pubblico e privato un'ampia indagine riguardante il mercato del lavoro in Italia; tale rapporto ha rilevato la diffusione di forme di lavoro irregolari, che si affiancano o tendono a sostituirsi, in alcuni settori alle ordinarie modalità di lavoro.

L'indagine ha rilevato inoltre come il fenomeno del lavoro minorile sia collegato al lavoro nero anche se più strettamente connesso a cause sociali, culturali e di natura economica.



*Sintesi del documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sul lavoro nero e minorile promossa dalla XI Commissione (lavoro pubblico e privato) previa intesa con il Presidente della Camera dei Deputati e conclusa il 28 aprile 1998.*

La Commissione lavoro pubblico e privato ha avviato un'indagine conoscitiva stabilendo tempi e modalità d'azione, che ha approfondito la struttura del mercato del lavoro in Italia, anche a seguito delle numerose interrogazioni pervenute alla Camera nei mesi che hanno preceduto l'approfondimento dell'argomento in esame.

Coerentemente con gli impegni assunti dal Governo in sede di documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1998-2000 la Commissione ha stabilito una ricognizione sulle forme di lavoro irregolare che si affiancano o in alcuni settori tendono a sostituire le ordinarie modalità di lavoro. Tali fenomeni determinano uno spostamento della situazione ufficiale di "crescita produttiva senza occupazione" ad una "crescita con occupazione sommersa".

Distinto, ma correlato al lavoro nero, è il lavoro minorile inteso come "l'utilizzo dei minori di età inferiore a quella prevista dalla legge per l'inizio della attività lavorativa, fenomeno che sembra assumere rilevanza soprattutto in alcune aree del Paese. (On. Renzo Innocenti)

La Commissione per avere una conoscenza completa della reale situazione ha proceduto all'audizione dei direttori generali del Censis e dell'Inps, dei rappresentanti dell'Istat, gli esponenti delle principali associazioni di imprenditori (Confindustria, Ance, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Cna, Casa), i rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori (Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Cisl, Cnal), del direttore dell'ufficio per l'Italia dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), del Dipartimento per gli affari sociali, del capo del servizio studi della Banca d'Italia, del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ed infine gli studiosi della materia.

Occorre innanzitutto considerare separatamente i fenomeni dello sfruttamento dell'infanzia e dell'adolescenza. Incidono sul primo in particolare fattori correlati alla povertà economica e culturale, mentre influiscono sul secondo principalmente problemi di adattamento e inserimento sociale.

Comune invece a tutte le tipologie di lavoro minorile è la difficoltà di quantificarne la reale dimensione, poiché per motivi assai differenti, sia i datori di lavoro sia i minori e le famiglie degli stessi sono portati a nascondere il problema.

Pur essendo consapevoli che lo sfruttamento del lavoro minorile è presente su tutto il territorio, la Commissione ha comunque reputato necessario sondare *in loco* alcuni territori dove notoriamente la piaga è maggiormente diffusa. Per acquisire dati relativi la realtà sommersa si è indagato in particolare nella provincia di Brindisi, dove sono affiorate drammatiche vicende di lavoro minorile e nella provincia di Napoli (S. Giuseppe Vesuviano).

Per arrivare a comprendere le caratteristiche che esso assume in Italia è parso necessario conoscere gli intenti che si perseguono e le dimensioni del fenomeno a livello internazionale.

Basti qui ricordare che sulla base delle rilevazioni fatte dall'OIL, nei territori dell'Asia, dell'Africa e dell'America Latina, la stima è di 250 milioni di minori tra i 5 e i 14 anni: 120 impiegati a tempo pieno e 130 a tempo parziale in attività prevalentemente agricole o marginali dell'economia.

Spinta dalla vastità del fenomeno l'OIL ha posto, negli ultimi anni, al centro della propria attenzione la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, mediante un'azione rivolta a promuovere l'iscrizione dei diritti nel proprio statuto, individuarne le politiche di sostegno e la loro diffusione. Proponendo operativamente un "marchio Paese" che attesti l'impegno di

attuare i diritti fondamentali e accettare il ruolo svolto dalle organizzazioni internazionali per la loro tutela.

L'Italia dal 1996 è coinvolta in un programma per l'eliminazione del lavoro minorile, condotto in collaborazione tra l'OIL e l'UNICEF che ha fatto sì che si sviluppasse una serie di iniziative di cooperazione e sviluppo in paesi come il Bangladesh e il Pakistan.

L'Italia si è resa inoltre promotrice di un'azione di coordinamento tra i ministri del lavoro e solidarietà sociale dei vari Paesi del Mediterraneo al fine di concretizzare un'azione mirata per il controllo e la riduzione del lavoro minorile di minori immigrati.

La situazione italiana non risulta sicuramente drammatica quanto quella internazionale, anche se il fenomeno non è assolutamente inesistente o trascurabile. Il problema è sicuramente più diffuso di quanto si pensi ed esistono grandi difficoltà nell'acquisire dati affidabili. Pare infatti che il fenomeno si espliciti soprattutto in attività commerciali o artigianali anche a conduzione familiare pertanto fortemente frammentate e facilmente sfuggenti ai controlli. A maggior ragione resta occulta l'attività industriale pesante o pericolosa che impiega minori per il proprio profitto.

Si ricordi che in Italia l'impiego di minori è vietato per i fanciulli che non abbiano ancora compiuto i 14 anni, o che comunque non hanno ancora assolto l'obbligo scolastico, ovvero con il compimento del quindicesimo anno di età e la frequenza della scuola dell'obbligo di almeno 8 anni (art.112 del Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n.297).

L'età minima fissata per l'ammissione al lavoro è pari a 15 anni e viene abbassata a 14 nel caso di lavori in agricoltura, nei servizi familiari, nelle attività industriali, per quanto concerne i lavori leggeri; i minori possono essere inseriti invece nel settore dello spettacolo sempre nel rispetto dell'obbligo scolastico e della tutela della salute. La normativa esposta risale ormai a trenta anni fa, pertanto la maggior parte dei soggetti interpellati ha convenuto nella necessità di un aggiustamento della stessa; in particolare per quanto riguarda le manifestazioni più gravi del fenomeno, vale a dire l'impiego di bambini in violazione dei limiti minimi di età previsti dalla legge.

La stima effettuata dall'OIL ha portato come risultato 12.000 bambini occupati in Italia al di sotto dei limiti di età fissati dalla normativa, mentre il Censis ha quantificato tale fenomeno superiore di quasi venti volte, vale a dire pari a 230.000 unità. La situazione di forte incertezza porta, al di là di tutto, a far sì che i soggetti coinvolti si adoperino per un più adeguato monitoraggio di questa preoccupante realtà.

Frequentemente i fenomeni del lavoro nero e del lavoro minorile sono associati e da ciò deriva la valutazione concorde che il fenomeno sia particolarmente diffuso nel Mezzogiorno dove spesso coincide con condizioni di degrado o di indigenza familiare. È comunque presente anche nel resto dell'Italia, in particolare nel Nord-Est, dove è associato a fattori d'ordine culturale: scarsa fiducia nel sistema scolastico, netta prevalenza di valori materiali e una costante richiesta di manodopera, nelle piccole e medie imprese. I dati del Sud e del Nord del Paese concordano in entrambi i casi con quelli correlati all'abbandono scolastico.

Sia al Sud che al Nord parte di responsabilità ricade sulle aziende che sfruttano per il loro tornaconto le condizioni di povertà dei minori e delle loro famiglie, sia essa materiale o culturale. È da rilevare inoltre che le associazioni imprenditoriali non sempre hanno intrapreso concrete iniziative per far sì che siano evitati i gravissimi episodi delle proprie associate.

Quantitativamente il fenomeno in ambito urbano appare correlato al settore commerciale o della riparazione, mentre in agricoltura si caratterizza per essere prettamente stagionale.

Svariati indizi evidenziano come lo sfruttamento del lavoro minorile sia diffuso all'interno delle comunità di immigrati, dove è assai difficile acquisire informazioni certe e ancor più improbabile pare la possibilità di intervenire, viste le condizioni di clandestinità e di chiusura in cui tendono a vivere, un esempio per tutti la comunità cinese di Firenze.

La necessità di intervenire con determinazione, per sconfiggere le cause del fenomeno è fortemente sentita e appoggiata da tutti i soggetti chiamati ad intervenire per dar forma a questa indagine. Viene sentita l'esigenza di un intervento che ponga rimedio alla grave dispersione di risorse umane determinata dalla troppo precoce immissione nel mondo del lavoro, ma soprattutto per garantire al minore i diritti espressamente sanciti nella convenzione dell'ONU.

Il Ministro del lavoro ha rilevato che le cause economiche, culturali e sociali del fenomeno unite alle oggettive difficoltà a reperire informazioni certe limitano sicuramente l'efficacia di un'azione repressiva, che non deve essere abbandonata, anzi potenziata tramite il rafforzamento delle amministrazioni interessate. Necessita pertanto un intervento integrato e coordinato che interessi tutte le cause del dilagare del lavoro minorile per cui realizzi politiche di sostegno alle famiglie indigenti e rilanci il sistema scolastico.

Un'analisi nel dettaglio è stata condotta dalla dirigente generale del Dipartimento per la solidarietà sociale. Partendo dal distinguo che viene fatto tra sfruttamento lavorativo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nel caso in cui l'adolescente desideri un inserimento nel mondo del lavoro, sia esso per necessità economica o anche soltanto per volontà del ragazzo, è necessario facilitare l'inserimento. In tal caso è necessario che le istituzioni interessate evitino che l'adolescente venga sfruttato, fornendo ad esso prima di tutto gli strumenti conoscitivi che gli permettano di entrare nel mondo del lavoro conscio dei propri diritti. Pare necessario pertanto a tal fine un'ampia promozione delle attività di formazione e orientamento lavorativo, svolte soprattutto dalle organizzazioni sindacali e dall'associazionismo sociale.

Viene inoltre ricordato che più di due terzi delle famiglie povere risiede nel Mezzogiorno. La povertà è una condizione terribilmente concreta per una quota significativa di bambini meridionali e può portare ad abbandonare la scuola e a spingerli verso il mondo lavorativo. La risposta a tal fenomeno deve essere non semplicemente repressiva, ma integrata da interventi coordinati tra le varie istituzioni statali e locali che hanno competenza in materia di minori. In tal senso, l'applicazione della legge 28 agosto 1997, n.285 prevede numerose iniziative a sostegno delle famiglie numerose, il potenziamento dei servizi per l'infanzia e interventi a favore dei genitori che lavorano.

La diffusione del lavoro minorile tuttavia si ha anche in zone in cui la popolazione non è affatto povera, viene così dimostrato come esso sia favorito anche da fattori culturali e correlato a fenomeni, come già accennato, di sfiducia nel valore formativo della scuola. La situazione descritta porta a pensare che nel Nord Italia la scuola sia vista come un ostacolo all'inserimento nel mondo del lavoro. La forte domanda di mano d'opera invoglia un inserimento precoce in seguito ad una formazione professionale di basso livello, ma immediata. In tal caso l'intervento dovrà essere di potenziamento del valore formativo della scuola e di rilancio della formazione professionale per rendere efficace l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

## *Le Proposte*

Il lavoro minorile è una delle più gravi lesioni dei valori universali del convivere sociale visto che priva il minore dei diritti fondamentali quali il gioco, l'istruzione e i tempi di crescita. In Italia il ricorso alla manodopera minorile non regolare appare abbastanza limitato, mentre risulta preoccupante la presenza dello sfruttamento dei minori in fasce consistenti di attività sommerse "marginali" dal punto di vista economico, ma certamente consistenti per quanto riguarda l'attività svolta e rischi ad essa correlati.

La lotta comunque per sconfiggere tale piaga non può che essere di sistema: sostegno alle politiche per lo sviluppo e per l'emersione del fenomeno realizzate attraverso strumenti collegati che possono condurre alla diffusione di una cultura della legalità sicuramente propedeutica all'azione di repressione del lavoro minorile. Cultura del sapere e della legalità elevate a principale forma di emancipazione che si collega ad una maggiore crescita sociale che si sta diffondendo tra le giovani generazioni meridionali.

Il lavoro minorile deriva sicuramente dall'abbandono scolastico, per cui lottare contro la dispersione scolastica risulta essere sicuramente il primo passo contro il disagio minorile. Pare pertanto necessario investire di più nella scuola, elevarla a centro di promozione culturale e sociale in grado di coinvolgere maggiormente le famiglie.

Il fenomeno della dispersione ha portato a predisporre in aree particolarmente colpite (Brindisi) piani locali di intervento proposti dal provveditorato agli studi in collaborazione con la Procura della Repubblica. In alcuni casi le iniziative per combattere la dispersione scolastica non sono sufficienti, in particolare quando sono coinvolti ragazzi di età superiore agli anni quattordici, in tal caso sono indispensabili iniziative di formazione e di inserimento lavorativo. A tal fine sono chiamate ad una attiva collaborazione le organizzazioni di impresa e gli enti formativi, anche mediante la formazione professionale e la creazione di luoghi in cui favorire l'attivazione di laboratori. Occorre inoltre ricordare che l'innalzamento dell'obbligo scolastico, di due anni comporta la necessità di coordinare le disposizioni legislative che, su differenti fronti disciplinano il lavoro minorile.

Considerando il fatto che, dall'analisi svolta, il sommerso minorile risulta più localizzabile rispetto al lavoro nero in generale, occorrono sicuramente interventi ben localizzati e mirati. Comune comunque a tutte le situazioni in cui esso si espande è sicuramente l'esistenza di forte disagio sociale correlato molto spesso a fenomeni di povertà. Il raccordo tra gli organismi di controllo, le istituzioni scolastiche, le forze sociali e le amministrazioni locali può essere la giusta dimensione e la corretta sede per affrontare globalmente il fenomeno del lavoro minorile. In tal senso si rende necessario un maggior impegno e una maggiore presenza delle associazioni imprenditoriali per combattere lo sfruttamento del lavoro minorile.

Prima di ogni altro intervento pare necessario il recupero di una cultura della legalità e la disposizione di iniziative prima di tutto formative per i minori che si trovino in condizioni di difficoltà familiare.

Il programma di azioni contenuto nella "Carta di impegni" per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile sottoscritta tra il Governo e le parti sociali è sicuramente la prima e la principale delle proposte concrete per debellarlo. È inoltre indispensabile coordinare le azioni di repressione del lavoro minorile con le iniziative di promozione dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza contenute nella legge 28 agosto 1997, n.285.

In buona sostanza, si intende con tale lavoro incentrare l'attenzione del Governo ad un'attenta valutazione delle analisi e delle proposte formulate in tale sede per arrivare a predisporre idonei interventi a partire dalla prossima legge finanziaria.

La Commissione lavoro vuole provvedere ad una costante verifica e controllo delle iniziative disposte, cercando di favorire il più possibile il collegamento tra le singole realtà locali e con le forze sociali impegnate nelle iniziative e nei progetti.

La Commissione si impegna inoltre a sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema dello sfruttamento del lavoro minorile e cercherà forme di collegamento con le istituzioni di altri Paesi al fine di giungere ad un'azione comune per combattere tale fenomeno.

## **MINSITERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

### **L'attività ispettiva degli ispettorati del lavoro**

#### *Premessa*

Il Servizio ispezioni del lavoro, quale apposita struttura del Ministero del lavoro e delle Direzioni provinciali del lavoro svolge attività di vigilanza e di ispezione riguardo la corretta applicazione delle norme a tutela di tutti i lavoratori. L'iniziativa del servizio viene intrapresa su richiesta degli stessi lavoratori, delle organizzazioni sindacali, su disposizioni dello stesso Ministero del lavoro e della Previdenza sociale, su domanda dell'Autorità giudiziaria o su segnalazione di altri organismi della pubblica amministrazione. A seguito della richiesta di intervento nei confronti del datore di lavoro, il Servizio ispezioni del lavoro provvede ad effettuare gli accertamenti ed eventualmente ad adottare i provvedimenti più opportuni. L'attività del Servizio ispezioni del lavoro vigila sull'attuazione delle norme recanti la disciplina amministrativa del rapporto di lavoro subordinato, sull'osservanza delle norme in materia previdenziale, sull'attività formativa finanziata sia dallo Stato che dai Fondi europei; vi è inoltre un'attività di vigilanza tecnica che svolge inchieste ed indagini in materia di sicurezza del lavoro richieste dall'Autorità giudiziaria, accertamenti tecnici di iniziativa o su segnalazione in ordine all'attuazione delle norme di tutela fisica dei lavoratori, informazione e consulenza in ordine all'applicazione della normativa ed altre attività sempre relative alla vigilanza sull'osservanza delle norme di sicurezza del lavoro.



**Tabella 1. Riepilogo nazionale vigilanza lavoro minorile. Anno 1997**

Tipologia aziende		Violazioni						totale
		Numero aziende visitate	Età minima assunzione	Lavori vietati	Visite mediche prev. Period.	Orario lavoro riposi ferie	Altre violazioni	
Aziende industriali	grandi (oltre 100 dipendenti)	645			1	1	1	<b>3</b>
	medie (fino a 100)	2.059	9	7	118	67	13	<b>214</b>
	piccole (fino a 9)	2.756	23	8	84	44	19	<b>178</b>
Aziende artigiane		5.994	33	15	233	96	33	<b>410</b>
Aziende commerciali credito Assicurazioni turistiche		11.077	50	25	238	286	116	<b>715</b>
Aziende agricole		2.679	22		14	20	2	<b>58</b>
<b>Totale</b>		<b>25.210</b>	<b>137</b>	<b>55</b>	<b>688</b>	<b>514</b>	<b>184</b>	<b>1.578</b>



**Tabella 2. Violazioni: età minima assunzione**

Regioni	Aziende						Totale
	Industriali			Artig.	Comm. cred.	Agricole	
	grandi	medie	piccole		Ass. turistiche		
Valle d'Aosta						1	1
Piemonte			2	1	2	2	7
Lombardia		1	1	1	11	7	21
Trentino Alto Adige		1		1			2
Veneto					8		8
Friuli V.G.				1	1		2
Liguria							0
Emilia Romagna		1	1	1	3		6
Toscana		1	1	3			5
Umbria							0
Marche		2			3	1	6
Lazio							0
Abruzzo						2	2
Molise							0
Campania		1	8	5	2	2	18
Puglia		2	6	16	10	1	35
Basilicata			1		4	5	10
Calabria					1		1
Sicilia			3	4	5		12
Sardegna						1	1
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>33</b>	<b>50</b>	<b>22</b>	<b>137</b>

**Tabella 3. Numero delle aziende visitate**

Regioni	Aziende						totale
	Industriali			Artig.	Comm. cred.	Agricole	
	grandi	medie	piccole		Ass. turistiche		
Valle d' Aosta							<b>0</b>
Piemonte	68	167	341	676	596	218	<b>2.066</b>
Lombardia	4	27	51	162	171	11	<b>426</b>
Trentino A.A.		1	1	5	21	1	<b>29</b>
Veneto	36	134	72	276	170	24	<b>712</b>
Friuli V.G.	10	68	27	143	154	90	<b>492</b>
Liguria	54	140	200	577	467	4	<b>1.442</b>
Emilia Romagna	24	129	82	471	1.023	90	<b>1.819</b>
Toscana	127	297	382	1.445	1.557	120	<b>3.928</b>
Umbria		18	12	94	40	3	<b>167</b>
Marche	1	19	15	29	33	2	<b>99</b>
Lazio	1	31	216	27	79	15	<b>369</b>
Abruzzo	22	142	158	328	720	122	<b>1.492</b>
Molise							<b>0</b>
Campania	201	401	373	403	3.535	554	<b>5.467</b>
Puglia		2	17	67	49	2	<b>137</b>
Basilicata			5	3	12	151	<b>171</b>
Calabria	26	189	370	321	1.168	1.025	<b>3.099</b>
Sicilia		43	87	161	192	54	<b>537</b>
Sardegna	71	251	347	806	1.090	193	<b>2.758</b>
<b>Totale</b>	<b>645</b>	<b>2.059</b>	<b>2.756</b>	<b>5.994</b>	<b>11.077</b>	<b>2.679</b>	<b>25.210</b>

## **ELENCO DEI DOCUMENTI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE ED INTERNAZIONALI**

### **Nazioni Unite**

Assemblea generale: Risoluzione 52/107 sui diritti del fanciullo del 12 dicembre 1997

Assemblea generale: Rapporto del Segretario generale A/52/523 sulla promozione e la protezione dei diritti dei bambini. Sfruttamento del lavoro minorile del 24 ottobre 1997

Commissione dei diritti dell'uomo: Risoluzione 1998/76 sui diritti del fanciullo del 22 aprile 1998

Commissione dei diritti dell'uomo: Risoluzione 1993/79 - Programma d'azione per l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile del 10 marzo 1993

### **Unione europea**

Parlamento europeo: Risoluzione sulla protezione dei fanciulli e dei loro diritti del 20 novembre 1997

Parlamento europeo: Risoluzione sull'etichettatura sociale del 15 maggio 1997

Parlamento europeo: Risoluzione sull'applicazione delle clausole sociali nel quadro del programma pluriennale relativo alle preferenze tariffarie generalizzate, particolarmente per quanto riguarda il Pakistan e Myanmar (Birmania) del 14 dicembre 1995

Parlamento europeo: Risoluzione sul rispetto dei diritti dell'uomo e lo sfruttamento economico dei prigionieri e dei bambini del mondo del 9 febbraio 1994

Parlamento europeo: Risoluzione sull'introduzione della clausola sociale nel sistema unilaterale e multilaterale di commercio 9 febbraio 1994

Parlamento europeo: Risoluzione su una Carta europea dei diritti del fanciullo del 8 luglio 1992

Parlamento europeo: Risoluzione sul lavoro minorile del 16 giugno 1987

Consiglio dell'Unione europea: Direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro del 22 giugno 1994

Commissione: Comunicazione della Commissione al Consiglio sulle relazioni tra il sistema commerciale e le norme di lavoro internazionalmente riconosciute del 24 luglio 1996

### **Consiglio d'Europa**

Assemblea Parlamentare: Raccomandazione 1336 (1997) sulla lotta dello sfruttamento del lavoro minorile come priorità del 26 giugno 1997

## L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO (OIL)

### *Presentazione*

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) è l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che promuove la giustizia sociale e i diritti umani e lavorativi riconosciuti a livello internazionale. Fu fondata nel 1919 ed è l'unica sopravvissuta fra le istituzioni del Trattato di Versailles, che istituì la Società delle Nazioni. Nel 1946 diventò la prima agenzia specializzata delle Nazioni Unite.

L'OIL formula norme internazionali del lavoro che assumono la forma di convenzioni e raccomandazioni e che stabiliscono delle condizioni minime in materia di diritti lavorativi fondamentali. Fornisce l'assistenza tecnica, promuove lo sviluppo di organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori e facilita la formazione e la consulenza tecnica. All'interno del sistema delle Nazioni Unite l'OIL è l'unica organizzazione con una struttura tripartita dove i lavoratori e i datori di lavoro partecipano con i governi nel lavoro degli organi amministrativi.

### *Elenco dei documenti relativi al lavoro minorile*

Risoluzione relativa all'eliminazione del lavoro minorile adottata alla 83ma sessione della Conferenza internazionale del lavoro del 18 giugno 1996

Convenzione n. 138 sull'età minima per l'assunzione all'impiego del 26 giugno 1973

Raccomandazione n. 146 sull'età minima del 26 giugno 1973

### *I lavori della 86ma Conferenza internazionale del lavoro, giugno 1998.*

Nella lotta contro il lavoro minorile, l'OIL ha proposto l'adozione di nuove norme internazionali (una convenzione e/o una raccomandazione) per l'eliminazione delle forme più intollerabili di lavoro minorile. A questo proposito, il Consiglio d'amministrazione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro dell'OIL ha inserito questo argomento nell'ordine del giorno della 86ma Conferenza internazionale del lavoro che ha avuto luogo a Ginevra nel giugno 1998.

Tra i documenti preparati in occasione di questo incontro vi sono il *Rapporto VI (1) Child Labour: Targeting the Intolerable* che contiene un questionario indirizzato ai governi degli Stati Membri dell'OIL sul possibile contenuto e sulla forma delle nuove norme internazionali, e il *Rapporto VI (2) Child Labour* con il sommario delle risposte date dai governi. In base a queste risposte l'OIL ha elaborato delle Conclusioni sul possibile contenuto e sulla forma delle nuove norme internazionali che sono state sottoposte a dibattito durante la Conferenza all'interno della Commissione sul lavoro minorile. Di seguito si riportano le conclusioni proposte alla Commissione e il documento come è stato emendato a seguito del dibattito (si tratta di traduzioni non ufficiali).

I testi definitivi della convenzione e della raccomandazione saranno adottati alla 87ma sessione della Conferenza internazionale del lavoro che avrà luogo nel giugno 1999.

Testo emendato dalla Commissione	Testo proposto alla Commissione
----------------------------------	---------------------------------

#### A. Forma degli strumenti

1. La Conferenza Internazionale del Lavoro dovrebbe adottare nuove norme sulle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile.	1. La Conferenza Internazionale del Lavoro dovrebbe adottare nuove norme sulle forme estreme di lavoro minorile.
2. Tali norme dovrebbero assumere la forma di una convenzione integrata da una raccomandazione	2. Tali norme dovrebbero assumere la forma di una convenzione integrata da una raccomandazione

#### B. Conclusioni proposte in vista di una Convenzione e di una Raccomandazione

##### Preambolo

3. Il preambolo dovrebbe indicare che <b>dovrebbero essere adottati nuovi strumenti per la proibizione e l'adozione di misure immediate e di insieme per l'eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile come priorità principale dell'azione nazionale ed internazionale, e che questi strumenti dovrebbero completare</b> la Convenzione e la Raccomandazione dell'OIL sull'età minima di ammissione al lavoro, del 1973, che <b>restano</b> gli strumenti fondamentali per l'abolizione del lavoro minorile.	3. Il preambolo dovrebbe indicare che la Convenzione e la Raccomandazione sull'età minima, 1973, sono gli strumenti fondamentali dell'OIL in vista dell'abolizione del lavoro minorile.
4. Il preambolo dovrebbe affermare che <b>l'eliminazione effettiva delle peggiori forme di lavoro minorile esige l'adozione di misure di insieme, tenendo conto dell'importanza dell'educazione di base e della necessità di sottrarre i minori dal lavoro nonché di assicurare il loro riadattamento e il loro reinserimento sociale.</b>	4. Il preambolo dovrebbe affermare che nuovi strumenti dovrebbero essere adottati per la soppressione immediata delle forme estreme di lavoro minorile come priorità dell'azione nazionale ed internazionale in vista dell'abolizione del lavoro minorile.
5. Il preambolo dovrebbe richiamare la Convenzione sui Diritti del Fanciullo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, <b>la Dichiarazione di Copenaghen e il Programma d'Azione del vertice mondiale sullo sviluppo sociale del 1995, la Dichiarazione di Pechino e la Piattaforma d'Azione della IV Conferenza mondiale sulle donne del 1995.</b>	5. Il preambolo dovrebbe richiamare la Convenzione sui Diritti del Fanciullo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.
6. Il preambolo dovrebbe ricordare che alcune delle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile sono regolate da altri strumenti internazionali, in particolare dalla Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato, del 1930, dalla Convenzione supplementare delle Nazioni Unite sull'Abolizione della Schiavitù, della Tratta degli Schiavi e di istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù, del 1956.	6. Il preambolo dovrebbe ricordare che alcune forme estreme di lavoro minorile sono regolate da altri strumenti internazionali, in particolare dalla Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato, del 1930, dalla Convenzione supplementare delle Nazioni Unite sull'Abolizione della Schiavitù, della Tratta degli Schiavi e di istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù, del 1956.
7. <b>Il preambolo dovrebbe richiamare le disposizioni pertinenti della Convenzione sull'ispezione del lavoro del 1947, della Convenzione e della Raccomandazione dell'OIL sulla valorizzazione delle risorse umane del 1975, nonché della Dichiarazione sull'uguaglianza delle opportunità e di trattamento per le donne lavoratrici, adottate nel 1975 dalla Conferenza Internazionale del Lavoro.</b>	7. Inesistente

### C. Conclusioni proposte in vista di una Convenzione

#### Contenuto della Convenzione proposta

<p>8. Ogni Membro che ratifichi la convenzione <b>dovrebbe adottare delle misure per assicurare la proibizione e l'eliminazione immediata delle peggiori forme di lavoro minorile.</b></p>	<p>8. Ogni Membro che ratifichi la convenzione dovrebbe adottare delle misure che assicurino la soppressione immediata di tutte le forme estreme di lavoro minorile.</p>
<p>9. Ai fini della convenzione, il termine "minori" dovrebbe applicarsi all'insieme delle persone di età inferiore ai 18 anni.</p>	<p>7. Ai fini della convenzione il termine "minori" dovrebbe applicarsi all'insieme delle persone di età inferiore ai 18 anni</p>
<p>10. Ai fini della convenzione, l'espressione "le <b>forme peggiori</b> di lavoro minorile" dovrebbe comprendere:</p> <p>a) tutte le forme di schiavitù o di pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita e la tratta di minori, il lavoro forzato o obbligatorio, la servitù per debiti e l'assoggettamento;</p> <p>b) l'uso, <b>il reclutamento</b> o l'offerta di minori per scopi di prostituzione, di produzione di materiale o di spettacoli pornografici;</p> <p>c) <b>l'uso, il reclutamento o l'offerta di minori per scopi di attività illecite, in particolare per la produzione e il traffico di stupefacenti e di sostanze psicotrope, così come definite dalle convenzioni internazionali pertinenti;</b></p> <p>d) qualunque altro tipo di lavoro o di attività che, per la sua natura o per le circostanze nelle quali si svolge, rischia di mettere in pericolo la salute, la sicurezza o la moralità dei minori.</p>	<p>9. Ai fini della convenzione, l'espressione "forme estreme di lavoro minorile" dovrebbe comprendere:</p> <p>a) tutte le forme di schiavitù o di pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita e la tratta di minori, il lavoro forzato o obbligatorio, la servitù per debiti e l'assoggettamento;</p> <p>b) l'uso, l'ingaggio o l'offerta di minori per scopi di <b>attività illecite</b>, per la prostituzione, per la produzione di materiale o di spettacoli pornografici;</p> <p>c) qualunque altro tipo di lavoro o di attività che, per la sua natura o per le circostanze nelle quali si svolge, rischia di mettere in pericolo la salute, la sicurezza o la moralità del bambino <b>in un modo tale che sotto nessuna circostanza essi dovrebbero essere usati o ingaggiati nei suddetti lavori o attività.</b></p>
<p>11. 1) <b>Le legislazioni nazionali o l'autorità competente dovrebbero, previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate, determinare i tipi di lavoro o di attività citati al punto 10 d), e constatare la loro esistenza, tenendo conto delle norme internazionali pertinenti.</b></p> <p>11. 2) <b>L'autorità competente dovrebbe esaminare periodicamente e, in caso di bisogno, rivedere i tipi di lavoro o di attività determinati al paragrafo 1) del presente punto, previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori interessate.</b></p>	<p>10. Le legislazioni o i regolamenti nazionali o l'autorità competente dovrebbero, previa consultazione, se esistono, delle organizzazioni di datori di lavoro e dei lavoratori interessate a determinare i tipi di lavoro o di attività indicati al punto 9 c) tenendo conto delle norme internazionali pertinenti. I tipi di lavoro o di attività così determinati dovranno essere oggetto di un riesame periodico e, in caso di bisogno, di una revisione.</p>
<p>12. <b>I Membri dovrebbero stabilire o designare meccanismi appropriati per monitorare l'applicazione delle disposizioni volte alla proibizione e alla eliminazione immediata delle peggiori forme di lavoro minorile.</b></p>	<p>Inesistente</p>
<p>13. 1) <b>I Membri dovrebbero elaborare e porre in essere programmi d'azione allo scopo di eliminare prioritariamente le peggiori forme di lavoro minorile.</b></p> <p>13. 2) <b>Questi programmi d'azione dovrebbero essere elaborati e posti in essere previa consultazione delle istituzioni pubbliche competenti e delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.</b></p>	<p>Inesistente</p>

<p>14. 1) Ogni Membro che ratifichi la convenzione dovrebbe adottare tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione e <b>l'attuazione effettiva, compresa la previsione e l'applicazione di sanzioni penali o di altra natura, a seconda dei casi.</b></p> <p>14. 2) <b>I Membri dovrebbero adottare delle misure efficaci, entro una scadenza determinata, tenendo conto dell'importanza dell'istruzione per l'eliminazione del lavoro minorile, allo scopo di:</b></p> <p>a) <b>impedire l'impiego di minori nelle peggiori forme di lavoro minorile;</b></p> <p>b) <b>prevedere l'aiuto diretto necessario e appropriato per sottrarre i minori dal lavoro, nonché assicurare il loro riadattamento e reinserimento sociale, fra l'altro mediante l'accesso gratuito all'educazione di base;</b></p> <p>c) <b>individuare i minori esposti a dei rischi particolari, entrare in contatto diretto con loro e tenere conto della particolare situazione delle bambine.</b></p> <p>14. 3) <b>I Membri dovrebbero designare l'autorità competente incaricata della attuazione delle disposizioni attuative della convenzione.</b></p>	<p>11. 1) Ogni Membro che ratifichi la convenzione dovrebbe adottare tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione effettiva, compresa la previsione e l'applicazione di sanzioni penali.</p> <p>11. 2) Ogni Membro che ratifichi la convenzione dovrebbe adottare misure efficaci per prevenire l'impiego di minori nelle forme estreme di lavoro e prevedere un aiuto diretto e appropriato per sottrarli e assicurare il loro riadattamento.</p> <p>11. 3) Ogni Membro che ratifichi la convenzione dovrebbe designare l'autorità competente incaricata della attuazione delle disposizioni attuative della convenzione.</p> <p>11. 4) Ogni Membro che ratifichi la convenzione dovrebbe determinare le persone che dovrebbero essere tenute a rispettare le disposizioni della legge nazionale che danno efficacia alla convenzione.</p>
<p>15. I Membri dovrebbero, eventualmente, <b>adottare misure</b> al fine di aiutarsi vicendevolmente per dare efficacia alle disposizioni della convenzione tramite la cooperazione e l'assistenza internazionale.</p>	<p>12. I Membri che ratifichino la convenzione dovrebbero fare in modo da aiutarsi vicendevolmente per dare efficacia alle disposizioni della convenzione nell'ambito della cooperazione e dell'assistenza internazionali, <b>in particolare giudiziaria e tecnica.</b></p>

## D. Conclusioni proposte in vista di una Raccomandazione

### Disposizioni generali

16. Le disposizioni della raccomandazione dovrebbero completare quelle della convenzione e applicarsi congiuntamente a esse.	13. Le disposizioni della raccomandazione dovrebbero completare quelle della convenzione e applicarsi congiuntamente a esse.
--	--

### Programma d'Azione

<p><b>17. I programmi d'azione citati al punto 13</b> dovrebbero essere elaborati e messi in opera previa consultazione delle istituzioni pubbliche competenti, delle organizzazioni di datori di lavoro e dei lavoratori ed, eventualmente, di altri gruppi interessati. Questi programmi dovrebbero mirare, inoltre, a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) identificare e denunciare le <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile;</li><li>b) impedire l'impiego di minori nelle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile e sottrarli agli stessi; proteggerli da rappresaglie; assicurare il loro riadattamento ed il loro reinserimento sociale mediante misure che tengano conto delle loro esigenze in materia di educazione e dei loro bisogni fisici, affettivi e psicologici;</li><li>c) accordare una attenzione particolare: i) ai minori più giovani, <b>tenendo conto delle ripercussioni estreme che hanno le peggiori forme di lavoro minorile sul loro sviluppo</b>; ii) <b>al problema delle situazioni di lavoro sommerso, in cui le bambine sono esposte a particolari rischi</b>; iii) ad altri gruppi di minori specialmente vulnerabili o aventi delle particolari esigenze;</li><li>d) individuare ed entrare in contatto diretto con le comunità nelle quali i minori sono esposti a particolari rischi;</li><li>e) informare, sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica ed i gruppi interessati, ivi compresi i minori e i loro genitori.</li></ul>	<p><b>14. 1) I Membri dovrebbero elaborare e mettere in opera programmi d'azione nazionale al fine di eliminare in via prioritaria tutte le forme gravi di lavoro minorile.</b></p> <p>14. 2) Questi programmi d'azione nazionali dovrebbero essere elaborati e messi in opera previa consultazione delle istituzioni pubbliche competenti, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e gli altri gruppi interessati.</p> <p>14. 3) Detti programmi dovrebbero mirare a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) identificare e denunciare tutte le forme gravi di lavoro minorile;</li><li>b) dedicare particolare attenzione ai minori di età inferiore ai <b>12 anni</b>;</li><li>c) tenere conto della situazione particolare delle bambine;</li><li>d) impedire l'impiego di minori in tali tipi di lavoro e sottrarli agli stessi; proteggerli da rappresaglie; assicurare il loro riadattamento ed il loro reinserimento sociale mediante misure che tengano conto delle loro esigenze in materia di educazione e dei loro bisogni fisici, affettivi e psicologici;</li><li>e) informare, sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica ed i gruppi interessati, ivi compresi i minori e i loro genitori.</li><li>f) Individuare ed entrare in contatto diretto con le comunità nelle quali i minori sono esposti a particolari rischi;</li><li>g) Prestare attenzione ad altri gruppi di minori particolarmente vulnerabili o portatori di particolari esigenze.</li></ul>
---	--



## Lavori pericolosi

<p>18. Nel determinare i tipi di lavoro o di attività citati al punto 10 d), e <b>nel constatare la loro esistenza</b>, bisognerebbe <b>almeno</b> prendere in considerazione:</p> <p>a) i lavori e <b>le attività</b> che espongono i minori ad abusi fisici, psicologici e sessuali;</p> <p>b) i lavori che vengono effettuati sotto terra, sott'acqua o a altitudini pericolose;</p> <p>c) i lavori che vengono effettuati con macchinari, materiali e utensili pericolosi o che richiedono la <b>manipolazione</b> o il trasporto manuale di carichi pesanti;</p> <p>d) i lavori che vengono effettuati in un ambiente malsano e che possono ad esempio esporre i minori a sostanze, agenti o processi pericolosi, nonché a temperature, o a livelli di rumore o di vibrazioni <b>che danneggiano la salute</b>;</p> <p>e) i lavori che vengono effettuati in condizioni particolarmente difficili, per quel che concerne, per esempio, la loro durata, il loro carattere notturno o l'assenza di possibilità di un ritorno quotidiano al domicilio.</p>	<p>15. Nel determinare i tipi di lavoro o di attività citati al punto 9 c) di cui sopra bisognerebbe prendere in considerazione:</p> <p>a) i lavori che espongono i minori ad abusi fisici, psicologici o sessuali;</p> <p>b) i lavori sotto terra, sotto acqua e quelli che vengono effettuati ad altezze pericolose;</p> <p>c) i lavori con macchinari, materiali e utensili pericolosi e che richiedono il trasporto di carichi pesanti;</p> <p>d) i lavori che vengono effettuati in un ambiente malsano e che possono ad esempio esporre i minori a sostanze, agenti o processi pericolosi, o a condizioni <b>estreme</b> di temperatura, rumori o vibrazioni;</p> <p>e) i lavori che vengono effettuati in condizioni particolarmente difficili per quel che concerne, per esempio, la loro durata, il loro carattere notturno o l'assenza di possibilità di un ritorno quotidiano al domicilio.</p>
--	--

## Applicazione

<p>19. Dovrebbero essere raccolte informazioni dettagliate e dati statistici sulla natura e sulla portata del lavoro minorile, compresi <b>per quanto possibile e con l'attenzione dovuta al diritto all'intimità</b>, dati distinti per sesso, gruppo di età, occupazione, ramo di attività economica e posizione professionale. Queste informazioni dovrebbero essere aggiornate allo scopo di fissare le priorità dell'azione nazionale volte all'abolizione del lavoro minorile, e in particolare alla <b>proibizione e all'eliminazione</b> immediata delle <b>peggiori forme</b>;</p>	<p>16. Dovrebbero essere raccolte informazioni dettagliate e dati statistici sulla natura e sulla portata del lavoro minorile, compresi dati distinti per sesso, gruppo di età, occupazione, ramo di attività economica e posizione professionale. Queste informazioni dovrebbero essere aggiornate allo scopo di fissare le priorità dell'azione nazionale volte all'abolizione del lavoro minorile, e in particolare alla soppressione immediata delle forme più gravi;</p>
<p>20. I Membri dovrebbero raccogliere e aggiornare i dati pertinenti relativi alle violazioni delle disposizioni nazionali tese alla <b>proibizione e all'eliminazione</b> immediata delle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile.</p>	<p>17. I Membri dovrebbero raccogliere e aggiornare i dati pertinenti relativi alle violazioni delle disposizioni nazionali tese alla soppressione immediata delle più gravi forme del lavoro minorile.</p>
<p>21. Le informazioni raccolte conformemente ai punti <b>19 e 20</b> dovrebbero essere comunicate all'Ufficio Internazionale del Lavoro.</p>	<p>18. Le informazioni raccolte conformemente ai punti 16 e 17 sopra indicati dovrebbero essere comunicati all'Ufficio Internazionale del Lavoro.</p>
<p>22. I Membri dovrebbero stabilire o <b>designare</b> meccanismi nazionali appropriati per monitorare l'attuazione delle disposizioni nazionali volte alla <b>proibizione e all'eliminazione immediata delle peggiori forme di lavoro minorile, previa consultazione delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori ed, eventualmente, di altri gruppi interessati.</b></p>	<p>19. I Membri dovrebbero stabilire meccanismi nazionali appropriati per monitorare l'attuazione delle disposizioni nazionali volte alla soppressione immediata delle più gravi forme di lavoro minorile.</p>
<p>23. I Membri dovrebbero vigilare affinché le autorità competenti incaricate dell'attuazione delle disposizioni volte alla <b>proibizione e all'eliminazione</b> immediata delle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile, cooperino e coordinino le loro attività.</p>	<p>20. I Membri dovrebbero vigilare affinché le autorità competenti incaricate dell'attuazione delle disposizioni nazionali volte alla soppressione immediata delle forme più gravi di lavoro minorile cooperino e coordinino le loro attività.</p>

<p>24. I Membri dovrebbero individuare le persone che sono tenute a rispettare le disposizioni della legislazione nazionale.</p>	<p>21. Nei limiti della legislazione nazionale, i Membri dovrebbero cooperare agli sforzi internazionali tesi alla immediata soppressione delle forme gravi di lavoro minorile, tramite:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la raccolta e lo scambio di informazioni concernenti le violazioni penali, comprese quelle riguardanti le reti internazionali;</li> <li>b) l'individuazione e la persecuzione delle persone coinvolte nella vendita e tratta di minori, o nell'uso, nell'ingaggio o nell'offerta di minori per scopi di attività illecite, per la prostituzione o per la produzione di materiale o di spettacoli pornografici;</li> <li>c) il registro dei dati degli autori di tali infrazioni;</li> </ul>
<p>25. Nei limiti della legislazione nazionale, i Membri dovrebbero cooperare agli sforzi internazionali intesi alla <b>proibizione ed all'eliminazione</b> immediata delle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile, tramite:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la raccolta e/o scambio di informazioni concernenti le violazioni penali, comprese quelle riguardanti le reti internazionali;</li> <li>b) l'individuazione e la persecuzione delle persone coinvolte nella vendita e tratta di minori, o nell'uso, nel reclutamento o nell'offerta di minori per scopi di attività illecite, per la prostituzione, per la produzione di materiale o di spettacoli pornografici;</li> <li>c) il registro dei dati degli autori di tali infrazioni;</li> </ul>	<p>22. I Membri dovrebbero prevedere che le seguenti forme gravi di lavoro minorile siano considerate come violazioni penali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita e la tratta di minori, il lavoro forzato o coatto, la servitù per debiti e l'asservimento;</li> <li>b) l'uso, l'ingaggio o l'offerta di minore per scopi di attività illecite, per la prostituzione, per la produzione di materiale o di spettacoli pornografici;</li> </ul>
<p>26. I Membri dovrebbero adottare delle disposizioni affinché le seguenti <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile vengano considerate come violazioni penali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) tutte le forme di schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, quali la vendita e la tratta di minori, il lavoro forzato o coatto, la servitù per debiti e l'asservimento;</li> <li>b) l'uso, il reclutamento o l'offerta di minori per scopi di attività illecite, di prostituzione, di produzione di materiale o di spettacoli pornografici;</li> <li>c) <b>l'uso, il reclutamento e l'offerta di minori per scopi di attività illecite, e in particolare per la produzione e il traffico di stupefacenti e di sostanze psicotrope, così come definite dalle convenzioni internazionali pertinenti.</b></li> </ul>	<p>23. I Membri dovrebbero vigilare affinché vengano applicate sanzioni penali <b>almeno</b> per i casi di violazioni <b>ripetute</b> di disposizioni nazionali volte alla soppressione immediata dei tipi di lavoro o di attività previsti al punto 9 c) sopra riportato.</p>
<p>27. I Membri dovrebbero vigilare affinché vengano applicate sanzioni, <b>comprese eventualmente quelle di tipo penale</b>, nei casi di violazione delle disposizioni nazionali volte <b>all'eliminazione immediata</b> di qualunque tipo di lavoro o di attività citato al punto 10 d).</p>	<p>24. I Membri dovrebbero, eventualmente, prevedere altre misure per assicurare l'applicazione effettiva delle disposizioni nazionali intese alla soppressione immediata delle forme gravi di lavoro minorile quali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>un indennizzo ai minori interessati;</b></li> <li>b) <b>la chiusura dello stabilimento o sospensione o revoca dell'autorizzazione all'esercizio.</b></li> </ul>

<p>28. I Membri dovrebbero, eventualmente, <b>adottare altre misure</b> per assicurare l'applicazione effettiva delle disposizioni nazionali intese alla <b>proibizione e all'eliminazione</b> immediata delle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile.</p>	<p>25. Altre misure intese alla soppressione immediata delle forme gravi di lavoro minorile potrebbero in particolare consistere nel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) informare e sensibilizzare i dirigenti politici nazionali e locali, i parlamentari e le autorità giudiziarie;</li> <li>b) coinvolgere e formare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e le organizzazioni civiche;</li> <li>c) dispensare la formazione necessaria ai funzionari delle amministrazioni interessate e, in particolare, agli ispettori e ai tutori della legge.</li> <li>d) Permettere di perseguire nello Stato Membro i cittadini di quello stesso Stato che commettono infrazioni contrarie alle disposizioni del paese volte alla soppressione delle forme gravi di lavoro minorile, anche quando dette infrazioni siano commesse al di fuori del loro paese;</li> <li>e) Semplificare le procedure giudiziarie e amministrative;</li> <li>f) Far conoscere le disposizioni legali o di altro tipo relative al lavoro minorile nelle diverse lingue e dialetti;</li> <li>g) Creare delle procedure speciali di denuncia, linee telefoniche d'assistenza e difensori civici.</li> </ul>
<p>29. Altre misure intese alla <b>proibizione e all'eliminazione</b> immediata delle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile potrebbero consistere nel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) informare e sensibilizzare <b>l'opinione pubblica</b>, inclusi i dirigenti politici nazionali e locali, i parlamentari e le autorità giudiziarie;</li> <li>b) coinvolgere e formare le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori e le organizzazioni civiche;</li> <li>c) dispensare la formazione necessaria ai funzionari delle amministrazioni interessate e, in particolare, agli ispettori e ai tutori della legge, <b>oltre ad altri professionisti interessati;</b></li> <li>d) permettere di perseguire nello Stato Membro i cittadini di quello stesso Stato che commettono infrazioni contrarie alle disposizioni del paese volte alla <b>proibizione e all'eliminazione</b> immediata delle <b>peggiori</b> forme di lavoro minorile, anche quando dette infrazioni siano commesse al di fuori del loro paese.</li> <li>e) semplificare le procedure giudiziarie e amministrative <b>e assicurare che siano appropriate ed efficaci;</b></li> <li>f) far conoscere <b>le migliori pratiche</b> e le disposizioni legali o di altro tipo relative al lavoro dei minori nelle diverse lingue o dialetti;</li> <li>g) creare delle procedure speciali di denuncia, <b>dei provvedimenti tendenti a proteggere da ogni forma di discriminazione e di rappresaglia coloro che denunciano legittimamente le violazioni delle disposizioni della convenzione</b>, nonché linee telefoniche d'assistenza e difensori civici.</li> </ul>	<p>26. La cooperazione e l'assistenza internazionale tra i Membri nell'intento di sopprimere immediatamente le forme gravi di lavoro minorile potrebbero includere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la mobilitazione di risorse per programmi nazionali o internazionali;</li> <li>b) l'assistenza in giudizio;</li> <li>c) l'assistenza tecnica compreso lo scambio d'informazione.</li> </ul>

30. La cooperazione e l'assistenza internazionale tra i Membri intese alla proibizione e all'eliminazione immediata delle **peggiori** forme di lavoro minorile potrebbero includere:

- a) la mobilitazione di risorse per programmi nazionali o internazionali;
- b) l'assistenza **reciproca** in materia giuridica;
- c) l'assistenza tecnica compreso lo scambio di informazione.

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**Dipartimento Affari Sociali**  
Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi  
sull'Infanzia e l'Adolescenza

*Sportello Informativo  
sul lavoro Minorile*

*Relazione conclusiva  
settembre 1998*

Istituto degli Innocenti di Firenze

## SOMMARIO

### Sintesi

#### 1 - Lo sportello della linea verde telefonica

- A Numero colloqui
- B Tipologia degli utenti
- C Chi non utilizza il numero verde telefonico
- D Le richieste principali
- E Informazioni fornite
- F I suggerimenti pervenuti
- G Aspetti migliorabili del servizio

#### 2 - Attività del Sito web: [www.minori.it/lavoro/welcome.html](http://www.minori.it/lavoro/welcome.html)

#### 3 - Grafici

## SINTESI

Lo Sportello informativo sul lavoro minorile ha funzionato in via sperimentale per tre mesi (16 aprile – 15 luglio 1998) attraverso l'attivazione di una linea verde telefonica e di un sito web su Internet.

L'iniziativa ha raggiunto direttamente oltre 8.000 cittadini che hanno telefonato personalmente allo sportello o si sono messi in contatto sulla rete Internet.

Questa relazione e i tabulati allegati analizzano le richieste pervenute, il tipo di utenti, le loro caratteristiche e la provenienza geografica.

Il successo maggiore è stato riscontrato nei confronti di quei cittadini (giovani, insegnanti, membri del terzo settore) interessati ad approfondire le questioni legate allo sfruttamento dei minori e a promuovere lavoro educativo e formativo su questi temi.

In questo senso la richiesta che emerge con maggior evidenza è quella di **informazione e documentazione**.

Non sono stati invece raggiunti i gruppi direttamente coinvolti nel fenomeno del lavoro minorile: i ragazzi e le ragazze che lavorano, i datori di lavoro, le categorie.

Nella relazione si evidenzia come il ricorso allo Sportello informativo da parte dei cittadini sia stato fortemente correlato al grado di diffusione dei messaggi televisivi promossi dalla campagna promozionale.

*”Lo Sportello informativo sul lavoro minorile è rivolto ai cittadini, agli operatori dei servizi, alle istituzioni ed alle associazioni che intendono ricevere informazioni e documentazione sulla legislazione e le norme contrattuali che regolano in Italia i rapporti di lavoro con cittadini non maggiorenni, ma aventi diritto ad esercitare un’attività lavorativa.”*

**Lo Sportello ha funzionato in via sperimentale per tre mesi: dal 16 aprile al 15 luglio 1998. È stato articolato su due livelli:**

- **una linea verde operativa tutti i pomeriggi, dal lunedì al venerdì tra le 14 e le 20 e il sabato mattina tra le 9 e le 13**
- **un sito web sulla rete Internet.**

**La linea verde** predisposta dallo Sportello ha funzionato per supportare un livello di comunicazione con i cittadini, offrendo una prima assistenza informativa a quanti intendevano segnalare situazioni anomale nell’utilizzo di minori in attività di lavoro o situazioni di sfruttamento del lavoro minorile, o a coloro che si rivolgevano allo Sportello con richieste specifiche.

**Il sito** ha raccolto, catalogato e messo a disposizione dell’utenza i principali documenti nazionali ed internazionali prodotti sul tema del lavoro minorile e sul suo sfruttamento. Ha inoltre fornito al pubblico, in modo tempestivo, informazioni e notizie sui principali eventi nazionali ed internazionali che riguardano le tematiche di interesse.

Questa relazione intende offrire un rendiconto delle attività e del funzionamento dell’iniziativa, descrivendone le caratteristiche quantitative e qualitative.

L’appendice consta di una raccolta del materiale e dei documenti prodotti e trattati dallo Sportello informativo.



## **1 - Lo Sportello della linea verde telefonica**

Il servizio prevedeva la compilazione di una scheda per ogni colloquio telefonico effettuato portato a buon fine. Sulla base di questo strumento di verifica, sono stati elaborati i dati che si riportano qui di seguito. Nelle sezioni A e B si dà conto del numero e della tipologia degli utenti, nella sezione C si identifica invece la tipologia di coloro che, pur rientrando in categorie potenzialmente interessate o toccate dal fenomeno, non si sono rivolti allo sportello.

### **A - Numero colloqui**

Il numero di schede trascritte nel periodo considerato, che equivale al numero di colloqui effettuati tra operatori della linea ed utenti, è stato di:

411

Come si può notare dalla tavola 1, l'andamento del numero di colloqui è in stretta connessione con le attività di pubblicizzazione.

In particolare, la promozione televisiva del numero verde attraverso una striscia in sovraimpressione trasmessa durante la maratona musicale del 1° maggio ha influito in modo evidente sui numeri dei contatti attivati.

### **B - Tipologia degli utenti**

L'attività di monitoraggio permessa dalla scheda di valutazione del Servizio evidenzia i seguenti tipi di utenti:

#### *1. Ragazzi e ragazze che richiedono informazioni sul fenomeno*

76 utenti pari al 18% di tutti i colloqui  
(di cui 50 durante il primo mese di attività)

Si tratta di ragazzi che hanno telefonato per richiedere informazioni sul fenomeno, sulle sue caratteristiche, sulle fonti documentarie a cui attingere per potersi informare ed aggiornare, spesso per poter realizzare attività di sensibilizzazione a scuola e nelle associazioni di volontariato.

In pochissimi casi questi utenti si sono rivolti al servizio per segnalare alcune situazioni generali di sfruttamento di minori.

In questa categoria di utenti si segnala la presenza anche di giovanissimi (15 ragazzi con meno di 11 anni nel primo mese) che si sono rivolti al servizio in modo autonomo e non sollecitati dagli adulti per esprimere la loro esigenza di capire un fenomeno per loro assolutamente non conosciuto.

## *2. Giovani che richiedono informazioni sul fenomeno*

65 utenti pari al 16% di tutti i colloqui  
(di cui 30 durante il primo mese)

Si tratta di giovani che perlopiù si sono rivolti al numero verde per ottenere informazioni sul fenomeno in funzione di precise attività di ricerca scolastica o di attività di sensibilizzazione da attuarsi nelle comunità locali.

Alcuni di questi giovani hanno dichiarato la loro impotenza di fronte al fenomeno dello sfruttamento del lavoro minorile e hanno richiesto agli operatori indicazioni su come contribuire alla lotta contro di esso. Per questo motivo, in alcuni casi, sono state richieste le denominazioni delle aziende italiane ed estere coinvolte in questo fenomeno.

Da segnalare alcuni utenti che si sono messi a disposizione per promuovere iniziative di vario genere: raccolta di fondi, di firme o attivazione di iniziative analoghe allo Sportello Informativo nazionale.

Di particolare interesse è il fatto che alcuni di questi utenti hanno telefonato al numero verde per segnalare iniziative di vario genere inerenti al lavoro minorile.

## *3. Adulti che richiedono informazioni sul fenomeno*

144 utenti pari al 35% di tutti i colloqui

Si tratta frequentemente di insegnanti (perlopiù donne) delle scuole elementari, medie inferiori e superiori, aderenti all'associazionismo sociale e al terzo settore che si sono rivolti al numero verde per richiedere informazioni sul fenomeno con l'obiettivo di promuovere in classe una riflessione su questi temi.

Tra queste telefonate non si riscontrano segnalazioni di reato di sfruttamento del lavoro minorile

## *4. Utenti che segnalano un reato*

60 utenti pari al 15% di tutti i colloqui  
(35 utenti il primo mese)

Si tratta di segnalazioni di reato da parte di persone non coinvolte nel fatto denunciato. La maggior parte di queste segnalazioni non riguardano tradizionali situazioni di sfruttamento sui luoghi di lavoro, ma situazioni di sfruttamento legate alla mendicizia, che coinvolgono bambini nomadi che chiedono l'elemosina o immigrati che vendono merce come ambulanti.

## *5. Utenza diversificata*

66 utenti pari al 16% di tutti i colloqui  
(di cui 50 utenti il primo mese)

In questa categoria mista rientrano diversi utenti che si sono rivolti a vario titolo al numero verde. Tra loro predomina comunque l'interesse di tipo informativo verso l'iniziativa.

### **C - Chi non utilizza il numero verde telefonico**

Non sono state registrate telefonate di minorenni lavoratori

Oltre ai ragazzi e alle ragazze minorenni che lavorano, non hanno utilizzato il sito:

- Gli imprenditori, gli artigiani e i commercianti che utilizzano o che intendono utilizzare in modo regolare il lavoro dei minorenni;
- Gli operatori dei servizi territoriali.

Nelle tre sezioni che seguono, si presenta una sintesi del lavoro effettuato dallo Sportello telefonico durante i tre mesi di attività, che riassume, nel suo complesso, le principali richieste pervenute, le informazioni fornite e i suggerimenti avanzati dai cittadini.

### **D - Le richieste principali**

Nello specifico, le consulenze prestate hanno riguardato principalmente:

- Le norme del Contratto di apprendistato rivolte ai minorenni, le imprese interessate, la durata e le modalità di assunzione salario base di giovani apprendisti e operai;
- La tutela dei minorenni nel settore alberghiero e le agevolazioni contrattuali in vigore;
- Aggiornamenti sui limiti di età relativi alle diverse tipologie del lavoro tutelato (paga, orari, qualità del lavoro, riposi ferie, contributi, visite mediche);
- Indicazioni preventive onde scoraggiare le forme più diffuse del lavoro non tutelato dei minori;
- Risvolti e condizioni formative del lavoro dei minorenni;

*Sono stati inoltre presentati vari quesiti relativi a:*

- Varietà e specificità delle mansioni assegnate agli adolescenti;
- Informazione sulla tutela delle attività lavorative consentite ai minorenni;
- Specificità e competenze delle Aziende U.S.S.L.: visite preventive per l'avviamento al lavoro e alla transizione/regolarizzazione del rapporto di lavoro degli adolescenti e apprendisti in genere;
- Oneri e responsabilità dei datori di lavoro rispetto alle visite mediche periodiche e alla tutela della salute del minore;
- Autorità, aggiornamenti legislativi e competenze per il lavoro di minori stranieri in Italia;
- Responsabilità di legge per i genitori di minori lavoratori;
- Competenze e responsabilità degli educatori nei casi di anomalie o disturbi d'apprendimento di minori studenti-lavoratori;
- Attività e competenze delle Direzioni provinciali e regionali del lavoro- attività consentite e autorizzate per l'impiego degli adolescenti;
- I principi di riferimento normativo regionale e nazionale circa la formazione professionale e l'inserimento lavorativo dei minori abili e disabili;

Si sottolinea il fatto che gli operatori, nei casi di segnalazione di anomalie riguardanti minorenni, collegata ad inadempienze scolastiche o condizioni di grave disagio, hanno attivato, tra l'altro, i servizi sociali competenti a favore dei soggetti interessati. Il servizio ha svolto in questo modo un lavoro di collegamento tra le varie istituzioni sul territorio preposte alla tutela del minore al lavoro.

#### **E - Informazioni fornite:**

Di fronte a richieste di informazioni di tipo generico, veniva precisata agli utenti la tipologia del servizio, determinando a quel punto un interesse che si è focalizzato in particolare su alcuni specifici temi:

- Bibliografie, video, selezione stampa aggiornata, studi, seminari, ricerche e convegni, progetti, attività istituzionali ed associative che a vario titolo si riferiscono ai minori lavoratori;
- Attività e impegni degli organismi internazionali competenti e del Governo italiano;
- Aggiornamenti normativi europei sulle forme di prevenzione e tutela dei bambini e adolescenti lavoratori;
- Consulenze specifiche per insegnanti ed educatori orientate ad attività didattiche e di sensibilizzazione sulle tematiche del lavoro minorile (esperienze formative del “saper fare” e rischi di svantaggio formativo/educativo nell'apprendimento);
- Valorizzazione della ricorrenza/convenzione ONU sui diritti dell'infanzia (novembre 1998 p.v.);
- Collegamento tra istituti scolastici già attivi sui temi del lavoro e dei diritti dei minori, su richiesta dei docenti interessati;
- Orientamenti e suggerimenti di studio pedagogico per ricercatori (operatori sociali, pedagogisti, esperti delle scienze sociali, del diritto e dell'economia).

#### **F - I suggerimenti pervenuti**

La linea verde ha inoltre raccolto suggerimenti, indicazioni e contributi che i cittadini hanno presentato sulle tematiche del lavoro minorile.

In particolare sono emerse per tono qualitativo le istanze dirette a:

- incrementare ricerche ed azioni per ponderare il contributo dei minorenni al budget familiare;
- approfondire e considerare maggiormente le prospettive dei bambini riguardo al lavoro;
- conoscere ed orientare il comportamento degli adulti verso i minorenni lavoratori;
- considerare le pratiche adottate dagli adulti per la sicurezza dei minorenni al lavoro;
- intraprendere ulteriori indagini per individuare le reali connessioni tra povertà e lavoro minorile;
- esplorare la varietà delle esperienze lavorative e dei contesti in cui i minori lavorano;

- riconsiderare l'opportunità di alcune implicazioni penali a carico dei genitori di minorenni al lavoro;

Concludendo, si rileva che apprezzabili sono state l'affluenza e la qualità di richieste da parte di genitori ed insegnanti. Essi per lo più emergono come i soggetti adulti più attenti e determinati a sostenere i più giovani nella ponderazione delle scelte lavorative, interessati sia alle implicazioni formative che a quelle economiche, e sinceramente coinvolti nella promozione delle regole primarie che stanno alla base della partecipazione dei minorenni al mercato del lavoro.

In generale, è risultato particolarmente gradito il mezzo telefonico per l'ampiezza qualitativa delle indicazioni e degli orientamenti offerti, la disponibilità immediata delle consulenze e l'approccio variabile in base alla qualificazione dell'utenza.

Un'ultima annotazione concerne il fatto che il servizio è stato usato anche da cittadini che, di primo acchito, non manifestavano uno specifico interesse in materia, ma intendevano direttamente saggiare l'operatività degli impegni presi dal Governo in materia di lavoro minorile.

#### **G - Aspetti migliorabili del servizio**

Il limite maggiore della linea verde sembra essere ricollegabile ad aspetti legati alla promozione e alla pubblicizzazione.

Tra i **fattori di indebolimento** dell'efficacia del servizio di sportello telefonico va innanzitutto segnalata la vacanza dei lanci pubblicitari (radio e tv) dal 2 maggio fino all'8 giugno, vacanza che forse non ha consentito di poter raccogliere adeguatamente quell'ondata di sensibilizzazione dell'opinione pubblica che nel contempo, sui temi del lavoro minorile, animava dibattiti, ricorrenze nazionali ed internazionali. (1° maggio, Global March, oltre ad un coinvolgimento dell'universo sportivo contro lo sfruttamento ecc.).

E ciò a maggior ragione, se si considera che circa l'80% degli utenti ha conosciuto il numero verde tramite la televisione.

Solo dopo l'8 giugno, in occasione della nuova tornata pubblicitaria, si è avuto quindi un aumento delle telefonate, la cui portata quantitativa però accusava un calo di attenzione generale.

Da un'analisi delle diverse schede compilate si è registrata un'alta percentuale di denunce tra le chiamate di quanti hanno conosciuto il numero verde dallo spot; mentre la maggior parte di coloro che chiedevano informazioni specifiche avevano attinto dal depliant o da altre fonti comunque minoritarie rispetto alla televisione o radio.

Molti sono stati gli utenti che hanno richiesto precisi riferimenti circa associazioni che a vario titolo si occupano dello sfruttamento del lavoro minorile.

Un ultimo aspetto da segnalare riguarda la necessità di impostare una campagna informativa più mirata ai giovani.

## 2 - Attività del sito web: [www.minori.it/lavoro/welcome.html](http://www.minori.it/lavoro/welcome.html)

Seconda componente dello Sportello informativo, il Sito costituisce una cospicua fonte di documentazione, informazione e contatti. Sono a disposizione pagine web in diversi settori:

- Legislazione nazionale e relativa Giurisprudenza;
- Bibliografia;
- Documentazione europea e internazionale;
- Eventi, conferenze e seminari, oltre a collegamenti con altri siti Internet nazionali e internazionali di rilevanza politica e operativa nel campo del lavoro minorile e della lotta allo sfruttamento.

È inoltre riportato il testo integrale della Carta di impegni per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed eliminare lo sfruttamento del lavoro minorile, sottoscritta dal Governo italiano ad Oslo nel novembre 1997.

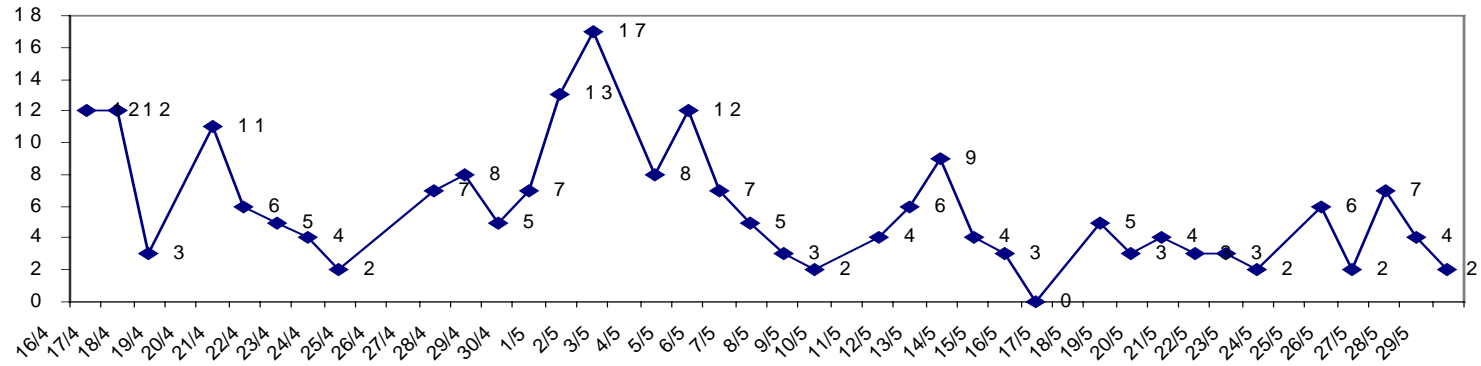
Dal 16 aprile al 17 luglio 1998 sono stati effettuati:

**1784 accessi alla pagina iniziale**

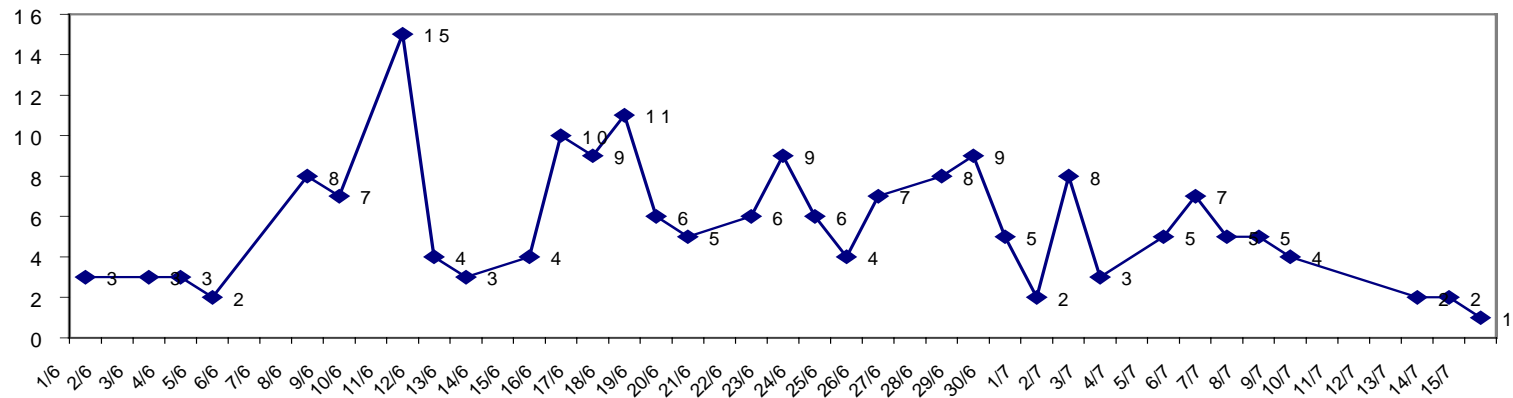
**6.615 consultazioni dei documenti**

### 3 - Grafici

Tavola 1A - Numero dei colloqui giornalieri (dal 16 aprile al 31 maggio)

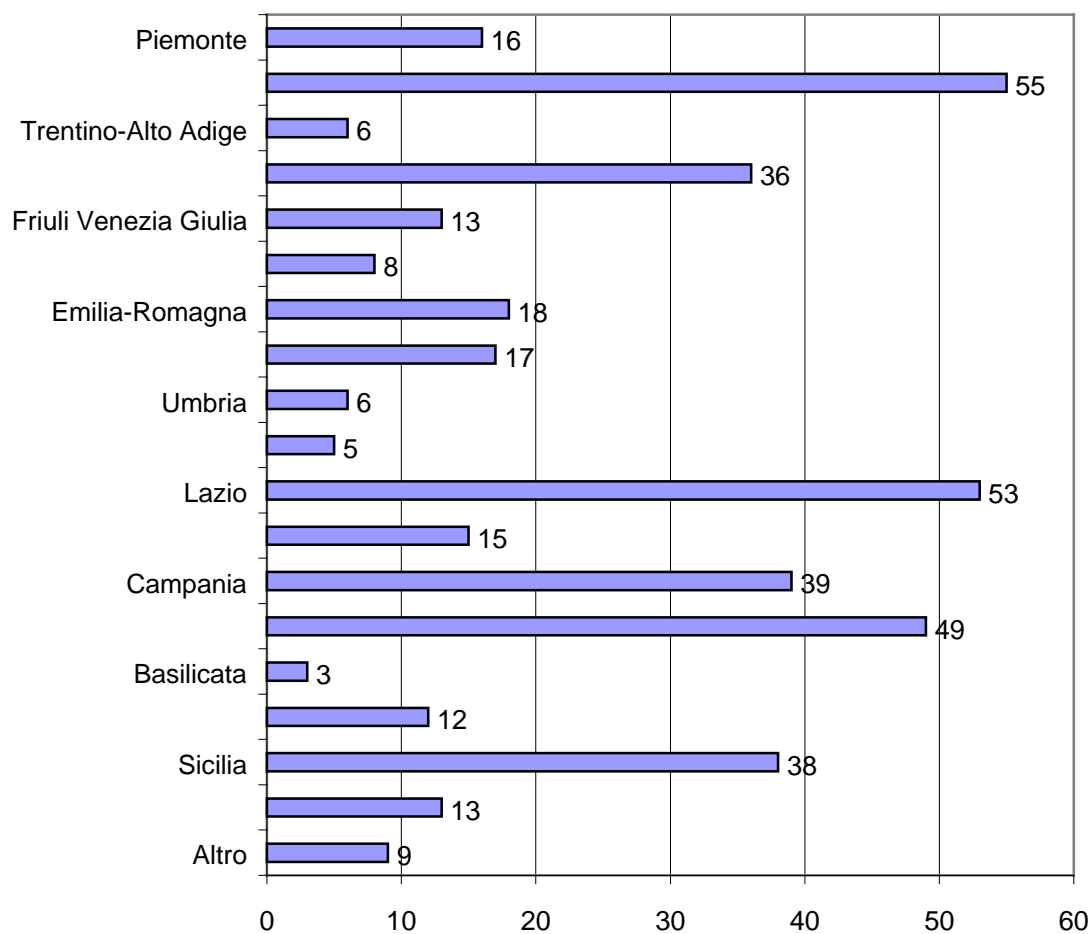


**Tavola 1B - Numero dei colloqui giornalieri (dal 1 giugno al 15 luglio)**

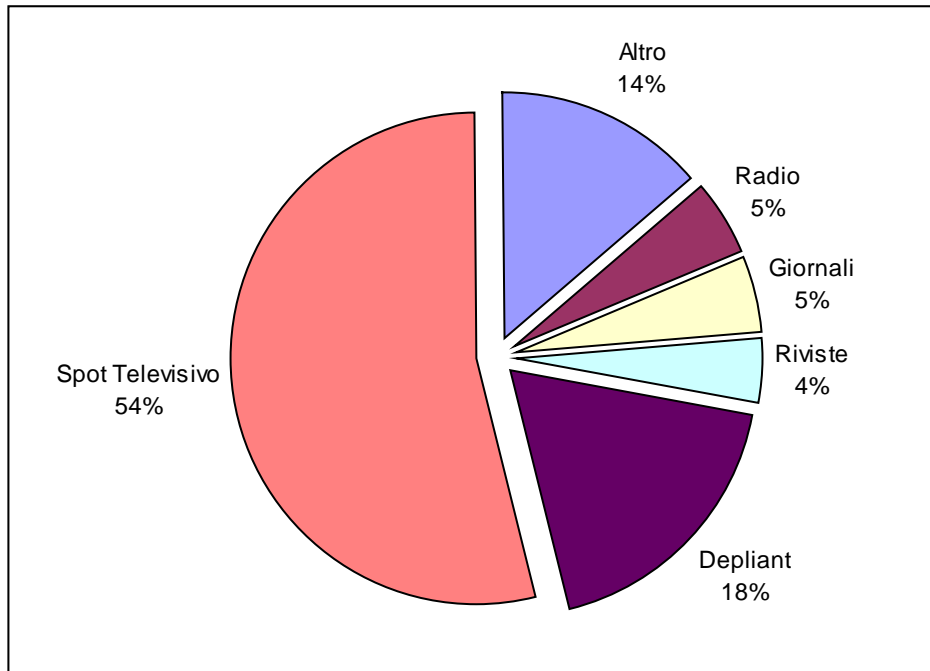




### Provenienza territoriale degli utenti



## Fonte di conoscenza dello sportello informativo



- 2 -

**IL DISAGIO DEI BAMBINI E LE PROSPETTIVE DI TUTELA**

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**Dipartimento Affari Sociali**

*Comitato per la tutela dei minori stranieri*

Via V. Veneto, 56 - 00187 ROMA

Tel. 06/48161610-11-12-13 - fax 48161615

*Estratto da*

**Elaborazione dei dati sui flussi di ingresso in Italia, nell'anno 1997, di minori stranieri extracomunitari non accompagnati autorizzati dal Comitato per la tutela dei minori stranieri, in riferimento ai dati relativi all'anno 1996**

L'analisi è stata effettuata raccogliendo ed elaborando i dati risultanti dalle autorizzazioni (nullaosta) rilasciati dal Comitato per la tutela dei minori stranieri, in relazione ad ingressi previsti nel periodo 1 gennaio - 31 dicembre 1997 ed effettuando il confronto con gli analoghi dati relativi allo stesso periodo dell'anno 1996.

Per quanto concerne alcune elaborazioni, non è stato possibile effettuare il raffronto con l'anno precedente in quanto non vi erano dati disponibili. Valga quale esempio, la distribuzione effettiva dei minori per regione, non rilevata lo scorso anno, ma rilevabile nel 1997 in funzione della limitazione territoriale stabilita dal Comitato, che impone al proponente (salvo particolari deroghe) di ospitare i minori presso famiglie o strutture site nella regione di appartenenza del proponente stesso. Ogni tabella o grafico è preceduta da una nota di presentazione dei dati.

I dati riportati nella tabella e nel grafico seguenti, rappresentano il numero di minori autorizzati nel 1996 e nel 1997 dal Comitato per la tutela dei minori stranieri, attraverso il rilascio del nullaosta, in relazione ad ingressi tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre.

Tali cifre pertanto non indicano i minori effettivamente entrati, pur se lo scostamento tra "autorizzati" ed "effettivamente entrati" può essere stimato tra l'1 ed il 3%.

Se da un lato si rileva una diminuzione del numero totale, si nota peraltro un incremento degli arrivi di minori dalla Bielorussia, compensato dal forte calo dei minori provenienti dalla ex-Jugoslavia (bosniaci e croati), e dei minori provenienti dalla Romania.

Il dato 1997, relativo alla Ex-Jugoslavia, è composto, nel dettaglio, da 695 croati e 1237 bosniaci. Per il 1996 l'analogo dato non è disponibile, in quanto tali minori venivano classificati entrambi come "provenienti dalla Ex-Jugoslavia".

Per quanto concerne il calo di ospitalità di minori rumeni, va precisato che, nel 1996 una notevole parte dei 1851 minori è stata autorizzata per turismo effettivo, essendo, alcuni proponenti, agenzie viaggi titolari di villaggi vacanze siti nella riviera romagnola, con agenzie turistiche rumene quali controparti.

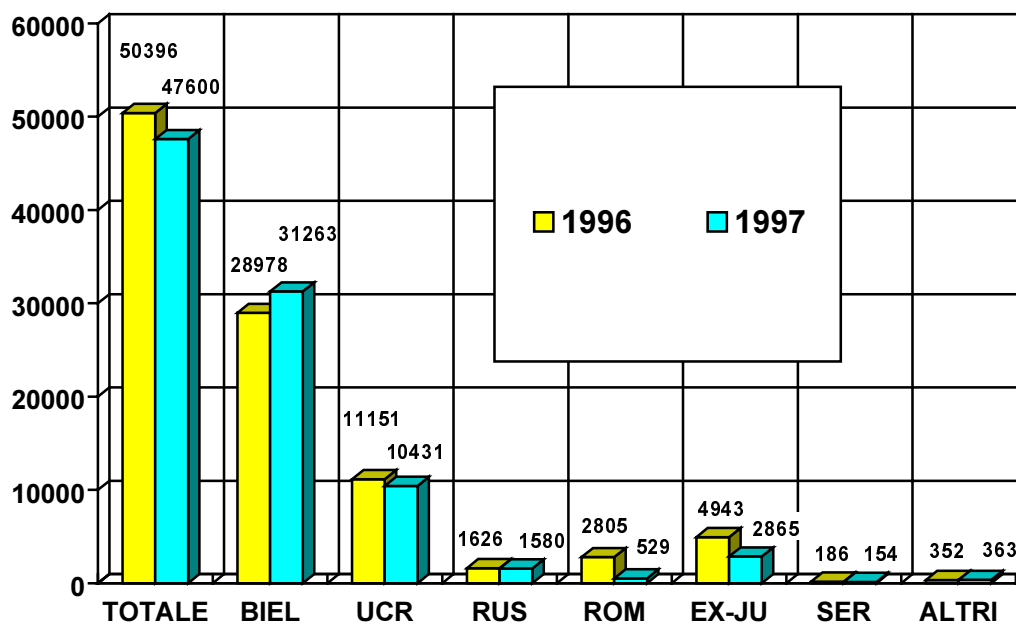
Pertanto il dato reale dei minori rumeni, ospitati per motivi solidaristici nel 1996 e 1997, può essere considerato sostanzialmente stabile.

P.C.M.-D.A.S. - Comitato per la tutela dei minori stranieri  
 Periodo 1 gennaio - 31 dicembre 1997 Totale minori autorizzati

NAZIONE	MINORI	
	1996	1997
Bielorussia	28.978	31.263
Ucraina	11.151	10.431
Russia	1.626	1.580
Ex-Jugoslavia (Bosnia e Croazia)	4.943	*2.865
Algeria	355	415
Romania	2.805	529
Serbia	186	154
ALTRO (Albania, Algeria, Brasile, Bulgaria, Estonia, Georgia, Marocco, Moldavia, Palestina, Polonia, Ungheria, Ruanda)	352	363
<b>TOTALE</b>	<b>50.396</b>	<b>47.600</b>

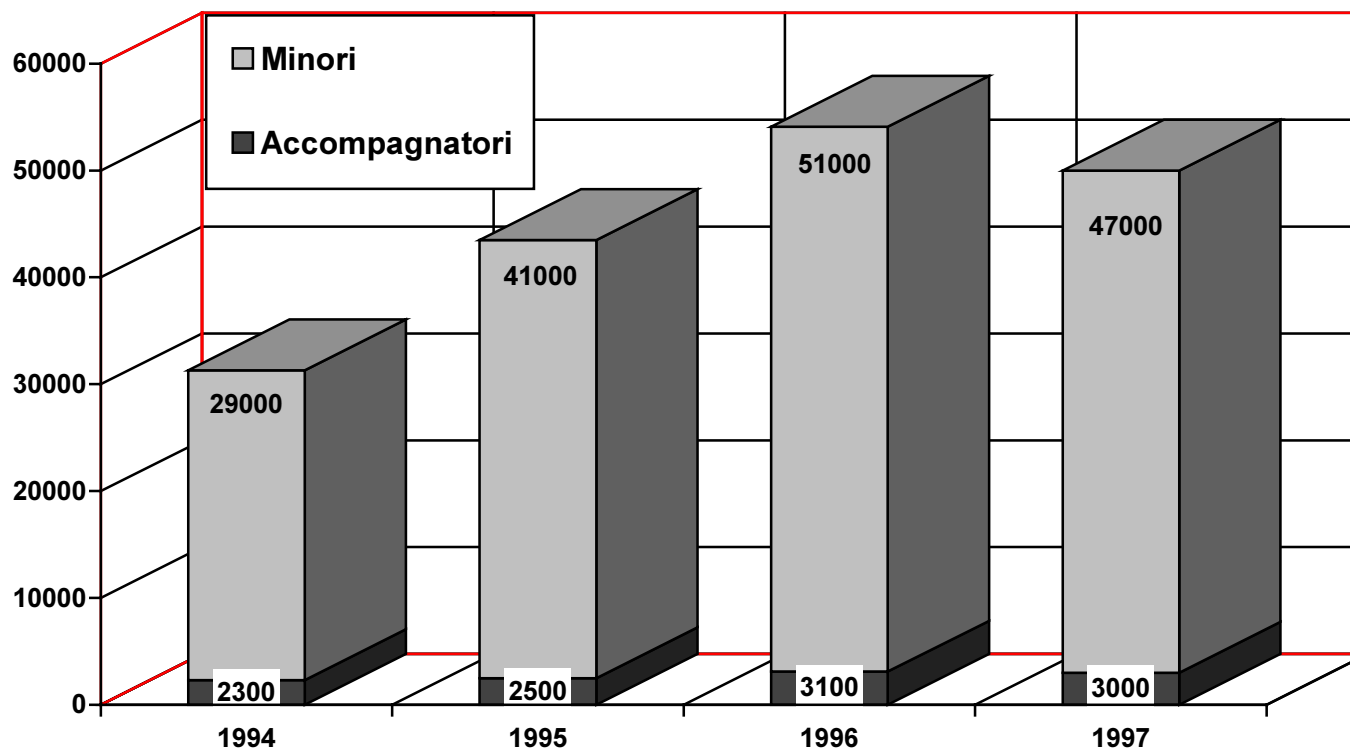
\*1944 bosniaci + 921 croati

PC.M./D.A.S. - Comitato tutela minori stranieri -  
 Minori autorizzati nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre - anni 1996 - 1997

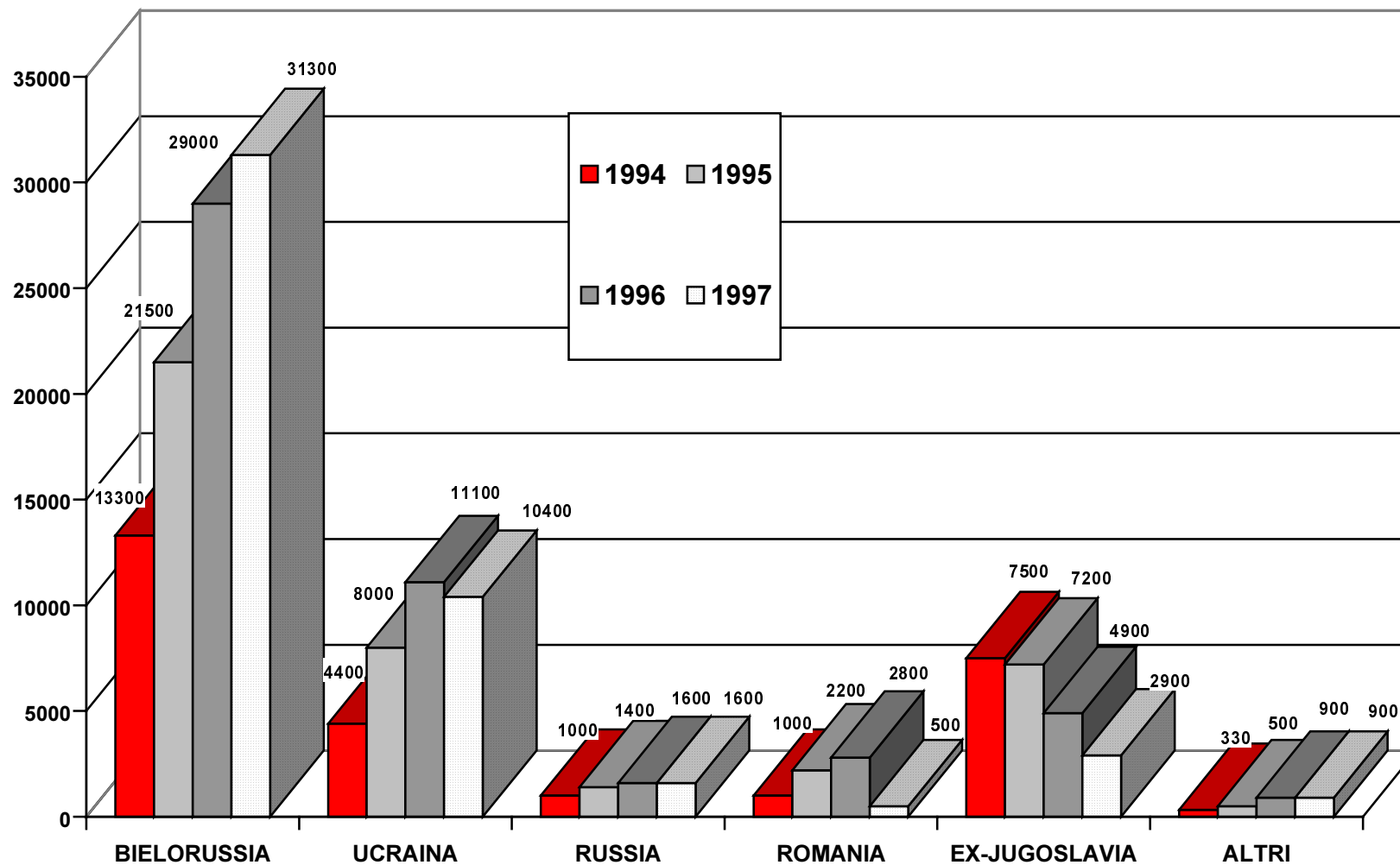


I grafici riportati di seguito consentono di effettuare una comparazione grafica tra i minori autorizzati negli anni dal 1994 al 1997. I dati relativi al 1994 decorrono dal 15 aprile, ovvero dall'istituzione del Comitato; pertanto, un ipotetico dato globale può essere indicato in circa 30.500 minori.

P.C.M./D.A.S. - Comitato tutela minori stranieri  
Totali dei minori ed accompagnatori autorizzati, riferiti agli anni 1994 - 1995 - 1996 - 1997



P.C.M./D.A.S. - Comitato tutela minori stranieri  
 Totali per nazionalità, dei minori autorizzati, riferiti agli anni 1994 - 1995 - 1996 - 1997



La tabella e il grafico seguenti consentono di visualizzare i periodi di ingresso dei gruppi di minori, sulla base della data di arrivo autorizzata.

Si è pertanto suddiviso l'anno in tre periodi distinti :

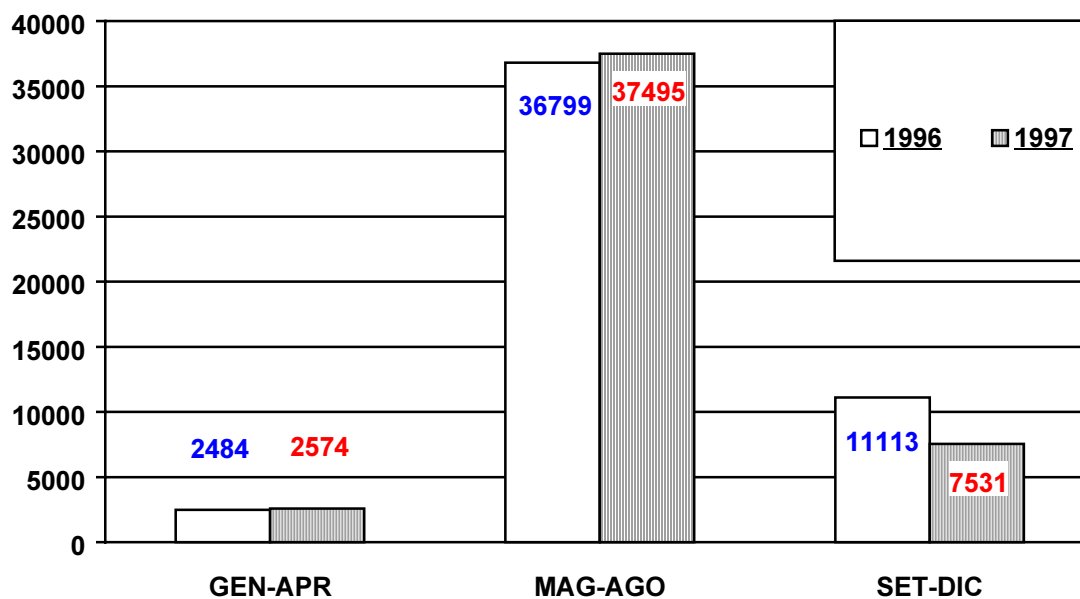
- 1° GENNAIO - 30 APRILE
- 1° MAGGIO - 31 AGOSTO
- 1° SETTEMBRE - 31 DICEMBRE

Appare evidente una sensibile flessione degli ingressi nel terzo quadrimestre.

Si fornisce di seguito il dato di dettaglio, riferito agli ingressi in ciascun mese per 1996 e 1997.

MESE	1996	1997
GENNAIO	41	375
FEBBRAIO	531	283
MARZO	940	588
APRILE	972	1.328
MAGGIO	949	1.967
GIUGNO	9.080	11.433
LUGLIO	17.321	18.197
AGOSTO	9.449	5.898
SETTEMBRE	3.030	1.701
OTTOBRE	996	719
NOVEMBRE	264	143
DICEMBRE	6.823	4.968

P.C.M./D.A.S. - Comitato tutela minori stranieri - Previsione di ingresso di minori in base ai nullaosta rilasciati - Periodo 1 gennaio- 31 dicembre - anni 1996 - 1997





Nella tabella seguente si forniscono i dati relativi alla tipologia dell'ospitalità.

Appare evidente che la quasi totalità dei minori viene ospitata presso nuclei familiari.

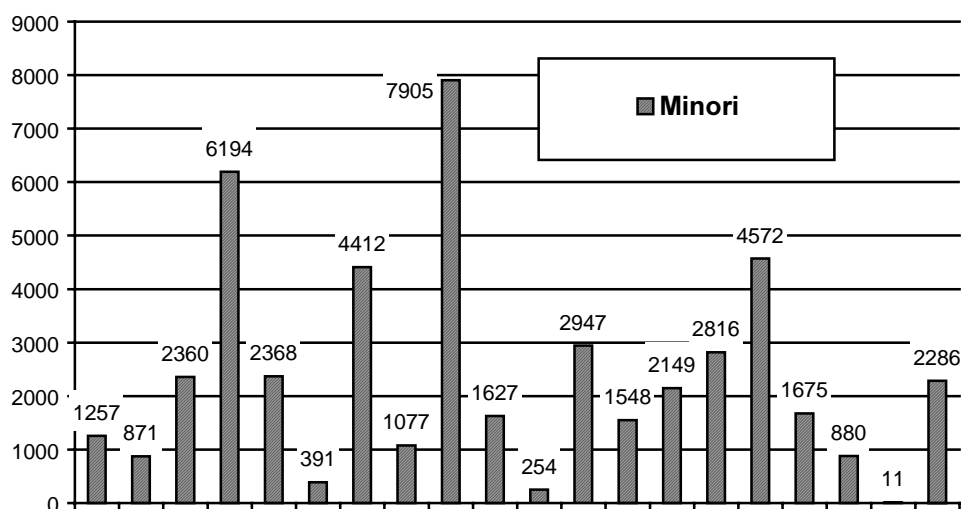
Alla voce "MISTO" è riportato il dato, di complessa estrapolazione, relativo ai gruppi di minori di cui una parte era ospite in famiglia, ed altri presso una o più strutture.

I dati relativi al 1996 non sono disponibili.

<b>TIPOLOGIA DELL'OSPITALITA'</b>	<b>Totale minori</b>
FAMIGLIE	43.578
STRUTTURE	1.950
MISTO (gruppi in cui alcuni minori sono ospitati da famiglie ed altri da strutture)	2.072
<b>TOTALE</b>	<b>47.600</b>

Il grafico seguente è indicativo del numero di minori ospitati nelle regioni.

P.C.M./D.A.S.- P.C.M./D.A.S. - Comitato tutela minori stranieri  
 Periodo 1 gennaio - 31 dicembre 1997 - Totale minori autorizzati, divisi per regione di residenza della famiglia o struttura ospitante - periodo 1 gennaio - 31 dicembre 1997



*Estratto da*

**Elaborazione dei dati relativi ai gruppi di minori stranieri extracomunitari non accompagnati, autorizzati all'ingresso in Italia dal Comitato per la tutela dei minori stranieri dal 1 maggio al 31 agosto 1998 con riferimento allo stesso periodo degli anni 1996 - 1997.**

L'analisi è stata effettuata raccogliendo ed elaborando i dati risultanti dalle autorizzazioni (nullaosta) rilasciate dal Comitato per la tutela dei minori stranieri, in relazione ad ingressi previsti nel periodo 1° maggio - 31 agosto 1998 ed effettuando il confronto con gli analoghi dati relativi allo stesso periodo degli anni 1996 - 1997.

Per quanto concerne alcune elaborazioni, non è stato possibile effettuare il raffronto con il 1996 in quanto non vi erano dati disponibili. Valga quale esempio, la distribuzione effettiva dei minori per regione, rilevabile solo a partire dal 1997 in funzione della limitazione territoriale stabilita dal Comitato, che impone al proponente (salvo particolari deroghe) di ospitare i minori presso famiglie o strutture site nella regione di appartenenza del proponente stesso. Ogni tabella o grafico è preceduta da una nota di presentazione dei dati.

Va precisato che i dati 1998 relativi al periodo in esame potranno subire lievi variazioni dovute a modifiche intercorse successivamente alla predisposizione del presente documento. I valori definitivi verranno stabiliti esclusivamente nel documento finale relativo all'intero anno 1998.

I dati riportati nella tabella e nel grafico seguenti, rappresentano il numero di minori autorizzati nel 1996, nel 1997 e nel 1998 dal Comitato per la tutela dei minori stranieri, attraverso il rilascio del nullaosta, in relazione ad ingressi tra il 1° maggio ed il 31 agosto.

Tali cifre pertanto non indicano i minori effettivamente entrati, pur se lo scostamento tra "autorizzati" ed "effettivamente entrati" può essere stimato tra l'1 ed il 3%.

Per l'anno 1996, il dato relativo ai minori bosniaci e croati è disponibile esclusivamente cumulativo sotto la voce "Ex-Jugoslavia".

Per esigenze tecniche, nel grafico si riporta il solo dato cumulativo "Ex-Jugoslavia" frutto della somma dei dati "Bosnia" e "Croazia", comunque disponibili nella tabella.

Per quanto concerne il calo di ospitalità di minori rumeni, va precisato che, nel 1996 una notevole parte dei 1851 minori è stata autorizzata per turismo effettivo, essendo, alcuni proponenti, agenzie viaggi titolari di villaggi vacanze siti nella riviera romagnola, con agenzie turistiche rumene quali controparti.

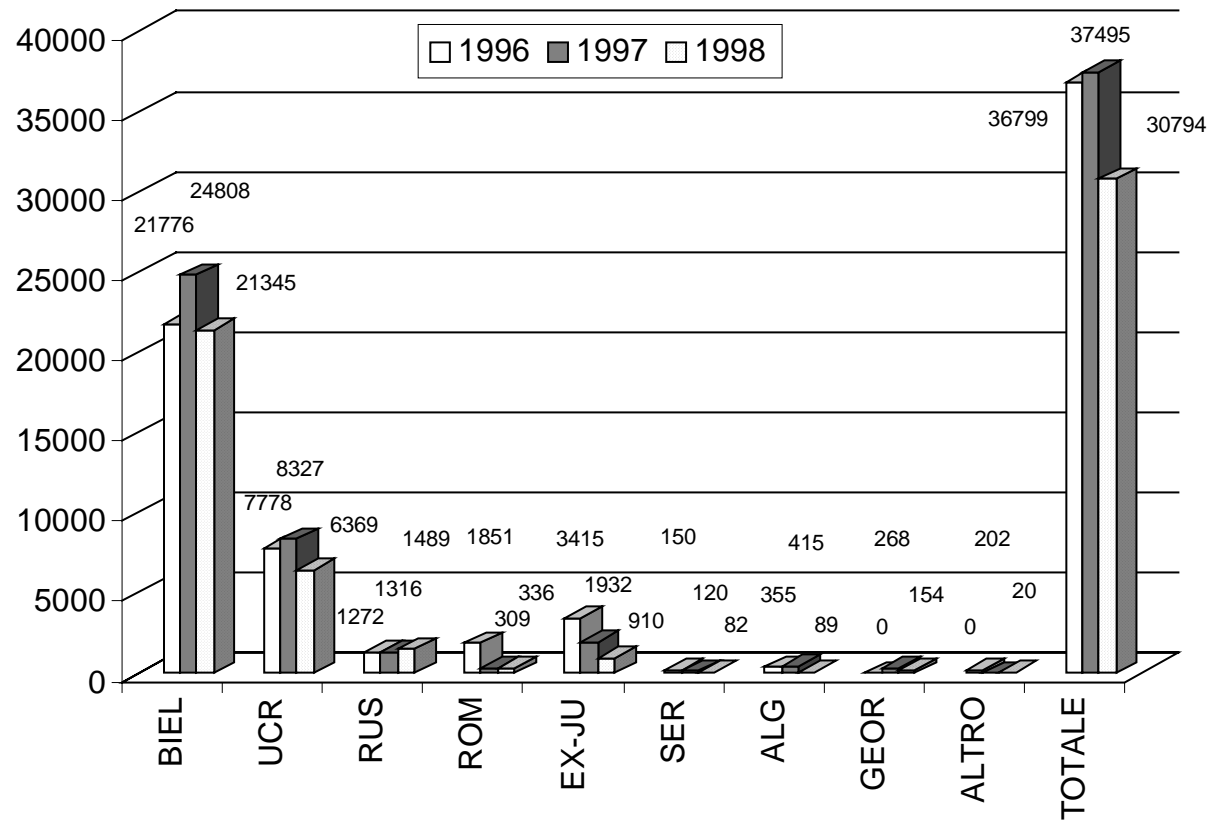
Pertanto il dato reale dei minori rumeni, ospitati per motivi solidaristici nel 1996 e 1997 e 1998, può essere considerato sostanzialmente stabile.

Il dato "ALTRO" relativo a gruppi di minori di varie nazionalità è vistosamente diminuito in quanto il Comitato, nel 1997 e nel 1998, in relazione a varie iniziative aventi particolari caratteristiche (scambi tra istituti scolastici, iniziative CEE, etc.), ha ritenuto non necessario il rilascio del nullaosta, rimettendo pertanto la valutazione dei singoli casi alle autorità competenti.

P.C.M./D.A.S. - Comitato per la tutela dei minori stranieri  
 Tabella minori autorizzati nel periodo 1° maggio - 31 agosto - anni 1996 - 1997 - 1998

NAZIONE	MINORI		
	1996	1997	1998
Bielorussia	21776	24808	21345
Ucraina	7778	8327	6369
Russia	1272	1316	1489
Ex-Jugoslavia (Bosnia e Croazia)	3415	vedi specifici dati sottoriportati	vedi specifici dati sottoriportati
Bosnia	dato non disponibile	1237	668
Croazia	dato non disponibile	695	242
Serbia	150	120	82
Romania	1851	309	336
Algeria	355	415	89
Georgia	0	268	154
ALTRO (1996 = Estonia, Albania, Palestina, Bulgaria, Moldavia, Brasile, Ungheria) ; (1998 = Polonia)	202	0	20
<b>TOTALE</b>	<b>36799</b>	<b>37495</b>	<b>30794</b>

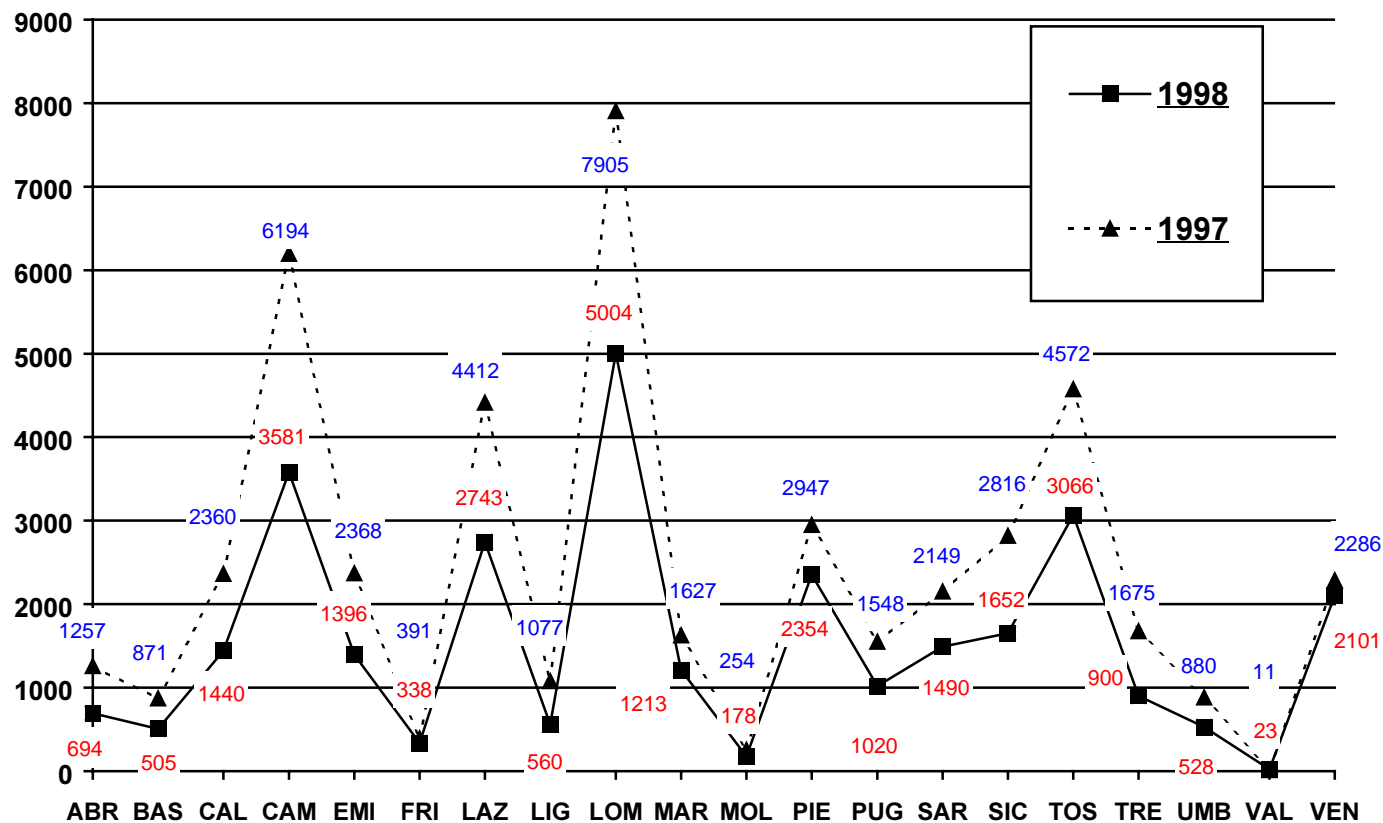
P.C.M./D.A.S. - Comitato per la tutela dei minori stranieri -  
 Grafico minori autorizzati nel periodo 1° maggio - 31 agosto - anni 1996 - 1997 - 1998



Il dato visualizzato nel seguente grafico indica il numero di minori ospitati in ciascuna regione con riferimento al periodo considerato per gli anni '97 e '98. (Dato non disponibile per il 1996).

Si rileva in maniera evidente una flessione delle ospitalità in alcune regioni.

P.C.M./D.A.S. - Comitato tutela minori stranieri - periodo 1° maggio - 31 agosto 1997 - 1998  
 Minori effettivamente ospitati nelle regioni (N.B. = sopra "valore 1997"; sotto "valore 1998")



I dati espressi nella tabella e nei grafici che seguono, fanno riferimento ai “proponenti”, ovvero quegli enti (pubblici o privati) che presentano al Comitato per la tutela dei minori stranieri, specifici progetti di ospitalità.

Le “Associazioni di volontariato” comprendono tutte quelle organizzazioni private, regolarmente costituite, aventi finalità solidaristiche.

La voce “Enti locali”, comprende Comuni (la totalità nel 1998), Province (2 nel 1997) e Regioni (1 nel 1997).

La voce “Enti religiosi” comprende Parrocchie, Caritas, Conventi, Ordini francescani, e simili.

La voce “Vari” comprende tipologie di proponenti non a sfondo solidaristico, quali associazioni sportive o culturali, agenzie di viaggi, istituti di istruzione pubblici, società, cooperative, e quant’altro non rientrante nelle altre categorie.

TIPOLOGIA PROPONENTI	1997		1998	
	Totale proponenti	Totale minori autorizzati	Totale proponenti	Totale minori autorizzati
Associazioni di volontariato	152	30651	178	26177
Enti locali (Comuni, Province, Regioni)	79	2724	42	1599
Enti religiosi (Parrocchie, Caritas, etc.)	62	3245	51	2144
Vari (ass. sportive, culturali, istituti di istruzione scolastica, agenzie viaggi, cooper., società, etc.)	9	875	14	874
<b>TOTALE</b>	<b>302</b>	<b>37495</b>	<b>285</b>	<b>30794</b>

**Luigi Fadiga, "La relazione della Commissione di studio sui problemi ordinamentali della giustizia minorile", in: *Minori Giustizia*, Franco Angeli, nuova serie n° 1, 1995, pp. 103-120**

*Con decreto ministeriale 30 marzo 1994 il Ministro di grazia e giustizia Giovanni Conso aveva istituito una apposita Commissione per i problemi ordinamentali della giustizia minorile, con il compito di elaborare entro il 30 giugno 1994 delle proposte in materia ordinamentale minorile in parallelo con le proposte ordinamentali della giustizia ordinaria che venivano elaborate da parte della Commissione per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Nella Commissione che doveva occuparsi della giustizia minorile Conso aveva chiamato a presidente Luigi Fadiga e a componenti i giudici minorili Livia Pomodoro, Graziana Calcagno, Melita Cavallo e Francesco Mazza Galanti, i docenti universitari Federico Carpi e Daniela Spirito e gli avvocati Ada Valeria Faby Ramous e Carlo Martino. La Commissione ha tenuto varie sedute ed ha svolto un ottimo lavoro, ma il successivo ministro Alfredo Biondi alla scadenza non la ha riconfermata né ha manifestato segni di attenzione per i suoi risultati.*

*Presentiamo qui, sia come notizia sia per lo stimolo che può dare al dibattito culturale, la relazione indirizzata al ministro Biondi che il presidente Luigi Fadiga ha redatto sullo stato finale dei lavori della Commissione.*

## **I. Questioni di carattere generale**

Nell'affrontare il tema assegnatole, e cioè i problemi ordinamentali della giustizia minorile, la Commissione ha dovuto risolvere una questione preliminare che non è soltanto di carattere terminologico.

È infatti necessario definire cosa si intenda per *giustizia minorile*, poiché questa espressione, largamente usata nella pratica, non trova esplicito riscontro a livello normativo.

In senso stretto, con l'espressione giustizia minorile può farsi riferimento al solo sistema dei tribunali per i minorenni. Ed allora, l'ordinamento della giustizia minorile è ancora oggi quello regolato dal r.d.l. 24 luglio 1934 n. 1404, recante "Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni", la cui parte prima, intitolata "Organizzazione giudiziaria e penitenziaria e servizi ausiliari", è rimasta sostanzialmente immutata nella sua impostazione di fondo, ripresa in modo pressoché testuale dagli artt. 49-51, 58 e 71 del vigente Ordinamento giudiziario. Essa prevedeva l'istituzione di un apposito organo specializzato di primo grado a composizione mista (art. 2), competente in materia penale (art. 9), rieducativa (art. 25) e civile (art. 32), collocato in ogni capoluogo di distretto (art. 2), con competenza territoriale su tutto il territorio della corte d'appello (art. 3), affiancato da un ufficio autonomo del pubblico ministero (art. 4).

Quale giudice di secondo grado era istituita una apposita corte di appello per i minorenni (cfr. rubrica dell'art. 5), in realtà consistente in una sezione della corte di appello denominata sezione per i minorenni (cfr. art. 58 ord. giud.), anch'essa a composizione mista di giudici professionali e di giudici esperti (art. 5). Anche limitando il tema con questo riduttivo approccio, la Commissione ha constatato la vetustà di quelle disposizioni e la complessità dei problemi che ne derivano, rilevando fra l'altro l'eccessiva centralizzazione dell'organo e la sua anomala collocazione presso le strutture dell'amministrazione penitenziaria (art. 1, ultimo comma), ora amministrazione per la giustizia minorile.

In senso più lato, tuttavia, l'espressione *giustizia minorile* comprende altre materie ed altri organi giudiziari. Infatti, nonostante quella impostazione fortemente centralizzata ed apparentemente unitaria di cui sopra si è fatto cenno, un grande numero di competenze relative ai minori è rimasta fin dall'inizio fuori dal sistema dei tribunali per i minorenni, facendo capo ad altri organi giudiziari. Le successive modifiche normative anziché ridurre

quel numero lo aumentarono. Attualmente, oltre al tribunale per i minorenni anche il giudice tutelare, il presidente del tribunale civile, il tribunale ordinario sia civile che penale, e finanche il giudice per le indagini preliminari del tribunale ordinario (cfr. art. 338 cod. proc. pen.) hanno tutti in diversa misura competenze in materia minorile. Può dunque parlarsi di giustizia minorile in senso più ampio, con riferimento cioè a quelle materie nelle quali è messo direttamente in gioco l'interesse del minore ad una serena e armoniosa maturazione nell'ambito di un sistema relazionale affettivamente ed educativamente valido. In tal caso, i problemi ordinamentali non sono soltanto di svecchiamento ma anche di collegamento, di coordinamento e di radicale redistribuzione delle competenze, in ragione delle incongruenze e delle sovrapposizioni che oggi si verificano nonostante gli sforzi della prassi giudiziaria e della giurisprudenza. La Commissione a questo riguardo ritiene emblematica la materia dell'affidamento dei figli in caso di frattura di coppia, dove attualmente si accavallano e talora si scontrano le competenze del tribunale ordinario, del tribunale per i minorenni, del giudice tutelare e del giudice dell'esecuzione.

Infine, quale che sia il significato che si voglia dare all'espressione giustizia minorile, vi è un tema collaterale che, trattando di problemi ordinamentali, non può essere eluso: il tema dei servizi. Gli interventi giudiziari in materia di minori e di conflitti intrafamiliari necessitano infatti dell'operato dei servizi, sia nella fase preparatoria della decisione che nella fase di esecuzione e di controllo. Eppure, le modalità di reciproco raccordo fra il giudice ed i servizi non sono mai state oggetto della dovuta attenzione da parte del legislatore. Così la legge n. 184/1983 sull'adozione e l'affidamento fa generico riferimento a un imprecisato "servizio locale", senza peraltro definirne il ruolo; e l'art. 23 lettera c) del d.p.r. n. 616/1977 non sembra neppure ricomprendere il tribunale civile ordinario fra gli organi le cui decisioni possono essere oggetto di intervento da parte dei servizi.

La Commissione, tutto ciò considerato, ha ritenuto di optare per il concetto più ampio di giustizia minorile, comprensivo cioè di materie e di interventi oggi estranei alle competenze del tribunale per i minorenni ma pur sempre strettamente collegate alle problematiche dell'età evolutiva e delle relazioni intrafamiliari. Essa è consapevole che a tale scelta consegue una ben maggiore gravosità di impegno, che per di più contrasta con la ristrettezza del tempo disponibile. Ma ha la consapevolezza che una scelta diversa si sarebbe risolta in una sostanziale elusione del mandato di cui l'ha onorata il Ministro Guardasigilli, stante l'odierna frammentazione e sovrapposizione delle competenze e l'esigenza ormai pressante di disegnare un sistema di interventi giudiziari nel settore dei minori e della famiglia che si caratterizzi per l'organicità e la reale specializzazione.

## **2. Il giudice di prima istanza**

### *2. 1. Il tribunale*

Conseguentemente alla premessa, l'idea di accorpare in un unico organo specializzato tutta la materia relativa al minori ivi compreso il loro affidamento in caso di separazione o divorzio ha trovato nella Commissione un consenso nettamente maggioritario. E' stata infatti valutata molto positivamente la prospettiva di unificare in capo ad un solo organismo specializzato una serie di competenze ora troppo frammentata. Più in particolare, si è constatata l'esigenza di garantire l'unitarietà dell'intervento giudiziario nei confronti dell'intero nucleo familiare nei casi di disgregazione della coppia genitoriale, e si è inoltre rilevato che non trova giustificazione alcuna l'attuale diversità di competenze per l'affidamento dei figli nelle ipotesi di separazione di coppia coniugata e di cessazione della convivenza di fatto.



Si è osservato all'unanimità che l'attuale distribuzione fra tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e giudice tutelare non risponde a criteri sistematici ragionevoli, e neppure ad esigenze di specializzazione percepite ormai come ineludibili.

Il nuovo organo giudiziario potrebbe denominarsi *tribunale per gli affari familiari* sull'esempio francese del nuovo *juge aux affaires familiales*, oppure anche *tribunale per i minorenni e per la famiglia*.

Dovrebbe essere a composizione mista di giudici professionali e di giudici esperti, per assicurare la specializzazione e per stimolare la sensibilità del nuovo giudice ai problemi metagiuridici sottesi alla materia familiare. Dovrebbe utilizzare nuove norme processuali, nelle quali andrebbero fortemente ampliate le garanzie della difesa. Infatti, a giudizio unanime della commissione l'attuale procedimento, regolato dallo scarno art. 336 cod. civ. e dalle norme sulla giurisdizione volontaria, appare ormai del tutto inadeguato e superato.

Oltre alla materia civile il nuovo organo dovrebbe mantenere tutte le attuali competenze penali del tribunale per i minorenni, relative ai reati commessi da minori degli anni diciotto. L'unitarietà delle funzioni civili e penali in capo allo stesso giudice, tradizionale del nostro ordinamento minorile, è sempre stata considerata una preziosa fonte di arricchimento professionale e personale del giudice dei minori. Essa infatti permette di operare in sede civile conoscendo gli effetti delle carenze educative ed affettive subite dal minore nella prima infanzia, e in sede penale conoscendo le cause che molto spesso sono alla base della condotta deviante degli adolescenti e della delinquenza minorile. Quella scelta è stata inoltre ribadita assai di recente dal legislatore nel nuovo processo penale per i minorenni, tanto che l'art. 2 del d. lgs. 28 luglio 1989 n. 272 espressamente stabilisce che "l'assegnazione degli affari è disposta in modo da favorire la diretta esperienza di ciascun giudice nelle diverse attribuzioni della funzione di giudice minorile".

Le competenze penali del nuovo organo non dovrebbero tuttavia essere ampliate ai reati commessi da maggiorenni in danno di minori e di altri soggetti deboli della famiglia, come pure taluno in altra sede aveva autorevolmente proposto. Su questo punto la Commissione è stata unanime, reputando un eccessivo appesantimento attribuire tali competenze al nuovo organo.

Anche unanime è la Commissione sull'opportunità di abrogare espressamente l'anacronistico art. 1 del r.d.l. 20 luglio 1934 n. 1404, secondo il quale fra l'altro (comma 4) "*nell'edificio o in uno degli edifici destinati a istituto di osservazione od in un altro apposito, funzionano il tribunale per i minorenni e la sezione di corte d'appello per i minorenni nonché l'ufficio di procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni*". Più in generale, la Commissione ritiene che il servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari minorili (e, a maggior ragione, quelli del nuovo organo) non debbano più far capo ai centri per la giustizia minorile, ma debbano seguire la normativa generale degli altri uffici giudiziari, facendo venire meno una separatezza di gestione che non ha più ragion d'essere.

La Commissione non nasconde i problemi connessi alla *localizzazione del nuovo organo*. Infatti, l'esigenza di assicurare e mantenere una specializzazione effettiva e non soltanto formale rende necessario ipotizzare sedi non troppo piccole, dove l'episodicità dei casi potrebbe rendere ingiustificata o inutile la presenza del giudice specializzato. Questo problema si porrebbe certamente, a giudizio della Commissione, se vi fosse piena coincidenza del nuovo organo con le odierne sedi dei tribunali ordinari. Sarà dunque necessario un attento studio dei bacini di utenza, per eliminare l'attuale concentrazione senza cadere nell'eccesso opposto. Le scelte a suo tempo effettuate dalla legge n. 354/1975 circa la collocazione del magistrato di sorveglianza potrebbero costituire una buona ipotesi di lavoro.

Il consenso della Commissione all'istituzione di un *tribunale per gli affari familiari* non è stato tuttavia unanime. Infatti da parte dei rappresentanti della componente forense sono stati espressi a questo proposito timori e riserve. In particolare, si teme che le garanzie processuali

e i diritti della difesa propri dei procedimenti davanti ai tribunali ordinari possano essere compromessi davanti al nuovo organismo, perché composto anche da giudici non giuristi e portato a privilegiare l'interesse del minore. Nessuno degli altri membri della Commissione ha condiviso questi timori. Si è replicato infatti che il nuovo organo giudiziario dovrebbe avvalersi di una procedura completamente nuova, estremamente attenta ai diritti della difesa, e che la preminenza dell'interesse del minore, là dove è prevista dalle leggi, è conseguente ad una scelta che discende dalle stesse convenzioni internazionali cui l'Italia aderisce.

Per eliminare ogni timore, tuttavia, la Commissione si è soffermata a lungo sulla *composizione dell'organo*, ipotizzando un collegio a maggioranza togata (due togati e un onorario) per gli affari di separazione e divorzio e più in generale per quelli con maggiore connotazione tecnico-giuridica, e un collegio a maggioranza laica (un togato e due onorari) per le materie civili maggiormente caratterizzate da esigenze di protezione del minore. L'attuale collegio a quattro (due togati e due onorari) potrebbe essere mantenuto per il dibattimento penale e per i giudizi civili di opposizione alla dichiarazione di adattabilità, in considerazione della loro complessità tecnica. Per evitare in sede civile le difficoltà conseguenti al numero pari dei giudici componenti il collegio e alle possibili situazioni di stallo, dovrebbe essere previsto un apposito meccanismo (ad esempio, prevalenza del voto del presidente). Una scelta chiara appare indispensabile, considerata la pendenza di un nuovo giudizio di costituzionalità dell'art. 2 del r.d.l. 1934 n. 1404, giudizio promosso con ordinanza 22 aprile 1994 del Tribunale per i minorenni di Trento. Anche una *proposta alternativa* è stata esaminata dalla Commissione. Essa prevede di lasciare al tribunale ordinario le attuali competenze in materia di separazione e divorzio e di affidamento di minori, raggruppandole però in un'apposita *sezione per gli affari di famiglia*, da istituirsi sul modello della sezione lavoro. Essa dovrebbe trattare in via esclusiva le materie di competenza, e dovrebbe essere composta da giudici specializzati (e, secondo la maggioranza della Commissione, anche da giudici onorari esperti). Sarebbe tuttavia necessario in tal caso definire con maggiore chiarezza a livello normativo il confine delle competenze fra giudice ordinario e giudice dei minori sulla revisione degli affidamenti disposti in sede di separazione o divorzio, per evitare le attuali sovrapposizioni di competenza.

La Commissione ritiene che la scelta fra le due ipotesi di fondo non sia meramente tecnica ma assuma valenze di carattere più generale e di politica giudiziaria. Ha pertanto ritenuto di formulare la seguente duplice previsione, lasciando doverosamente ad altre sedi la scelta definitiva:

#### *Ipotesi A:*

1. Prevedere l'istituzione di un apposito organo giudiziario specializzato, denominato tribunale per i minorenni e per la famiglia, oppure tribunale per gli affari di famiglia, che raggruppi tutte le attuali competenze penali e civili del tribunale per i minorenni nonché le competenze in materia di separazione e divorzio ora facenti capo al tribunale civile ordinario.
2. Prevedere che il nuovo organo abbia sede in ogni capoluogo di provincia o di raggruppamento di province.
3. Prevedere che il nuovo organo abbia composizione mista di giudici professionali e di giudici esperti, e che giudichi con collegi a composizione diversificata (due togati ed un esperto; un togato e due esperti; due togati e due esperti) a seconda della materia oggetto della decisione, come precisato più oltre.
4. Prevedere altresì le riforme ordinamentali di cui oltre concernenti il giudice tutelare, le sezioni per i minori delle corti di appello, le procure, ecc.

#### *Ipotesi B:*

1. Prevedere che presso i tribunali ordinari venga istituita un'apposita sezione specializzata per gli affari di famiglia (oppure sezione specializzata per il diritto di famiglia e delle persone) con competenza esclusiva in materia di separazione e divorzio e nelle altre questioni di diritto di famiglia e delle persone ora di competenza dei tribunali civili ordinari.
2. Prevedere che la sezione di cui al punto n. 1 abbia composizione mista con maggioranza togata (due togati ed un onorario).
3. Parallelamente, prevedere per gli attuali tribunali per i minorenni una ubicazione più diffusa sul territorio, nonché le altre modificazioni e riforme di cui oltre.
4. Come al punto 4 dell'ipotesi A.

## 2.2. Il giudice tutelare

Questo organo, sulla cui grande utilità potenziale la Commissione è stata unanime, soffre attualmente di una eccessiva frammentazione, distribuito com'è a livello di mandamento. Ne consegue, fatta eccezione per le grandi sedi, e neppure per tutte una completa mancanza di specializzazione e molto spesso una vera impreparazione ai delicati compiti specifici, che finiscono per rimanere sommersi dalla mole degli affari giudiziari ordinari.

La Commissione ha valutato attentamente l'ipotesi (prevista da alcuni progetti di riforma) di inserire il giudice tutelare nel tribunale per i minorenni e, pur dando atto dei vantaggi di tale soluzione, ha ritenuto che siano maggiori gli svantaggi: primo fra tutti una minore accessibilità del giudice tutelare, che invece deve rimanere un giudice fortemente decentrato.

La Commissione propone quindi due correttivi che considera idonei alla rivitalizzazione di quell'organo, vale a dire:

- a) la concentrazione delle sedi presso le preture circondariali, e
- b) la istituzione presso ciascuna sede di un congruo numero di giudici tutelari onorari che coadiuvino il giudice tutelare togato.

I giudici tutelari onorari dovrebbero avere gli stessi requisiti dei giudici onorari presso il tribunale per i minorenni (sui quali, vedi oltre), nettamente distinti dai vicepretori onorari, e caratterizzati da una forte specializzazione nelle materie attinenti l'età evolutiva. Si ritiene altresì necessario che i magistrati togati destinati alle funzioni di giudice tutelare siano scelti in ragione della loro preparazione specifica e siano individuati tabellarmente.

Per quanto riguarda le competenze, quelle attuali dovrebbero essere ampliate con l'attribuzione di molte competenze *minori* dell'odierno tribunale per i minorenni, come ad esempio l'autorizzazione al matrimonio (art. 84 cod. civ.), il cambiamento del cognome (art. 262 cod. civ.), ecc.

Non si è ritenuto invece di attribuire al giudice tutelare la competenza generale in materia di esecuzioni, per le ragioni che si diranno oltre.

## 3. Il giudice di appello e la cassazione

Unanime è stata la valutazione critica sull'attuale funzionamento delle sezioni specializzate per i minorenni presso le corti di appello. Si è rilevato infatti che in molte sedi la frequente rotazione dei magistrati addetti, la loro assegnazione agli affari minorili effettuata in via non esclusiva, la scarsa utilizzazione dei consiglieri onorari, la costituzione di collegi separati per gli affari civili e gli affari penali, costituiscono altrettante cause di mancata specializzazione dell'organo. D'altra parte, non basta a favorire la specializzazione l'attuale art. 4 del d. lgv. 28

luglio 1989 n. 272 (norme di attuazione del d.p.r. 22 settembre 1988 n. 448), sia perché dettato con riferimento al processo penale minorile, sia perché formulato in maniera troppo generica e non cogente.

La Commissione ritiene che un efficace rimedio per tale insoddisfacente situazione possa essere la costituzione presso la Corte d'Appello di un'apposita *Sezione specializzata di appello per gli affari di famiglia e dei minori*, cui attribuire competenza non soltanto sugli appelli dal tribunale per i minorenni e per la famiglia, ma anche dalla Sezione del tribunale ordinario in materia di separazione e divorzio e in ogni altro affare relativo al diritto dei minori e della famiglia. La Sezione dovrebbe avere composizione semplificata rispetto a quella dell'odierna sezione per i minorenni, che è di cinque giudici (tre togati e due onorari) ed appare pletorica e non più giustificata. Un collegio a tre (un togato e due onorari, o due togati e un onorario) pare alla Commissione soluzione preferibile.

Inoltre, la Commissione considera indispensabile che anche presso la procura generale della corte di appello la materia dei minori (sia penale che civile) e della famiglia sia trattata da magistrati specializzati, predeterminati con motivata indicazione tabellare (vedi paragrafo seguente).

È stata infine valutata favorevolmente l'ipotesi che presso la Suprema Corte di Cassazione sia istituita - come già per la materia del lavoro - una apposita sezione per i procedimenti in materia di famiglia e di minori.

#### **4. Il pubblico ministero**

Fin dalla sua istituzione, il tribunale per i minorenni ha sempre avuto un proprio ufficio del pubblico ministero (cfr. art. 4 r.d.l. 20 luglio 1934 n. 1404). L'esigenza di autonomia e di specializzazione è stata rettamente percepita dal legislatore non soltanto nei confronti dell'organo giudicante, ma altresì nei confronti di quello requirente.

La Commissione considera questa scelta ancora valida, ed anzi meritevole di ulteriore ampliamento e potenziamento, quanto meno sotto l'aspetto della specializzazione. È stata infatti sottolineata l'esigenza che anche in grado di appello, presso le Procure generali della Repubblica, la materia minorile e familiare sia trattata da magistrati dotati di preparazione specifica. Si propone pertanto che in ogni procura generale presso la corte di appello siano designati tabellarmente uno o più sostituti addetti al settore, da scegliersi con i criteri della specializzazione e della preparazione specifica.

Inoltre si propone che negli uffici di procura presso i tribunali per i minorenni vengano nominati dei sostituti onorari, da scegliersi con i criteri ed i requisiti dei magistrati minorili onorari (vedasi il relativo paragrafo). Ad essi dovrebbero affidarsi nella materia civile quelle attribuzioni e quei compiti che oggi per varie ragioni non sempre i magistrati togati del pubblico ministero riescono a svolgere. Più in particolare, i sostituti procuratori onorari potrebbero dare impulso alla legittimazione processuale del pubblico ministero nella materia civile, tenere i collegamenti con i servizi dell'ente locale e svolgere quel ruolo di promozione dei diritti del minore che attualmente viene spesso svolto dalla magistratura giudicante, non senza confusione di ruoli e comprensione del principio *ne procedat iudex ex officio*.

La proposta è indubbiamente ricca di implicazioni positive: sembra però a chi scrive che essa debba tenere conto delle proposte di istituzione di un pubblico tutore. La Commissione dovrebbe pertanto approfondire questo aspetto, con particolare riguardo alla individuazione dei soggetti legittimati ad agire in nome e per conto del minore o comunque a sua protezione.

#### **5. I magistrati minorili**

Su questo tema la Commissione si è soffermata a lungo, in considerazione della sua rilevanza e della necessità di un aggiornamento delle vecchie norme della legge minorile, delle quali peraltro si è riconosciuta la perdurante validità di fondo. E' stata ribadita infatti l'importanza e la non sostituibilità dell'apporto dato dai giudici onorari all'evoluzione della giustizia minorile italiana, e si sono anzi individuati ulteriori spazi per l'intervento della magistratura onoraria nella materia della famiglia e dei minori. La Commissione infatti, come si è detto, propone l'inserimento di giudici onorari presso il giudice tutelare e presso il magistrato di sorveglianza minorile, nonché la creazione di sostituti procuratori onorari presso le procure per i minorenni, con i compiti e le attribuzioni precisate sotto le rispettive voci. Anche per questo, alla *denominazione* attuale (giudici onorari, consiglieri onorari, componenti privati) sembra preferibile quella di magistrati onorari, dovendosi inoltre tenere conto della legge 21 novembre 1991 n. 374 sull'istituzione del giudice di pace.

Quest'ultima normativa è stata tenuta presente dalla Commissione anche per altri aspetti di carattere generale dai quali non vi era ragione di discostarsi: primo fra tutti quello della *durata dell'incarico*, che si propone in quattro anni rinnovabili una sola volta, in conformità del principio stabilito dall'art. 7 legge citata.

L'attuale regime, disciplinato dalla circolare 1° febbraio 1992 n. 1710 del Consiglio superiore della magistratura, consente infatti permanenze ultradecennali, che la Commissione non ritiene positive perché limitano fortemente le possibilità di ricambio e favoriscono la creazione di anomale *carriere parallele*. Naturalmente i magistrati onorari addetti alla giustizia dei minori e della famiglia appartengono all'ordine giudiziario, così come i giudici di pace (cfr. legge cit., art. 1, comma 2), e ad essi sono applicabili le stesse cause di incompatibilità.

Anche sulla *procedura per la nomina* la Commissione ha ritenuto di dover formulare ipotesi innovative che tengano conto della legge n.394 del 1991. Infatti l'attuale sistema è stato oggetto di critiche siccome attributivo di un eccessivo potere ai capi degli uffici. Dopo approfondita discussione, la Commissione si è orientata a maggioranza per il sistema di nomina previsto dall'art. 4 della legge citata (deliberazione del Consiglio superiore della magistratura su proposta formulata dal Consiglio giudiziario territorialmente competente). Non sembra da conservare il parere obbligatorio del Ministero di grazia e giustizia, del tutto anomalo in una procedura diretta alla nomina di magistrati.

Per quanto concerne i *requisiti per la nomina*, la Commissione unanime reputa che essi debbano essere i seguenti:

*età*: non inferiore a 30 e non superiore al 65 anni al momento della nomina;

*titolo di studio*: laurea o diploma universitario in discipline attinenti alle problematiche minorili e della famiglia quali psicologia, pedagogia, sociologia, neuropsichiatria infantile, criminologia, antropologia, pediatria;

*esperienza*: avere concretamente operato in attività a favore dei minori per almeno tre anni ed essere particolarmente esperti o cultori della materia.

Molto opportunamente l'art. 6 legge 21 novembre 1991 n. 374 detta norme per assicurare la formazione dei giudici di pace. La Commissione ritiene che anche per i magistrati onorari dei minori e della famiglia sia necessario prevedere momenti di *formazione*.

Infatti, pur trattandosi per definizione di esperti, è indispensabile che essi vengano preparati ad agire nel contesto giudiziario e nel ruolo di magistrati giudicanti o requirenti, ruolo e contesto che è a loro inizialmente del tutto estraneo.

Per ogni altro problema (es.: *incompatibilità, decadenza, indennità*, ecc.) la Commissione ritiene che si debba fare riferimento alla disciplina dettata dagli artt. 1-11 della legge sul giudice di pace, assunta come normativa generale sulla magistratura onoraria.

## 6. Il procedimento civile

Le norme processuali che regolano attualmente i procedimenti in materia di potestà genitoriale, contenute nell'art. 336 cod. civ. e negli artt. 737 e segg. cod. proc. civ., sono state giudicate da tutti i componenti della Commissione come inadeguate e insufficienti a garantire i diritti delle parti. Infatti, pur trattandosi di procedimenti di volontaria giurisdizione, essi sono molto spesso caratterizzati da una forte conflittualità fra gli interessati ed hanno quindi connotazioni contenziose che richiedono spazi più ampi per il contraddittorio e garanzie maggiori per i diritti della difesa. Deve quindi essere affermato il principio che le parti ed il minore hanno sempre diritto ad essere adeguatamente difesi, dovendosi stabilire con legge le concrete modalità che assicurino la difesa tecnica dei non abbienti e - in ogni caso - dei minori. A differenza infatti di quanto accade per il procedimento penale, dove la recente legge 30 luglio 1990 n. 217 ha efficacemente disciplinato il patrocinio a spese dello Stato per l'imputato minorenni, il procedimento civile minorile non gode ancora di una normativa adeguata.

Il maggiore spazio per la difesa tecnica deve avvenire senza pregiudizio per i diritti del minore, al quale anzi deve essere riconosciuto in maggior misura il diritto di essere autonomamente rappresentato e personalmente sentito nel processo, in conformità con quanto prevede l'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Ad avviso della Commissione, va prevista come obbligatoria l'audizione del minore a partire dall'età di dodici anni, a meno che il giudice con provvedimento motivato non la ritenga pregiudizievole o ininfluenza. La nomina di un curatore deve poi diventare un'ipotesi non marginale com'è attualmente.

Secondo lo schema accolto dalla Commissione, il procedimento di giurisdizione volontaria si svolge in Camera di Consiglio ed è introdotto con ricorso, depositato in cancelleria e notificato agli eventuali interessati con il decreto di comparizione. La legittimazione delle parti e del pubblico ministero dovrà essere regolata dalla legge. Nell'istruzione il tribunale si avvale di poteri d'impulso officioso, nel rispetto del diritto di difesa e dei principi del contraddittorio.

Il tribunale è competente a pronunciarsi sia sull'affidamento dei minori, sia sugli aspetti patrimoniali che concernono il loro mantenimento. Tutti gli atti della procedura sono ostensibili alle parti, a meno che nell'esclusivo interesse del minore, con provvedimento motivato, il tribunale abbia diversamente disposto per un tempo determinato e con riferimento ad atti specificamente indicati. Le parti si avvalgono dei mezzi di prova consentiti dalla legge. Chiusa l'istruttoria, le parti svolgono le loro difese oralmente. Può essere autorizzato il deposito di memorie scritte. La decisione è presa con decreto motivato, salvo diversa previsione di legge. Contro il decreto è proponibile reclamo alla Corte di Appello sezione specializzata per gli affari di famiglia e dei minori (vedi sopra) entro quindici giorni dalla notificazione, che è effettuata d'ufficio.

In caso di urgenza il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato adotta i provvedimenti provvisori atti ad evitare gravi pregiudizi personali o patrimoniali per il minore. Il provvedimento è adottato in contraddittorio. In caso di eccezionale urgenza il giudice provvede senza sentire gli interessati specificando i motivi dell'urgenza e fissando con lo stesso decreto l'udienza di comparizione davanti a sé entro il termine non superiore a dieci giorni se vi è stato allontanamento del minore, e non superiore a trenta giorni in tutti gli altri casi. All'udienza, il giudice con ordinanza modifica o revoca i provvedimenti emanati con decreto. Contro l'ordinanza è ammesso reclamo alla corte di appello, che provvede in camera di consiglio. La Commissione ha valutato l'ipotesi di attribuire al giudice tutelare l'esecuzione dei provvedimenti del tribunale. È tuttavia largamente prevalsa l'idea di prevedere un giudice dell'esecuzione civile presso lo stesso tribunale che ha emesso il provvedimento, siccome più adatto per la conoscenza del caso a dettare i provvedimenti opportuni. Per di più, la necessità

di eseguire anche provvedimenti provvisori sconsiglia di separare il giudice dell'esecuzione dal giudice che ha proceduto o che procede nel merito.

## 7. Il "civile rafforzato"

Gli interventi sui minori a rischio in età adolescenziale o preadolescenziale sono da sempre il banco di prova di ogni sistema di giustizia minorile che voglia interrogarsi sulla sua reale capacità di prevenzione, protezione e recupero delle devianze giovanili. La scelta del legislatore del 1934 e del 1956 è stata caratterizzata in questo settore da un approccio di tipo parapenale, con evidenti connotazioni di controllo sociale rafforzato e con assenza di adeguate garanzie per la libertà personale. Ne è derivato un sistema (la c.d. rieducazione) che da tempo costituisce un ramo secco dell'ordinamento, restando peraltro senza risposta alcuna i problemi dei minori a rischio di devianza.

La Commissione non ha potuto concludere i suoi lavori su questo delicato aspetto, che avrebbe richiesto ulteriore approfondimento tecnico ed operativo, anche attraverso l'audizione di esperti degli Enti locali. Sono stati tuttavia fissati alcuni punti e individuate alcune linee di lavoro.

In particolare, sebbene il d.p.r. n. 448/1988 non lasci dubbi sulla volontà del legislatore di considerare superata l'anacronistica vigenza delle c.d. misure rieducative, la Commissione ritiene opportuno un intervento legislativo che dichiari espressamente abolita la competenza amministrativa del tribunale per i minorenni ed abroga tutte le disposizioni del r.d.l. n. 1404/1934 e del r.d. n. 1579/1934 che a quelle misure facciano riferimento. Tutto ciò in conformità delle più recenti tendenze di politica criminale e in armonia con i principi contenuti nelle "Regole minime per l'amministrazione della Giustizia minorile" (c.d. "Regole di Pechino") approvate dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 29 novembre 1985, nonché con la Raccomandazione n. R(87)20 del Consiglio d'Europa sulle "Reazioni sociali alla delinquenza minorile".

La condotta irregolare del minore che non si estrinseca in violazione della legge penale non deve infatti ricevere risposte di tipo parapenale, ma quando è il caso può invece trovare più idonea ed efficace risposta in interventi civili che prevedano un sostegno e un aiuto educativo al minore e alla famiglia, l'intervento di servizi qualificati e capaci di trattare i problemi dell'adolescenza, la imposizione al minore di prescrizioni di comportamento, la nomina di un tutore in caso di incapacità educativa grave dei genitori.

La Commissione tuttavia non si è nascosta le esigenze di controllo sociale poste dalle condotte che destano maggiore allarme e reclamano un intervento giudiziario, come è per i casi di gravi reati commessi da minori non imputabili per difetto di età. A tal riguardo si è proposto che l'intervento penale debba essere rivolto in primo luogo verso gli esercenti la potestà parentale, ove sia accertato che essi abbiano determinato il minore al reato o che vi abbiano dato causa con il loro mancato controllo. Si è proposta inoltre la introduzione di misure civili anche coattive (allontanamento dall'ambito familiare, obbligo di istruzione scolastica, collocamento presso comunità di accoglienza), e si è discusso se mantenere nel diritto minorile il concetto di pericolosità sociale ed il sistema del *doppio binario*, eventualmente introducendo un limite di età per l'applicabilità delle misure di sicurezza ai minori.

Ciò detto, si sottolinea nuovamente che la materia, per la sua complessità e delicatezza, avrebbe richiesto maggiore disponibilità di tempo, e che la Commissione non ha potuto approfondirla come avrebbe desiderato.



## 8. Interventi penali

### 8.1. *Diritto penale sostanziale*

Lo schema di delega legislativa per l'emanazione di un nuovo codice penale predisposto dalla apposita Commissione istituita nel 1988 non sembra dedicare sufficiente attenzione alla specificità del minore autore di reato e all'esigenza di prevedere risposte sanzionatorie specifiche.

Questa specificità e questa esigenza sono invece diventate ineludibili dopo la sentenza 27-28 aprile 1994 n. 168 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 17 e 22 del codice penale "nella parte in cui non escludono l'applicazione della pena dell'ergastolo al minore imputabile". La decisione della Corte apre spiragli interpretativi che vanno molto al di là del solo ergastolo ed investono tutto il sistema sanzionatorio minorile, ora assolutamente identico fra minori e adulti (è differenziato solo per le misure cautelari previste dal nuovo processo minorile, che però non sono sanzioni).

I giudici costituzionali infatti hanno ritenuto illegittima la previsione del codice per il fatto stesso che si trattava di una previsione indifferenziata, valida cioè sia per adulti che per minorenni. La sentenza sottolinea che l'art. 31 della Costituzione "prevede una speciale protezione dell'infanzia e della gioventù e favorisce gli istituti necessari a tale scopo". Ne consegue per la Corte che l'art. 27 (secondo il quale le pene devono tendere alla rieducazione del condannato) deve essere letto ed interpretato nel senso che "nei confronti di un soggetto ancora in formazione e alla ricerca della propria identità la pena deve avere *una connotazione educativa più che rieducativa*, in funzione del suo inserimento maturo nel consorzio sociale. Tutto questo perché "la particolare condizione minorile esige di diversificare il più possibile il trattamento del minore dalla disciplina punitiva generale".

Sino ad ora si è tradizionalmente sostenuto che il sistema penale minorile trovava sufficiente differenziazione in alcuni peculiari istituti che attenuano la durata della sanzione (come la diminuzione dell'età prevista dall'art. 98 comma 1 cod. pen.) o che ampliano per il minore le possibilità di accesso ai vari benefici previsti per gli adulti. Per la Corte tutto ciò non basta: è la qualità stessa della sanzione, non la sola quantità, che deve distinguere la pena minorile da quella ordinaria.

La riforma del codice penale deve dunque tenere conto di indicazioni così chiare ed autorevoli, e prevedere un apposito sistema di sanzioni minorili, dove il carcere sia veramente ridotto alle ipotesi estreme. Riparazione del danno e mediazione offensore/vittima; lavoro a profitto della comunità; programmi di azione educativa intensiva sono da tempo suggeriti da molti documenti internazionali. Fra questi, le già citate "Regole Minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile" note anche come "Regole di Pechino", che la Corte ha voluto richiamare in modo esplicito nella motivazione della sentenza, e la Raccomandazione n. R(87)20 del Consiglio d'Europa su "Le reazioni sociali alla delinquenza minorile".

Anche di questi temi la Commissione non ha potuto occuparsi in modo adeguato, ma considera doveroso sottolinearne la rilevanza e l'urgenza.

### 8.2. *Diritto penale processuale*

L'entrata in vigore del nuovo processo penale per i minorenni è assai recente, per cui non sussistono sotto questo profilo esigenze di rinnovamento. Tuttavia la Commissione ha individuato alcuni aspetti che l'esperienza di questi anni suggerisce di migliorare. Essi

riguardano principalmente l'art. 32 del d.p.r. n. 448/1988, vale a dire l'udienza preliminare. Si è infatti constatato che i riti alternativi hanno scarsissima applicazione nei procedimenti con imputati minorenni.

Pare quindi alla Commissione che nel processo penale minorile sarebbe preferibile abolire il rito abbreviato, e attribuire invece al giudice dell'udienza preliminare la possibilità di comminare anche pene detentive brevi. Ne deriverebbe il vantaggio di risposte giudiziarie molto sollecite per i reati di media entità, che sono quelli più frequentemente commessi dai minori, e quindi la possibilità di interventi rapidi e snelli. Il giudice per l'udienza preliminare minorile già ora, a differenza del giudice per l'udienza preliminare ordinario, può irrogare pene pecuniarie e sanzioni sostitutive, e per di più è organo collegiale e non monocratico. Il limite massimo della pena detentiva irrogabile dal giudice per l'udienza preliminare minorile potrebbe essere contenuto ai casi di sospensione condizionale. All'art. 32 del d.p.r. n. 448/1988 dovrebbe quindi aggiungersi un comma 2 bis, così formulato: "*Se la prova è evidente, il giudice, su richiesta del P.M., sentite le parti, può altresì condannare a pena che non deve essere eseguita*". L'opposizione al tribunale potrebbe essere abolita, e la sentenza dovrebbe essere impugnabile con i mezzi ordinari.

Qualche ritocco sarebbe utile anche nelle misure cautelari, come la previsione che il giudice, nel condannare a sanzione sostitutiva possa modificare il regime della misura cautelare in corso, applicando - se ne ricorrono i presupposti - la semidetenzione e la libertà controllata sotto forma di misura cautelare.

### 8.3. *Ordinamento penitenziario*

Sono passati ormai diciannove anni dall'entrata in vigore dell'art.79 della legge 26 luglio 1975 n. 354, il quale stabilisce che "fino a quando non sarà provveduto con apposita legge" le norme dell'ordinamento penitenziario per gli adulti si applicano anche nei confronti dei minori degli anni diciotto sottoposti a misure penali. Già la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 125 del 25 marzo 1992 che dichiarava inammissibile una questione di incostituzionalità sollevata dal tribunale per i minorenni di Genova, richiamando la propria giurisprudenza in materia (sentenze nn. 222/1983, 46/1978 e 206/1987), ha avuto modo di rivolgere un severo monito al legislatore per la sua inadempienza e per il lungo ritardo, ed ha posto in guardia dal rischio di un vuoto legislativo in caso di pronuncia caducatoria, che sembra aver dato per probabile nell'ipotesi di nuove eccezioni.

La Commissione non ha potuto quindi ignorare questo problema, e ha iniziato ad affrontarlo individuando una serie di principi-base articolati su cinque aspetti: 1) le sanzioni non detentive; 2) il carcere minorile; 3) le misure alternative alla detenzione; 4) le strutture di supporto; 5) il giudice.

Si è ribadita l'esigenza di un sistema sanzionatorio specifico per i minori, in cui sia prevista una tipologia di sanzioni articolata su sanzioni a contenuto negativo ("non andare", "non fare", detenzione di fine settimana, ecc.); sanzioni volte a realizzare una riparazione diretta (ripristino, risarcimento in forma specifica, ecc.); sanzioni volte a realizzare una riparazione sociale indiretta (prestazioni di pubblica utilità); sanzioni aventi ad oggetto prestazioni di utilità sociale in senso stretto. Si è convenuto sull'opportunità di introdurre per questo tipo di sanzioni la possibilità di esecuzione immediata rendendo esecutiva la sentenza di primo grado nonostante gravame.

Si è ritenuto che il carcere minorile debba garantire il principio della territorialità nell'esecuzione della pena e la diversificazione delle strutture da quelle degli adulti e dei giovani adulti, valorizzando in chiave trattamentale le attività all'esterno, prevedendo la compresenza delle necessarie figure educative, potenziando le attività e i percorsi formativi.

La Commissione inoltre considera opportuno estendere la partecipazione della componente onoraria alle funzioni del magistrato di sorveglianza per quanto concerne la concreta applicazione dei diversi tipi di sanzione.

### **9. I servizi e la giustizia minorile**

È mancata la possibilità di approfondire gli altri temi del settore penitenziario: ma vi è stata nella Commissione chiara consapevolezza dell'esigenza di rivedere la normativa che disciplina le strutture di supporto ed i servizi sociali che si occupano di giustizia minorile.

Appare necessario effettuare una chiara ripartizione ed attribuzione di competenze fra lo Stato e gli Enti locali, al fine di potenziare gli interventi nel settore, individuare con certezza chi deve intervenire, prevedere modalità per obbligare gli Enti locali inadempienti.

La Commissione è convinta che senza una rete di servizi minorili efficienti e qualificati la giustizia minorile non può assolvere il suo compito.

### **10. Audizione di esperti**

A norma dell'art. 3 del Decreto istitutivo, la Commissione ha dedicato una delle sue sedute all'audizione di esperti. Sono stati invitati la dott.ssa Lina Pierro, funzionario della Regione Lombardia esperta in materia di servizi di assistenza degli Enti locali, e la dr.ssa Anna Mestitz, coordinatore delle ricerche sulla giustizia minorile dell'Istituto di Ricerca sui sistemi giudiziari del CNR, diretto dal prof. Giuseppe Di Federico, dell'Università di Bologna. Mentre la prima non ha potuto partecipare per sopraggiunti impedimenti (ed è mancato il tempo per fissare una nuova audizione), la seconda ha partecipato alla seduta unitamente al suo collaboratore dott. Antonio Nicolì, fornendo alla Commissione suggerimenti ed indicazioni molto utili ed apprezzate. In particolare, ha presentato un documento intitolato "Indicazioni di priorità per la riforma dell'ordinamento giudiziario minorile", che si allega alla presente relazione e che la Commissione in gran parte condivide e fa proprio.

Roma, 30 settembre 1994

Il presidente della Commissione  
(Dr. Luigi Fadiga)

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**Dipartimento Affari Sociali**

*Proposte d'intervento  
per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del maltrattamento*

**Documento della Commissione nazionale  
per il coordinamento degli interventi  
in materia di maltrattamenti,  
abusi e sfruttamento sessuale di minori**

Settembre 1998

## ***LINEE GUIDA***

Per un percorso mirato alla conoscenza del fenomeno del maltrattamento e della violenza sessuale sui bambini nel nostro Paese: come farlo emergere, come attuare la presa in carico, come fare prevenzione e protezione, come diffondere una cultura dei diritti dei bambini e delle bambine e come responsabilizzare la collettività al rispetto di quei diritti

In questo documento si intende con la parola «bambino» la persona di sesso maschile o femminile di età inferiore ai 18 anni (articolo 1 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo), con la parola «maltrattamento» ogni forma di violenza fisica, psicologica e sessuale.

## ***PREMESSA***

**La Commissione ritiene indispensabile, in attuazione agli impegni presi dal Governo *a livello nazionale*, con il Piano d'Azione per l'Infanzia e l'Adolescenza e con la legge 28 agosto 1997, n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" (art. 4 lett. h), e *a livello internazionale*, con la ratifica della Convenzione ONU di New York del 29/11/89 (art.19 della Convenzione) e con l'approvazione e la sottoscrizione del Programma Operativo della Conferenza Mondiale di Stoccolma del 27-30 agosto 1996, una riflessione approfondita sui fenomeni di trascuratezza, maltrattamento fisico e psicologico, abuso e sfruttamento sessuale ed il conseguente impegno forte del Governo, delle pubbliche amministrazioni e di tutta la società civile a disegnare e mettere in campo tutte le possibili strategie per prevenire, contenere e ridurre il fenomeno.**

**La Commissione, per una nuova cultura dell'infanzia e per il riconoscimento del diritto alla salute e al benessere del bambino come soggetto di diritto a pieno titolo, sottolinea con incisività che ogni intervento finalizzato a contrastare il maltrattamento non può prescindere da una politica globale di prevenzione primaria, volta ad evitare che si verificano situazioni di disagio nelle quali spesso, ove non sostenute in tempo, possono innestarsi fenomeni di maltrattamento nelle sue varie forme.**

**La Commissione, nel contesto delle più complessive e generali politiche di prevenzione, ritiene indispensabile comunque un impegno forte ed immediato finalizzato al contrasto del maltrattamento, dell'abuso e dello sfruttamento sessuale, e propone percorsi finalizzati a combattere tali fenomeni che ledono e impediscono uno sviluppo armonico del bambino sul piano educativo, culturale e sociale.**

Lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali, al fine di assicurare ad ogni bambino le condizioni per un corretto processo di crescita fisica, psicologica, culturale e sociale, devono istituire e potenziare servizi socio-assistenziali e sanitari soprattutto per garantire ogni intervento idoneo a rimuovere le situazioni che determinano il maltrattamento nei diversi stadi dell'età evolutiva del bambino, quale strumento fondamentale della prevenzione.

- il maltrattamento si concretizza ne "*gli atti e le carenze che turbano gravemente i bambini e le bambine, attentano alla loro integrità corporea, al loro sviluppo fisico, affettivo, intellettuale e morale, le cui manifestazioni sono la trascuratezza e/o lesioni di ordine fisico e/o psichico e/o sessuale da parte di un familiare o di terzi*", come da definizione del IV Seminario Criminologico (Consiglio d'Europa, Strasburgo 1978);

- il maltrattamento può concretizzarsi in una condotta attiva (come percosse, lesioni, atti sessuali, ipercura) o in una condotta omissiva (incuria, trascuratezza, abbandono). È fondamentale sottolineare che l'assenza di evidenze traumatiche nel fisico non può escludere l'ipotesi di maltrattamento;
- la violenza, quale che sia la sua connotazione, ma in particolare quella sessuale, costituisce sempre un attacco confusivo e destabilizzante alla personalità in formazione di un bambino, e perciò provoca gravi conseguenze a breve, medio e lungo termine sul processo di crescita. Il trauma, se non rilevato, diagnosticato e curato, può produrre disturbi psicopatologici o di devianza nell'età adulta;
- il danno cagionato è in genere tanto maggiore quanto più:
  - a) il maltrattamento resta sommerso e non viene individuato;
  - b) il maltrattamento è ripetuto nel tempo;**
  - c) la risposta di protezione alla vittima nel suo contesto familiare e sociale ritarda;**
  - d) il vissuto traumatico resta non espresso e non elaborato;
  - e) la dipendenza fisica e/o psicologica e/o sessuale tra la vittima e il soggetto maltrattante è forte;
  - f) il legame tra la vittima e il soggetto maltrattante è di tipo familiare;
- il fenomeno è presente nel nostro Paese e taglia trasversalmente tutte le fasce sociali. Il fenomeno dell'abuso sessuale in particolare vede come autori del reato quasi esclusivamente giovani e adulti di sesso maschile e si manifesta in modo prevalente nell'ambiente familiare. I dati sono allo stato limitati prevalentemente alle sole fonti giudiziarie; queste registrano un aumento delle denunce per i reati di maltrattamento, omessa assistenza familiare, abusi sessuali, sfruttamento della prostituzione; si registra anche l'abbassamento dell'età della vittima, ed un incremento dell'abuso sessuale anche nei confronti dei maschi;
- il fenomeno è oggi maggiormente rilevato per i seguenti motivi:
  - maggiore attenzione ai messaggi verbali e comportamentali dei bambini e delle bambine;
  - il venir meno del senso di colpa della vittima per la diffusione di fatti di cronaca analoghi e la conoscenza delle possibilità di aiuto;
  - facilità, immediatezza e anonimato della segnalazione anche attraverso linee telefoniche di aiuto;
  - un processo più rispettoso della vittima.

Si registrano però anche elementi i quali inducono a ritenere che il fenomeno stia aumentando, in particolare per gli abusi sessuali:

- diffusione di materiale pornografico con bambini;
- facile accesso ai siti Internet con finalità pedofile;
- mercificazione del bambino sfruttato sessualmente a fini commerciali;
- risultano insufficienti in tutto il territorio nazionale le dotazioni di personale socio-assistenziale e sanitario in grado di intervenire anche in questo specifico settore;
- risultano tuttora inattivati in diverse aree territoriali servizi di aiuto alla famiglia e ai bambini in difficoltà, e laddove tali servizi sono funzionanti non sempre gli operatori ricevono una formazione adeguata, né iniziale né *in itinere*, tale da poter rilevare, diagnosticare o prendere in carico casi di maltrattamento;
- risultano inoltre attivati servizi che, pur operando in area socio-assistenziale e sanitaria, possono non essere in grado di dare risposte congrue e in tempi utili perché non lavorano sinergicamente, con notevole dispendio di energie personali e risorse di settore;
- esistono servizi del privato sociale che sono una risorsa nelle strategie di contrasto al fenomeno quando interagiscono in sinergia con la rete dei servizi pubblici;

- esistono esperienze altamente professionali, anche nel privato sociale, che consentono di dare voce alla sofferenza dei bambini, promuovendo nella collettività una nuova consapevolezza dei loro diritti.

**La Commissione sottolinea l'importanza dell'esperienza maturata da alcune realtà pubbliche e private che storicamente si sono impegnate nella prevenzione e nel trattamento della violenza all'infanzia. A tal fine i modelli d'intervento adottati e sperimentati da tali realtà possono rappresentare un valido riferimento nell'attuazione e nel rafforzamento delle strategie di contrasto.**

***Per interrompere il ciclo ripetitivo del maltrattamento ed evitare che il bambino maltrattato di oggi sia l'adulto maltrattante di domani urgono operatori formati e servizi integrati.***

La Commissione ritiene che possano essere individuate cinque essenziali strategie d'intervento, delle quali è comune denominatore l'istituzione e il potenziamento dei servizi di aiuto all'infanzia, all'adolescenza e alla famiglia, in quanto strumenti per l'attuazione di quella nuova cultura dell'infanzia auspicata anche nei piani generali di intervento.

## PERCORSI

*La Commissione individua 5 fondamentali Strategie di Contrasto, di seguito indicate. Esse verranno poi dettagliatamente esposte.*

### **STRATEGIA DI CONTRASTO n°1:**

*RILEVAMENTO DEI DATI E MAPPATURA DELLE RISORSE SUL TERRITORIO NAZIONALE*

La Commissione ritiene indilazionabile mettere in campo tutti gli strumenti necessari per:

- a) far emergere il fenomeno, indagarlo e conoscerlo sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo;
- b) accertare la mappatura delle risorse disponibili nel nostro Paese in grado di dare risposte in termini di rilevamento, protezione, diagnosi e cura;
- c) realizzare ambiti per la ricerca clinica e scientifica nel campo delle metodologie d'intervento adottate nella cura del maltrattamento all'infanzia.

### **STRATEGIA DI CONTRASTO n°2:**

*I LIVELLI DI FORMAZIONE: DALLA FORMAZIONE DIFFUSA A QUELLA SPECIALISTICA*

La Commissione sottolinea la fondamentale necessità di:

- a) una formazione di base sul fenomeno del maltrattamento da parte di tutti coloro che operano a contatto con i bambini perché acquisiscano le competenze necessarie a comprendere i segnali di disagio;
- b) una formazione specialistica per gli operatori delegati a diagnosticare il maltrattamento e a prendere in carico la vittima e la famiglia;
- c) una conoscenza diffusa delle esperienze maturate sul campo dalle realtà pubbliche e private in campo nazionale e internazionale.

### **STRATEGIA DI CONTRASTO n°3:**

***ORGANIZZAZIONE DI SERVIZI INTEGRATI "IN RETE" - INTESE TRA LE ISTITUZIONI INTERESSATE - RAPPORTI CON IL PRIVATO SOCIALE***

La Commissione sottolinea che:

- a) ulteriore elemento di potenziamento della qualità delle risorse messe in campo è la capacità di intervenire in modo integrato, cioè di inserirsi nel progetto globale di aiuto al bambino e alla sua famiglia;
- b) l'intervento di "rete" (rapporti tra servizi socio-assistenziali, sanitari, uffici giudiziari e scuola) può essere realizzato attraverso l'adozione di protocolli d'intesa tra le diverse competenze istituzionali a vario titolo interessate e la condivisione di modelli operativi per un lavoro integrato sui casi;
- c) il coinvolgimento delle significative agenzie del privato sociale che operano sul campo può essere di notevole rilevanza nell'interesse della collettività.



**STRATEGIA DI CONTRASTO n° 4:**

***INTESE A LIVELLO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE PER LA LOTTA ALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI BAMBINI A FINI COMMERCIALI***

La Commissione ritiene necessario:

- a) armonizzare la nostra legislazione in materia di sfruttamento sessuale con quelle straniere;
- b) centralizzare la raccolta delle informazioni e dei dati, in stretto collegamento con i Paesi stranieri interessati al fenomeno dello sfruttamento sessuale;
- c) potenziare il collegamento con le istituzioni straniere che operano nel settore;
- d) rafforzare e potenziare sul piano internazionale l'attività negoziale con i Paesi interessati per il contrasto e la repressione dei fenomeni di sfruttamento, nonché l'attività di cooperazione per assicurare ai bambini sfruttati diverse condizioni di vita.

**STRATEGIA DI CONTRASTO n° 5:**

***INFORMAZIONE GLOBALE PER LA DIFFUSIONE DI UNA CULTURA DELL'INFANZIA - PATTO D'INTESA CON I MEDIA***

La Commissione ritiene necessario su temi di rilevanza sociale così significativi:

- a) un richiamo forte ai mezzi di comunicazione di massa per il rispetto dei principi deontologici affermati nella Carta di Treviso e nei Codici di autoregolamentazione;
- b) l'acquisizione di una consapevolezza collettiva sui danni provocati ai bambini da una cattiva informazione;
- c) una comunicazione integrata e la costituzione di un patto di alleanza con i media perché l'opinione pubblica sia correttamente informata sui diritti del bambino e sui danni causati da qualsiasi forma di violenza sul processo di crescita;
- d) iniziative di divulgazione e di forte rappresentatività del positivo esistente nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

## **STRATEGIA DI CONTRASTO n°1**

### **RILEVAMENTO DEI DATI E MAPPATURA DELLE RISORSE SUL TERRITORIO NAZIONALE**

Un primo obiettivo della Commissione è quello di indicare strategie adeguate per:

- a) elaborare la raccolta dei dati provenienti dalle varie fonti al fine di conoscere il fenomeno e monitorarlo;
- b) far emergere il "numero oscuro", dovuto soprattutto al fatto che la violenza è frequentemente agita in ambito familiare, dove le resistenze alla segnalazione sono maggiori.

Per quanto attiene al problema della **raccolta dei dati**, la Commissione mette in luce che i dati disponibili a livello nazionale sono pochi e provengono esclusivamente dall'area giudiziaria. Esistono però alcune ricerche epidemiologiche che misurano il numero dei casi di bambini maltrattati seguiti dai servizi socio-assistenziali o sanitari di determinati territori, ed anche ricerche descrittive del fenomeno, che raccolgono informazioni in merito alle caratteristiche dei bambini maltrattati e delle loro famiglie, riferite ad un numero limitato di casi, seguiti però in un arco di tempo sufficientemente significativo.

La Commissione auspica che queste ricerche, anche se legate ad un territorio circoscritto e relative ad un numero ridotto di casi, possano essere diffuse, e che le tecniche di rilevazione dei dati in alcune aree possano essere fatte conoscere e costituire una esperienza di base per migliorare la qualità della rilevazione.

*La Commissione ritiene che dall'area giudiziaria possano essere raccolti altri dati sicuramente relativi a situazioni di maltrattamento finora non rilevati.*

La Commissione suggerisce che vengano raccolti dati relativi ai casi conosciuti dai servizi socio-assistenziali di territorio, attraverso la predisposizione, nel rispetto delle reciproche competenze, di sistemi informativi integrati con i servizi dell'area sanitaria e di tutte le altre aree.

La Commissione sottolinea la necessità che, in accordo con il Centro di documentazione nazionale e gli Osservatori regionali, si sviluppino sistemi informativi e metodologie atti ad assicurare la massima affidabilità nella rilevazione dei dati, ed in particolare ad affrontare il problema del "doppio conteggio". Uno sforzo specifico va posto nel prevenire la moltiplicazione di sistemi informativi non collegati tra loro.

La Commissione ritiene che il rilevamento possa riguardare:

- a) **dati provenienti dall'area giudiziaria.** I dati ufficiali attualmente disponibili si riferiscono o al numero delle denunce inoltrate alle Forze dell'ordine e alle Procure in relazione ai reati di violenza fisica e/o sessuale in danno di bambini o alle condanne inflitte per i detti reati; ma tali dati, esclusivamente quantitativi e non sempre riferibili a bambini, sono solo parzialmente rappresentativi del fenomeno. In ogni caso mancano di elementi qualitativi, che vanno invece - a parere della Commissione - rilevati al fine di dare una descrizione precisa delle presunte vittime e dei presunti aggressori, così come sono conosciuti dall'Autorità giudiziaria. La Commissione suggerisce che determinati dati rilevabili all'atto della denuncia di reato, quali :
  - età della vittima e dell'aggressore,
  - eventuale rapporto di parentela, di affinità o di convivenza,
  - residenza di entrambi,
  - contesto nel quale è avvenuto il maltrattamento,
  - tempo in cui si è protratto il maltrattamento,

siano raccolti in modo da poter avere la possibilità di conoscere il fenomeno anche sotto il profilo descrittivo.

Ritiene la Commissione che in questa area possono essere raccolti anche i dati della volontaria giurisdizione (rinvenibili presso i Tribunali per i minorenni) relativi ai provvedimenti di dichiarazione dello stato di adottabilità (in quanto la situazione di abbandono, con esclusione degli ignoti, frequentemente sottende anche violenza), e di provvedimenti limitativi o ablativi della potestà genitoriale (in quanto il pregiudizio accertato sicuramente è riferibile ad una situazione di violenza, in una delle sue tante forme). In questa stessa area possono attingersi anche i dati relativi ai provvedimenti "amministrativi" (laddove vengono ancora utilizzati) per i bambini segnalati come disadattati, in quanto alcune ricerche indicano che una parte di essi hanno assunto comportamenti devianti perché hanno subito violenza;

- b) **dati provenienti dall'area sociale.** Non sono disponibili dati a livello nazionale in quest'area. La Commissione ritiene che, nel rispetto delle reciproche competenze, le Regioni e gli Enti locali debbano mettersi in grado di sviluppare un sistema informativo integrato di raccolta dei dati relativi alla condizione minorile comprensiva di specifici riferimenti statistici ai minori maltrattati. L'integrazione dei dati raccolti dai servizi socio-assistenziali con il sistema di monitoraggio sviluppato dal settore sanitario e da altri settori è indispensabile al fine di evitare i "doppi conteggi";
- c) **dati provenienti dall'area sanitaria.** I dati provenienti attualmente dall'area medico-sanitaria sono scarsamente indicativi: ad esempio, può accadere che, presso i Dipartimenti di emergenza (presidi di pronto soccorso pediatrici e generali), sotto la voce "incidente domestico" vengano registrate violenze gravissime in danno di bambini. La Commissione auspica che i medici, e in particolare i pediatri, possano contribuire al rilevamento del fenomeno, e quindi anche alla sua quantificazione, attraverso appropriate reti di osservazione. I Dipartimenti di emergenza, nonché pediatri e medici di base, possono essere, infatti, snodo cruciale nel rilevamento precoce in questa area. I dati in possesso dei Servizi socio-assistenziali e sanitari (Consultori familiari, Unità operative di neuropsichiatria infantile e di psicologia dell'età evolutiva o altrimenti denominate) possono essere maggiormente indicativi soltanto se i servizi sono in grado di metterli in connessione. Si tratta anche qui da un lato di evitare il "doppio conteggio", e dall'altro di rilevare il fenomeno, interpretando adeguatamente i segnali di sofferenza dei bambini. La Commissione auspica si sviluppi una competenza diffusa tra gli operatori per il rilevamento dei casi di maltrattamento, e che ogni ambito territoriale si doti di un *punto di riferimento* che contribuisca in modo organico alla raccolta di dati in connessione con gli altri sistemi coinvolti;
- d) **dati provenienti da altre fonti.** Dati rilevati da centri specialistici pubblici e privati possono dare indicazioni in merito alla descrizione del fenomeno, in quanto raccolgono dati significativi sui bambini vittime e le loro famiglie, studiandone le caratteristiche specifiche, e possono quindi essere valorizzati in termini di ricerca scientifica. I dati rilevati dalle linee telefoniche di aiuto, pur non potendosi ritenere sufficientemente rappresentativi della dimensione del fenomeno, sono sicuramente indicativi della accresciuta cultura della segnalazione, dell'avviato processo di sensibilizzazione al problema del maltrattamento e, in via meramente orientativa, anche delle mutate caratteristiche del fenomeno nel tempo.

\*\*\*

Per quanto riguarda la mappatura delle risorse esistenti, preliminarmente sarebbe utile accertare il rapporto tra popolazione, e in particolare popolazione minorile (a livello regionale e locale), e il numero degli operatori sociali e sanitari impegnati nell'area minorile, nonché l'entità della presenza di strutture di servizio pubblico e privato che si occupano anche di infanzia e adolescenza; emergerebbe così una prima indicazione sul rapporto esistente tra i bisogni del territorio e le risorse.

Sul territorio nazionale i percorsi di aiuto e di presa in carico sono molto differenziati; bisogna perciò verificare se in ogni regione vi siano sufficienti risorse per rispondere alle esigenze di tutela dei minori.

La Commissione ritiene che una delle possibili strategie per effettuare una mappatura della quantità e qualità delle risorse esistenti possa fare riferimento ai seguenti livelli di intervento: *rilevamento / accertamento / protezione / cura e trattamento* dei bambini e delle loro famiglie. Infatti queste sono le esigenze fondamentali e necessarie la cui soddisfazione permette di conseguire l'obiettivo finale del benessere dei bambini vittime di maltrattamenti.

A titolo esemplificativo:

- per il **rilevamento**, è indispensabile che tutti coloro (insegnanti in particolare) che sono a contatto con i bambini siano in grado di comprendere i segnali di aiuto e di essere correttamente informati su "cosa fare e a chi rivolgersi". Potranno essere considerate risorse in questa area corsi di formazione specifici e l'esistenza di "consulenti" sui percorsi da intraprendere e iniziative analoghe;
- per l'**accertamento**, vanno considerate quelle risorse specialistiche in grado di approfondire i segnali sospetti e di formulare diagnosi;
- per la **protezione**, si possono considerare le famiglie affidatarie, le case famiglia, le comunità, i centri antiviolenza e tutti i presidi in grado di rispondere anche alle esigenze dei bambini maltrattati e di lavorare in accordo con gli altri servizi, nonché i servizi di assistenza educativa e domiciliare in grado di intervenire anche sui maltrattamenti. Sono inoltre una risorsa importante e significativa, poco presente sul territorio, le comunità di accoglienza con posti riservati al pronto intervento;
- per la **cura ed il trattamento** dei bambini maltrattati e abusati e delle loro famiglie, il riferimento va fatto ai Servizi consultoriali, ai Servizi di neuropsichiatria infantile e di psicologia clinica e dell'età evolutiva, o ad altri servizi specialistici che prendono in carico casi di maltrattamento. Va fatto riferimento anche ai sistemi integrati d'intervento che mettono in rete servizi pubblici e servizi privati, attivi in alcune regioni italiane.

\*\*\*

I dati sull'entità del fenomeno e sulla mappature delle risorse possono essere raccolti, nell'ambito di attuazione della legge 23 dicembre 1997, n. 451 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia" a cura delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, in accordo con le amministrazioni provinciali, che provvederanno alla loro elaborazione. Tali dati confluiranno presso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia, organismo tecnico dell'Osservatorio nazionale dell'infanzia, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale.

La Commissione sottolinea la necessità che sia i dati sul fenomeno, sia le informazioni in merito alle risorse esistenti una volta raccolti ed elaborati a livello regionale e centrale siano restituiti in forma accessibile e semplificata a tutti i servizi e gli enti interessati, utilizzando possibilmente le nuove tecnologie telematiche.

## **STRATEGIA DI CONTRASTO n° 2**

### ***I LIVELLI DI FORMAZIONE: DALLA FORMAZIONE DIFFUSA A QUELLA SPECIALISTICA***

**La Commissione preliminarmente segnala da una parte che in tutto il Paese aumenta la domanda di assistenza della vittima del maltrattamento e dei suoi familiari sia sotto il profilo sociale, sia sotto quello psicologico che clinico, dall'altra che non in tutto il Paese la domanda riceve una risposta congrua sia per i tempi sia per la qualità; e ciò perché non in tutti i contesti territoriali si registra un'adeguata presenza, preparazione, organizzazione e integrazione degli operatori coinvolti.**

La Commissione segnala la necessità di prevedere:

- corsi specifici sul maltrattamento all'infanzia nelle scuole di specializzazione medica (ostetricia-ginecologia, pediatria, neuropsichiatria infantile) e nei percorsi formativi professionali di psicologi, assistenti sociali, educatori e di altre professioni coinvolte nella rilevazione del fenomeno;
- una corretta e diffusa informazione sul fenomeno del maltrattamento a tutti gli operatori che entrano in relazione con il bambino nel corso del suo processo di crescita;
- servizi integrati su tutto il territorio in grado di porsi come riferimento e supporto nei casi di maltrattamento;
- unità specializzate per l'indagine di polizia giudiziaria costituite da personale con appropriata formazione e numericamente adeguate all'ambito territoriale in cui operano;
- un pool specializzato di magistrati per i reati di maltrattamento in tutti gli uffici di Procura presso le Preture, e per i reati di violenza sessuale in tutti gli uffici di Procura della Repubblica presso i Tribunali, perché la legge 15 febbraio 1996 n. 66 "Norme contro la violenza sessuale" possa avere effettiva attuazione.

La Commissione conseguentemente ritiene necessario e improrogabile che in tutte le aree di intervento (socio-assistenziale, sanitaria e giudiziaria) i Ministeri competenti (Affari esteri, Grazia e giustizia, Interni, Pari opportunità, Pubblica istruzione, Sanità e Solidarietà sociale), Regioni ed Enti locali investano nelle strategie formative, istituendo servizi e potenziando quelli esistenti.

La Commissione auspica che tutti gli operatori impegnati con i bambini, oltre alle tradizionali competenze professionali, acquisiscano nuove competenze specifiche, sviluppino nuove e più pregnanti capacità di accoglienza nei confronti del disagio sofferto dai bambini all'interno della propria famiglia, che dismettano quella tolleranza culturale nei confronti di condotte violente in ambito familiare in danno dei bambini (purtroppo ancora radicata in alcune aree del nostro Paese) al fine di essere in grado di individuare nei loro comportamenti i segnali del disagio e i sintomi rivelatori del maltrattamento.

È necessario disegnare e diffondere percorsi formativi di base perché gli operatori pubblici e privati possano individuare quanto più precocemente possibile casi di maltrattamento, attivando altrettanto precocemente percorsi di protezione e percorsi di presa in carico psico-sociale e sanitaria, che devono essere gestiti da operatori specializzati nel settore.

\*\*\*

In relazione al fenomeno del maltrattamento, **la formazione va impostata su tre livelli:**

- 1) il rilevamento;
- 2) la diagnosi;
- 3) la cura e il trattamento.

Il **primo livello di formazione** consiste nell'acquisire e sviluppare *capacità di ascolto* del bambino e, quindi, competenza nel rilevamento dei segnali del disagio.

Essa è assicurata da una efficiente politica di prevenzione primaria sul territorio, che consiste nel promuovere nell'ambito dei contesti educativi l'educazione alla relazionalità, all'affettività, alla corporeità e allo sviluppo della sessualità, la cultura di attenzione e di accoglienza delle emozioni dei bambini, di ascolto e di osservazione dei loro comportamenti, dei messaggi non verbali che possono sottendere anche gravi disagi.

La Commissione conseguentemente raccomanda l'istituzione sul territorio di un'équipe specialistica di riferimento in grado di fornire le informazioni corrette sul "*cosa fare*" quando viene riconosciuto un segnale di disagio, "*come e a chi segnalare*" al fine di mettere in moto la rete di protezione.

La formazione di primo livello finalizzata al rilevamento si svolge secondo un doppio binario:

1. il primo è rappresentato dalla sensibilizzazione della comunità rispetto alla attenzione, alla cura ed al benessere da assicurare ai bambini per il loro corretto processo di crescita, e si concretizza soprattutto nel richiamo forte alla relazione interpersonale con i bambini, perché anche quelli che tacciono possono avere molte cose da dire e spesso le dicono con il gesto e il comportamento. In questo campo gli insegnanti (in particolare quelli della scuola dell'infanzia e della scuola elementare) sono i primi destinatari di un efficace intervento di sensibilizzazione in materia di maltrattamento. L'opera di sensibilizzazione deve essere estesa ai genitori attraverso corsi di formazione alla genitorialità;
2. il secondo è rappresentato dall'intervento formativo di base diretto ad ogni operatore nell'ambito del suo specifico ruolo in rapporto con il bambino. Sono interessati tutti gli operatori che per il ruolo sono comunque tenuti a favorire lo sviluppo armonico fisico e psicologico del bambino che svolgono una funzione di sostegno alla relazione adulto-bambino e di aiuto al bambino nel passaggio attraverso le varie tappe del suo sviluppo, anche di quello sessuale:
  - a) operatori dell'area sanitaria (medici, pediatri di base, infermieri, puericultori) che curano il corpo e hanno un rapporto con il genitore e possono educarlo alla relazione con il figlio per il benessere di entrambi;
  - b) operatori dell'area socio-assistenziale (assistenti sociali, educatori, assistenti domiciliari);
  - c) operatori dell'area psicologica (operatori dei consultori e dei servizi materno-infantili, neuropsichiatria infantile, medicina scolastica);
  - d) operatori dell'area pedagogica (direttori didattici e presidi, insegnanti e docenti di ogni disciplina, docenti utilizzati come referenti per l'educazione alla salute, psico-pedagogisti, coordinatori per l'educazione fisica e sportiva, gli addetti alla lotta della dispersione scolastica), collaboratori e ausiliari;
  - e) operatori dell'area socio-educativa (educatori, operatori del tempo libero, dello sport, del volontariato cattolico e laico).

Questa formazione di base ha come obiettivo il superamento delle difficoltà da parte degli operatori a riconoscere, accogliere ed affrontare il mondo delle emozioni e degli affetti dei bambini e la conseguente necessità di una elaborazione rispetto alla loro capacità di ascolto e di dialogo.

In questi ultimi anni sul territorio nazionale sono stati attivati molti percorsi di sensibilizzazione e di formazione di base, che oggi possono essere sviluppati e implementati anche con le risorse a disposizione delle regioni ai sensi dell'art. 2 comma 2 della legge 285/97.

Il primo livello ha, dunque, come obiettivo privilegiato il rilevamento precoce della richiesta di aiuto: non sempre o non necessariamente la persona che la raccoglie è in grado di decodificarla e di comprendere quale sofferenza essa esprime. Altri sono gli operatori competenti a decifrarlo e a fare la diagnosi, altri quelli competenti a curare e a proteggere; ma è fondamentale che ogni adulto che ha rapporto con un bambino abbia un livello minimo di formazione per riconoscere e rilevare il segnale di aiuto, e un bagaglio informativo minimo sulle realtà di riferimento esistenti sul territorio (équipe specialistica o altro). Un rilevamento precoce permette di attivare il percorso di approfondimento, anche con il concorso e il supporto di altri operatori, al fine di garantire una segnalazione tempestiva adeguatamente supportata. Gli operatori (scolastici, socio-assistenziali o psico-pedagogici, delle comunità, dell'ufficio minori della questura o quanti altri) che hanno rilevato il segnale restano molto spesso protagonisti di un'azione di sostegno e di aiuto nel successivo percorso.

Il **secondo livello di formazione** è costituito dalla *diagnosi*. Questo percorso mira a formare l'operatore che deve accertare il maltrattamento, e quindi tre categorie di operatori:

1. l'operatore dell'area medica, che deve raccogliere i dati anamnestici e accertare il danno fisico e neuropsichiatrico del bambino;
2. l'operatore dell'area socio-assistenziale, che deve raccogliere informazioni sul contesto familiare e sociale di appartenenza del bambino per valutare il grado di danno e di pregiudizio e le eventuali risorse familiari;
3. l'operatore dell'area psicologica, che deve effettuare una verifica del danno psicologico derivante dal maltrattamento.

Nel percorso diagnostico le tre aree indicate si intersecano e devono integrarsi in modo da consentire la formulazione di una diagnosi globale multidisciplinare.

Il **terzo livello di formazione** è quello rivolto agli operatori che attuano la messa a punto di un *percorso di aiuto* psico-sociale per il trattamento del maltrattamento (ormai diagnosticato) finalizzato al sostegno e al recupero del bambino e, ove possibile, del suo nucleo familiare. I percorsi formativi sono altamente specializzati; la individuazione del trattamento della vittima (unitamente all'accertamento della responsabilità anche penale dell'abusante) rappresenta la possibilità di recupero del bambino maltrattato.

A questo livello interagiscono anche gli strumenti giuridici di protezione del bambino e quelli finalizzati all'accertamento del reato di maltrattamento o di atti sessuali e alla condanna dell'autore della violenza; entrano in campo (potrebbero già essere intervenuti ai livelli precedenti) le Forze dell'ordine, il Tribunale per i minorenni, la Procura presso il Tribunale per i minorenni, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario, il Giudice per le indagini preliminari, il Giudice della separazione e talvolta anche il Giudice tutelare; diventa perciò ancora più essenziale condividere la cultura del lavoro integrato.

È, dunque, indispensabile che anche gli operatori dell'area giudiziaria (forze dell'ordine, avvocati e magistrati) ricevano una formazione di base minima sulle modalità di relazione con il bambino vittima di maltrattamento, in vista anche dell'introduzione della legge contro lo sfruttamento sessuale dei minori, che richiede nuove competenze. In particolare, se ne sottolinea la necessità per quanto attiene all'audizione del bambino, all'attivazione delle risorse per la presa in carico, alla scelta del perito.

In sintesi la Commissione, per l'attuazione di questa strategia di contrasto, ritiene necessario per tutti gli operatori, da una parte una formazione permanente che permetta loro



l'acquisizione, il mantenimento e l'aumento delle abilità tecniche necessarie ad un lavoro così complesso e difficile, e dall'altra la costituzione e lo sviluppo di servizi integrati competenti ed idonei ad intervenire sui casi di maltrattamento come riferimento specialistico di supporto. La Commissione ritiene improrogabile investire nella formazione degli operatori che devono assicurare il trattamento di recupero; il percorso psicoterapeutico, ove è possibile, deve rivolgersi anche ai familiari ed in particolare al genitore maltrattante.

### **STRATEGIA DI CONTRASTO n° 3**

#### **ORGANIZZAZIONE DI SERVIZI INTEGRATI "IN RETE" - INTESE TRA LE ISTITUZIONI INTERESSATE - RAPPORTI CON IL PRIVATO SOCIALE**

La Commissione preliminarmente sottolinea che idonei **protocolli d'intesa** rappresentano un efficace strumento per definire i ruoli, le funzioni, le modalità, i percorsi, le interazioni tra le diverse istituzioni e tra le istituzioni e le realtà di privato sociale, cui devono fare riferimento tutti gli operatori del pubblico e del privato. In sintesi, i protocolli d'intesa possono disegnare una *comune metodologia d'intervento a carattere interdisciplinare*. I protocolli possono anche essere la sede per uniformare i linguaggi dei diversi operatori interagenti nei casi di maltrattamento, circoscrivere concetti che si prestano ad interpretazione troppo ampia (pregiudizio, grave pregiudizio, abbandono morale, abbandono materiale).

La Commissione ritiene che la stesura di protocolli d'intesa fra tutti i soggetti interessati porti alla determinazione di più specifiche e chiare linee d'indirizzo a livello locale tra soggetti (istituzionali e non) interessati e alla definizione di precise regole di riferimento e di concreti parametri d'intervento relativo al lavoro con i bambini e con le loro famiglie per tutti gli operatori, con l'effetto di ottimizzare il risultato.

La Commissione sottolinea ancora che la gestione integrata e il lavoro di rete rappresentano il frutto di una formazione globalmente impostata alla interdisciplinarietà dell'intervento, nella consapevolezza che soltanto favorendo la comunicazione tra le istituzioni, e tra le istituzioni e il privato sociale, è possibile ottenere risultati congrui in relazione alle esigenze del contesto e alle risorse messe in campo.

A tal fine la Commissione evidenzia quali elementi essenziali:

- a) l'integrazione dei percorsi sociali, sanitari e giudiziari;
- b) il coordinamento delle risorse pubbliche e private.

#### **La rete integrata si svolge su due livelli:**

1. il primo, di natura organizzativa, attraverso la costituzione di équipe di riferimento alla cui formazione concorrono più servizi e nel cui ambito si riconoscono compiti di raccordo e di coordinamento ad uno dei servizi integrati in rete, per l'individuazione degli strumenti utili per il funzionamento della rete (un gruppo di coordinamento con i diversi referenti, istituzionali e non);
2. il secondo, di natura operativa, finalizzato alla presa in carico dei casi nella valorizzazione delle risorse esistenti, per evitare la sovrapposizione degli interventi e la moltiplicazione delle figure di riferimento.

La Commissione sottolinea la necessità di costruire una metodologia di lavoro integrato centrato sulla capacità di sviluppare tra i diversi attori un'intesa sugli obiettivi, sui tempi, sulle funzioni, sulle procedure, al fine di valorizzare le risorse di ciascuna agenzia, potenziare le capacità di accoglienza della comunità, garantire un intervento efficace nel lungo periodo.

La Commissione auspica che per un adeguato trattamento dei bambini e delle famiglie problematiche si prevedano organizzazioni in grado di rispondere in modo mirato al fenomeno del maltrattamento, senza prevedere necessariamente degli uffici specifici con operatori che si occupino a tempo pieno di maltrattamento in danno di bambini.

La Commissione a tal fine propone che vengano assunti gli opportuni atti legislativi e amministrativi per l'attivazione di équipe di riferimento composte da operatori sociali dei

servizi degli enti locali e operatori dei servizi sanitari "referenti" nel campo specifico, per il territorio di competenza, i quali, in quanto maggiormente formati e specializzati su questi temi, anche con diverse professionalità e competenze, possano - tramite un continuo confronto interdisciplinare - fornire una consulenza specialistica agli altri operatori chiamati ad occuparsi del caso, agli insegnanti, ai cittadini, alle autorità giudiziarie.

La Commissione ritiene, infatti, che risponda prioritariamente all'interesse generale della collettività avere operatori socio-assistenziali e sanitari dei servizi territoriali adeguatamente formati, in grado di rilevare e prendere in carico il problema del maltrattamento, piuttosto che attivare servizi specialistici finalizzati esclusivamente alla diagnosi, al trattamento e alla cura, utilizzando comunque le risorse pubbliche e private ritenute adeguate al caso concreto. Conseguentemente spetterà alle Regioni e agli Enti locali di individuare all'interno dei servizi socio-assistenziali e sanitari delle Aziende sanitarie e ospedaliere operatori che intervengano in supporto al territorio per i casi più gravi e anche su richiesta dell'Autorità giudiziaria.

\*\*\*

Nell'ambito del **raccordo tra pubbliche amministrazioni**, la Commissione auspica che il Governo, le Regioni e gli Enti locali, ciascuno secondo le proprie competenze, si impegnino a:

- a) attivare un percorso di rete coordinando gli interventi già in campo e valorizzando le risorse esistenti;
- b) valutare tutte le possibili azioni e i possibili accordi e protocolli attivabili nell'ambito dell'area di competenza dei servizi secondo la normativa vigente (integrazione socio-sanitaria, rapporti tra servizi socio-sanitari e magistratura, rapporti tra scuola, servizi e giudici);
- c) proporre con idonei strumenti legislativi e/o amministrativi un'adeguata organizzazione del personale socio-sanitario per la presa in carico dei casi di maltrattamento, anche in attuazione della legge n. 66/96 e l'individuazione delle risorse da mettere a disposizione per garantirne l'effettiva attivazione;
- d) richiedere l'ulteriore individuazione (da parte delle regioni) di alcuni poli di riferimento, in strutture pubbliche, attrezzate adeguatamente (due-tre per regione), ai quali afferiscono operatori con professionalità specifica, per consentire l'audizione protetta dei minori da parte dell'Autorità giudiziaria competente;
- e) ribadire gli obblighi di denuncia da parte dei soggetti che rivestono funzioni o incarichi di natura pubblica, e le conseguenti responsabilità;
- f) prevedere la promozione di idonei affidamenti familiari in sostegno alla famiglia d'origine nei casi possibili, e l'attivazione e/o il potenziamento di presidi socio-assistenziali di pronto intervento e residenziali, con caratteristiche di comunità di tipo familiare, prevedendo la presenza e/o il sostegno di operatori con professionalità adeguate, per ospitare bambini in difficoltà, anche vittime di maltrattamento.

Tale ultimo obiettivo richiederà la promozione di azione interrelate e interconnesse, tenendo presenti quelle già in atto in alcune regioni e in altre realtà europee ed extra-europee, tese a promuovere, in accordo con le Regioni e gli Enti locali, anche in attuazione dell'art. 4 della legge n. 285/97, il potenziamento e/o l'attivazione di servizi e strutture per la presa in carico della disfunzione familiare e la riduzione della conflittualità, per la responsabilizzazione al ruolo genitoriale, per la promozione dell'affidamento familiare, per la mediazione familiare, per l'accoglienza di bambini maltrattati e dei genitori non maltrattanti e non complici per il

tempo della psicodiagnosi e la valutazione del caso, per la progettazione di strategie di recupero, anche a favore dell'autore del maltrattamento.

Soggetti istituzionali ed enti coinvolti o interessati nell'attuazione della legge n. 285/97 sono principalmente le Regioni e gli Enti locali (singoli o associati), le Aziende sanitarie e ospedaliere, i Provveditorati agli studi, le Prefetture, l'Autorità giudiziaria, gli Uffici Minori delle Questure e la Polizia giudiziaria, i Centri per la giustizia minorile, il privato sociale, enti e associazioni di volontariato, enti e strutture di formazione e ricerca, Università, altri soggetti a vario titolo organizzati.

La Commissione sottolinea l'opportunità di vagliare le realtà del privato sociale in grado di contribuire ad ampliare e rendere più efficace la rete dei servizi per la prevenzione, l'individuazione e la cura del maltrattamento in danno dei bambini.

Servizi, privato sociale, linee telefoniche di aiuto che hanno sviluppato una specifica e significativa competenza tecnica e scientifica vanno valorizzati anche come risorse per la ricerca e lo studio delle più efficaci pratiche di intervento insieme e in collaborazione con i centri pubblici. Ciò anche per utilizzare, nel più ampio senso possibile, le iniziative di formazione, di approfondimento scientifico e di confronto seminariale che i servizi del privato sociale e le linee telefoniche hanno da tempo consolidato.

La Commissione osserva che la legge n. 66/96 sulla violenza sessuale ha introdotto anche norme espressamente mirate alla protezione del bambino vittima, nel presupposto di una intesa costante tra l'ufficio giudiziario minorile competente per la protezione della vittima e l'ufficio giudiziario ordinario competente per l'accertamento del reato. Si registra però che solo in alcuni contesti giudiziari tale intesa è stata formalizzata ed attuata attraverso protocolli d'intesa; nella gran parte del Paese norme, quali l'audizione protetta e l'assistenza psicologica del bambino vittima, introdotte a garanzia di un processo più rispettoso della parte offesa, non trovano ancora una puntuale applicazione.

È perciò fondamentale al riguardo il raccordo degli interventi di tutela giudiziaria del bambino da parte del Giudice minorile e l'intervento del Pubblico Ministero che può emettere provvedimenti restrittivi della libertà del presunto abusante e del Giudice della separazione che ha regolamentato i rapporti genitore-figlio. Scattano così una serie di tappe (relative al sostegno del bambino nelle varie fasi processuali) che possono essere tenute presenti e rispettate soltanto in un lavoro di rete, che sia formalizzato e codificato in appositi protocolli.

La Commissione pertanto sottolinea:

- a) l'assoluta e improrogabile necessità, in attesa di un adeguato riordino delle competenze, di un maggiore e costante coordinamento tra i vari uffici giudiziari, le cui competenze vengono a vario titolo interpellate in caso di maltrattamento in danno di un bambino;
- b) la opportunità che tale coordinamento non sia solo affidato alla pur lodevole iniziativa dei singoli uffici giudiziari, ma istituzionalmente promosso e coordinato nell'ambito di ciascun distretto ai massimi livelli (Presidenza di Corte d'Appello e Procura Generale);
- c) la irrinunciabile interazione tra l'intervento giudiziario e la fase antecedente, di rilevazione del caso, nonché quella successiva di presa in carico e di trattamento del bambino maltrattato e, ove opportuno, della famiglia.

\*\*\*

*La Commissione, nell'ambito del raccordo tra le pubbliche amministrazioni, sente il bisogno di evidenziare in modo particolare il **ruolo della scuola**, che rappresenta senza ombra di dubbio il luogo privilegiato di osservazione del disagio dei bambini e degli adolescenti. La scuola è l'unica istituzione in cui passano tutti i bambini; è perciò la scuola il contesto sul quale puntare l'attenzione per interventi mirati di prevenzione. L'insegnante è il tramite per una rilevazione precoce, il suo ruolo deve essere maggiormente valorizzato e ogni intervento integrato deve vedere presente la scuola.*

*Il Ministero della pubblica istruzione ha indicato linee d'indirizzo e sta attuando interventi differenziati per contrastare la dispersione scolastica e promuovere il successo formativo degli studenti. Tali interventi sono organizzati nel quadro dell'autonomia della scuola e integrati nel curriculum scolastico, in studi interdisciplinari sui quali costruire appositi itinerari d'approfondimento. Le linee d'indirizzo, che indubbiamente rappresentano un significativo riferimento per elaborare strategie più specificamente mirate a contrastare i fenomeni di sfruttamento e di violenza in danno dei bambini, prevedono l'integrazione ai livelli territoriali dei diversi servizi con la costituzione di **osservatori provinciali** composti dai rappresentanti ed operatori delle amministrazioni degli enti territoriali e delle agenzie del privato sociale; essi avranno il compito di raccogliere i dati, definire indicatori socio-economici e culturali, promuovere ed elaborare progetti integrati, favorire il rapporto tra le scuole e gli enti operanti nel territorio, promuovere e realizzare forme di ricerca e di aggiornamento. Tali osservatori devono operare in raccordo con le Regioni che, in attuazione dell'art. 4 della legge 451/97, attivano iniziative per la rilevazione sistematica di dati e informazioni sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.*

*Si ritiene opportuno inoltre la identificazione di aree a rischio per stabilire priorità di intervento, quali la formazione in modo congiunto di docenti ed operatori territoriali (con particolare riferimento ai temi della progettazione integrata, della comunicazione, della gestione delle relazioni e delle motivazioni) ed il coinvolgimento delle famiglie. La scuola potrebbe impegnarsi in particolare a gestire l'anagrafe scolastica e il monitoraggio delle frequenze in modo che vengano segnalati con tempestività ai servizi socio-assistenziali territoriali gli abbandoni e le situazioni a rischio, così da consentire, in accordo con altri soggetti istituzionali e del privato sociale, opportuni interventi preventivi. Devono essere in ogni caso attivati e/o potenziati i servizi socio-assistenziali degli enti locali e i servizi di sostegno psico-pedagogico per poter garantire un effettivo supporto di consulenza ai bambini e agli operatori della scuola.*

\*\*\*

*Ritiene la Commissione che in sede di protocolli debbano essere affrontati alcuni nodi connessi alla esistenza di norme contrastanti, prima fra tutti quello relativo:*

- a) al segreto professionale e d'ufficio, cui sono vincolati gli operatori, in particolare quelli del SERT, in relazione al paziente tossicodipendente o AIDS, anche in presenza di conclamata situazione di pregiudizio o di marcata privazione di assistenza verso bambini conviventi con il paziente seguito dal presidio;*
- b) quello connesso alla impossibilità per gli operatori di enti diversi di scambiarsi informazioni, spesso causa del grave ritardo nella segnalazione dello stato di disagio di un bambino e della impossibilità di dare in tempo utile risposte adeguate al bambino in difficoltà;*

*c) quello della possibilità di intervenire sotto il profilo sanitario a favore di un bambino anche in presenza di diniego del/dei genitore/i, con gli accertamenti clinici necessari per esigenze di diagnosi.*

*La Commissione sostiene con forza la necessità di chiedere in proposito chiarimenti al Garante per la privacy.*

## **STRATEGIA DI CONTRASTO n° 4**

### **INTESE A LIVELLO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE PER LA LOTTA ALLO SFRUTTAMENTO SESSUALE DEI BAMBINI**

Lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali configura una delle forme più gravi di coercizione e di violenza sull'infanzia; esso equivale ai lavori forzati e rappresenta una **forma di schiavitù dei nostri tempi**.

La Commissione ricorda che con la Dichiarazione e il Programma d'azione di Stoccolma del 1996 gli Stati firmatari si sono impegnati a contrastare con ogni mezzo lo sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali, mediante l'adozione di ogni adeguata misura sul piano politico, legislativo, programmatico, volta alla repressione di ogni manifestazione connessa con tali fenomeni. Significativa attuazione di questo impegno è la legge 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" che delinea nuove fattispecie criminose in relazione ai nuovi fenomeni (la prostituzione, la pornografia, il turismo sessuale perpetrati in danno dei bambini) e che correttamente sancisce la riconducibilità delle condotte reato ad una forma nuova di riduzione in schiavitù.

La Commissione sottolinea la rilevante significatività dell'appello rivolto da più parti al Governo affinché, all'interno dello Statuto del Tribunale internazionale penale permanente, i crimini organizzati contro l'infanzia, ed in particolare le forme di riduzione in schiavitù, possano essere ricompresi fra i "crimini contro l'umanità", così come richiesto dalla mozione approvata dal Senato in data 2/6/98.

La Commissione auspica che, per favorire il contrasto e la repressione di tali fenomeni, nel solco tracciato dal meeting di Stoccolma, l'impegno profuso fino ad oggi dalle Istituzioni nazionali coinvolte prosegua e si rafforzi, e che alla promulgazione della recente legge n. 269/98 possano seguire adeguate iniziative sia sul piano interno che internazionale per una concreta attuazione delle nuove disposizioni, nonché per una sempre più efficace azione di repressione del fenomeno.

\*\*\*

In particolare, la Commissione sottolinea l'opportunità di :

- a) ricorrere ad un comitato di monitoraggio per favorire la più corretta applicazione delle disposizioni in materia, al fine di verificare la puntuale rispondenza tra le esigenze maturate in questo ambito e l'applicazione delle disposizioni di legge;
- b) avviare iniziative per una completa realizzazione delle previsioni normative (particolarmente per quanto attiene ai fenomeni connessi con il turismo sessuale) sul piano della cooperazione giudiziaria internazionale per attuare gli accordi di riammissione e di estradizione, volti a garantire la restituzione ovvero la riconsegna ai Paesi di appartenenza degli autori dei reati che hanno visto coinvolti bambini;
- c) mettere a punto efficaci strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale per il perseguimento dei crimini commessi in danno di bambini, nonché accordi che possano prevedere (in presenza di determinate garanzie) il trasferimento nel territorio nazionale di bambini stranieri in stato di clandestinità, vittime di maltrattamenti, traffici illeciti, violenze, ecc.

In tal modo si darà piena attuazione al principio di "extraterritorialità delle leggi penali" già introdotto nel documento di Stoccolma per assicurare alla giustizia del Paese d'origine ovvero del Paese di destinazione la persona che sfrutta un bambino a scopo sessuale.

\*\*\*

La Commissione sottolinea ancora che ogni efficace azione attuata per fronteggiare la tragica realtà dello sfruttamento dei bambini deve partire innanzitutto dalla definizione del fenomeno sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. La Commissione ritiene pertanto utile avviare un'indagine ricognitiva del fenomeno, anche attraverso gli Uffici diplomatici e consolari all'estero, per approfondire gli aspetti legati alla mappatura dei Paesi maggiormente coinvolti nel fenomeno nonché alla raccolta dei relativi dati. In tal modo sarebbe possibile delineare in maniera più certa ed articolata le dimensioni di un fenomeno che ancora in parte sfugge alle analisi.

Si stima attualmente che i bambini coinvolti nell'industria del sesso siano per fare alcuni esempi all'incirca : 500.000 in India, 5.000 in Messico, 40.000 in Venezuela, 500.000 in Perù. L'Organizzazione internazionale del lavoro ha stimato inoltre in 250 milioni i bambini tra i 5 ed i 14 anni sfruttati nel lavoro nero.

A tal fine la Commissione ritiene utile:

- a) esaminare più approfonditamente i dati disponibili presso le istituzioni nazionali dei diversi Paesi, anche per meglio definire le opportune strategie di intervento;
- b) sostenere iniziative di carattere interno ed internazionale volte alla centralizzazione e trasmissione delle informazioni riguardanti tutti i soggetti che a vario titolo operano nell'industria del sesso dei bambini. Dovranno pertanto, laddove non esistono, essere create adeguate banche dati, nonché collegamenti con tutte le istituzioni, centri ed organismi pubblici e privati operanti nel settore: Interpol, Europol, Dipartimenti che negli altri Paesi sono competenti in materia, organismi governativi e non governativi.

La Commissione sottolinea inoltre l'esigenza di uno studio approfondito dei termini in uso quali: "sfruttamento sessuale a fini commerciali", "traffico", "pornografia infantile": *uniformare il linguaggio* e intendersi sul significato dei termini in uso è la premessa del lavoro interdisciplinare. L'uso di un linguaggio comune agevola gli operatori, e per quanto riguarda in particolare i termini conati per i nuovi fenomeni (vecchi quanto il mondo ma nuovi per le nuove modalità attuative) è necessario delimitare più chiaramente i contorni delle diverse fattispecie ricomprese nelle nuove previsioni di reato di cui alla legge tuttora in discussione al Parlamento. È indubbio infatti che tali fenomeni presentano al momento una configurazione quanto mai incerta e vischiosa, e per la proiezione internazionale e, come già sottolineato, per l'intervento delle organizzazioni criminali.

La Commissione suggerisce che un punto di riferimento significativo per tali riflessioni può essere rappresentato dal testo in via di elaborazione del "Protocollo facoltativo alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo", concernente "La vendita, prostituzione, e pornografia infantile".

\*\*\*

La Commissione sottolinea che la lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini ed alla prostituzione infantile non può essere disgiunta dal più ampio contesto della lotta alla tratta



degli esseri umani ed allo sfruttamento in genere dei bambini, sfruttamento che oltre alla drammatica dimensione sessuale e pedofila, prende forme diverse, quali l'accattonaggio, il lavoro abusivo, il furto, lo spaccio di droga e il coinvolgimento in altre attività illecite.

La Commissione quindi ritiene che la repressione di fenomeni tanto aberranti impone da una parte di proseguire nella direzione già efficacemente intrapresa dal Governo per la lotta contro il lavoro minorile attraverso la Carta degli impegni sottoscritta il 16/4/1998, dall'altra di affiancare, in sede nazionale, a questa lotta quella contro l'evasione scolastica e la povertà.

La Commissione sottolinea che il fenomeno della tratta degli esseri umani coinvolge in maniera sempre più drammatica soprattutto le donne ed i bambini, categorie queste che per la loro condizione di sensibile vulnerabilità, sono le vittime fatali di tali traffici. Attualmente esso ha assunto dimensioni preoccupanti anche a causa della sempre più scontata gestione del mercato da parte delle organizzazioni criminali, che hanno tempestivamente messo a fuoco le potenzialità di tale "business", capace di assicurare notevoli profitti.

La Commissione raccomanda:

- a) l'impegno, già attivo sul piano internazionale bilaterale e multilaterale, a *perfezionare il sistema di accordi* con i Paesi dai quali verosimilmente si originano i maggiori flussi di bambini destinati ai mercati della prostituzione infantile e dello sfruttamento, per un efficace contrasto del traffico. Una tappa significativa rappresenta l'introduzione - nell'ambito della proposta italo-austriaca di una Convenzione da sottoscrivere in sede ONU per la repressione del traffico dei migranti - di un apposita intesa di settore volta a contrastare in maniera precipua il traffico delle donne e dei bambini;
- b) l'impegno a favorire sempre più la collaborazione tra gli organismi di polizia e gli uffici giudiziari sia sul piano interno che internazionale per una migliore conoscenza del fenomeno e la messa a punto di adeguati strumenti di repressione di ogni forma di traffico illecito.

La Commissione è convinta che un'efficace azione di repressione dei fenomeni di sfruttamento sessuale dei bambini a fini commerciali deve inoltre prevedere nel settore della collaborazione internazionale:

- a) un più armonioso coordinamento delle legislazioni dei diversi Paesi nonché soprattutto adeguate forme di cooperazione e collegamento tra le istituzioni dei Paesi coinvolti nel fenomeno e quindi tra i Paesi dai quali si origina purtroppo la più alta domanda (per lo più Paesi occidentali) e gli Stati offerenti la maggior quantità della "merce-bambino";
- b) la possibilità che il nostro Paese, anche sulla scia degli impegni già assunti con il Piano d'azione governativo, si faccia promotore di iniziative sul piano bilaterale per la realizzazione di una serie di misure volte a sensibilizzare i Paesi maggiormente toccati dalla piaga dello sfruttamento sessuale dei bambini. Tali misure potranno efficacemente essere ricomprese in intese bilaterali che tocchino sia gli aspetti repressivi del fenomeno - quindi con interventi di cooperazione giudiziaria e di polizia - ma anche gli aspetti di prevenzione e soprattutto di recupero psicologico e di reinserimento sociale sia delle vittime occasionali che dei bambini per lungo tempo utilizzati nel mercato del sesso. Tali intese dovrebbero pertanto riguardare l'ambito giuridico, medico-sanitario, sociale, nonché soprattutto gli aspetti di formazione in loco di personale da impiegare nel campo esclusivo dell'infanzia;
- c) l'inserimento di clausole *ad hoc* nell'ambito degli accordi bilaterali di collaborazione turistica che tocchino in maniera particolare gli aspetti più strettamente connessi alla repressione del turismo a scopo sessuale.

È giudizio concorde che la radice della piaga dello sfruttamento dei bambini a fini sessuali risiede soprattutto nella estrema povertà e nelle condizioni di vero e proprio abbruttimento in cui versano milioni di bambini in tutto il mondo e con loro milioni di famiglie. Tali condizioni di estrema emarginazione sociale sono all'origine tanto dei flussi migratori di bambini a fini sessuali e di sfruttamento di vario genere, quanto dell'esistenza di una massa enorme di bambini, disponibile e vulnerabile al turismo sessuale nei rispettivi Paesi di origine. Un compito che deve pertanto essere portato avanti con particolare vigore è quello di destinare una parte consistente degli *interventi di cooperazione internazionale* con i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) a progetti mirati al recupero e alla piena integrazione nel tessuto sociale di bambini emarginati, sfruttati, abbandonati, nella convinzione che senza un impegno coordinato di tutti i Paesi avanzati su questo obiettivo prioritario non sarà efficace alcuna legislazione astratta contro lo sfruttamento sessuale.

In questa ottica la Commissione stima di particolare importanza dare adeguato risalto (in linea con quanto fissato nel Piano di azione nonché nelle Linee guida degli interventi di cooperazione con i PVS) alle iniziative finalizzate a favorire nella più larga misura possibile il raggiungimento degli obiettivi ritenuti prioritari nel settore della tutela dell'infanzia:

- a) per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione e di sfruttamento;
- b) per la prevenzione e lo sradicamento dei fenomeni di sfruttamento commerciale sessuale dei bambini e degli aspetti connessi al turismo sessuale ed al traffico dei bambini;
- c) per l'eliminazione del fenomeno della vendita di organi e di ogni altra forma di utilizzo dei bambini;
- d) per il recupero, la riabilitazione ed il reinserimento nelle famiglie, nelle comunità di appartenenza, nella società civile delle bambine e dei bambini di e nella strada;
- e) la ristrutturazione dei contesti urbani più degradati nel quadro delle politiche ambientali.

Occorrerà approfondire pertanto gli aspetti di collaborazione con le Autorità dei PVS maggiormente toccati dai fenomeni di sfruttamento dei bambini e delle bambine, affinché possano essere adottati piani nazionali d'azione mirati alla tematica dell'infanzia con un approccio globale, toccando quindi i diversi aspetti del problema da quello sanitario, a quello della nutrizione, dell'istruzione, della formazione professionale, ecc.

La Commissione sul piano interno ritiene opportuno promuovere azioni di sensibilizzazione da rivolgere in particolare al personale operante nel settore turistico-alberghiero ed al personale di volo delle compagnie aeree; al riguardo la Commissione suggerisce di fare riferimento ad eventuali programmi messi a punto e già proposti in Italia.

Queste iniziative di sensibilizzazione per il contrasto dei fenomeni di sfruttamento dei bambini, soprattutto nel settore del turismo sessuale dovranno, ad avviso della Commissione, essere svolte dalle Amministrazioni dello Stato competenti - primo fra tutti il Dipartimento del turismo, già profondamente attivo nel settore - anche in raccordo con le Regioni.

## **STRATEGIA DI CONTRASTO n° 5**

### **INFORMAZIONE GLOBALE PER LA DIFFUSIONE DI UNA CULTURA DELL'INFANZIA - PATTO D'INTESA CON I MEDIA**

I mass-media rappresentano uno strumento fondamentale per la diffusione di una **nuova cultura dell'infanzia e dell'adolescenza**, centrata sull'interesse del bambino ad essere rispettato come persona.

La Commissione a tal fine auspica che:

- la Carta di Treviso e i Codici di autoregolamentazione vengano finalmente osservate;
- l'informazione non veda più il bambino come "un fatto di cronaca" ma come soggetto di diritti;
- la consapevolezza dei danni di una cattiva informazione venga maggiormente diffusa.

In questa ottica si evita di cadere nella tentazione di creare e diffondere allarmismi, e ci si attiva, invece, per realizzare strategie che portano al superamento della cultura dello scoop e, quindi, creano le condizioni perché vengano evidenziate le situazioni positive.

Alla base di una nuova cultura rispettosa dei diritti del bambino la Commissione ritiene fondamentale il concetto di *comunicazione integrata*, perché i messaggi arrivino ad una platea articolata senza il rischio di un loro snaturamento.

La Commissione a tal fine auspica che il Ministro per la solidarietà sociale e l'Ordine dei giornalisti concordino **un protocollo** che preveda:

- a) un forum nelle redazioni e nelle testate televisive per un impegno globale a favore dell'infanzia;
- b) l'individuazione di referenti stabili per ogni testata e redazione televisiva;
- c) l'impegno a pubblicare inchieste e servizi su fenomeni che hanno risvolti sociali molto rilevanti come la prostituzione minorile, il turismo sessuale, lo sfruttamento del lavoro minorile, l'evasione scolastica, il coinvolgimento nella criminalità;
- d) spazi congrui per diffondere una solidarietà collettiva perché le famiglie in difficoltà, anche quelle maltrattanti, non vengano emarginate e sia per loro più agevole un percorso di recupero, ed anche perché gli operatori dell'area del disagio possano svolgere senza condizionamenti il loro lavoro finalizzato alla tutela del bambino;
- e) un appuntamento annuale per premiare la testata che, più delle altre, ha approfondito le tematiche dell'infanzia nel rispetto della Carta di Treviso (l'analisi potrebbe essere affidata ad un istituto universitario o al Centro di analisi e documentazione di Firenze e l'Ordine dei giornalisti potrebbe prevedere un'apposita commissione).

Questo protocollo con i mezzi di informazione comporterà nel tempo il superamento della cultura dello scoop. Troppo spesso il bambino, infatti, è visto esclusivamente nella cronaca nera come oggetto di violenza o come protagonista di fatti delittuosi, molto raramente come soggetto di diritti e di doveri nella vita di tutti i giorni.

Nell'ambito di una comunicazione integrata e globale il Dipartimento per gli affari sociali può rappresentare una possibile fonte per l'acquisizione e la divulgazione di notizie che vedono i bambini protagonisti o destinatari di azioni positive.

\*\*\*

La Commissione ritiene anche opportuno che si diffondano nella collettività **iniziative mirate** a rendere i cittadini tutti, ed i bambini in particolare, consapevoli dei diritti dell'infanzia;

La Commissione suggerisce a tal fine che il Dipartimento per gli affari sociali organizzi:

- a) la giornata dei diritti del bambino, già individuata nel 20 novembre, anniversario della Convenzione sui diritti dell'infanzia di New York del 20/11/89, rendendola fortemente significativa su tutto il territorio nazionale e particolarmente celebrata nel mondo della scuola. In questa data tutti gli insegnanti di ogni livello e grado dovrebbero essere sollecitati a dedicare le ore di lezione ad illustrare le tematiche relative ai diritti del bambino, e indirizzare gli alunni a rappresentarli attraverso disegni o scritti. Successivamente potrebbe promuoversi un premio ai migliori elaborati ed una "*Mostra itinerante dei diritti*", così come rappresentati nei disegni e negli scritti, da tenersi in tutte le città d'Italia con la rappresentanza delle istituzioni, affinché lo Stato venga sentito sempre più vicino ed amico;
- b) la pubblicazione di opuscoli, agevoli e accessibili nel linguaggio e nel formato, rivolti soprattutto a tre categorie di destinatari: bambini (si tratterà di pubblicazioni molto semplici destinate non ad allarmare, ma a rafforzare in loro l'autostima e la capacità di resistenza al pericolo); educatori (si tratterà di una sorta di vocabolario dei comportamenti dei bambini e dei loro possibili significati); gestori di servizi per l'infanzia e per l'adolescenza, titolari di circoli ricreativi, di discoteche, tour-operators (si tratterà di descrivere i danni provocati al processo di crescita del bambino da certi spettacoli, certi giornali, situazioni inadeguate e pregiudizievoli);
- c) la diffusione di spot attraverso i quali informare l'opinione pubblica dei diritti dei bambini e dei servizi destinati alla tutela di quei diritti;
- d) la stampa di un manifesto molto significativo e colorato, nel quale i diritti fondamentali vengano rappresentati a livello di bambini impressivamente, sì da essere istantaneamente recepiti e mentalizzati anche dai piccoli ai quali è indirizzato.

Queste pubblicazioni saranno diffuse capillarmente nel mondo della scuola e dei servizi, e contemporaneamente verranno individuate occasioni di incontro con le famiglie per farne oggetto di discussione.

In armonia con gli impegni assunti a Stoccolma infatti occorrerà dare adeguato risalto a tutte le iniziative tese "a garantire una informazione della migliore qualità possibile, di più elevata attendibilità e realizzata secondo parametri etici riguardanti tutti gli aspetti dello sfruttamento sessuale" ed "a lanciare campagne di comunicazione, stampa ed informazione nel rispetto delle differenze sessuali, per sensibilizzare e formare i funzionari governativi e gli altri operatori pubblici sui diritti dell'infanzia, sull'illegalità e sulle pericolose conseguenze dello sfruttamento sessuale di bambini a fini commerciali, nonché promuovere all'interno della società abitudini e comportamenti sessuali responsabili che rispettino lo sviluppo del bambino, la sua dignità e il rispetto per se stesso".

La Commissione infine auspica fortemente che i giornalisti si adeguino alle linee guida e ai principi sottoscritti dall'"International Federation of Journalist" nell'aprile 1998 a Bruxelles; gli obiettivi prioritari del documento sembrano essere quello di mantenere elevati standards etici e professionali, e quello di promuovere una informazione molto ampia sulla Convenzione sui diritti dell'infanzia di New York.

La Commissione contro gli abusi, i maltrattamenti e lo sfruttamento sessuale dei minori, costituita con il D.P.C.M. 26 febbraio 1998 è così composta:

Consigliere CARMELA CAVALLO

*Magistrato di Cassazione, Tribunale dei Minorenni di Napoli, con funzioni di Coordinatore della Commissione;*

Dott.ssa TERESA BERTOTTI

*Presidente del Coordinamento Nazionale dei Centri di Prevenzione e Cura del maltrattamento e dell'abuso;*

Prof. ERNESTO CAFFO

*Presidente dell'Ente Morale «Telefono Azzurro»*

Dott.ssa ANNA MARIA COLELLA

*Funzionario della Regione Piemonte esperta in politiche minorili*

Dott.ssa MARA GATTONI

*Presidente dell'associazione ECPAT (Compagnia Internazionale contro la prostituzione infantile legata al turismo)*

Dott.ssa MARIA ROSA GIOLITO

*Ginecologa - Consultorio ASL di Torino;*

Dott.ssa DONATA NATOLI

*Psicologa - Ospedale dei Bambini di Palermo*

Prof. GABRIEL LEVI

*Neuropsichiatria Infantile - Università di Roma*

Prof. FRANCESCO MONTECCHI

*Neuropsichiatria Infantile - Ospedale Pediatrico Bambin Gesù di Roma*

Dott.ssa MARIA LETIZIA POLISTENA

*Assistente Sociale Comunità AGAPE di Reggio Calabria*

Dott. JOSEPH MOYERSON

*Organizzazione non governativa «Terres des Hommes»*

Dott.ssa MARIA RITA PARISI

*Psicoterapeuta - Presidente «Movimento Bambino»*

Dott.ssa ROBERTA GIOMMI

*Istituto Internazionale di Sessuologia di Firenze*

Dott.ssa GIULIANA MASSARI DAL POZZO

*Associazione «Telefono Rosa»*

Prof. FRANCESCO NARDOCCI

*Neuropsichiatria - UASL di Rimini*

Prof. GIORGIO TAMBURLINI

*Presidente Associazione Culturale Pediatri*

Avv. GIANFRANCO DOSI

*Associazione Nazionale degli Avvocati per la Famiglia e i Minori*

Dott.ssa MIRELLA BONCOMPAGNI

*Direttore Generale - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Sociali*

Dott.ssa VITTORIA TOLA

*Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Ministro per le Pari Opportunità*

Dott. VALERIO BELOTTI

*Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Vice Prefetto Dott. CESARE CASTELLI

*Ministero dell'Interno - Direzione Generale Affari Civili*

Commissario Capo Dott.ssa TIZIANA TERRIBILE

*Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza*

Dott. CARLO PIERGALLINI

*Ministero di Grazia e Giustizia - Direttore Generale degli Affari Penali*

Dott.ssa ANNA MARIA TERESA GREGORI

*Ministero Grazia e Giustizia - Ufficio centrale per la Giustizia Minorile*

Dott.ssa FIORENZA D'IPPOLITO

*Ministero della Sanità - Dipartimento della Prevenzione*

Dott. LUIGI CALCERANO

*Ministero della Pubblica Istruzione - Ispettorato Educazione Fisica e Sportiva*

Dott. MARCO ROMITI

*Ministero Affari esteri - Direzione Generale Emigrazione e Affari Sociali*

Dott.ssa ISABELLA MENICHINI

*Ministero Affari Esteri - Direzione Generale Emigrazione e Affari Sociali*

Le funzioni di segreteria della Commissione vengono svolte dai seguenti funzionari del Dipartimento Affari Sociali:

Sig.ra ALIDA FILIPPETTI

Sig.ra MARIA LETIZIA BARONI

La Commissione Nazionale per il Coordinamento degli interventi in materia di maltrattamenti, abusi e sfruttamento sessuale di minori ha svolto la propria attività attraverso gruppi di lavoro coordinati dalla Dott.ssa Carmela Cavallo, dalla Dott.ssa Anna Maria Colella e dalla Dott.ssa Isabella Menichini.

- 3 -

**RIFORMA DEI SERVIZI PER L'INFANZIA E PER LA FAMIGLIA**

# **MINISTERO DELLA SANITÀ**

## **Dipartimento della Prevenzione Ufficio V**

*(Estratto)*

### **Piano Sanitario Nazionale**

#### **Premessa**

Il Piano Sanitario Nazionale (PSN) 1998-2000, approvato in sede preliminare dal Consiglio dei Ministri del 15 maggio 1998, per continuità con il precedente Piano Sanitario Nazionale e specifico Progetto Obiettivo, considera l'infanzia e l'adolescenza quale fase della vita a cui dedicare specifica attenzione.

Il PSN individua gli Obiettivi da perseguire e le Azioni da svolgere per il raggiungimento di ogni forma di tutela della salute infantile fino al termine dello sviluppo.

Uno degli obiettivi è: «Prevenire i casi di disagio psichico e sociale dovuto a problematiche scolastiche, familiari e relazionali, anche in riferimento ad abusi e maltrattamenti», mentre tra le azioni si ritiene opportuno segnalare «integrare i servizi materno-infantili con quelli socio-assistenziali ed educativi, anche tenendo conto di quanto previsto nel Piano Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza».

Lo specifico Progetto Obiettivo previsto dal nuovo PSN, attualmente in corso di elaborazione, svilupperà gli obiettivi del Piano e le azioni dirette alla tutela della salute dell'infanzia e dell'adolescenza.



## **Fasi della vita e salute**

Nel ciclo di vita delle persone devono essere considerate con particolare attenzione le fasi nelle quali i cambiamenti psicofisici e relazionali sono molto accentuati e nelle quali, quindi, maggiormente si concentrano rischi e potenzialità da considerare con interventi mirati di prevenzione e protezione della salute.

Le fasi cui il Piano sanitario nazionale 1998-2000 dedica specifica attenzione sono quella della procreazione, dell'età evolutiva e dell'età anziana, nonché quella delle persone nella fase terminale della vita.

Gli interventi che provengono e contrastano il complessivo ambito delle patologie dell'età evolutiva sono chiamati a svolgere un ruolo strategico. Anche in questo modo trova significativa applicazione il concetto generale di *patto di solidarietà per la salute*, cui si ispira il Piano sanitario nazionale, individuando nelle generazioni più giovani i destinatari di una peculiare attenzione nel quadro di una alleanza tra le età della vita.

## **Infanzia e adolescenza**

### *Il problema*

La progressiva riduzione della mortalità infantile (dall'8 per mille nel '91 al 7,4 per mille nel '93) come pure di quella perinatale (dall'11 al 9,3 per mille) ha seguito in Italia una tendenza analoga a quella di altri paesi dell'Europa occidentale.

Il divario tra Centro-Nord e Sud è tuttavia ancora rilevante: nel 1993, la mortalità infantile è stata del 5,7 per mille nelle regioni del Centro-Nord e dell'8,7 per mille al Sud, con tassi che in alcune regioni sono più del doppio rispetto ad altre.

L'obiettivo fissato nel precedente piano di portare il tasso di mortalità perinatale sotto il 10 per mille in tutte le regioni non è stato raggiunto in alcune regioni nelle quali vanno intensificati gli sforzi per migliorare le qualità dei servizi materno-infantili.

L'aumento del peso relativo di bambini portatori di disabilità a seguito di patologie congenite o acquisite, grazie anche al miglioramento degli interventi in fase perinatale, richiede al sistema sanitario maggiore capacità di intervento precoce di natura intensiva e riabilitativa.

Particolare attenzione deve essere dedicata alle situazioni di abbandono, trascuratezza e deprivazione di cure primarie nella prima infanzia, così come alle anomalie e ai disturbi dello sviluppo in età evolutiva.

### *Gli obiettivi*

Il Piano sanitario nazionale 1998-2000 pone i seguenti obiettivi di carattere generale:

- ridurre la mortalità perinatale e infantile almeno all'8 per mille in tutte le regioni;
- prevenire i comportamenti a rischio in età preadolescenziale e adolescenziale con riferimento alle lesioni accidentali gravi, alle autolesioni e alla dipendenza;
- prevenire le cause di disabilità mentale, sensoriale e plurima;
- prevenire i casi di disagio psichico e sociale dovuto a problematiche scolastiche, familiari e relazionali, anche in riferimento ad abusi e maltrattamenti;
- promuovere la procreazione cosciente e responsabile, tutelando le gravidanze a rischio e fornendo un adeguato sostegno alle famiglie;
- favorire programmi di prevenzione e controllo delle malattie genetiche;
- monitorare lo stato di salute dell'infanzia, della preadolescenza e dell'adolescenza nella dimensione fisica, psichica e sociale, anche avvalendosi dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia.

Gli obiettivi del Piano saranno articolati in uno specifico Progetto Obiettivo materno-infantile in corso di elaborazione, nel quale saranno sviluppate anche le azioni dirette alla tutela della salute della donna, in tutte le fasi della vita e negli ambienti di vita.

È da privilegiare e sviluppare nei piani regionali e locali l'attività dell'area pediatrica per garantire a livello sanitario e socio-assistenziale, intra ed extra-ospedaliero, ogni forma di tutela della salute infantile fino al termine dello sviluppo, mediante le seguenti azioni:

- assicurare interventi preventivi e diagnostici di provata efficacia in epoca pre e perinatale;
- attuare interventi per la promozione della salute in età preadolescenziale e adolescenziale;
- razionalizzare l'ospedalizzazione in età pediatrica, tenendo conto delle particolari esigenze della fascia di età cui si rivolge, coordinando ed integrando l'assistenza l'offerta di servizi distrettuali e valorizzando il pediatra di famiglia;
- potenziare i servizi extra-ospedalieri, specie quelli a ciclo diurno, preposti al recupero dei disturbi neuropsicopatologici e delle limitazioni funzionali;
- migliorare la qualità umana dei servizi rivolti all'infanzia anche mediante l'utilizzo appropriato di tecnologie biomediche;
- predisporre linee guida per la gravidanza, il parto, le cure ospedaliere pediatriche, la pediatria di famiglia e di comunità;
- integrare i servizi materno-infantili con quelli socio-assistenziali ed educativi, anche tenendo conto di quanto previsto nel Piano nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

**MINISTERO PER LA SOLIDARIETÀ SOCIALE**

*di concerto con:*

**Ministero della Pubblica Istruzione**

**Ministero per le Pari Opportunità**

**Ministero degli Interni**

**Ministero della Sanità**

**I servizi per i bambini da 0 a 3 anni e per le loro famiglie:**

**verso una nuova legge nazionale**

*Documento di discussione*

Roma, giugno 1998

## Indice degli argomenti:

- 1. Le esigenze di riforma del settore e il contesto attuale**
- 2. Diritti dei bambini e responsabilità familiari e sociali**
- 3. Complessità sociale e differenziazione e qualità delle risposte**
- 4. I servizi per la prima infanzia in un nuovo sistema di welfare: gli attori sociali e il ruolo delle istituzioni di governo**
- 5. Identità e finalità dei servizi per i bambini da 0 a 3 anni**
  - 5.1 Il nido e le sue caratteristiche
  - 5.2 I servizi integrativi al nido per bambini e genitori
- 6. Il personale: le caratteristiche professionali, la formazione e le figure di sostegno tecnico**
  - 6.1 La professionalità degli/delle educatori/trici e il personale ausiliario
  - 6.2 La formazione di base
  - 6.3 La formazione permanente
  - 6.4 I coordinatori pedagogici
- 7. La partecipazione delle famiglie alla gestione dei servizi**
- 8. Le risorse finanziarie, i costi e la contribuzione degli utenti**
- 9. Le indicazioni della Commissione delle Comunità Europee e l'impegno dei governi nazionali**
  - 9.1 La Raccomandazione del Consiglio Europeo sulla cura e l'educazione dei bambini
  - 9.2 I documenti della Rete europea sui criteri e le garanzie di qualità dei servizi per l'infanzia

## 1. LE ESIGENZE DI RIFORMA DEL SETTORE E IL CONTESTO ATTUALE

Nel quadro degli impegni assunti dal Governo e in particolare dal Ministero per la Solidarietà Sociale con il Piano d'Azione per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, il tema degli asili nido, e più complessivamente quello dei servizi rivolti ai bambini in età 0-3 anni, è stato individuato tra quelli prioritari sui quali la necessità di intervenire si presenta con un'urgenza maggiore.

Le ragioni di tale scelta sono molteplici, riconducibili sostanzialmente a due obiettivi di fondo, uno di natura più generale, l'altro con caratteristiche più specifiche: da un lato il tentativo di sviluppare politiche organiche capaci di dare risposta ai diritti dei bambini a partire dai primi anni di età e alle esigenze delle loro famiglie, in una logica che consenta ai genitori di scegliere tra più opzioni possibili rispetto alla cura e all'educazione dei figli (congedi parentali, aiuti economici, orari di lavoro più flessibili, servizi adeguati); dall'altro lato la necessità di attuare una politica dei servizi per i bambini più piccoli che consenta di superare le vistose carenze presenti nel nostro Paese in questo settore, sia sul piano quantitativo che qualitativo, attraverso l'adozione di una nuova legge nazionale che definisca con maggiore chiarezza gli obiettivi e le caratteristiche di tali servizi, le modalità del loro sviluppo, adeguandole alle mutate esigenze sociali, nonché le responsabilità e i compiti dei diversi livelli istituzionali di governo e della società nel suo insieme.

Negli anni che ci separano dalla promulgazione della legge 1044, che risale ormai a oltre 26 anni fa, gli asili nido, oltre che al centro di un intenso dibattito - in larga parte promosso dagli Enti locali più sensibili, dai professionisti dell'educazione e dalle organizzazioni sindacali - e dell'azione di movimenti e associazioni, tesi a rivendicare una riforma del settore, sono stati altresì oggetto di proposte di legge sia presentate da diverse forze politiche sia di iniziativa popolare (con il sostegno di oltre 150.000 firme nel 1993) a testimonianza di quanto il problema sia avvertito nel Paese.

Nonostante tuttavia le pressioni di varia natura, le affermazioni sul valore sociale della maternità e paternità, o le sottolineature con maggiore o minore enfasi che i bambini rappresentano il miglior investimento per le società future, e nonostante una consapevolezza più diffusa che nei primi anni di vita si realizzano processi fondamentali per lo sviluppo umano, è indubbio che l'attenzione ai servizi per i bambini più piccoli è stata fino ad oggi carente, contraddittoria e limitata solo ad alcune aree territoriali.

Già nel *Secondo rapporto sulla condizione dei minori in Italia* del 1990 si metteva in evidenza come la mancanza di attenzione politica e di sostegno finanziario a livello nazionale, accanto all'assenza di indirizzi, di forme di coordinamento e di verifica, lasciassero emergere un disimpegno verso i bambini in età 0-3 anni e verso le loro famiglie, riconducibile a numerosi fattori di natura politica, culturale, istituzionale, affermando nei fatti una logica per la quale il diritto dei bambini a servizi qualificati di cura ed educazione veniva riconosciuto a partire dai 3 anni di età, mentre le esigenze dei loro genitori, quando impegnati in un'attività extra-domestica, potevano essere risolte dalle donne, alle quali spettava comunque il compito di conciliare impegni familiari e professionali. Se infatti si guarda alle politiche attuate nel nostro paese, e in particolare ai servizi per i bambini in età 3-6 anni, frequentati ormai dal 95% della popolazione in età, non è difficile riscontrare le profonde differenze che hanno connotato l'impegno verso le scuole materne rispetto agli asili nido, a conferma di quanto affermato precedentemente.

Il perdurare di una concezione che ha tradizionalmente visto le donne come responsabili della cura dei figli per "vocazione" naturale, unita ad un'immagine dello sviluppo infantile obsoleta, se si considerano i risultati della ricerca scientifica prodotti negli ultimi vent'anni sulle potenzialità/capacità dei bambini a partire dai primi mesi di età, nonché la mancanza di riconoscimento sociale e quindi di valorizzazione del lavoro di cura e di educazione dei più

piccoli, anche quando svolto professionalmente per il mercato, costituiscono elementi che hanno influito in modo negativo sulla realizzazione degli asili nido e, prima ancora, sulla percezione sociale che si è avuta di essi e sull'impegno politico per la loro attuazione sia a livello nazionale che in molte regioni del Paese.

Accanto però a fattori di natura politica e culturale, che possono aiutare a capire la situazione attuale, vanno richiamati anche altri elementi, senza i quali non si riuscirebbe a comprendere fino in fondo le ragioni che hanno inciso sullo sviluppo di tali servizi, né le profonde differenze territoriali presenti nel nostro Paese, non solo sul piano quantitativo, ma soprattutto sul piano qualitativo. La diversa interpretazione del proprio ruolo di governo da parte delle istituzioni locali e il diverso modo di agirlo, la mancanza di progettualità o, al contrario, l'attenzione all'evolversi delle esperienze nel tentativo di adeguarle alle mutate esigenze sociali, fino ad arrivare alla professionalità o meno degli apparati amministrativi e degli educatori, costituiscono tutti elementi non irrilevanti a spiegare l'esistenza di esperienze estremamente avanzate, tali addirittura da contraddistinguerci nel panorama europeo per le loro caratteristiche positive, accanto ad altre dove gli effetti prodotti non sono certo stati dei migliori.

Oggi i nidi presenti sul territorio nazionale sono poco più di 2.000, quando già nella legge 1044 del 1971 si individuava come obiettivo quello di svilupparne 3.800 in cinque anni; sono concentrati nelle aree del Centro-Nord del Paese, nonostante alcuni interventi meritevoli più recenti in alcune città del Sud; sono accessibili mediamente a circa il 6% dei bambini residenti in età e quindi disponibili per un numero molto limitato di famiglie, con profondi squilibri tuttavia a livello territoriale, se si considera che a comporre la media nazionale concorrono percentuali che in alcune regioni, come ad esempio l'Emilia-Romagna dove si registra il numero più alto di bambini serviti, superano il 20%, con punte in alcune città del 30% e una presenza diffusa di liste d'attesa.

A determinare i risultati positivi che si riscontrano nelle realtà più avanzate ha certamente contribuito la pressione esercitata da un'occupazione femminile crescente, ma è indubbio che l'espandersi della domanda sociale trova le sue ragioni da un lato nella stessa concezione dei servizi che ne ha guidato lo sviluppo, dall'altro in una maggiore consapevolezza da parte delle famiglie verso le esigenze educative dei propri figli e in una maggiore cultura dell'infanzia che gli stessi servizi hanno contribuito ad alimentare.

L'elaborazione esistente dimostra come in queste realtà locali - più diffuse di quanto non si creda - dove si è sviluppato un buon intreccio tra esperienza e ricerca scientifica, sensibilità politica e sperimentazione educativa, i risultati prodotti sono stati notevoli, consentendo di consolidare e affinare metodologie di intervento, teorie e pratiche di lavoro con i bambini e con gli adulti, strumenti di analisi e di verifica dei risultati, tali da richiamare anche l'interesse di numerosi esperti a livello internazionale.

Queste esperienze hanno contribuito a modificare non solo l'immagine sociale del bambino rispetto alle sue potenzialità di sviluppo socio-cognitivo, ma anche la percezione sociale dei servizi e quella delle figure professionali che vi operano: come infatti avvenuto a suo tempo per l'insegnante di scuola dell'infanzia, all'immagine di un'educatrice, per la quale si pensava bastasse il buon senso e un generico amore per i bambini si è andata sostituendo quella di una figura professionale per la quale è necessaria una robusta formazione di base, seguita da una costante formazione permanente.

È evidente che è soprattutto in queste realtà, dove si è puntato sulla qualità, che si è assistito ad un'espansione della richiesta da parte dei genitori: in questi casi il nido rappresenta per le famiglie una soluzione di cura con finalità educative dichiarate, un luogo capace di offrire ai propri figli un ambiente stimolante e adeguato alle loro esigenze di crescita e una sede di sostegno alle proprie competenze genitoriali.

Accanto ad elementi di indubbio valore esistono però anche elementi problematici, tra i quali alcuni in particolare vanno richiamati per capire meglio il contesto attuale.

Il primo, di carattere più generale, riguarda una specificità propria degli asili nido nel panorama dei servizi educativi prescolastici. L'essere stati affidati, infatti, già nella legge 1044/71, alla gestione degli Enti locali e alla programmazione delle Regioni, anticipando dunque in questo campo alcuni dei principi innovatori che ispirano l'attuale processo di riforma istituzionale e di decentramento dei poteri e delle competenze, ha prodotto indubbi risvolti positivi in molte realtà, ma anche alcuni limiti che è importante oggi evidenziare.

Laddove infatti le Regioni e i Comuni hanno assunto positivamente il loro ruolo, ciò ha consentito di sperimentare e consolidare esperienze fondate su una ricerca continua delle risposte migliori da offrire ai bambini e alle loro famiglie, più vicine alle esigenze dei cittadini e degli utenti, più partecipate dalla società civile, meno vincolate dalla burocrazia degli apparati amministrativi e quindi più in grado di evolversi sul piano della qualità, dei cambiamenti sociali e dell'attenzione alla spesa.

La tradizionale conflittualità tuttavia tra istituzioni di governo centrali e decentrate, la mancanza di coordinamento e di sostegno finanziario di tali esperienze, l'assenza in sostanza fino ad oggi di una politica per la prima infanzia non hanno consentito che esse divenissero patrimonio nazionale, rimanendo rinchiusi di fatto entro confini territoriali limitati.

Va altresì detto che a determinare questi effetti ha concorso anche una debolezza di comunicazione verso l'esterno, dalla periferia al centro: l'elaborazione culturale e le sperimentazioni che hanno accompagnato lo sviluppo dei nidi, a partire dagli anni '70, sono purtroppo rimaste per molti versi all'interno delle singole esperienze, coinvolgendo operatori, genitori e amministratori locali più direttamente interessati a questi temi, senza tuttavia riuscire a produrre una conoscenza più diffusa a livello nazionale e neppure una progettualità politica più ampia. Ciò ha indubbiamente determinato uno scarso riconoscimento di quanto realizzato, e più in generale di una cultura della prima infanzia e, conseguentemente, uno scarso peso dei nidi e degli interventi rivolti ai bambini in età 0-3 anni nelle sedi politiche e decisionali.

Un secondo elemento che va sottolineato riguarda una contrapposizione, ideologica quanto anacronistica, che ha visto per molto tempo schierarsi fautori di posizioni diverse, tra la dimensione per così dire "assistenziale" e quella educativa di questi servizi, a seconda del prevalere di una visione più orientata a metterne in risalto gli aspetti di sostegno alle esigenze di cura dei figli per i genitori che lavorano, o quelli relativi ai diritti e alla formazione dei bambini. Tale contrapposizione ha inevitabilmente prodotto un ritardo nel consolidamento di un'identità dei servizi stessi, portando tra l'altro spesso gli educatori ad assumere atteggiamenti di maggiore rigidità, anche sul piano organizzativo, certo per tutelare i ritmi e la crescita dei bambini, ma anche per l'esigenza di veder riconosciuta la loro funzione educativa. La consapevolezza dell'impossibilità di separare i due aspetti: sociale ed educativo, e l'assunzione di entrambi, cogliendone gli aspetti positivi, rappresenta una conquista culturale recente che, se più diffusa tra l'altro anche all'interno della scuola dell'infanzia e della scuola elementare, potrebbe aiutare a superare gli elementi di rigidità oggi presenti anche in queste istituzioni e tanto lamentati dalle famiglie, senza nulla togliere alla qualità, al ruolo e alla professionalità degli insegnanti.

Elementi di rigidità, a fronte dei bisogni sociali differenziati espressi dalle famiglie, sono inoltre emersi non solo in rapporto ad una mancanza di flessibilità interna al servizio, ma anche in relazione alla presenza di un unico modello di servizio, richiamando l'attenzione sulla necessità di diversificare l'offerta attraverso altri interventi da affiancare al nido. Centri-gioco, spazi per bambini e genitori, nidi part-time, luoghi di aggregazione sociale, con finalità ludiche ed educative per bambini e genitori, gestiti direttamente dagli Enti locali o da soggetti privati si sono così sviluppati in alcune aree del Paese, prevalentemente in quelle dove già

esiste un'esperienza consolidata, arricchendo il patrimonio di servizi esistente, ma anche in questo caso con profonde differenze sul piano quantitativo e qualitativo.

Le stesse profonde differenze si riscontrano anche sul piano dei costi: se di per sé l'alto costo dei nidi costituisce un ulteriore elemento di problematicità, che andrebbe tuttavia analizzato all'interno del quadro complessivo dei servizi scolastici e delle prestazioni sociali offerte alle famiglie, oltre che tenendo conto del rapporto costi-benefici, le differenze esistenti spesso non si giustificano sul piano qualitativo, nel senso che ad una maggiore qualità spesso non corrisponde un costo più elevato del servizio. Al contrario, non è difficile riscontrare come nelle realtà più avanzate proprio l'attenzione prestata complessivamente agli aspetti educativi, alla razionalizzazione delle risorse sul piano organizzativo e alle compatibilità economiche si traduca anche in costi minori per la collettività.

Il quadro nazionale si presenta dunque molto variegato e complesso e i mutamenti sociali, culturali, politici ed istituzionali intervenuti nel periodo trascorso dall'approvazione della legge 1044 sugli asili nido del 1971, sono stati enormi, modificando profondamente il contesto entro il quale ci si trova oggi ad operare, tra l'altro in continua evoluzione.

Comprendere le differenze e riflettere sui mutamenti è indispensabile per ridefinire una strategia capace di tenere conto delle diverse realtà presenti all'interno del Paese, avendo come riferimento l'elaborazione culturale e le esperienze più avanzate, ma anche le diverse sensibilità e la complessità crescente che connota la nostra società.

È altresì importante, prima di procedere all'elaborazione di un testo di legge sugli asili nido e più in generale sui servizi rivolti ai bambini in età 0-3 anni, riprendere un dibattito a livello nazionale, che consenta di avviare un confronto aperto sui diversi aspetti che le nuove norme andranno a definire.

È con questo spirito che il Ministro per la Solidarietà sociale, in sede di Comitato interministeriale - organismo nel quale sono presenti le diverse competenze impegnate a dare attuazione al Piano nazionale per la promozione dei diritti e delle opportunità dei bambini e degli adolescenti - e più in particolare in collaborazione con i Ministeri della Pubblica Istruzione, per le Pari Opportunità, della Sanità, degli Interni, ha ritenuto utile, prima di presentare un proprio disegno di legge, la redazione di un documento di discussione, nel quale indicare i punti di maggior rilievo che costituiscono le premesse fondamentali e le opzioni politiche e culturali a sostegno di una nuova normativa, nonché le caratteristiche più salienti che i servizi per la prima infanzia dovrebbero assumere e il ruolo dei diversi attori sociali e dei responsabili istituzionali.

Il presente documento ha dunque come finalità primaria quello di avviare un dibattito, per troppi anni assente nel nostro paese, all'interno delle forze politiche e sociali, delle organizzazioni degli Enti locali, della società civile, delle associazioni delle famiglie e degli educatori, delle organizzazioni del no-profit e con gli esperti e i professionisti del settore.



## 2. DIRITTI DEI BAMBINI E RESPONSABILITÀ FAMILIARI E SOCIALI

L'opzione fondamentale dalla quale occorre partire è la prospettiva dei diritti dei bambini che, al di là delle affermazioni retoriche, si misura dal riconoscimento che essi riescono ad ottenere come soggetti e non come momento di transizione verso l'età adulta, e come *gruppo sociale permanente* della popolazione. Ciò significa la realizzazione di interventi mirati e politiche esplicite rivolte ad essi, una loro presenza e visibilità all'interno delle politiche di settore più generali rivolte al complesso dei cittadini (urbanistica, politiche del lavoro, politiche edilizie...); la garanzia di una loro partecipazione, alla pari degli altri gruppi sociali, all'accesso e alla ripartizione delle risorse finanziarie complessivamente disponibili, nonché un'attenzione costante alle loro condizioni di vita, al loro benessere psico-fisico, alle loro potenzialità e ai loro ritmi di crescita, in una dimensione di ascolto e di reciprocità tra bambini e adulti.

Tutto ciò riguarda anche i bambini piccolissimi, la cui precoce competenza e capacità di interazione con adulti e coetanei è stata ampiamente sottolineata sia dalla ricerca scientifica e nella letteratura psicologica, antropologica e pedagogica sia, dopo anni di osservazione e attività, dagli educatori all'interno dei nidi, che per i ricercatori hanno costituito, in particolare negli ultimi vent'anni, un laboratorio prezioso di indagine sullo sviluppo infantile.

Tradizionalmente le politiche per l'infanzia si sono sviluppate all'interno di una logica di marginalità e residualità, e comunque non sono riuscite ad andare oltre una prospettiva che ha visto nei bambini *oggetti* da tutelare e proteggere. Più recentemente si è fatta invece strada una concezione che - come hanno sottolineato gli osservatori più attenti - rappresenta uno dei terreni più innovativi anche all'interno della Convenzione ONU sui Diritti del Bambino, per la quale i bambini vengono visti come *soggetti attivi*, con propri diritti autonomi di partecipazione e di riconoscimento di spazi all'interno della vita sociale, con un proprio diritto di esprimersi e contare, e non solo quindi come soggetti bisognosi di tutela.

Combinare la logica di protezione e tutela, con quella della partecipazione e promozione, ricercando inoltre il giusto equilibrio tra interventi a sostegno dei soggetti più deboli o in difficoltà - bambini, famiglie, donne sole con figli - e interventi rivolti alla totalità della popolazione infantile rappresenta anche la filosofia innovativa contenuta all'interno del Piano nazionale del governo sull'infanzia e successivamente nella L.285/97, recentemente approvata, sulla promozione dei diritti e delle opportunità per bambini e adolescenti.

Nella prospettiva di una legge sui servizi rivolti ai bambini in età 0-3 anni, tra le finalità contenute nelle nuove norme dovranno trovare riconoscimento esplicito alcuni diritti fondamentali: il diritto ad accedere a luoghi capaci di offrire loro risposte qualificate sul piano educativo e sul piano della cura, assunta nel suo significato più pieno e nei suoi aspetti di valore, così come ampiamente sottolineato nell'elaborazione culturale delle donne, che hanno fatto emergere i tratti di complessità e di competenza che richiede il prendersi cura degli altri; luoghi in cui affiancare l'azione della famiglia, sostenendola nelle sue funzioni e valorizzandone le competenze; sedi in cui i bambini, in spazi adeguati e strutturati per loro, possano vedere riconosciuto il loro diritto al gioco, ad avere degli amici, il diritto alla costruzione della propria identità soggettiva, sessuale, culturale, etnica e religiosa, alla propria diversità e dignità, a percorsi di conquista della propria autonomia, a sviluppare le loro potenzialità cognitive, affettive e sociali e la loro creatività, al rispetto dei loro ritmi individuali di crescita. Troppo spesso inoltre i diritti dei bambini sono stati contrapposti ai diritti delle madri. Il diritto infatti delle donne non solo ad un'occupazione extra-domestica, ma anche ad una maternità vissuta come scelta, non in solitudine, e conciliabile con altre attività e momenti di autonomia personale, è spesso stato presentato come lesivo dei diritti del bambino ad una presenza e disponibilità "totale" della madre e ad un'educazione rispettosa dei suoi bisogni psico-affettivi.

Tanto più oggi, in una società in cui diritti e bisogni si intrecciano in modo nuovo rispetto al passato, occorre concepire i diritti delle persone o di categorie di cittadini secondo una *prospettiva sistemica*, tale per cui i diritti degli uni non ledano quelli degli altri, ricercando, al di fuori di un approccio ideologico, le soluzioni più adeguate alle esigenze sociali e nel rispetto delle scelte individuali, con la consapevolezza inoltre che i vincoli attuali spesso non consentono ai genitori la possibilità reale di operare delle scelte rispetto ai loro desideri.

Lesive dei diritti dell'infanzia risultano infatti anche la scarsa partecipazione dei padri nella cura dei figli, che non consente di garantire loro una presenza equilibrata di entrambe le figure genitoriali e ancor più un'organizzazione del lavoro e una cultura all'interno dei luoghi di lavoro per nulla ricettiva al problema della conciliazione tra responsabilità familiari e professionali; un'organizzazione delle città che non prevede la presenza dei bambini; la mancanza di flessibilità degli orari: problematiche, queste ultime, non a caso oggetto di iniziative e interventi a livello nazionale e locale nel tentativo di superare la situazione attuale. Allo stesso modo, non possono certo essere considerate rispettose delle esigenze dei bambini forme di affidamento quotidiano ad una molteplicità di figure adulte differenziate, soprattutto se recuperate con soluzioni improvvisate (nonni, baby-sitter, vicini di casa, ecc.).

Il nido allora, e più in generale i servizi per l'infanzia, si configurano come sedi nelle quali i diritti e le esigenze dei bambini, delle famiglie e delle donne possono trovare una risposta più ampia e forme di conciliazione e ricomposizione più attenta e consapevole.

In una prospettiva sistemica dei diritti non è possibile infine non considerare i diritti delle/degli educatrici/educatori, tanto più all'interno di servizi rivolti a bambini piccoli, che fondano la loro stessa identità su un rapporto di reciprocità tra i diversi soggetti: bambini, genitori ed operatori e su una loro interdipendenza, tanto che, come molti hanno evidenziato, il benessere di uno dei soggetti determina ed è determinato dal benessere degli altri.

Quando parliamo di diritti degli educatori ci riferiamo al riconoscimento sociale del loro ruolo e, prima ancora, all'esigenza di garantire a queste figure un'adeguata formazione di base, di lavorare in spazi e con strumenti altrettanto adeguati, di acquisire la necessaria professionalità attraverso processi di formazione permanente e il sostegno di figure tecniche di coordinamento pedagogico.

Un orientamento più attento alle esigenze dei bambini, una maggiore disponibilità a sperimentare modalità organizzative più vicine alle esigenze delle famiglie, il superamento delle attuali forme di autoreferenzialità o di rigidità si acquisiscono più facilmente in presenza di condizioni lavorative che consentono il raggiungimento di un'alta professionalità. Diversamente, a prevalere saranno più facilmente meccanismi di chiusura alle innovazioni o la difesa dei propri interessi corporativi. Ad una prospettiva che pone al centro i diritti dei bambini e l'infanzia come interesse ed investimento della società verso se stessa devono necessariamente corrispondere delle *responsabilità* che i diversi attori sociali si assumono per rendere effettivamente operativi tali diritti. Allo stesso modo il riconoscimento dei diritti delle donne al lavoro come fonte non solo di reddito, ma di autonomia, di socialità, di espressione delle proprie capacità, comporta inevitabilmente che il lavoro di cura e l'educazione dei bambini venga ridistribuito, sia a livello privato, all'interno della famiglia, sia all'interno del sistema sociale. Ciò chiama in causa da un lato gli uomini e dall'altro le istituzioni di governo, il sistema economico, il mondo del lavoro, la comunità sociale nel suo complesso, in modo che dall'insieme delle politiche e degli interventi che ciascuno responsabilmente andrà a realizzare sia davvero possibile conciliare lavoro e famiglia.

### **3. COMPLESSITA' SOCIALE E DIFFERENZIAZIONE E QUALITA' DELLE RISPOSTE**

Ridefinire le linee di una nuova politica dei servizi per la prima infanzia significa fare i conti con una complessità sociale crescente che, soprattutto negli ultimi 15-20 anni, ha caratterizzato il nostro Paese come del resto molti altri Paesi europei.

Le trasformazioni che hanno investito la nostra società e le famiglie hanno modificato profondamente la struttura della popolazione e il sistema delle relazioni e hanno fatto emergere bisogni inediti, posti ampiamente in evidenza dalle numerose ricerche realizzate soprattutto in campo demografico, sociologico, antropologico e psicologico, oltre che dalle indagini e dalle riflessioni condotte all'interno degli stessi servizi per l'infanzia, che su questi temi hanno rappresentato degli osservatori privilegiati.

Alcuni fenomeni in particolare vanno sottolineati per gli effetti che essi producono sulle problematiche che ci interessano più da vicino. L'Italia è tra i paesi con il più basso tasso di natalità, il che significa che nella maggioranza delle famiglie c'è un solo figlio o al massimo due e, se si considerano anche lo spostamento in avanti dell'età del matrimonio e del concepimento, nonché quanto affermato dagli stessi genitori, emerge come in genere si tratti di figli frutto di scelte precise, spesso concepiti quando si ritiene di aver raggiunto le condizioni più favorevoli, sui quali si concentrano dunque maggiori aspettative, desideri, e un maggiore investimento, anche sul piano emotivo.

L'aumento delle donne all'interno del mercato, la forte richiesta di occupazione che da esse viene, anche come effetto di una maggiore scolarizzazione femminile - superiore in molti casi a quella maschile - i profondi cambiamenti che più in generale connotano il ruolo delle donne nella società, pongono non solo problemi nell'organizzazione familiare e nella redistribuzione del lavoro di cura dei figli all'interno della famiglia e della società stessa, ma si riflettono anche nelle relazioni tra i partner alla ricerca di nuove forme di equilibrio tra libertà e responsabilità, basate su una maggiore equità e reciprocità tra i sessi.

Aumenta la frammentazione dei nuclei familiari e ciò produce sia un rapporto diverso tra le generazioni, in termini di trasmissione di "saperi" sulle pratiche di cura e allevamento dei bambini, come avveniva nella famiglia allargata, sia maggiori difficoltà nell'avvalersi del sostegno delle reti parentali nell'organizzazione della vita quotidiana. La stessa presenza dei nonni, pur costituendo una risorsa fondamentale, si connota diversamente rispetto al passato, anche per gli effetti prodotti dall'allungamento della vita: una minore disponibilità dei nonni ad occuparsi dei nipoti a tempo pieno, alla quale corrisponde del resto anche una minore propensione degli stessi genitori ad affidare loro i propri figli in modo continuativo, per l'esigenza di incidere più direttamente nei loro processi educativi.

Cresce il numero delle famiglie monoparentali e quindi i bisogni specifici legati a questa condizione, mentre si assiste ad un aumento, anche se ancora graduale, delle famiglie immigrate con figli piccoli, legato ai più recenti fenomeni di ricongiungimento familiare, il che comporta affrontare problematiche per molti versi inedite nel nostro Paese sul piano del riconoscimento delle differenze culturali, della comunicazione, dell'integrazione sociale. Aumenta anche il numero delle famiglie in condizioni di povertà e di quelle che, pur non presentando problemi di vera e propria sussistenza, vivono tuttavia in condizioni di solitudine, emarginazione e di degrado sociale.

Cambiano le esigenze del sistema produttivo e conseguentemente l'organizzazione del lavoro: da un'occupazione prevalentemente operaia, caratterizzata da orari e condizioni di lavoro uniformi a un mercato del lavoro che richiede manodopera specializzata, disposta ad accettare condizioni e turni di lavoro variabili e dunque sempre più orientato verso una maggiore flessibilità, che si traduce, a sua volta, in una richiesta di maggiore flessibilità da parte dei

lavoratori anche nell'organizzazione dei servizi, in termini di modelli organizzativi diversificati e orari di funzionamento.

Tra i cambiamenti che rendono estremamente complesso il sistema sociale, nel quale vanno ridefinite le politiche dei servizi per la prima infanzia, occorre però menzionare anche altri elementi, se si vogliono cogliere meglio esigenze più profonde, talvolta non esplicite, sia dei genitori che dei loro bambini.

La nascita di un figlio non comporta solo modifiche sostanziali nell'organizzazione familiare, nell'uso del tempo e dello spazio, nello stile di vita della coppia o sul piano delle risorse economiche; essa genera spesso solitudine, ansia, insicurezza su come allevarlo, difficoltà ad orientarsi tra una molteplicità di messaggi che la stessa presenza invadente dei mass-media contribuisce ad alimentare.

I maggiori livelli di scolarizzazione e di comunicazione hanno infatti determinato nei genitori una maggiore consapevolezza sullo sviluppo e sui bisogni dei figli - e di conseguenza anche una richiesta di maggiore qualità degli interventi e delle prestazioni offerte dai servizi per l'infanzia - ma anche fenomeni di incertezza, senso di inadeguatezza, timore di "non farcela da soli", che si traducono in una richiesta agli stessi servizi di confronto e di sostegno per le stesse famiglie nella loro azione educativa.

È però forse la solitudine dei genitori, in particolare delle giovani madri e dei bambini piccoli l'elemento che desta maggiore preoccupazione. Dai dati delle ricerche più recenti sulla vita quotidiana e la cura dei bambini in età 0-3 anni che non frequentano nessun tipo di servizio per l'infanzia emerge come molti figli di madri casalinghe passino il loro tempo prevalentemente solo con la madre, giocano quasi sempre da soli e solo per un tempo estremamente limitato all'interno di attività proposte dall'adulto, quasi sempre in casa e pochissimo all'aperto, quasi sempre senza la presenza di altri bambini e con scarse occasioni di incontro e socializzazione con i loro coetanei, molto spesso in compagnia della televisione. Dal quadro complessivo che la ricerca e le esperienze ci consegnano emerge in sostanza come i bisogni sociali siano estremamente complessi e differenziati e dunque come sia necessario prevedere una molteplicità di risposte capace quanto più possibile di tenere conto delle diverse esigenze: dei bambini, dei loro genitori, dell'organizzazione sociale.

Se il nido a tempo pieno rimane un servizio insostituibile per i genitori che lavorano a tempo pieno e che lo richiedono come esplicita scelta educativa, esso non può configurarsi come l'unico modello di servizio proposto, anche in considerazione tra l'altro degli alti costi gestionali che comporta. Accanto all'introduzione di un'organizzazione degli orari che renda anche gli attuali asili nido a tempo pieno più flessibili, senza snaturarne l'identità di servizio educativo, occorrerà allora prevedere altre tipologie di servizi che consentano di offrire una risposta diversificata a bisogni sociali ed educativi altrettanto diversificati: di cura dei bambini con orari più ridotti; di socializzazione, di gioco e autonomia per i bambini stessi; di aggregazione sociale e di confronto per le famiglie; di sostegno soprattutto per quei genitori che, non fruendo di alcun servizio per l'infanzia per varie ragioni di natura economica, culturale, o semplicemente perché preferiscono altre soluzioni di cura per i loro figli, non hanno alcuna occasione per uscire dal loro isolamento.

In questo senso le nuove norme nazionali dovranno prefigurare un *sistema di servizi per l'infanzia* che, a fianco dei nidi e facendo leva sulla cultura e sull'elaborazione prodotta al loro interno, preveda la creazione di altre sedi ed agenzie socio-educative, capaci di rispondere in modo qualificato e flessibile a bisogni sociali complessi.

Esperienze di questo tipo, che anche la legge 285/97 ha individuato come sperimentazioni innovative, così come esperienze di nidi part-time, sono già presenti del resto in alcune aree del Paese, soprattutto al Centro-Nord, con denominazioni diverse: centri gioco, aree bambini, centri per l'infanzia e le famiglie, ecc. L'elaborazione di una nuova legge nazionale sarà l'occasione per definire meglio non solo le caratteristiche del nido, ma anche quelle di questi

nuovi servizi e più in generale delle opportunità utili a migliorare la qualità della vita dei bambini piccoli e quella dei loro genitori.

#### 4. I SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA IN UN NUOVO SISTEMA DI WELFARE: GLI ATTORI SOCIALI E IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI DI GOVERNO

Il dibattito sulla riforma del *welfare state* e sulla crisi della finanza pubblica, unitamente a quello su una ridefinizione dei poteri in senso federalista e del ruolo delle istituzioni di governo nella promozione e gestione dei servizi alla persona, ha trovato anche nel campo dei servizi per la prima infanzia un terreno importante di elaborazione e di realizzazione di nuove esperienze.

Ad una concezione basata su una pressoché esclusiva presenza pubblica (fino a pochi anni fa la quasi totalità dei nidi era gestita direttamente dai Comuni) si è andata sostituendo una concezione che attribuisce all'Ente locale, accanto a compiti di gestione diretta dei servizi, un ruolo di promozione e valorizzazione di tutte le risorse presenti all'interno della società e di tutti i soggetti, pubblici e privati, in una logica di condivisione delle responsabilità e di impegno comune verso un'estensione delle risposte ai bisogni sociali.

Tale logica, che prefigura un rapporto diverso tra istituzioni elettive, cittadini e società civile organizzata, ha trovato un terreno importante di confronto e di sperimentazioni innovative a livello locale, non solo all'interno delle tradizionali politiche socio-assistenziali, ma anche nel settore delle politiche educative, ivi comprese le scuole dell'infanzia dove, accanto a servizi gestiti direttamente dallo Stato o dai Comuni, quasi il 30% delle strutture presenti nel nostro Paese è gestito da soggetti privati.

Tra gli elementi sottesi ad una nuova strategia di riforma, alcuni in particolare vanno sottolineati:

- la necessità di **ridefinire le politiche dei servizi in un quadro di politiche dei diritti di cittadinanza dei bambini e delle bambine** - e tra essi quello fondamentale alla formazione - come diritti universali che il sistema pubblico deve garantire, indipendentemente dal fatto che i bambini siano utenti di servizi pubblici o privati, attraverso la definizione di un **sistema coerente di indirizzi e di azioni**;

- la consapevolezza che **maggiori livelli di complessità dei bisogni sociali** richiedono inevitabilmente una maggiore **articolazione, flessibilità e personalizzazione delle risposte**; tali risposte devono fondarsi su una chiara conoscenza dei bisogni e ciò non può che avvenire a **livello locale**, laddove il rapporto tra istituzioni e cittadini è più vicino;

- una maggiore complessità sociale, unita ad una minore disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, comporta una **maggiore capacità di governo dei processi** che, fuori da pure logiche individualistiche di mercato, così come da logiche di esclusiva presenza pubblica o di affidamento delle risposte al privato familiare o al volontariato, sappia invece **valorizzare e mettere in rete l'insieme dei soggetti pubblici e privati e delle risorse, finanziarie ed umane, delle competenze e delle conoscenze, i servizi formali e le reti informali di solidarietà**, con l'obiettivo di sollecitare anche nuove forme di partecipazione e di **responsabilità sociale**;

- **ai pubblici poteri**, a livello nazionale, regionale e locale, sulla base delle rispettive competenze, spetta **il compito e la responsabilità di assicurare le condizioni necessarie per garantire ai bambini e ai loro genitori**, indipendentemente dal fatto che essi siano utenti di servizi gestiti dal sistema pubblico o da soggetti privati sostenuti da finanziamenti pubblici, **gli stessi diritti e le stesse opportunità, attraverso la definizione di un sistema di regole e di garanzie** che consentano il massimo di equità, nonché di efficacia, trasparenza e produttività degli interventi; ciò significa un'esplicitazione chiara degli obiettivi, degli indirizzi, degli standard organizzativi, degli indicatori di qualità, dei sistemi di verifica e valutazione della stessa qualità.

Le esperienze di collaborazione tra Enti locali e Terzo Settore, realizzate nel nostro paese nel campo dei servizi per l'infanzia soprattutto negli ultimi anni, fanno emergere anche in questo

caso un quadro estremamente differenziato nel quale coesistono importanti innovazioni accanto ad elementi che lasciano però intravedere anche la difficoltà per i diversi attori, pubblici e privati, di definire con maggior chiarezza il loro ruolo, di individuare un sistema corretto ed efficace di relazioni e impegni reciproci, nonché gli strumenti operativi più adeguati per garantire la qualità delle prestazioni.

In particolare tali difficoltà sembrano emergere:

- *all'interno delle istituzioni pubbliche* (Comuni, Province, Regioni) rispetto all'assunzione di un nuovo ruolo nella direzione precedentemente indicata, sia nel caso che si tratti di servizi totalmente affidati in gestione a soggetti privati sia nel caso di un sistema misto nel quale coesistono servizi gestiti direttamente dall'Ente pubblico accanto a servizi privati. In entrambe le situazioni infatti (e anche laddove si è di fronte ad una esclusiva gestione pubblica) la presenza attuale di più soggetti sulla scena sociale e il superamento di una logica autoreferenziale richiede alle istituzioni di governo di individuare ed esplicitare con maggiore chiarezza rispetto al passato gli obiettivi generali che si intendono perseguire e quelli specifici propri dei diversi servizi, (nidi, centri gioco, spazi accoglienza, ecc.), i criteri e gli strumenti adottati a garanzia della qualità, le modalità di verifica degli interventi sia pubblici che privati. Dalle esperienze prodotte emerge con evidenza come un ruolo attivo e propositivo del sistema pubblico sia determinante ai fini del raggiungimento di adeguati livelli qualitativi;

- *all'interno del sistema privato*. Anche in questo caso le differenze presenti nelle esperienze realizzate dai diversi soggetti del privato sociale, impegnati nella gestione diretta dei servizi - prevalentemente cooperative socio-educative e associazioni - sono notevoli. Accanto ad esperienze estremamente qualificate ne esistono però anche altre, nelle quali emergono invece elementi preoccupanti, quali ad esempio l'impiego di risorse umane scarsamente qualificate e con bassi compensi, il non rispetto dei contratti di lavoro, l'assenza di formazione e di supervisione del personale, strutture e spazi inadeguati. Ciò richiede ovviamente un impegno anche delle organizzazioni private per superare tali limiti con l'obiettivo di garantire livelli di qualità più certi ed omogenei;

- *nei rapporti tra enti pubblici e gestori privati*, ivi compresi gli strumenti amministrativi che regolano tali rapporti e quelli con i quali vengono definite le varie modalità di affidamento della gestione ad altri soggetti: gare d'appalto a minor prezzo o, al contrario, attente ai fattori di qualità; convenzioni che prevedono in modo più o meno definito impegni reciproci, talvolta non sottoposte ad alcuna verifica; definizione o meno degli indicatori e dei criteri di valutazione della qualità del soggetto erogatore del servizio e delle prestazioni offerte. È altresì importante che gli Enti pubblici, nel momento in cui, dopo anni di impegno diretto, decidono di affidare la gestione dei servizi a soggetti privati, evitino passaggi repentini di consegne che non consentono di trasferire, insieme alla gestione, anche un patrimonio di conoscenze ed esperienze maturate dagli operatori dello stesso sistema pubblico, che rischia in questo modo di andare disperso;

- nella definizione delle caratteristiche che connotano in modo peculiare *i servizi formali, i servizi informali e le reti di solidarietà sociale*. Ferma restando la necessità di promuovere e sostenere l'insieme di tali esperienze e presenze come valore e nell'interesse della società, esse non possono evidentemente considerarsi intercambiabili.

Nell'individuare criteri e garanzie di qualità di servizi che si rivolgono a bambini piccoli, due fattori in particolare vanno considerati nella predisposizione di una nuova legge nazionale:

- **la responsabilità** che si richiede di assumere alle figure che si prendono cura dei bambini durante l'assenza dei genitori, a seconda delle diverse modalità di affidamento;

- **la durata della loro azione e la continuità della loro presenza con i bambini**, tali da incidere diversamente sul loro sviluppo.

È importante infatti cogliere dal panorama attuale le differenze che già esistono e che possono consentire di assumere orientamenti più chiari rispetto ai diversi servizi che si andranno a realizzare.

L'affidamento dei bambini da parte dei loro genitori a parenti, ad amici, a servizi informali, o anche ad una baby-sitter, alla quale ci si rivolge privatamente per esigenze più o meno estemporanee, avviene sulla base di scelte e responsabilità che restano in capo alle famiglie.

Un nido a tempo pieno, nel quale i bambini trascorrono mediamente 7-8 ore al giorno (anche 10 se i genitori per esigenze lavorative non possono contare su altre soluzioni) per circa 10-11 mesi all'anno, comporta per gli educatori l'assunzione di una responsabilità diretta e continuata che incide fortemente sulla crescita dei bambini stessi. Diversa è la situazione, sempre a titolo esemplificativo, di un centro-gioco frequentato dai bambini insieme ai loro genitori o ad altri familiari per qualche pomeriggio alla settimana, che prevede, come sua caratteristica intrinseca, una *condivisione delle responsabilità tra educatori e famiglie*. Entrambe le situazioni richiedono personale professionalmente capace sul piano educativo e nelle relazioni con i bambini e gli adulti, ma gli standard strutturali ed organizzativi (spazi, tempi, numero di operatori, ecc.) saranno inevitabilmente diversi.

Si tratta di elementi che, pur con la necessaria attenzione al fine di evitare inutili burocratismi, le nuove norme nazionali e regionali dovranno considerare allo scopo di garantire le condizioni per un buon funzionamento dei diversi servizi.

In una logica di decentramento dei poteri in senso federalista, attenta nel contempo alla necessità di prevedere una qualità degli interventi omogenea sul territorio nazionale, i compiti delle istituzioni di governo a livello centrale e decentrato possono essere individuati nel modo seguente:

- allo **Stato** vanno riservati compiti di indirizzo, di definizione dei criteri generali per lo sviluppo e la qualificazione dei servizi sul territorio nazionale, di coordinamento e di verifica; l'emanazione di linee guida sul piano educativo e la definizione di indicatori di qualità, ivi compresa la formazione di base degli educatori, che nel nostro Paese costituisce un problema particolarmente sentito, anche per la presenza e il moltiplicarsi irrazionale di titoli e qualifiche per accedere alla professione; il supporto finanziario alle Regioni e agli Enti locali; un'azione di promozione sociale e culturale;

- alle **Regioni** vanno riservati compiti di programmazione della rete dei servizi sul territorio regionale in rapporto ai bisogni sociali e secondo criteri di equilibrio territoriale; la definizione, con proprie norme, dei criteri generali di costruzione e gestione dei servizi e di standard qualitativi ed organizzativi sulla base delle linee guida e degli indicatori di qualità nazionali; un'azione di indirizzo, coordinamento e verifica degli interventi in rapporto a criteri di efficacia degli stessi sul piano sociale, ed educativo e di omogeneità dei costi e di qualità della spesa; un'azione di sostegno finanziario degli Enti locali nello sviluppo e qualificazione dei servizi; interventi di promozione culturale e sociale;

- ai **Comuni** vanno riservati compiti di gestione dei servizi - sia essa esercitata direttamente che affidata a soggetti privati, attuata in forma singola o associata in relazione alla loro dimensione territoriale - secondo criteri di qualità e flessibilità in corrispondenza delle esigenze differenziate delle famiglie e soprattutto in una logica di **sistema dei servizi e degli interventi**, che valorizzi l'insieme delle risorse e delle opportunità presenti all'interno della comunità sociale, anche attraverso un'azione di promozione di una cultura dell'infanzia e di una responsabilità più diffusa verso i bambini; l'adozione di propri regolamenti nei quali definire gli obiettivi sociali ed educativi, i criteri gestionali, gli standard organizzativi, le forme e gli strumenti di verifica e di valutazione degli interventi, le modalità di partecipazione alla vita dei servizi da parte dei genitori utenti, nonché le modalità della loro contribuzione alle spese di gestione. In tali regolamenti, al fine di superare la frammentarietà esistente e in una prospettiva di integrazione, dovranno anche essere previste le necessarie forme di



collegamento con gli altri servizi rivolti all'infanzia presenti a livello territoriale - educativi, sociali e sanitari - con particolare attenzione ai rapporti con le scuole dell'infanzia, per consentire una continuità degli interventi in rapporto allo sviluppo dei bambini;

- Alle **Aziende sanitarie locali**, in accordo con i Comuni, andranno affidati, infine, compiti di vigilanza sul piano igienico-sanitario, di sostegno all'inserimento e alla riabilitazione di bambini con deficit o di bambini in condizioni di particolare disagio e difficoltà, nonché di prevenzione e di educazione alla salute.

## **5. IDENTITA' E FINALITA' DEI SERVIZI PER I BAMBINI DA 0 A 3 ANNI**

L'assenza per troppi anni di un dibattito nazionale sui servizi per la prima infanzia e l'occasione di un confronto anche di merito che con questo documento si vuole promuovere, suggeriscono di affrontare, in questa sede, anche tematiche più specifiche, relative in particolare alle peculiarità dei servizi presenti nel nostro Paese, nella prospettiva di una loro estensione e qualificazione.

Le osservazioni che emergeranno consentiranno così di individuare meglio anche le finalità specifiche dei diversi servizi e gli elementi ai quali prestare maggiore attenzione nella predisposizione di nuove norme nazionali e regionali.

### **5.1 Il nido e le sue caratteristiche**

Nell'esperienza quotidiana di venti e più anni, il nido - laddove è riuscito ad esprimere a pieno le sue potenzialità - ha assunto un'identità complessa e con molti elementi di originalità, nella quale la dimensione educativa interagisce con una funzione sociale e una funzione comunitaria.

Il nido è in prima istanza un luogo di educazione dei bambini e delle bambine da 0 a 3 anni. La tesi sostenuta dalla ricerca scientifica sullo sviluppo infantile che nei primi anni di vita sia pensabile un intervento formativo organizzato ha trovato nell'esperienza prodotta numerose e significative conferme. Il nido, quale unica istituzione educativa per i più piccoli ha dato una risposta efficace e positiva agli interrogativi sull'educabilità dei bambini nei primi anni, elaborando un complesso di conoscenze, saperi e pratiche che costituiscono oggi un curriculum formativo a pieno titolo. Come unica istituzione inoltre rivolta all'infanzia "normale" esso si è trovato a svolgere tra l'altro con efficacia anche una funzione di *prevenzione primaria* del disagio psichico, psicologico e sociale infantile e di scoperta precoce di eventuali deficit dei bambini.

Va anzi sottolineato a questo proposito come l'inserimento precoce di bambini disabili al nido - garantito peraltro dalla Legge 104/92 - venga in genere sollecitato e comunque considerato con favore dagli operatori sanitari, che in esso intravedono un'opportunità di crescita in più per i bambini, per le condizioni ambientali che il nido offre, oltre che una possibilità di superamento, da parte delle famiglie, dell'isolamento che spesso connota la loro condizione.

L'identità educativa del nido si è sviluppata in modo originale rispetto ai percorsi formativi di tipo scolastico perché si è riusciti a coniugare la dimensione educativa con la funzione sociale del servizio: il nido è un luogo nel quale i bambini possono stare tutta la giornata per rispondere alle esigenze dell'organizzazione familiare perché i loro bisogni di accudimento e di vita quotidiana vi sono presi in carico nel quadro di una concezione complessiva del fare educazione, che è offrire nutrimento, accudimento e occasioni di socializzazione e apprendimento.

La pedagogia del nido si è costruita affermando la centralità del bambino nella sua globalità e prendendo in carico l'unitarietà dei suoi percorsi di crescita cognitivi, affettivi e relazionali. Ciò ha permesso di tematizzare anche gli aspetti affettivi e relazionali delle pratiche di cura dei piccoli, dando un'impronta formativa a tutto il contesto di vita del nido e, viceversa, ha favorito la costruzione di ambienti di apprendimento in cui la motivazione alla conoscenza è stimolata e sostenuta dal contesto sociale e materiale e dal clima relazionale.

La ricerca scientifica sullo sviluppo cognitivo e l'apprendimento ha indicato che nei primi anni di vita i bambini strutturano modi e forme di conoscenza, apprendono ad interagire con il mondo fisico e sociale all'interno di un processo di elaborazione attiva; in poche parole questi sono anni fondamentali per *imparare ad imparare*. In consonanza con queste indicazioni, l'esperienza del nido ha evidenziato che la stimolazione dell'apprendimento dei bambini piccoli non si esaurisce nella proposizione di alcuni contenuti, ma deve essere innanzitutto

stimolazione delle capacità di apprendere e attivazione delle potenzialità di conoscenza dei bambini, attraverso l'offerta di un ambiente fisico, sociale e relazionale che renda possibile l'esperienza conoscitiva.

La ricerca scientifica ha anche indicato l'importanza di permettere al bambino già nei primi anni di vita di avere scambi sociali con altri bambini. Stare insieme per i bambini è fonte di piacere, occasione di strutturare modalità e stili di interazione e di fare esperienza di relazioni anche emotivamente e affettivamente intense; permette loro, infine, di scambiare informazioni e condividere conoscenze, stimolando la capacità di cooperare intellettualmente e dando impulso all'apprendimento. L'esperienza del nido ha mostrato che è possibile coniugare proficuamente la ricchezza dell'esperienza di socializzazione con la tutela dello sviluppo dell'identità di sé del bambino piccolo e ha individuato gli elementi che, nella strutturazione dell'ambiente e nell'organizzazione della vita quotidiana dentro il nido, così come negli atteggiamenti degli adulti e nel clima relazionale complessivo, contribuiscono a far sì che l'esperienza di socializzazione tra bambini assuma pienamente queste valenze positive per lo sviluppo dei bambini stessi.

Per tutti questi motivi il *progetto educativo* del nido include una pluralità di dimensioni: organizzative, relazionali e curriculari, che tutte concorrono a definire la qualità dell'esperienza formativa:

- la qualità della relazione tra educatori e bambini è frutto della capacità professionale degli educatori di attuare una molteplicità di stili di rapporto in funzione del contesto di attività, dell'età dei bambini e delle loro differenze individuali e della loro capacità di stabilire delle relazioni equilibrate con i genitori dei bambini stessi. È però anche il risultato di un rapporto numerico tra educatori e bambini, della composizione delle sezioni e della loro stabilità nel triennio, della stabilità degli educatori nei gruppi e dell'organizzazione dei turni di lavoro del personale nella giornata e nella settimana;
- la qualità dell'esperienza di socializzazione tra bambini dipende dalla composizione ed estensione del gruppo di bambini, ma anche dalle occasioni e dai contesti di attività in cui si attuano gli scambi, dalla disposizione e qualità degli arredi e dei materiali di gioco, dall'atteggiamento degli adulti nel facilitare la comunicazione tra bambini;
- la strutturazione dello spazio e la disposizione degli arredi è un elemento fondamentale del progetto educativo del nido: attraverso la cura degli ambienti si trasmette un messaggio di serenità e di accoglienza ai bambini e ai genitori, attraverso la loro personalizzazione si accoglie l'individualità dei bambini e se ne rinforza l'identità, attraverso la loro differenziazione e finalizzazione se ne orienta l'attività e se ne favorisce la comunicazione e lo scambio sociale e cognitivo;
- l'organizzazione della giornata educativa con tutte le sue implicazioni, in termini di organizzazione del lavoro di tutti gli operatori e della programmazione alternata e integrata delle attività di cura e di quelle di apprendimento, incide sulla qualità delle esperienze sociali, cognitive e relazionali che vengono offerte ai bambini;
- la capacità degli educatori di attuare delle relazioni significative con i bambini e con i genitori, di compiere le azioni di cura in maniera psicologicamente adeguata, di pianificare l'ambiente e le proposte di attività, di organizzare gli spazi interni ed esterni al servizio, di intervenire consapevolmente nelle attività dei bambini, di documentare e valutare la propria pratica professionale è il prodotto di un impegno individuale, ma si forma nel confronto collegiale all'interno del servizio stesso ed è sostenuta da figure tecniche di supporto professionale esterne al servizio (i coordinatori pedagogici) e da iniziative di formazione permanente.

Il progetto educativo dei nidi si è sviluppato inoltre con un *forte radicamento nella comunità locale*. Il fatto di essere servizi di competenza del governo locale, meno condizionati dai vincoli burocratici e normativi che caratterizzano i sistemi scolastici nazionali, ha consentito

nelle migliori esperienze di svolgere l'attività educativa rivolta al bambino in sintonia con il suo contesto di vita in famiglia e di sviluppare una vita di relazione tra educatori, bambini, genitori e comunità locale. Da un lato, questa specificità ha prodotto una progettualità educativa che vede i processi formativi strettamente legati a quelli comunicativi e utilizza gli scambi sociali come strumenti di crescita; dall'altro lato, essa ha consentito di sperimentare un modello di partecipazione che privilegia gli aspetti educativi rispetto quelli gestionali. Si è precisata così negli anni un'altra connotazione importante dell'identità del nido, quella di *supporto alle famiglie e più in generale agli adulti che allevano il bambino piccolo*.

All'interno dei servizi questa connotazione si è concretizzata in un'attività specifica con la realizzazione di spazi e tempi dedicati all'ascolto e alla comunicazione con madri, padri e nonni e con la partecipazione dei genitori a iniziative sociali anche cogestite. All'esterno, come evidenziato meglio successivamente, tale connotazione ha prodotto nuove esperienze e nuovi servizi per i bambini e le famiglie.

Va anche detto che i nidi hanno spesso svolto in questi anni un ruolo, inedito nel panorama dei servizi educativi, di promozione della *qualità delle relazioni familiari e intergenerazionali*, facendo incontrare e comunicare la conoscenza sui bambini acquisita nel servizio con l'esperienza e i saperi delle famiglie. In questo incontro non solo si è accresciuta la conoscenza dei bambini, ma sono state anche valorizzate e sostenute le competenze e le responsabilità di genitori e delle altre figure di cura che la famiglia utilizza. Di fatto, il rapporto con le famiglie utenti è stato spesso inserito in un progetto di partecipazione più ampia rivolto alla comunità nel suo complesso, prevedendo una presentazione del nido e delle sue funzioni alla comunità stessa, anche a chi non lo utilizza direttamente, sollecitando una pluralità di soggetti a farsi carico di responsabilità nei confronti delle nuove generazioni. Il nido ha così assunto una collocazione centrale nella promozione e gestione di una rete di servizi e interventi educativi rivolti ai bambini e alle loro famiglie.

## **5.2 I servizi integrativi al nido per bambini e genitori**

Si tratta dei servizi sviluppatasi in anni più recenti in varie città e regioni italiane che, sotto la voce "servizi integrativi", testimoniano come la *cultura del nido*, a fronte delle riflessioni in particolare sulla crisi del welfare e sulle profonde trasformazioni sociali che hanno investito le famiglie, abbia saputo sviluppare nuove proposte di intervento, più flessibili e diversificate in rapporto alle esigenze dei genitori. Alcune di queste esperienze sono sorte oltre dieci anni fa, assumendo genericamente come denominazione quella di *nuove tipologie*, per differenziarle dal nido, o di "servizi integrativi", per sottolineare come esse andassero ad affiancare i modelli più tradizionali di servizi esistenti.

Nelle realtà locali le denominazioni utilizzate per contraddistinguere tali sperimentazioni sono varie: Centro gioco, Area Bambini, Tempo per le Famiglie, ecc., in corrispondenza anche della varietà delle proposte, accomunate tuttavia da uno sforzo di innovazione, che la stessa Legge 285/97 ha voluto cogliere, incoraggiando lo sviluppo di tali interventi anche in realtà totalmente sprovviste di strutture per la prima infanzia, per creare occasioni di aggregazione sociale per le famiglie e di socializzazione dei bambini con i loro coetanei.

Sono forme di servizio che si caratterizzano per la flessibilità organizzativa e l'attenzione verso i nuovi bisogni e le nuove necessità che emergono nel tessuto familiare e sociale. Costituiscono opportunità diversificate che ampliano gli interventi educativi verso l'infanzia e che cercano di modellare le proposte sui bisogni differenziati delle famiglie e delle diverse realtà locali, in corrispondenza delle diverse forme di organizzazione familiare, ma anche dei diversi modi di intendere il ruolo della famiglia e dell'educazione dei figli. Se infatti per molte famiglie il bisogno è quello del nido, per altre può essere quello di avere a disposizione un luogo di cura per i figli con orari limitati o quello di poter contare su uno spazio di incontro attrezzato, al quale possono accedere anche i genitori o i nonni oppure altri adulti

insieme ai bambini. In questo senso nella Legge 285/97 si prevede lo sviluppo di “spazi per l'accoglienza dei bambini” o di “centri gioco” per sottolineare la presenza o meno dei genitori, o comunque di altri adulti, insieme ai bambini.

Nella pluralità di soluzioni adottate per la realizzazione di questi servizi, che prevedono tutti comunque una frequenza part-time al mattino o al pomeriggio, si possono rintracciare tre principali tipologie che rispondono ad orientamenti e a finalità diverse:

- servizi che accolgono i bambini per poche ore, anche senza la presenza dei genitori, con la proposta di attività di gioco e di socializzazione;
- servizi rivolti ai genitori e adulti insieme ai bambini;
- spazi di incontro tra genitori per trovare occasione di informazione e di formazione.

Esistono delle significative convergenze che caratterizzano le tre diverse tipologie e che testimoniano, tra l'altro, come queste siano nate all'interno di un percorso di riflessione che si è andato costruendo tra le diverse città italiane in numerose occasioni di confronto e di scambio.

Le tendenze più interessanti che accomunano i nuovi servizi sono:

- l'allargamento dell'ottica con cui si guarda alla rete di figure che stanno intorno al bambino; in questi servizi infatti ruotano più soggetti che rimandano a stili diversificati di comportamenti con il bambino e a ruoli diversi all'interno del nucleo familiare;
- il coinvolgimento attivo dei genitori, sia nel caso che esso venga esplicitato, come nei servizi che puntano al sostegno della relazione madre-bambino, sia che venga sollecitato attraverso la disponibilità a costruire occasioni di scambio tra genitori;
- la valorizzazione per il bambino dell'esperienza ludica condivisa con altri coetanei e delle possibilità di crescita sul piano della sua autonomia;

L'accesso a questi servizi è più facile, la regolamentazione è semplificata, con situazioni che in genere prevedono una semplice iscrizione. Nella maggior parte dei casi queste nuove opportunità si collocano in strutture già esistenti che vengono adeguate allo scopo. Gli spazi sono curati con molta attenzione e pensati rispetto ai bisogni dei bambini e degli adulti: sono ambienti che consentono agli adulti una permanenza piacevole e confortevole, la possibilità di comunicare, di confrontarsi e discutere, di informarsi e di saperne di più sui vari temi che ruotano intorno ai problemi della cura.

Per i bambini sono organizzati spazi opportunamente caratterizzati che suggeriscono itinerari di gioco, che invitano all'esplorazione, che facilitano l'incontro e la socializzazione tra coetanei. Si tratta in ogni caso di favorire l'accoglienza e la relazione. Gli operatori hanno il compito delicato e del tutto particolare della regia complessiva del progetto, di cura dell'ambiente, di sensibilità nell'accogliere bambini e famiglie, nell'allestimento puntuale delle opportunità. La qualità educativa dei nuovi servizi è strettamente connessa al patrimonio di competenze professionali maturate dagli educatori all'interno dei servizi per l'infanzia, sia sul piano della pratica educativa, sia sul piano delle strategie di relazione con le famiglie. Perciò è necessario, come del resto in molti casi già avviene, che l'attività di formazione degli adulti che lavorano nei “servizi integrativi” sia oggetto di un investimento sistematico per un'attenta verifica dei percorsi progettati.

## 6. IL PERSONALE: LE CARATTERISTICHE PROFESSIONALI, LA FORMAZIONE E LE FIGURE DI SOSTEGNO TECNICO

### 6.1 La professionalità degli/delle educatori/trici e il personale ausiliario

La professione dell'educatrice/tore di asilo nido si è venuta notevolmente evolvendo negli oltre venticinque anni trascorsi dalla 1044; essa ha via via perduto le connotazioni socio-sanitarie di vecchia memoria e si è definita in modo esplicitamente educativo contemporaneamente allo svilupparsi di una cultura e di una pedagogia della prima età.

Caratterizza il ruolo professionale delle educatrici del nido un forte e progressivo impegno non solo nel lavoro con i bambini, individualmente e in gruppo, ma anche con le loro famiglie: la pratica dell'inserimento graduale, o ambientamento, dei bambini al nido, assolutamente peculiare dell'esperienza italiana, è nata anche per ovviare alle preoccupazioni che l'inserimento al nido in tenera età potesse turbare il formarsi della relazione tra il piccolo e la madre.

Tale professionalità si è venuta evolvendo in una riflessione articolata sulla delicatezza della condivisione delle cure tra famiglia e nido, sulla centralità, da sostenere, del ruolo della famiglia, sulla necessità di articolare il proprio lavoro di promozione dello sviluppo e di sostegno non solo nei confronti del bambino ma anche dei suoi genitori, accettando le emozioni a volte contraddittorie che accompagnano il primo processo di parziale autonomizzazione tra i bambini e i loro genitori.

Le educatrici della prima età hanno un ruolo complesso:

- **mediare** per il bambino il passaggio tra la famiglia e il nido, tra il rapporto individuale e la progressiva scoperta del gruppo dei pari;
- **accompagnare nella crescita**, attraverso l'osservazione dello sviluppo e della peculiarità di ogni bambino;
- **consolidare** nel bambino il senso della propria **identità** ed **espressione del sè** attraverso il **gioco** ed attività via via più complesse;
- **favorire** una progressiva **autonomia** del bambino attraverso la creazione di uno spazio di transizione tra nido e famiglia;
- **progettare l'ambiente e proporre esperienze ed attività** perseguendo lo sviluppo sociale e cognitivo con ritmi specifici per ciascun bambino;
- **comprendere e sostenere** la storia relazionale che il piccolo porta con sè, il vissuto dei genitori, le aspettative che questi hanno nei confronti del nido, le inevitabili contraddizioni e difficoltà che le donne incontrano nel tentare di conciliare la maternità con il ritorno al lavoro e nel condividere con altre donne l'allevamento del proprio bambino.

Laddove questo ruolo è stato costruito con pazienza e adeguatamente sostenuto da un processo di formazione permanente, esso ha dato luogo a una professionalità specifica, attenta contemporaneamente al bambino e al modo di relazioni che egli, già dai primi mesi, porta con sè e alcune pratiche, tradizionalmente considerate istintive e materne, sono divenute professionali, passando attraverso l'osservazione sistematica, la riflessione in gruppo, i momenti di formazione. Ciò ha consentito alle educatrici di ampliare la propria preparazione professionale di carattere didattico e il proprio repertorio pedagogico, acquisendo competenze non solo nell'allestimento dell'ambiente, nell'intrattenimento e nella stimolazione dei bambini. Si è trattato infatti di acquisire anche altri strumenti professionali, specifici per un educatore della prima età, che hanno consentito di trasformare le *routines* e le cure fisiche in momenti di relazione intensa e di progressiva conquista dell'autonomia da parte dei bambini ed inoltre di imparare a lavorare in gruppo e a comprendere e sostenere le relazioni tra adulti e bambini e tra gli stessi adulti.

Per questa esperienza e per la capacità di coniugare senza contraddizioni ciò che è ritenuto relazionale e ciò che è sociale e cognitivo, il ruolo dell'educatrice del nido esprime assai bene le tendenze più attuali della ricerca sull'infanzia di origine eco-sistemico e costruttivista.

Infine non va dimenticato che la qualità delle prestazioni è il risultato del lavoro anche di altre figure professionali, il personale ausiliario: cuoche/chi, bidelli/e, collaboratori, tate, ecc., figure che con denominazioni diverse sono incaricate della preparazione dei pasti e della pulizia e della cura dell'ambiente. Probabilmente non è necessario prevedere una formazione di base specifica per questi operatori, diversa da quella richiesta per analoghe figure impegnate in altri contesti; tuttavia occorre tener conto del fatto che nel nido entrano in gioco una disponibilità, una capacità di adattamento, una flessibilità nell'organizzazione del lavoro quotidiano che difficilmente si riscontrano in altri ambienti, almeno non nella stessa misura.

Nella vita del nido la successione delle operazioni, la scansione dei tempi è data dai ritmi e dalle esigenze dei bambini, che possono subire variazioni imprevedibili. In più, queste figure, di norma non deputate alla cura dei bambini, costituiscono tuttavia un aiuto prezioso per le educatrici, un supporto indispensabile in particolari momenti della giornata o per far fronte a situazioni di emergenza.

Di conseguenza anche a questi operatori/trici va dedicata la necessaria attenzione, prevedendo occasioni e strumenti che ne valorizzino il lavoro e ne sostengano la motivazione. Come infatti emerge dalle numerose esperienze realizzate dagli Enti locali, non si tratta infatti solo di consentire a tali operatori l'acquisizione di una buona professionalità rispetto ai compiti loro affidati, cosa peraltro indispensabile e che comporta comunque momenti di aggiornamento, quanto anche di creare le condizioni affinché essi si sentano parte di un gruppo che nel suo insieme realizza un risultato a cui tutti concorrono, pur nella specificità di ruoli e funzioni diverse.

## **6.2 La formazione di base**

Un ruolo delle/degli educatrici/tori tanto delicato e complesso, come quello precedentemente descritto, presuppone una **formazione adeguata**.

Già da molti anni nelle città italiane dove gli asili nido si sono diffusi, il profilo professionale delle educatrici è in larghissima misura comune a quello della maestra della scuola dell'infanzia: il diploma di scuola o istituto magistrale costituisce infatti il titolo di base più diffuso, seguito a distanza dal diploma di assistente di comunità infantile (quinquennale), mentre sono di fatto pressoché scomparse le puericultrici. Ciò sta ad indicare il progressivo e deciso orientamento educativo all'interno di una formazione di base specifica, ancorché insufficiente, per le educatrici dei bambini più piccoli. Va inoltre ricordato come attualmente, nel nostro Paese, le esperienze di asilo nido più qualificate si svolgono in continuità e in stretto raccordo pedagogico e organizzativo con quelle della scuola dell'infanzia.

È dunque chiaro che la formazione di base dell'educatrice del nido dovrà tener conto della delicatezza e complessità del compito, delle esperienze in corso, della continuità con la scuola dell'infanzia e quindi prevedere un percorso universitario o comunque post-secondario (diploma) come avviene in tutti i Paesi europei, al quale accedere anche attraverso un sistema di crediti sia formativi, sia legati ad un'esperienza professionale verificata, che andrà studiato.

Il lavoro con i bambini piccolissimi e con i loro genitori confronta le educatrici e gli educatori con forti emozioni, con pratiche cariche di intimità e di accudimento fisico, con richieste forti di contatto e di supporto da parte dei genitori a cui è difficile pensare che un'educatrice, sovente a sua volta madre e impegnata nel primo allevamento dei figli, possa rispondere con lo stesso equilibrio e la stessa possibilità lungo l'intero corso della propria vita professionale. Anche per questa ragione, per questa come per altre professioni ad alta densità relazionale, pare opportuno definire un profilo professionale e un curriculum formativo ad alta valenza educativa e che consenta una mobilità delle educatrici e degli educatori verso altri servizi

educativi o socio-educativi quali la scuola dell'infanzia, i nuovi servizi per l'infanzia e la famiglia, le comunità per i bambini in età prescolare.

L'attuale fase di elaborazione e realizzazione di alcune importanti riforme sul piano istituzionale e scolastico - in particolare in rapporto all'autonomia scolastica, alla riforma dei cicli e alla formazione degli insegnanti - potrebbe tra l'altro costituire l'occasione per una riflessione più ampia su tutto il settore prescolare (i *progetti 0-6 anni* presenti in molte realtà locali), in una prospettiva di diritto alla formazione a partire dai primi anni di età, di continuità degli interventi, ma anche in una logica di utilizzo più razionale e flessibile, e quindi più produttivo, delle risorse umane, spesso ostacolato dalla presenza di titoli di studio e contratti di lavoro diversi.

Si può pertanto prevedere che l'accesso alla professione di educatrice/educatore della prima infanzia possa avvenire attraverso il primo o entrambi i seguenti percorsi:

- la frequenza a un terzo indirizzo per educatrici/educatori della prima infanzia da istituirsi all'interno dei nuovi corsi di laurea in Scienze della Formazione Primaria previsti in base alla Legge 341 del 19/11/90 per le/gli insegnanti della scuola dell'infanzia e della scuola elementare; anche per questo indirizzo sarebbe previsto un biennio comune e un biennio specifico e sarebbe altresì contemplata la possibilità di completare un secondo indirizzo, così come è previsto per le/gli insegnanti della scuola dell'infanzia e della scuola elementare che intendono passare dall'uno all'altro livello di scuola;
- diploma di laurea per educatrici/educatori della prima infanzia, come ad esempio previsto dalla tabella XV-bis del D.M. 26/2/96, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 98 del 27/04/96 (diploma universitario per educatore nelle comunità infantili), all'interno dei corsi di laurea in Scienze dell'educazione, prevedendo però l'accesso non solo al terzo anno del corso di laurea in Scienze dell'Educazione, bensì anche al terzo anno di Scienze della Formazione Primaria al fine di consentire di rinnovare ed estendere la propria professionalità in senso sia verticale (scuola dell'infanzia) sia orizzontale (servizi socio-educativi).

In ogni caso la formazione di base dovrà prevedere un congruo numero di ore per un tirocinio guidato e supervisionato in strutture per la prima infanzia concordato tra Università ed Enti locali.

Infine, il reclutamento dovrà superare le attuali formule concorsuali e proporre percorsi che consentano un reale accertamento delle motivazioni e delle attitudini al lavoro con i bambini e i genitori, al di là della preparazione teorico/pratica di base.

### **6.3 La formazione permanente**

La qualità degli asili nido italiani trova in gran parte la sua spiegazione nel forte investimento fatto dagli Enti locali nella formazione permanente degli operatori.

Se è vero che la formazione di base va radicalmente modificata ed estesa è però anche importante prevedere un ulteriore investimento nella formazione permanente.

Il nido, infatti, servizio educativo per i bambini e le famiglie, è vicinissimo ai cittadini e alle loro scelte più personali e private, e pertanto, pur all'interno di linee guida nazionali comuni, deve sapersi adattare alle specifiche caratteristiche delle famiglie che ad esso si rivolgono, dell'ambiente in cui è inserito, delle priorità pedagogiche, culturali e sociali che esso presenta. Sarà quindi importante che i nidi possano mantenere e consolidare la identità specifica propria maturata in questi anni nelle diverse regioni e comuni attraverso la definizione di orientamenti locali e attraverso percorsi di formazione permanente, organizzati dagli Enti locali, che consentano agli operatori di conoscere a fondo la realtà in cui operano e di elaborare le proposte pedagogiche più adatte per rispondervi efficacemente. Comunità più o meno tradizionali, visioni più private o più collettive e socializzate dell'allevamento dei bambini, diversi tipi di organizzazione familiare e di lavoro femminile, comunità multilinguistiche,



forte presenza di diverse etnie, sono solo esempi di differenze che i nidi incontrano. Le educatrici hanno pertanto la necessità di percorsi formativi ricorrenti che permettano di approfondire questi e altri temi e di mettere a punto meditate strategie di intervento.

La professione dell'educatore dell'infanzia mette inoltre in continuo contatto con l'intimità fisica, con le emozioni violente tipiche dei piccolissimi, con un rapporto educativo molto denso sul piano relazionale e in cui i vissuti dei bambini e dei genitori si intrecciano nelle storie delle educatrici come donne e come madri: di fronte all'allevamento dei più piccini in cui cure fisiche e proposte educative sono strettamente intrecciate emergono infatti in tutti gli adulti atteggiamenti e valori profondi, non facili da confrontare e da mediare con quelli di altri in un'età in cui i contenuti culturali delle proposte educative sono meno vistosi rispetto alla pregnanza dei contenuti relazionali e sociali. Diviene perciò necessario per le educatrici poter disporre di occasioni di formazione permanente in un gruppo in cui portare alla luce, discutere ed elaborare questi elementi, prendere quella necessaria distanza che segna il passaggio da una relazione spontanea e informale a una relazione professionale e attraverso questo processo formativo acquisire un buon controllo sui processi relazionali che consentirà di sostenere il bambino in una crescita equilibrata e di aiutare i genitori a vedere e a capire di più i propri figli. Esperienze di formazione in gruppo, attraverso forme di supervisione formativa o percorsi di ricerca-azione come molto spesso si sono condotti in questi anni, sono pertanto necessarie e preziose per affinare la professionalità e per attenuare i rischi dell'esaurimento e del *burn-out*.

Infine il rapidissimo evolversi della ricerca sullo sviluppo, a cui abbiamo assistito negli ultimi vent'anni e che continua a manifestarsi, oltre al comparire di innumerevoli sollecitazioni didattiche e tecnologiche, rendono opportuno e necessario un costante aggiornamento culturale delle educatrici affinché siano in grado di compiere le scelte più adatte per arricchire e aggiornare in modo attuale ma equilibrato l'ambiente e le proposte che ogni giorno vengono fatte ai bambini.

#### **6.4 I coordinatori pedagogici**

L'evolversi delle esperienze in molte città italiane ha consentito nel tempo di definire con più chiarezza non solo gli obiettivi e le caratteristiche peculiari dei servizi per la prima infanzia, ma anche le forme organizzative, gli strumenti e le competenze professionali necessarie, oltre a quelle degli/delle educatori/trici, per consolidare, qualificare e garantire una continuità positiva alle stesse esperienze.

Ad un'esigenza espressa, da un lato, dagli operatori di poter contare su figure di supporto tecnico sul piano formativo e pedagogico, del confronto con altre esperienze per superare l'inevitabile isolamento delle singole strutture, nonché della supervisione del loro lavoro, ha fatto riscontro, dall'altro lato, un bisogno degli amministratori locali di potersi avvalere di competenze professionali sul piano progettuale ed organizzativo, che andassero oltre quelle puramente amministrative tradizionalmente presenti all'interno degli uffici comunali.

È attraverso la consapevolezza di questa doppia esigenza che in anni più recenti si sono definiti meglio i contorni di una nuova figura professionale, quella dei *coordinatori pedagogici*, rivelatisi poi indispensabili come figure di sostegno tecnico in rapporto ai tre elementi sostanziali che vanno continuamente presidiati per garantire la qualità dei servizi: *una buona organizzazione*, la presenza di un *progetto educativo* come indicato precedentemente, *la professionalità degli educatori*.

Anche in questo caso le esperienze realizzate dai Comuni risentono delle differenze presenti nei diversi contesti territoriali, in rapporto alle loro dimensioni, ad una cultura dei servizi per l'infanzia più o meno recente, ma anche alle possibilità interne alle singole amministrazioni locali rispetto al reclutamento e alla gestione delle risorse umane. Va anche detto che alcune Regioni hanno sollecitato e sostenuto un impegno degli Enti locali a dotarsi di tali figure

professionali, attraverso un supporto finanziario mirato e la costruzione di occasioni di formazione per gli stessi coordinatori.

Tentando di evidenziare ciò che accomuna in positivo tali esperienze, delineando nel contempo sinteticamente ciò che caratterizza il ruolo e le funzioni dei coordinatori pedagogici, potremmo dire che si tratta di figure laureate in campo educativo, che operano a livello territoriale, e dunque non lavorano direttamente con i bambini, con la responsabilità di un numero di servizi che in genere varia in rapporto alla collocazione degli stessi servizi in un unico Comune o circoscrizione, o anche in più Comuni, nel caso di Enti locali di piccole dimensioni, le cui competenze sono soprattutto quelle di:

- garantire il raccordo tra i diversi servizi per l'infanzia e tra essi e l'amministrazione locale, attraverso uno scambio informativo costante, in una logica di continuità, coerenza e qualità degli interventi e di aderenza ai bisogni sociali delle famiglie, anche tramite la realizzazione di specifiche indagini conoscitive;
- assicurare un utilizzo razionale e corretto delle risorse strutturali e di personale, attraverso un'organizzazione efficiente, in particolare per quanto riguarda gli ambienti e le attrezzature e i materiali, i tempi di funzionamento dei servizi e quelli di lavoro del personale, l'organizzazione delle attività, ecc.;
- sostenere la crescita professionale degli educatori, aiutandoli a trasformare le acquisizioni teoriche in progettualità e pratica operativa, nella programmazione delle attività educative con i bambini e nelle relazioni con i genitori e con i colleghi;
- organizzare la formazione permanente del personale, sulla base dei bisogni formativi espressi dagli operatori, individuando le tematiche, le forme organizzative e le metodologie più adeguate e verificandone la ricaduta sul lavoro quotidiano, in una logica di valorizzazione delle risorse umane e di evoluzione consapevole e condivisa delle esperienze;
- garantire un monitoraggio costante della qualità dei servizi, attraverso la predisposizione degli strumenti necessari.

È evidente che, così come per gli educatori, la professionalità dei coordinatori pedagogici non può risolversi in un'adeguata formazione di base, ma richiede anch'essa una formazione permanente e un rapporto costante con il mondo della ricerca.

## 7. LA PARTECIPAZIONE DELLE FAMIGLIE ALLA GESTIONE DEI SERVIZI

Oltre a quanto affermato precedentemente sulle relazioni tra i genitori e gli operatori, il tema della partecipazione delle famiglie alla gestione dei servizi per l'infanzia richiede un'attenzione particolare, sia perché esso ha connotato in modo del tutto peculiare le esperienze maturate a livello locale sia per coglierne eventuali possibilità di sviluppo anche in rapporto all'elaborazione in atto sull'autonomia scolastica.

La partecipazione delle famiglie in campo educativo si è tradotta nel nostro Paese in due esperienze sostanziali: quella della gestione sociale nei servizi prescolastici comunali e quella degli organi collegiali della scuola statale di ogni ordine e grado, senza trascurare tuttavia l'impegno verso una maggiore corresponsabilità dei genitori nella gestione dei servizi presente in molte scuole materne parrocchiali e l'attenzione da esse prestata al ruolo della famiglia.

Pur non sottovalutando il valore di entrambe le esperienze, esistono però sostanziali differenze tra esse sul piano dei riferimenti culturali, istituzionali e normativi, nonché delle finalità pedagogiche che alla partecipazione sono state attribuite.

Va ricordato che i nidi costituiscono la prima struttura educativa per la quale si è previsto già nel 1971, nella legge istitutiva del servizio sul territorio nazionale (L.1044, art.6), che essi fossero "gestiti con la partecipazione delle famiglie e delle rappresentanze delle formazioni sociali organizzate del territorio", mentre nella scuola gli organi collegiali saranno previsti alcuni anni dopo, nel 1974 (D.P.R. 416 e seguenti).

Al di là tuttavia dei riferimenti normativi, mentre gli organi collegiali si sono rivelati ben presto qualcosa di aggiuntivo, di accessorio, rispetto all'esperienza scolastica, assumendo caratteristiche prevalentemente formali che ne hanno compromesso ben presto le potenzialità, la gestione sociale degli asili nido (e di larga parte delle scuole dell'infanzia comunali) si è contraddistinta fin dall'inizio per alcuni tratti peculiari, assumendo più significati:

- un *significato politico-istituzionale*, configurandosi come strumento di democrazia partecipata, riconoscendo ai cittadini il diritto-dovere di essere corresponsabili nella gestione della cosa pubblica: diritto di avanzare e sostenere le proprie richieste, ma con l'obbligo di contestualizzarle e di renderle compatibili con le esigenze della collettività;
- un *significato culturale*, concependo i servizi come luoghi di scambi comunicativi tra i genitori, gli operatori e la comunità locale con l'obiettivo di rendere i servizi stessi più ricettivi rispetto ai bisogni sociali espressi all'interno dei diversi contesti territoriali e, nel contempo, la comunità più consapevole e sensibile rispetto alle esigenze e alla crescita dei bambini;
- un *significato pedagogico*, per il quale la partecipazione delle famiglie costituisce un elemento strutturale dello stesso progetto educativo, concepito come il frutto di un'elaborazione condivisa tra genitori ed educatori che, in quanto tale, riconosce e valorizza la titolarità e responsabilità della famiglia, ma nello stesso tempo la sollecita ad esplicitare il *proprio* progetto, a renderlo intenzionale e consapevole, sottraendolo all'isolamento. Gli operatori, a loro volta, sono chiamati a rendere conto del proprio agire, sono tenuti a riflettere, verificare, fornire spiegazioni, ma hanno anche nelle famiglie l'aiuto di un patrimonio prezioso di conoscenze.

È evidente che non sempre e ovunque si è riusciti a coniugare efficacemente i diversi aspetti o a tradurre coerentemente nella pratica i principi ispiratori della gestione sociale, ma è indubbio che essa ha trovato negli asili nido le condizioni più favorevoli per potersi esprimere: l'accessibilità di un interlocutore istituzionale molto più vicino ai cittadini (il Comune), la possibilità di esercitare un'influenza sulle scelte gestionali, la stessa peculiarità del lavoro educativo con bambini piccoli, che sollecita lo scambio e l'instaurarsi di rapporti di reciprocità tra gli adulti, hanno fatto sì che in queste sedi la partecipazione delle famiglie sia

andata ben oltre gli aspetti relativi al funzionamento dei servizi. Va anzi sottolineato come in molte realtà le esperienze abbiano saputo evolversi nel tempo, prevedendo nuovi strumenti e modalità di realizzazione: accanto ai comitati di gestione e alle assemblee - sedi in cui si affrontano prevalentemente temi di carattere organizzativo o questioni generali - esistono oggi non solo le assemblee di sezione, in cui viene privilegiata di più la riflessione sui contenuti educativi e la dimensione del piccolo gruppo, o i colloqui individuali, ma anche gli incontri a tema, i laboratori, in cui si costruiscono insieme i materiali, le feste, le gite, per far crescere la familiarità, il senso di appartenenza, la voglia di esprimersi attraverso le cose e maturare un linguaggio comune.

La positività di tali esperienze induce a compiere un ulteriore salto di qualità: concepire i servizi per l'infanzia non solo come agenzie educative, ma come *servizi di comunità*, capaci di promuovere e facilitare anche circuiti di reciprocità tra le famiglie, luoghi in cui favorire i contatti, le occasioni di aggregazione sociale, anche oltre l'orario dei servizi, le informazioni e lo scambio tra i genitori e tra essi e la comunità locale.

## 8. LE RISORSE FINANZIARIE, I COSTI E LA CONTRIBUZIONE DEGLI UTENTI

La mancanza di attenzione che ha caratterizzato i servizi per l'infanzia a livello nazionale e in molte realtà locali ha prodotto come ulteriore effetto anche quello di non favorire un'analisi complessiva sul tema del reperimento e dell'utilizzo delle risorse finanziarie, finalizzate ad una diffusione dei servizi stessi, e neppure un confronto serio sul tema dei costi di gestione, con l'obiettivo di individuare le soluzioni più adeguate capaci di combinare criteri di sviluppo e di qualità accanto a meccanismi di contenimento, o comunque di controllo della spesa pubblica. Già da un esame sommario della situazione attuale emergono con evidenza gli effetti delle scelte compiute, a partire dalla Legge 1044 in campo nazionale, regionale e locale sul piano degli investimenti finanziari e della verifica degli interventi.

Alcuni elementi in particolare vanno sottolineati per cogliere le diversità presenti e tentare di orientare al meglio le azioni future:

- l'assenza vistosa di servizi per la prima infanzia in molte realtà non si giustifica solo con la mancanza di un sostegno finanziario specifico a livello nazionale: i contributi assegnati alle Regioni in base alla legge 1044 (sul cui utilizzo peraltro non è mai stata operata alcuna seria verifica), pur prevedendo fino al 1989 un vincolo di destinazione per i nidi, sono rimasti infatti in molti casi non spesi o sono stati destinati ad altri scopi;
- i costi dei servizi, pur rilevati e calcolati in modo disomogeneo, presentano delle differenze molto marcate e da una prima analisi emerge come ad un costo maggiore non sempre corrisponde una maggiore qualità; al contrario, le realtà nelle quali si è fatto uno sforzo più significativo di innovazione sul piano organizzativo, spinti dalla volontà di ampliare le risposte alla domanda sociale delle famiglie, prestando nel contempo la necessaria attenzione alla produttività della spesa e alla qualità degli interventi, sono quelle in cui si registrano costi non solo più omogenei, ma spesso anche più contenuti;
- risulta difficile stabilire una relazione proporzionata tra costo del servizio e quote di contribuzione a carico delle famiglie: a fronte di redditi familiari omogenei e per prestazioni omogenee il costo per gli utenti è spesso molto diverso.

Non si tratta ovviamente di definire parametri rigidi di riferimento, che andrebbero contro il principio e il rispetto dell'autonomia regionale e locale, quanto piuttosto di individuare, laddove possibile, alcuni orientamenti comuni, in una logica di qualità della spesa, di superamento di eventuali sprechi, nonché di equità di trattamento, a fronte delle stesse prestazioni, nei confronti degli utenti, indipendentemente dal loro luogo di residenza.

L'elaborazione di una nuova legge nazionale può quindi costituire un'occasione importante anche in questo senso e, più in generale, per una riflessione allargata in più direzioni:

- individuare modalità innovative di reperimento e utilizzo delle risorse pubbliche (nazionali, regionali e locali) e private, secondo un principio di corresponsabilità nei confronti dell'infanzia, anche attraverso un confronto con quanto avviene in altre realtà europee;
- avviare una riflessione sull'incidenza della spesa sostenuta e da sostenersi per i servizi per i bambini da 0 a 3 anni, sia in relazione alla spesa complessiva destinata alle politiche sociali e scolastiche rivolte ad altri soggetti di età diverse, sia in termini di rapporto tra i costi e i benefici per il sistema sociale;
- definire modalità omogenee di rilevazione dei costi, utili tra l'altro alla creazione di un sistema informativo su questo aspetto oggi molto carente;
- individuare degli esempi di *buona pratica* sul piano dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi, che possano costituire suggerimenti utili per coloro che intendono compiere un esame attento dell'organizzazione dei servizi già funzionanti o che si accingono a realizzarne di nuovi.

## **9. LE INDICAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE E L'IMPEGNO DEI GOVERNI NAZIONALI**

### **9.1 La Raccomandazione del Consiglio Europeo sulla cura e l'educazione dei bambini**

Nell'avviare un dibattito nazionale con l'obiettivo di giungere quanto prima alla predisposizione di nuove norme sui servizi per la prima infanzia, ci sembra importante infine almeno un richiamo all'elaborazione maturata in sede europea in questo campo soprattutto negli ultimi anni.

Nel marzo 1992 il Consiglio Europeo dei Ministri, su proposta della Commissione delle Comunità Europee ha adottato una Raccomandazione (n.92/241/CEE) che ha come obiettivo sostanziale quello di promuovere politiche che consentano ai genitori di conciliare lavoro e cura dei figli, in un'ottica attenta contemporaneamente a fattori di natura economica, sociale e culturale: garantire pari opportunità tra uomini e donne all'interno del mercato del lavoro, consentire la mobilità dei lavoratori, promuovere il benessere dei bambini e delle loro famiglie.

La Raccomandazione individua quattro fondamentali terreni di intervento:

- 1) la creazione di un sistema di servizi per l'infanzia con le seguenti caratteristiche: sufficienti sul piano quantitativo e adeguati su quello qualitativo, capaci di combinare una cura affidabile con caratteristiche pedagogiche, dotati di personale con una formazione iniziale e permanente conforme all'importanza e al valore sociale ed educativo del loro lavoro, accessibili ai genitori anche sul piano economico e in grado di rispondere ai bisogni sociali che essi esprimono e alle esigenze educative dei bambini, differenziati sul piano organizzativo, flessibili nel loro funzionamento e decentrati a livello locale;
- 2) l'adozione di un sistema di congedi (di maternità, di paternità, parentali, per motivi familiari);
- 3) l'attuazione di un'organizzazione del lavoro che preveda una maggiore flessibilità per i genitori e la promozione di una cultura all'interno dei luoghi di lavoro più ricettiva alle esigenze familiari;
- 4) la realizzazione di azioni specifiche per determinare una condivisione diversa delle responsabilità di cura dei figli tra uomini e donne e una maggiore partecipazione degli uomini nella cura dei bambini, sia come padri che come educatori.

Nell'elaborazione della Raccomandazione la Commissione europea si è avvalsa di una Rete di esperti (Rete per l'Infanzia e la Conciliazione delle Responsabilità familiari e professionali), composta da un rappresentante per ogni Stato membro e da un coordinatore, e che ha pubblicato numerosi rapporti sulle diverse tematiche afferenti alle quattro aree di intervento di cui sopra.

Già nel primo Rapporto del 1988 la Rete europea sottolineava come la cura dei bambini non può essere intesa solo come una responsabilità familiare, strettamente privata, ma riguarda la società nel suo insieme; il lavoro che essa comporta, oggi diviso non equamente, pesando quasi esclusivamente sulle donne e tale da determinare per esse condizioni di ineguaglianza e discriminazione, deve pertanto essere ridistribuito sia a livello privato che a livello sociale.

Le indicazioni contenute nella Raccomandazione e nel Rapporto vanno dunque in modo inequivocabile in direzione di una condivisione delle responsabilità all'interno della coppia, ma anche tra essa e il sistema sociale, all'interno del quale un compito centrale viene attribuito alle istituzioni di governo, sul piano finanziario, della programmazione e della promozione, a livello nazionale e locale, ma dove anche alle imprese viene affidato un ruolo, sottolineando come il mondo del lavoro non possa ritenersi estraneo a queste problematiche.

Nel Rapporto si sottolinea, inoltre, come ciascuna delle azioni previste è indispensabile, ma che nessuna di per sé è sufficiente; esse dovrebbero pertanto rientrare nel quadro di un sistema unitario di interventi, definito dalle istituzioni pubbliche di governo, per quanto possibile organico e coerente, e costituire un insieme di opzioni, rispondenti alle diverse esigenze delle famiglie, per le quali rendere possibili scelte differenziate e una combinazione tra le diverse soluzioni.

Come affermato all'inizio di questo documento, questa è anche la direzione intrapresa recentemente dal governo italiano con l'approvazione dei provvedimenti già adottati a sostegno delle famiglie con figli e con quelli che si andranno a proporre in un prossimo futuro.

## **9.2 I documenti della Rete europea sui criteri e le garanzie di qualità dei servizi per l'infanzia**

La Rete europea ha prestato particolare attenzione al tema dei servizi per l'infanzia e in modo specifico a quelli rivolti ai bambini in età 0-3 anni, considerati unanimemente uno dei terreni sui quali le politiche nazionali dei diversi Paesi, a parte alcune positive eccezioni, sono più carenti e disorganiche.

Allo scopo di fornire un quadro di riferimento il più possibile unitario, la Rete ha così elaborato un documento di discussione sul tema della qualità dei servizi, pubblicato dalla Commissione europea in tutte le lingue dell'Unione per rendere possibile un confronto di ampie dimensioni. Il documento individua *20 aree di intervento* di cui 10 relative ai **criteri** di qualità e 10 relative alle **garanzie** di qualità. Nel primo caso i fattori considerati sono: l'accessibilità e l'utilizzo dei servizi, l'ambiente, le attività di apprendimento, il sistema delle relazioni, il punto di vista dei genitori, la comunità, la valorizzazione delle differenze, la valutazione, il rapporto costi/benefici, i valori etici, mentre per quanto riguarda le garanzie di qualità gli elementi considerati sono i seguenti: le scelte politiche, la legislazione, le risorse finanziarie, la pianificazione e il controllo, la consulenza e il sostegno tecnico, il personale, la formazione, le risorse materiali, la ricerca e la promozione, l'integrazione e il coordinamento dei servizi.

Anche in Italia, come in altri Paesi dell'Unione Europea, il documento ha costituito, nelle realtà più avanzate, la base per una prima elaborazione di indicatori di qualità degli asili nido ma, anche in questo caso, il dibattito si è sviluppato soprattutto nelle aree dove già esiste una rete diffusa di servizi e di sperimentazioni innovative e una cultura dell'infanzia più consolidata.

L'obiettivo, attraverso questo documento, e l'utilizzo dei materiali più significativi prodotti in altre sedi che potranno accompagnarlo, è quello di coinvolgere invece pienamente tutte le realtà del Paese, e in modo particolare quelle dove le carenze sono maggiori, in una logica di confronto e di scambio, ma anche di solidarietà, nonché di utilizzo produttivo delle elaborazioni e delle esperienze realizzate sul territorio nazionale.

## **IL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO (RMI) NELLA FASE SPERIMENTALE\***

*Che cosa è l'RMI*

E' una misura assistenziale, insieme di sostegno economico e di sostegno alla integrazione sociale rivolta a chi si trova in condizioni di povertà, cioè a chi ha un reddito inferiore alle 500.000 lire mensili in caso di persona sola, o di un reddito equivalente in caso di famiglie di due persone o più. Di fatto, nella fase sperimentale, è rivolto a coloro che sono esclusi dalle misure di sostegno al reddito previste a livello nazionale: anziani poveri (che fruiscono di pensione sociale) e portatori di handicap poveri (che fruiscono di indennità di invalidità civile), salvo che non vivano in una famiglia che, nonostante la presenza di queste misure, ha complessivamente un reddito inferiore a quello previsto dal DL. Quindi di fatto l'RMI, nella fase sperimentale, si rivolge ad adulti in età da lavoro, senza handicap psicofisici gravi, e alle loro famiglie, in particolare ai loro figli minori.

Il suo scopo è duplice:

- a) ridurre nell'immediato il disagio economico, integrando appunto il reddito;
- b) fornire risorse - a seconda dei casi formative, informative, di consulenza, di accompagnamento al lavoro, di servizi alle persone - perché gli individui e le famiglie riescano nel tempo a divenire economicamente autonomi e per contrastare i rischi di riproduzione familiare della povertà (di qui l'attenzione privilegiata per le famiglie con figli minori). Per questo può essere definita una misura assistenziale "attiva": che fa fronte all'emergenza, ma che anche mira ad attivare risorse e quindi a sviluppare capacità di autonomia.

Nella parte economica si basa su criteri standardizzati e oggettivi. Nella parte di attività e servizi si basa su una diagnosi delle capacità e bisogni degli individui e delle famiglie. Per questo l'inserimento non riguarda sempre e innanzitutto, e neppure esclusivamente l'inserimento lavorativo: sia perché per arrivare all'inserimento lavorativo possono essere preliminarmente necessari altri passaggi (ad esempio recuperi formativi, attività terapeutiche, o altro), ma perché accanto alla mancanza di reddito e di lavoro ci sono bisogni ed emergenze di altro tipo. In particolare, nel caso di figli minori, e soprattutto di figli piccoli, può essere prioritario, o comunque altrettanto importante, il bisogno di sostegno alle responsabilità genitoriali e di partecipazione alle attività formative.

In entrambi gli aspetti - integrazione al reddito e attività di inserimento e di integrazione sociale - costituisce un impegno sia per i beneficiari che per le istituzioni che amministrano l'RMI: ci deve essere un impegno da parte dei primi ad essere disponibili per le attività e iniziative proposte; ci deve essere un impegno da parte delle seconde a formulare progetti e proposte realistiche e a fornire i sostegni necessari.

Infine, nella parte di attività di integrazione sociale coinvolge non solo i beneficiari e gli Enti locali (e tramite essi lo Stato). Coinvolge anche diversi attori locali: associazioni ed imprese no profit, associazioni di volontariato, imprese. Sono questi attori che, in collaborazione tra loro e con l'Ente locale, hanno la responsabilità concreta di mettere a disposizione risorse - umane, di esperienza - per i progetti. Perciò richiede, e stimola, una revisione, rimessa a

---

\* a cura di Chiara Saraceno, esperta del Ministero per la Solidarietà Sociale sulle politiche per la famiglia e le politiche contro la povertà.



punto, delle politiche sociali a livello locale: attivando collaborazioni e sinergie, ridistribuendo competenze tra i diversi attori e servizi pubblici e tra questi e gli altri attori e servizi presenti nella comunità locale.

### *Schema per la preparazione dei progetti per RMI*

I progetti dovranno contenere le seguenti informazioni:

- descrizione sintetica del contesto socio-economico locale;
- descrizione sintetica delle attività e servizi attualmente già messi in atto dal comune direttamente, o da altri organismi (provincia, regione, associazioni no profit o di volontariato) sul territorio comunale nel campo della assistenza ai poveri: sia sotto forma di sostegni al reddito, che sotto forma di servizi di vario tipo (assistenza domiciliare, educatore di strada, ecc.); indicazione del tipo e numero di beneficiari e degli organismi responsabili;
- stima del numero delle famiglie che avrebbero diritto all'RMI, alle loro caratteristiche socio-demografiche, con particolare riferimento a:
  - composizione (numerosità) e tipologia (ad esempio mono o bi-genitore, con o senza figli minori)
  - caratteristiche socio-economiche degli adulti (dal punto di vista dell'occupazione, della formazione, ecc.)
  - caratteristiche abitative
  - principali problemi presenti nella popolazione in oggetto
- descrizione delle procedure che si intendono attivare per pubblicizzare l'introduzione dell'RMI, i potenziali beneficiari e le sue condizioni, nonché per facilitare l'accesso ai potenziali beneficiari;
- individuazione dell'ufficio o servizio preposto alla gestione dell'RMI;
- descrizione delle condizioni organizzative e delle procedure che si intendono mettere in opera al fine di verificare il reddito;
- individuazione di uno o più obiettivi che si pongono come prioritari dal punto di vista delle attività di inserimento, in relazione ai problemi individuati come principali (ad esempio: contrasto all'evasione dell'obbligo, incentivazione alla frequenza e al successo scolastico; recupero formativo e avviamento al lavoro per i giovani a bassa istruzione e privi di qualifica; recupero formativo e sostegno all'inserimento lavorativo per donne con carichi familiari che si trovano fuori dal mercato del lavoro; ecc.). Stima di quanti soggetti possono essere coinvolti in ciascun obiettivo;
- descrizione di massima delle attività e procedure che si intendono avviare per realizzare questi obiettivi; in tale descrizione sarebbe anche opportuno segnalare se e in che misura tali attività e procedure assorbiranno, modificheranno o viceversa si affiancheranno a quelle già attuate e descritte al secondo punto sopra;
- individuazione di un adeguato insieme di partner (pubblici, privati, no profit, di volontariato, di rappresentanza di interessi, ecc. ) che parteciperanno alla definizione e realizzazione dei progetti e contratti di inserimento; descrizione dei meccanismi ipotizzati per tale collaborazione e della attribuzione delle competenze e responsabilità;
- piani e progetti per l'utilizzo dei fondi europei pertinenti;
- bilancio preventivo in cui venga documentata l'entità delle risorse umane, organizzative e finanziarie disponibili per le attività di inserimento;
- eventuali bisogni formativi del personale al fine di una adeguata gestione del RMI (ad esempio, a livello informatico per la creazione di archivi, a livello organizzativo per la

collaborazione inter-istituzionale, ecc.) e indicazione della possibilità o meno di farvi fronte in proprio direttamente, o tramite ricorso alla consulenza della provincia, della regione, o dell'ANCI;

- dichiarazione di disponibilità a sottoporsi a procedure di controllo e verifica sia in itinere che ex post, e a tenere e produrre la documentazione necessaria.

I comuni più piccoli di una stessa provincia potrebbero consorziarsi tra loro sia per preparare i propri progetti che eventualmente per gestirli, o per costituire il "pool" di personale necessario alla gestione del RMI sia dal punto di vista finanziario (verifica delle domande, accertamento del reddito), sia dal punto di vista della gestione delle attività di inserimento.

### *Caratteristiche della misura*

- 1) non categoriale, ma rivolta a tutti coloro che si trovano nelle condizioni di reddito previste dal DL istitutivo. Primo compito dei comuni sarà quindi di rendere pubblica questa opportunità, definire chiaramente, sulla base del DL i criteri di accesso, le procedure per la presentazione delle domande, la documentazione necessaria, i tempi (contenuti) per la definizione delle stesse, i responsabili del procedimento, i modi per un eventuale ricorso. Dovranno anche prevedere forme di facilitazione di accesso per coloro che, pur avendone diritto, rischiano di rimanerne esclusi per mancanza di informazioni, difficoltà a comprendere le procedure, timore di stigmatizzazione;
- 2) condizionata a un reddito sotto la linea della povertà effettivamente accertato secondo un test dei mezzi che tenga conto delle reali condizioni di reddito familiare. E' quindi necessario che i comuni mettano in piedi un meccanismo di controllo dei redditi insieme non poliziesco ed efficiente;
- 3) reintegra parzialmente lo scarto dalla linea della povertà ma può essere parzialmente cumulato con redditi da lavoro (fino al 25% di questi ultimi);
- 4) il reddito di riferimento è quello della famiglia di convivenza, e la somma spettante è di norma pagata ad un membro della famiglia designato dalla stessa, salvo che i motivi di opportunità (violenze, sospetta o manifesta irresponsabilità) consiglino di suddividere le quote tra i componenti adulti. In ogni caso tutti i componenti della famiglia, inclusi (e soprattutto) i minori sono titolari di diritto a misure di inserimento.
- 5) L'ottenimento del reddito minimo di inserimento (RMI) è subordinato alla stipulazione di un "contratto di inserimento" tra il beneficiario e l'ente o agenzia che lo amministra e al rispetto delle sue clausole. Ciò significa che i beneficiari devono impegnarsi in modo formale a seguire attività o ad intraprendere linee di azione e comportamento, sulla base di proposte concrete da parte dei servizi responsabili del RMI, che devono anche prevedere servizi di consulenza e accompagnamento.

Tali "contratti", e in generale i programmi di inserimento hanno le seguenti caratteristiche:

- possono essere di due livelli: inserimento sociale e/o inserimento lavorativo finalizzato all'avviamento al lavoro, tirocinio, formazione, ecc. Nel primo caso, a seconda delle circostanze dei beneficiari, possono consistere in attività di recupero terapeutico (ad esempio nel caso di tossicodipendenze o alcolismo), di ricostruzione di routine igieniche minime e/o di reti sociali minime (ad esempio nel caso di barbonismo), nel sostegno delle responsabilità genitoriali (ad esempio nel caso di famiglie con minori a rischio di evasione o di insuccesso scolastico e/o a rischio di salute), e così via. Nel secondo caso possono

consistere in recuperi o integrazioni formative, tirocini o stages lavorativi, consulenza nella definizione degli obiettivi professionali e nella ricerca del lavoro, ecc.

- sono negoziati, sulla base di proposte concrete, tra l'ente erogatore e il beneficiario
- devono prevedere processi di apprendimento e procedure di revisione
- devono prevedere meccanismi di controllo dell'azzardo morale, dell'opportunità, ecc. In particolare devono prevedere obbligazioni che attenuino i rischi di lavoro nero, ad esempio tramite la partecipazione obbligatoria a corsi di formazione, ad attività di pubblica utilità, ad attività di auto-aiuto, ecc., per un numero congruo (e controllato) di ore. Solo chi è coinvolto in forti attività di cura entro la famiglia (bambini sotto i tre anni o persone gravemente invalide) può essere esentato da queste attività, se lo richiede, ma anche in questo caso devono essere previste attività di formazione e sostegno in vista di un successivo inserimento lavorativo.
- in alcuni casi di particolare fragilità biografica o psico-sociale possono essere previste moratorie nella fase iniziale (massimo tre mesi) di godimento del beneficio, cioè un periodo di non obbligazione (anche ad iniziare un percorso terapeutico), a parte quelle finalizzate al controllo dell'opportunità.
- per la formulazione e l'applicazione dei contratti deve essere promosso il coordinamento tra tutte le agenzie e attori rilevanti a livello locale, pubbliche, private, non profit, di volontariato. Ciò significa che è necessario un coordinamento interistituzionale sia tra diversi organismi e servizi pubblici (tra diversi assessorati, ma anche tra comune e provveditorato e ASL e così via ), sia tra organismi e servizi pubblici e organismi privati - non profit (Caritas, cooperazione sociale, sindacati, associazioni di volontariato, ecc.) e di mercato (associazioni imprenditoriali, camere di commercio, ecc.) dall'altro. Tale coordinamento, che realisticamente varierà per estensione e tipo di soggetti coinvolti a seconda del contesto, potrà consistere vuoi in una collaborazione in fase progettuale e di messa a disposizione di risorse (ad esempio un certo numero di posti per stages o tirocini in azienda, o una disponibilità a fornire tutor per l'attività di accompagnamento e consulenza), con periodici incontri di verifica, oppure, oltre a ciò, con la creazione di un organismo interistituzionale che è materialmente responsabile della gestione dei progetti e attività di inserimento: di definirli, seguirli, ecc.

In ogni caso è necessario che, per essere presi in considerazione come possibili partner nella gestione del RMI, i diversi organismi, specie quelli del terzo settore (cooperazione sociale, istituzioni non profit, associazioni di volontariato), abbiano una storia documentata precedente la sperimentazione dell'RMI e non siano creati unicamente a questo scopo.

### *Obiettivi della sperimentazione*

Può essere utile ricordare gli obiettivi della sperimentazione. In sintesi essi sono:

- 1) Affrontare tutti i tipi di bisogno economico delle persone prive di handicap psico-fisico e in età da lavoro (e dei minori a carico di queste persone), per verificare l'efficacia di una misura quale l'RMI nel promuoverne le capacità e, nella misura del possibile, l'autonomia in situazioni di contesto (locale) fortemente differenziate.
- 2) Verificare la capacità, i problemi, gli effetti della mobilitazione delle risorse a livello locale finalizzata all'inserimento dei soggetti deboli.
- 3) Verificare la praticabilità di messa in opera di strumenti di controllo del reddito adeguati.
- 4) Verificare la praticabilità di strumenti di verifica in itinere e di valutazione ex post delle attività di inserimento.

**Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237**  
**G.U. 20 luglio 1998, n. 167**

**Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della L. 27 dicembre 1997, n. 449.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 30 aprile 1998;

Acquisito il parere delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Sentita la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 12 giugno 1998;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la solidarietà sociale e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

Art. 1.

*Istituto del reddito minimo di inserimento.*

1. Il reddito minimo di inserimento, introdotto in via sperimentale, è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli.

2. Il reddito minimo di inserimento è costituito da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati, e da trasferimenti monetari integrativi del reddito.

Art. 2.

*Durata e obiettivi della sperimentazione.*

1. La durata della sperimentazione non può essere superiore a due anni dalla data di effettivo avvio in ognuno dei comuni individuati ai sensi dell'articolo 4. Essa termina comunque il 31 dicembre 2000.

2. Obiettivi della sperimentazione sono:

- a) verificare l'efficacia di una misura quale il reddito minimo di inserimento ai

fini del superamento, in contesti differenziati, del bisogno economico e della marginalità sociale dei soggetti privi di reddito e delle persone a loro carico;

- b) verificare l'idoneità e gli effetti della mobilitazione delle risorse a livello locale finalizzata;
- c) all'inserimento dei soggetti deboli;
- d) verificare la messa in opera degli strumenti di controllo del reddito;
- e) individuare strumenti di verifica *in itinere* e di valutazione finale delle attività di integrazione.

### Art. 3.

#### *Titolarità dell'attuazione della sperimentazione.*

1. La titolarità dell'attuazione della sperimentazione, in ogni sua fase, è del comune nel cui territorio la sperimentazione stessa si svolge. Pertanto il comune:

- a) definisce le modalità di presentazione della domanda, prevedendo un termine non superiore a sessanta giorni per la risposta;
- b) stabilisce le modalità di verifica e di controllo successivo della sussistenza dei requisiti, nel rispetto dei principi stabiliti dal presente decreto;
- c) procede al controllo e alla verifica della attuazione, con riferimento tanto agli obblighi dei beneficiari che alle responsabilità dei soggetti che cooperano per la realizzazione dei programmi di integrazione sociale;
- d) individua il responsabile del programma di integrazione sociale di cui all'articolo 9;
- e) riferisce al Ministro per la solidarietà sociale sulla sperimentazione e sui costi legati all'attuazione, con riferimento sia alle erogazioni monetarie che ai costi di gestione e di realizzazione dei programmi di integrazione sociale. A tal fine cura la tenuta di una adeguata documentazione, con particolare riferimento ai soggetti beneficiari, agli interventi promossi, alla loro durata, alle singole modalità di cessazione ovvero ai motivi della permanenza.

2. Il comune prevede inoltre che il servizio sociale, anche su iniziativa di enti e organizzazioni di volontariato e del privato sociale, possa provvedere d'ufficio all'inoltro della domanda, in sostituzione dei soggetti impossibilitati o incapaci a farlo.

### Art. 4.

#### *Modalità per l'individuazione delle aree territoriali in cui effettuare la sperimentazione.*

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentite la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono individuati i comuni, singoli o associati, nei quali è realizzata la sperimentazione.

2. L'individuazione è effettuata tenuto conto:

- a) dei livelli di povertà;
- b) della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali;
- c) della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni;
- d) della necessità di una adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione, al fine di garantire la effettiva rappresentatività dell'intero territorio nazionale;

e) della disponibilità del comune a partecipare alla sperimentazione, anche con riferimento a quanto previsto all'articolo 5.

#### Art. 5.

##### *Finanziamento.*

1. Il costo della sperimentazione del reddito minimo di inserimento per la parte dei trasferimenti monetari integrativi del reddito grava per una quota non inferiore al novanta per cento sul Fondo per le politiche sociali, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo con il decreto di cui all'articolo 59, comma 46, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e fino al 10 per cento sui comuni che effettuano la sperimentazione, tenuto conto della capacità di spesa e dell'entità del bilancio comunale. Il riparto è effettuato con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, sentita la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sulla base della valutazione dei costi del progetto presentato dal comune nei termini e con le modalità stabilite dal decreto di cui all'articolo 4, comma 1.

2. I costi di gestione relativi alla organizzazione del servizio, inclusi quelli relativi alla predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale, sono a carico dei comuni.

#### Art. 6.

##### *Accesso al reddito minimo di inserimento.*

1. Il reddito minimo di inserimento è destinato alle persone in situazione di difficoltà ed esposte al rischio della marginalità sociale.

2. Ai fini dell'accesso al reddito minimo di inserimento i soggetti destinatari debbono essere privi di reddito ovvero con un reddito che, tenuto conto di qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato, non sia superiore alla soglia di povertà stabilita in L. 500.000 mensili per una persona che vive sola. In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone tale soglia di reddito è determinata sulla base della scala di equivalenza allegata al presente decreto legislativo.

3. Entro i limiti delle risorse destinate alla sperimentazione, il reddito minimo di inserimento è destinato prioritariamente alle persone che hanno a carico figli minori o figli con *handicap* in situazione di gravità accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

4. I soggetti destinatari debbono altresì essere privi di patrimonio sia mobiliare sotto forma di titoli di Stato, azioni, obbligazioni, quote di fondi comuni di investimento e depositi bancari, che immobiliare fatta eccezione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale se posseduta a titolo di proprietà, il cui valore non può eccedere la soglia indicata dal comune.

5. Il reddito minimo di inserimento è erogato al destinatario per un anno, e può essere rinnovato previa verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi.

6. La situazione reddituale è definita dalla somma dei redditi riferiti al nucleo familiare composto dal richiedente, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini IRPEF. I redditi da lavoro, al netto di ogni ritenuta, sono considerati per il 75 per cento.

7. Con una dichiarazione sottoscritta a norma della legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni ed integrazioni, il richiedente attesta il possesso dei requisiti e delle condizioni per l'ammissibilità previsti dal presente decreto alla data di presentazione della domanda. Alla dichiarazione è allegata copia dell'ultima dichiarazione dei redditi, qualora presentata.

## Art. 7.

### *Requisiti.*

1. Possono inoltrare domanda di ammissione al reddito minimo di inserimento i soggetti indicati all'articolo 6 che alla data di entrata in vigore del presente decreto siano legalmente residenti da almeno dodici mesi, ovvero, se cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolidi, da almeno tre anni, in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione.
2. Ai soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro sono richieste la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e la disponibilità al lavoro, da documentare attraverso l'iscrizione all'ufficio di collocamento. Il requisito dell'iscrizione non è temporaneamente richiesto:
  - a) per coloro che sono impegnati in attività di recupero scolastico o di formazione professionale;
  - b) per coloro che attendono alla cura di figli in età inferiore a tre anni o di persone con *handicap* in situazione di gravità accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104;
  - c) per coloro che sono impegnati in programmi di recupero terapeutico, certificato ed incompatibile con l'attività lavorativa.

## Art. 8.

### *Integrazione del reddito.*

1. L'ammontare del trasferimento monetario integrativo del reddito è pari alla differenza tra la soglia di L. 500.000 mensili per l'anno 1998, di L. 510.000 mensili per l'anno 1999 e di L. 520.000 mensili per l'anno 2000 e il reddito mensile percepito, come determinato ai sensi dell'articolo 6. In presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone la soglia è determinata sulla base delle scale di equivalenza allegate al presente decreto.
2. L'integrazione del reddito ha inizio dalla data di accoglimento della domanda. Essa non è cedibile, né sequestrabile, né pignorabile ed ai fini fiscali è equiparata alla pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni ed integrazioni.
3. Nel definire la prestazione, il comune opera in modo da avere le maggiori garanzie che il trasferimento monetario sia effettivamente destinato a superare le concrete situazioni di povertà. In particolare, qualora sussistano situazioni di conflitti familiari accertate dai servizi sociali, il comune può erogare la prestazione a persona diversa dal capofamiglia o da chi ha presentato la domanda, individuando, sentiti i componenti, la persona che maggiormente garantisce l'effettivo utilizzo della prestazione a beneficio di tutto il nucleo familiare.

## Art. 9.

### *Interventi di integrazione sociale.*

1. Gli interventi di integrazione sociale di cui all'articolo 1 hanno lo scopo di favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone. A tali fini il comune, entro trenta giorni dalla data di accoglimento della domanda, elabora, anche in relazione agli interventi previsti nell'ambito delle politiche attive del lavoro, i programmi di integrazione

sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma. Ove è presente la famiglia, il programma coinvolge tutti i componenti.

2. I programmi di integrazione sociale:

- a) sono orientati al recupero, alla promozione e allo sviluppo di capacità personali e alla ricostruzione di reti sociali; per i minori il programma include in primo luogo l'assolvimento dell'obbligo scolastico e successivamente la formazione professionale;
- b) sono coordinati con le altre prestazioni derivanti dall'accesso ad altri servizi sociali da parte dei destinatari.

#### Art. 10.

##### *Obblighi dei soggetti destinatari.*

1. I soggetti ammessi al reddito minimo di inserimento hanno l'obbligo di:

- a) comunicare tempestivamente al comune ogni variazione, anche derivante dalla mutata composizione familiare, delle condizioni di reddito e di patrimonio dichiarate al momento della presentazione della domanda e comunque confermare ogni sei mesi il persistere delle condizioni stesse. I servizi sociali assicurano l'assistenza necessaria all'adempimento dell'obbligo per i soggetti più deboli e comunque per quelli di cui all'articolo 3, comma 2;
- b) rispettare gli impegni assunti con l'accettazione del programma di integrazione sociale;
- c) per i soggetti di cui all'articolo 7, comma 2, accettare l'eventuale offerta di lavoro anche a tempo determinato che dovessero ricevere, nell'ambito delle disposizioni vigenti in materia di tutela del lavoro.

2. Il comune sospende o riduce, anche gradualmente e temporaneamente, le prestazioni di reddito minimo di inserimento sulla base della gravità della violazione degli obblighi e tenuto conto delle condizioni del soggetto inadempiente. La non ottemperanza dell'obbligo di cui al comma 1, lettera c), comporta la revoca della prestazione di reddito minimo di inserimento. In ogni caso il comune tiene conto delle situazioni familiari, con particolare riferimento alla presenza dei minori.

3. I beneficiari le cui dichiarazioni risultino mendaci, oltre ad incorrere nelle sanzioni penali previste dalle leggi vigenti, sono tenuti alla restituzione delle somme indebitamente percepite, che il comune riutilizza per gli stessi fini.

#### Art. 11.

##### *Accertamenti e verifiche.*

1. Con la dichiarazione di cui all'articolo 6, comma 5, il richiedente dichiara altresì di avere conoscenza che nel caso di ammissione al reddito minimo di inserimento possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, con riferimento sia alla situazione economica che a quella familiare.

2. Il comune effettua i controlli di cui al comma 1 e provvede ad ogni adempimento conseguente alla non veridicità dei dati dichiarati. A tal fine i comuni possono avvalersi dei dati informativi a disposizione degli enti erogatori di prestazioni previdenziali e assistenziali e degli uffici del Ministero delle finanze, ai quali possono chiedere ulteriori accertamenti.



Art. 12.

*Diritti dei soggetti.*

1. I richiedenti la cui domanda non è stata accolta possono, entro trenta giorni, ricorrere al sindaco. Possono altresì ricorrere al sindaco nel medesimo termine coloro che sono incorsi in un provvedimento di decadenza o di sospensione o di riduzione del reddito minimo di inserimento. Di tale facoltà è data informazione al momento della presentazione della domanda.
2. Il sindaco, sentiti i soggetti interessati, decide entro trenta giorni dalla data di ricevimento del ricorso.

Art. 13.

*Valutazione dell'efficacia della sperimentazione.*

1. La valutazione tecnica della sperimentazione è compiuta sia sulle modalità di svolgimento che sui risultati. A tali fini, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo e previa procedura di selezione preceduta da apposito bando, il Ministro per la solidarietà sociale affida l'incarico per la valutazione ad idoneo ente o società.
2. L'incarico ha principalmente per oggetto:
  - a) gli aspetti relativi alle modalità di realizzazione della sperimentazione ed i relativi costi, anche in comparazione fra i diversi contesti;
  - b) gli effetti del reddito minimo di inserimento con riguardo agli obiettivi, con particolare riferimento all'effettivo contrasto della povertà e dell'esclusione sociale e alla promozione dell'integrazione sociale e dell'autonomia economica delle persone e delle famiglie, in situazioni di contesto differenziate;
  - c) le indicazioni derivanti dalla sperimentazione, nella prospettiva di una generalizzazione dell'istituto all'intero territorio nazionale, con riferimento ai benefici, alle modalità della sua organizzazione ed ai costi.
3. Agli oneri derivanti dall'affidamento dell'incarico di valutazione è destinata una somma non superiore allo 0,3% dello stanziamento del Fondo per le politiche sociali destinato all'introduzione sperimentale del reddito minimo di inserimento per gli anni 1998, 1999 e 2000.

Art. 14.

*Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione.*

1. La commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri esamina annualmente l'attuazione della sperimentazione sulla base dei documenti predisposti dal Dipartimento per gli affari sociali, dai comuni coinvolti e dall'ente o società incaricato della valutazione ed esprime pareri e suggerimenti.
2. La commissione inoltre, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, cura la specificazione degli obiettivi di valutazione, di cui all'articolo 13, comma 2.
3. Per lo svolgimento dei compiti indicati ai commi 1 e 2, la commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione è affiancata da una commissione nominata dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, composta da dieci esperti, cinque dei quali designati dai rappresentanti delle regioni e cinque designati dai

rappresentanti dei comuni.

Art. 15.

*Relazione al Parlamento.*

1. Il Ministro per la solidarietà sociale, entro il 30 giugno 2001, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le organizzazioni sindacali, presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma , addì 18 giugno 1998

SCALFARO

PRODI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*  
TURCO, *Ministro per la solidarietà sociale*  
CIAMPI, *Ministro del tesoro , del bilancio*  
*e della programmazione economica*

Visto , *il Guardasigilli*: FLICK

## ALLEGATO

(Previsto dall'articolo 6, comma 2)

*La scala di equivalenza:*

Numero dei componenti	Parametro
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.

Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.

Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con *handicap* di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992 o di invalidità superiore al 66%.

Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con i figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**  
**Dipartimento Affari Sociali**

**Decreto 5 agosto 1998**  
**G.U. 29 settembre 1998, n. 227**

**Individuazione dei comuni nei quali è realizzata la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento di cui al decreto legislativo del 18 giugno 1998, n. 237, e determinazione dei termini e delle modalità per la presentazione del progetto da parte dei comuni stessi.**

IL MINISTRO PER LA SOLIDARIETÀ SOCIALE

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 maggio 1996, recante delega di funzioni al Ministro per la solidarietà sociale;

Visti gli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237;

Considerati i dati statistici forniti dall'ISTAT, riguardanti i livelli di povertà tra la popolazione italiana;

Tenuto conto della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali delle diverse aree territoriali italiane, della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni nonché della necessità di un'adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione, al fine di garantire la rappresentatività dell'intero territorio;

Sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che ha espresso il proprio parere nella seduta del 30 luglio 1998;

Preso atto della disponibilità espressa dai comuni a partecipare alla sperimentazione, ai sensi dell'art. 4, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237;

Decreta:

Art. 1.

1. La sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, di cui al decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, è realizzata nei comuni di:

Agira (Enna);

Alatri (Frosinone);

Andria (Bari) (una circoscrizione o zona subcomunale);

Barrafranca (Enna);

Bernalda (Matera);

Canepina (Viterbo);

Caserta;

Catania (circoscrizioni Monte Po e Villaggio S. Giuseppe);

Catenanuova (Enna);

Centuripe (Enna)

Civitacastellana (Viterbo);

Cologno Monzese (Milano);

Corchiano (Viterbo);

Cutro (Crotone);  
Enna;  
Fabrica di Roma (Viterbo);  
Foggia (circoscrizione IV Puglia e circoscrizione VIII "Incoronata");  
Gallese (Viterbo);  
Genova (circoscrizione Pra);  
Grassano (Matera);  
Isernia;  
Isola di C. Rizzuto (Crotone);  
L'Aquila;  
Leonforte (Enna);  
Limbiate (Milano);  
Massa;  
Monterosi (Viterbo);  
Napoli;  
Nardo di Pace (Vibo Valentia);  
Nichelino (Torino);  
Onano (Viterbo);  
Oristano;  
Orta di Atella (Cesena);  
Pontecorvo (Frosinone);  
Reggio Calabria;  
Rovigo;  
Sassari (I circoscrizione "Centro storico");  
S. Giovanni in Fiore (Cosenza);  
S. Nicolò d'Arcidano (Oristano).

## Art. 2.

1. Entro il 31 ottobre 1998 ciascun comune indicato all'art. 1 presenta al Ministro per la solidarietà sociale il progetto di attuazione della sperimentazione del reddito minimo d'inserimento sulla base di quanto stabilito dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237. In particolare il progetto deve contenere i dati contabili e finanziari necessari ai fini del riparto dei costi della sperimentazione, secondo quanto previsto all'art. 5, comma 1, dello stesso decreto legislativo e deve essere redatto in modo da consentire la verificabilità dei dati e degli obiettivi in esso indicati.

2. Il progetto è deliberato dalla giunta comunale e deve essere inviato, entro il termine indicato al comma 1 al Gabinetto del Ministro per la solidarietà sociale - Via V. Veneto, 56 00187 Roma. A tal fine fa fede il timbro dell'ufficio postale accettante.

Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, 5 agosto 1998

Il Ministro: TURCO

- 4 -

**OPPORTUNITÀ E PROSPETTIVE  
DELLA LEGGE 285/97 E DELLA LEGGE 451/97**

**Legge 23 dicembre 1997, n. 451**

***"Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia  
e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia"***

**G.U. del 30 dicembre 1997, n. 302**

***Art. 1. Commissione parlamentare per l'infanzia***

1. È istituita la Commissione parlamentare per l'infanzia con compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.
2. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo.
3. La Commissione elegge al suo interno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.
4. La Commissione chiede informazioni, dati e documenti sui risultati delle attività svolte da pubbliche amministrazioni e da organismi che si occupano di questioni attinenti ai diritti o allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.
5. La Commissione riferisce alle Camere, con cadenza almeno annuale, i risultati della propria attività e formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento della legislazione vigente, in particolare per assicurarne la rispondenza alla normativa dell'Unione europea ed in riferimento ai diritti previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.
6. È istituita la giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da celebrare il 20 novembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della citata Convenzione di New York. Il Governo, d'intesa con la Commissione, determina le modalità di svolgimento della giornata, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

***Art. 2. Osservatorio nazionale per l'infanzia***

1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia, presieduto dal Ministro per la solidarietà sociale.
2. L'Osservatorio predispone ogni due anni il piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva di cui alla Dichiarazione mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, adottata a New York il 30 settembre 1990, con l'obiettivo di conferire priorità ai programmi riferiti ai minori e di rafforzare la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia nel mondo. Il piano individua, altresì, le modalità di finanziamento degli interventi da esso previsti nonché le forme di

potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle Pubbliche amministrazioni, dalle Regioni e dagli Enti locali.

3. Il piano è adottato sentita la Commissione di cui all'articolo 1, che si esprime entro sessanta giorni.

4. Il piano è adottato ai sensi dell'articolo 1 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, entro novanta giorni dalla data di presentazione alla Commissione di cui all'articolo 1. Il primo piano nazionale di azione è adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

5. L'Osservatorio predispose ogni due anni la relazione sulla condizione dell'infanzia in Italia e sull'attuazione dei relativi diritti.

6. Il Governo predispose il rapporto previsto dall'articolo 44 della citata Convenzione di New York alle scadenze indicate dal medesimo articolo, sulla base di uno schema predisposto dall'Osservatorio.

### ***Art. 3. Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia***

1. L'Osservatorio di cui all'articolo 2 si avvale di un Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia. Per lo svolgimento delle funzioni del Centro, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari sociali può stipulare convenzioni, anche di durata pluriennale, con enti di ricerca pubblici o privati che abbiano particolare qualificazione nel campo dell'infanzia e dell'adolescenza.

2. Il Centro ha i seguenti compiti:

a) raccogliere e rendere pubblici normative statali, regionali, dell'Unione europea ed internazionali; progetti di legge statali e regionali; dati statistici, disaggregati per genere e per età, anche in raccordo con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT); pubblicazioni scientifiche, anche periodiche;

b) realizzare, sulla base delle indicazioni che pervengono dalle Regioni, la mappa annualmente aggiornata dei servizi pubblici, privati e del privato sociale, compresi quelli assistenziali e sanitari, e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale;

c) analizzare le condizioni dell'infanzia, ivi comprese quelle relative ai soggetti in età evolutiva provenienti, permanentemente o per periodi determinati, da altri Paesi, anche attraverso l'integrazione dei dati e la valutazione dell'attuazione dell'effettività e dell'impatto della legislazione, anche non direttamente destinata ai minori;

d) predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, lo schema della relazione biennale e del rapporto di cui, rispettivamente, all'articolo 2, commi 5 e 6, evidenziando gli indicatori sociali e le diverse variabili che incidono sul benessere dell'infanzia in Italia;

e) formulare proposte, anche su richiesta delle istituzioni locali, per la elaborazione di progetti-pilota intesi a migliorare le condizioni di vita dei soggetti in età evolutiva nonché di interventi per l'assistenza alla madre nel periodo perinatale;

f) promuovere la conoscenza degli interventi delle amministrazioni pubbliche, collaborando anche con gli organismi titolari di competenze in materia di infanzia, in particolare con istituti e associazioni operanti per la tutela e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva;



g) raccogliere e pubblicare regolarmente il bollettino di tutte le ricerche e le pubblicazioni, anche periodiche, che interessano il mondo minorile.

3. Nello svolgimento dei compiti previsti dalla presente legge il Centro può intrattenere rapporti di scambio, di studio e di ricerca con organismi europei ed internazionali ed in particolare con il Centro di studi e ricerche per l'assistenza all'infanzia previsto dall'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia, firmato a New York il 23 settembre 1986, reso esecutivo con legge 19 luglio 1988, n. 312.

#### ***Art. 4. Organizzazione***

1. All'organizzazione dell'Osservatorio di cui all'articolo 2 e del Centro di cui all'articolo 3 si provvede con apposito regolamento da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Dell'Osservatorio fanno parte anche rappresentanti di associazioni, di organismi di volontariato, di cooperative sociali, anche organizzati in coordinamenti nazionali, impegnati nella promozione e nella tutela dei diritti dell'infanzia.

2. Il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia assorbe finalità, compiti e risorse del Centro di cui all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1993, n. 559.

3. Al fine di rendere coordinata l'azione in materia di infanzia e di adolescenza tra lo Stato e le regioni, le regioni, in raccordo con le amministrazioni provinciali, e le province autonome di Trento e di Bolzano, prevedono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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 particolare devono essere acquisiti tutti i dati relativi a:

- a) la condizione sociale, culturale, economica, sanitaria e psicologica dell'infanzia e dell'adolescenza;
- b) le risorse finanziarie e la loro destinazione per aree di intervento nel settore;
- c) la mappa dei servizi territoriali e le risorse attivate dai privati.

4. Le Regioni trasmettono, entro il 30 aprile di ciascun anno, i dati raccolti e le proposte formulate al Centro di cui all'articolo 3.

#### ***Art. 5. Copertura finanziaria***

1. All'onere per il funzionamento dell'Osservatorio di cui all'articolo 2 e del Centro di cui all'articolo 3, valutato in lire 10 miliardi per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3. Al fine di sostenere l'avvio delle attività previste dall'articolo 4, comma 3, è corrisposta, nell'ambito dello stanziamento previsto al comma 1, per il triennio 1997-1999, una somma annua non superiore a lire 300 milioni per ciascuna regione quale contributo per le spese documentate sostenute.

**Banca Dati degli interventi e delle esperienze sull'infanzia e l'adolescenza realizzate a livello locale con i fondi della L. 285/97**

*La Banca dati delle esperienze sull'infanzia e l'adolescenza realizzate a livello locale con i fondi della L. 285/97' raccoglie la documentazione, opportunamente organizzata e catalogata, dei Piani di intervento territoriali, dei Progetti esecutivi e delle attività realizzate a livello di ambito territoriale.*

La Banca dati non sarà solo un contenitore di 'informazioni', ma anche di descrizione di 'materiali', in quanto la sua implementazione continua si svilupperà sia nella direzione dell'aggiornamento e dell'incremento dei documenti sulle esperienze realizzate con i fondi della L. 285/97, che nella direzione di un lavoro di diffusione delle informazioni relative alle diverse iniziative che dovrebbero essere fatte conoscere e valorizzate nella loro specifica significatività, anche per favorire la diffusione e la replicabilità di quelle ritenute più adatte ai bisogni locali.

La realizzazione della banca dati è prevista in due fasi. La prima riguarda la sua progettazione e la sua realizzazione in funzione della catalogazione ex-ante degli interventi possibili. La seconda fase riguarderà la raccolta, la catalogazione e la schedatura dei documenti e dei materiali relativi agli interventi promossi e finanziati dal fondo di spesa della Legge 285.

La tipologia di materiale che interessa la Banca dati è abbastanza diversificata e copre diversi aspetti dei Piani di intervento territoriali: progettazione, modalità di gestione, iniziative di coordinamento, attività, iniziative, interventi, 'prodotti' realizzati, 'risultati' ottenuti, attività di monitoraggio e valutazione.

Si sta avviando la seconda fase della realizzazione; il primo momento è, secondo procedure concordate con le Regioni, la raccolta di tutti i Piani di intervento territoriali, compresi quelli delle 15 città riservatarie, completi di Progetti esecutivi e di Delibere degli accordi di programma.

Sulle pagine WEB del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia ([www.minori.it](http://www.minori.it)) verranno indicate le modalità di raccolta dei documenti e dei materiali che saranno inseriti nella Banca dati e, progressivamente, la Banca dati vera e propria, che sarà direttamente consultabile e continuamente aggiornata.

**Gruppo Tecnico interregionale**  
**Politiche minori - Aspetti sociali dell'assistenza materno infantile**  
**Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia**  
**Direzione della sanità e delle politiche sociali**

*Sintesi delle schede di rilevazione*  
*sullo stato di attuazione della legge 28 agosto 1997 n. 285*  
*“Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l’infanzia e l’adolescenza”*

Documento redatto a cura del  
Servizio per le attività socio-assistenziali  
e per quelle sociali ad alta integrazione sanitaria

Aprile 1998

**Legge 285/97: Finanziamenti Direzione/Servizio/Ufficio cui è stata assegnata la Legge**

<b>REGIONE</b>	<b>FINANZIAMENTO 1997</b>	<b>DIREZIONE RESPONSABILE</b>	<b>FONDO REG.LE</b>
ABRUZZO	2.536.454.552	SERVIZIO SICUREZZA SOCIALE	NO
BASILICATA	1.342.254.171	SERVIZIO INTERVENTI SOCIO SANITARI ASSISTENZIALI	NO
CALABRIA	5.376.617.554	DIP. SERVIZI SOCIALI E POLITICHE DELLA FAMIGLIA	NO
CAMPANIA	11.894.041.047	SETTORE ASSISTENZA SOCIALE	NO
EMILIA-ROMAGNA	3.919.466.344	DIREZ. SERV.SOCIALI-ASS.TO POLITICHE SOC.- SERV.POL. FAMIGLIA, INFANZIA, ADOLESCENZA	SI
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.616.683.238	DIR. REG. SANITA' E POLITICHE SOCIALI	SI
LAZIO	3.929.019.682	SETTORE SERVIZI SOCIALI	NO
LIGURIA	1.190.393.613	UFFICIO ATTIVITA' SANITARIA A RILIEVO LOCALE	SI
LOMBARDIA	8.956.941.191	DIREZIONE GENERALE INTERVENTI SOCIALI	NO
MARCHE	1.917.838.107	SERVIZIO SERVIZI SOCIALI	SI
MOLISE	1.342.254.171	SETTORE SICUREZZA SOCIALE	NO
PIEMONTE	4.102.115.789	DIR. REG. POLITICHE SOCIALI	NO
PROV. AUT. BOLZANO	1.213.903.499	RIPARTIZIONE SERVIZIO SOCIALE UFF. FAMIGLIA, DONNA, GIOVENTU'	NO
PROV. AUT. TRENTO	691.161.623	ASSESSORATO ALLA SANITA' E ATTIVITA' SOCIALI -SERVIZIO ATTIVITA' SOCIO ASSISTENZIALI	NO
PUGLIA	7.504.486.616	UFFICIO MINORI-ASSESSORATO SERV. SOCIALI	NO
SARDEGNA	3.388.922.675	np	SI
SICILIA	10.219.651.058	GRUPPO I DIREZ. AFFARI SOCIALI ASSESSORATO ENTI LOCALI	NO
TOSCANA	3.566.207.063	np	SI
UMBRIA	1.134.994.072	np	SI
VALLE D'AOSTA	332.456.536	DIREZIONE POLITICHE SOCIALI ASSESSORATO SANITA' SALUTE E POLITICHE SOCIALI	NO
VENETO	5.253.760.587	DIREZIONE POLITICHE SOCIALI	NO

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

### Atti adottati

REGIONE	DESCRIZIONE ATTO GIUNTA O CONSIGLIO
ABRUZZO	Costituzione gruppo interassessorile
BASILICATA	Non adottato
CALABRIA	Delibera 6/8/1997 N. 3895 - Progetto indagine conoscitiva sull'infanzia e l'adolescenza
CAMPANIA	Non adottato
EMILIA-ROMAGNA	Costituiti gruppi di coordinamento presso le Province; Adottata delib. di Consiglio n.915 del 26/05/98
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Delibera di giunta costituzione gruppo tecnico interassessorile, delib. attuativa n.1357 approvata 08/05/98
LAZIO	Delibera del Consiglio regionale sulle linee di indirizzo e gli ambiti territoriali approvata il 29/04/98
LIGURIA	Non adottato
LOMBARDIA	Protocollo d'intesa tra Assessore regionale alla famiglia e politiche sociali, Presidente unione Province lombarde e Anci
MARCHE	Atto amministrativo criteri e modalità di intervento per la promozione di diritti e opportunità per infanzia e adolescenza
MOLISE	Non adottato
PIEMONTE	D.G.R. n. 20-2470 del 30/03/98 Costituzione gruppo lavoro misto Regione/Province- in fase di approvazione; Incontri politici con le Province; Incontri tecnici con referenti provinciali e di aree settoriali
PROV. AUT. BOLZANO	Non adottato
PROV. AUT. TRENTO	L.P. 12 luglio 91; L. 386/89
PUGLIA	Non adottato
SARDEGNA	Proposta di deliberazione dell'Assessore dell'igiene e sanità e assistenza sociale trasmessa alla Giunta in data 11/3/98
SICILIA	Non adottato
TOSCANA	Non adottato
UMBRIA	DGR che definisce il responsabile dell'attuazione della legge, gli strumenti e il percorso per l'attuazione della legge.
VALLE D'AOSTA	Non adottato
VENETO	D.G.R. n. 1408 del 05/05/98

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

**Delibera attuativa Legge 285/97**

<b>REGIONE</b>	<b>DELIBERA</b>	<b>TEMPI EMANAZIONE</b>
ABRUZZO	DELIBERA DI CONSIGLIO N.86	5 MAGGIO 1998
ABRUZZO	DELIBERA DI GIUNTA N.784	1 APRILE 1998
BASILICATA	np	np
CALABRIA	DELIBERA DI GIUNTA	ENTRO 20 APRILE 98
CAMPANIA	DELIBERA DI CONSIGLIO	N.057 - 19/03/98
EMILIA-ROMAGNA	np	np
FRIULI-VENEZIA GIULIA	DELIBERA DI GIUNTA	FINE APRILE
LAZIO	np	np
LIGURIA	DELIBERA DI GIUNTA	FINE APRILE
LOMBARDIA	DELIBERA DI GIUNTA	APRILE
MARCHE	ATTO AMMIN. GIUNTA REGIONALE	ENTRO APRILE 98
MOLISE	DELIBERA DI GIUNTA	TRAMESSA AL CONSIGLIO
PIEMONTE	DELIBERA DI CONSIGLIO	META' MAGGIO 98
PROV. AUT. BOLZANO	DELIBERA DI GIUNTA	FINE APRILE
PROV. AUT. TRENTO	L.P. 14/91	
PUGLIA	LEGGE REGIONALE	np
SARDEGNA	DELIBERA DI GIUNTA	MARZO 98
SICILIA	DECRETO PRESIDENZIALE	30/04/98
TOSCANA	DELIBERA DI CONSIGLIO	APPROVATA IL 30/03/98
UMBRIA	DELIBERA DI GIUNTA	np
VALLE D'AOSTA	np	np
VENETO	DELIBERA DI GIUNTA	ENTRO 15 APRILE

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

**Costituzione gruppo di lavoro interassessorile**

<b>REGIONE</b>	<b>DIREZIONI COINVOLTE</b>
ABRUZZO	SERVIZIO DIRITTO ALLO STUDIO SETTORE SANITA' SETTORE URBANISTICA SETTORE LAVORI PUBBLICI SERVIZIO SICUREZZA SOCIALE
CALABRIA	AMBIENTE ISTRUZIONE FORMAZIONE PROFESSIONALE - SPORT SANITA' SERVIZI SOCIALI E POLITICHE DELLA FAMIGLIA
CAMPANIA	SETTORE ISTRUZIONE CULTURA SETTORE ASSISTENZA SANITARIA:SERV. MATERNO INFANTILE
EMILIA-ROMAGNA	SERV. SOCIALI FORMAZIONE PROFESSIONALE SERV. POLITICHE FAMILIARI, INFANZIA, ADOLESCENZA
FRIULI-VENEZIA GIULIA	DIR. REG. SANITA' E POLITICHE SOCIALI DIR. REG. ISTRUZIONE E CULTURA DIR. REG. FORMAZIONE PROFESSIONALE DIR. REG. AMBIENTE DIR. REG. PIANIFICAZIONE TERRITORIALE SERVIZIO ATTIVITA' RICREATIVE SPORTIVE SERVIZIO VOLONTARIATO TUTORE DEI MINORI
LAZIO	AMM. PROVINCIALI ED ESPERTI GRUPPO DI LAVORO INTERASSESSORILE (tutti gli assessorati) PROVVEDITORATI AGLI STUDI ASL CENTRO GIUSTIZIA MINORILE
LIGURIA	SERVIZI SOCIO-SANITARI SERVIZI SOCIALI SETTORE EDUCATIVI-AMBIENTALE-SPORT-CULTURA
MARCHE	SERVIZI SOCIALI SANITA' AMBIENTE CULTURA,ISTRUZIONE TEMPO LIBERO FORMAZIONE PROFESSIONALE
PIEMONTE	PROGRAMMAZIONE SANITARIA FORMAZIONE PROFESSIONALE TURISMO-SPORT-TEMPO LIBERO AMBIENTE CONTROLLO DELLE ATTIVITA' SANITARIE CULTURA/ ISTRUZIONE
TOSCANA	DIP. DIRITTO ALLA SALUTE POLITICHE DI SOLIDARIETA' DIP. POLITICHE FORMATIVE E BENI CULTURALI
UMBRIA	ENTI LOCALI E ALTRI SOGGETTI PREVISTI DALLA LEGGE UFFICIO ISTRUZIONE UFFICIO PROGRAMMAZIONE SANITARIA
VENETO	TURISMO POLITICHE SANITARIE RISORSE UMANE E RAPP. INTERNAZIONALI FORMAZIONE AMBIENTE

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

### Finalità gruppo di lavoro interassessorile

REGIONE	FINALITA'
ABRUZZO	Valutazione piani territoriali d'intervento 1997/1998. Attività di monitoraggio e verifica attuazione 285/97
CALABRIA	Integrazione delle competenze e delle risorse per interagire globalmente nella programmazione e negli ambiti territoriali.
CAMPANIA	Esprimere un azione unitaria ed interassessoriale.
EMILIA-ROMAGNA	Assomma le funzioni previste dalla Legge; garantisce unitarietà nella programmazione degli interventi e consulenza ai soggetti interessati.
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Analisi risorse interne all'amministrazione; organizzazione seminario proposte ambiti obiettivi; supporto tecnico agli enti locali per la pianificazione; valutazione ed approvazione piani triennali intervento, monitoraggio.
LAZIO	Coordinamento attività, assistenza tecnica.
LIGURIA	Coordinamento iniziative.
LOMBARDIA	np
MARCHE	Definizione criteri di finalizzazione delle risorse e priorità degli interventi; attività di verifica e monitoraggio attuazione legge.
MOLISE	Definizione strumenti verifica e valutazione, esame dei progetti, controllo finanziamenti erogati.
PIEMONTE	Formula proposte alla Giunta sugli atti da adottare; organizza incontri di informazione sul territorio regionale; approva i piani territoriali d'intervento provinciali e del Comune di Torino; realizza attività di monitoraggio e verifica della 285/97
PROV. AUT. BOLZANO	np
PROV. AUT. TRENTO	np
PUGLIA	np
SARDEGNA	np
TOSCANA	Predisposizione atti di competenza regionale; favorire la formazione e gestione piani territoriali.
UMBRIA	Elaborazione indirizzi per attuazione Legge.
VENETO	Elaborazione cultura comune; analisi esistente vari settori; mappatura comuni progetti per età evolutiva.

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*



### Ruolo delle Province

REGIONE	RUOLO PROVINCE
ABRUZZO	Gli ambiti coincidono con le Province
BASILICATA	Funzione programmatoria L.R. 25/97
CALABRIA	Intermedio di programmazione; coordinamento e verifica tra la Regione e gli ambiti d'intervento
CAMPANIA	Elaborazione linee di indirizzo
EMILIA-ROMAGNA	Ruolo intermedio di coordinamento; elaborazione piani territoriali
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Partecipazione Accordo di programma per parte di competenza; rilevazione delle iniziative e attività per coordinamento a livello superiore del singolo ambito; banca dati progetti, rilevazione fabbisogno formativo
LAZIO	Promozione, coordinamento e sostegno ai Comuni ai fini della definizione dei piani di intervento nei distretti socio-sanitari; attivazione accordo di programma a livello provinciale
LIGURIA	np
LOMBARDIA	np
MARCHE	Coordinamento nella definizione degli ambiti
MOLISE	np
PIEMONTE	Partecipazione ai lavori del Gruppo misto; Referente a livello intermedio per le procedure attuative della legge
PROV. AUT. BOLZANO	np
PROV. AUT. TRENTO	np
PUGLIA	np
SARDEGNA	np
SICILIA	Ente gestore dei fondi
TOSCANA	Partecipano alla formazione dei piani territoriali
UMBRIA	Supporto all'elaborazione degli indirizzi
VALLE D'AOSTA	np
VENETO	Invitate a più incontri non si sono presentate

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

**Iniziative informative di livello regionale**

REGIONE	ANCI	UPI	COMUNITA' MONTANE	PREFETTURE	PROVVEDITORATI	AZIENDE SANITARIE	CENTRI GIUSTIZIA MINORILE	TRIBUNALE PER I MINORENNI	COOP SOC - ONLUS	ALTRO
ABRUZZO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	Sindacati
BASILICATA										Nota informativa a tutti i soggetti interessati
CALABRIA	SI	SI	SI		SI	SI	SI		SI	Sindacati, Università della Calabria, Assessori comunali e provinciali
CAMPANIA	SI									Province
EMILIA- ROMAGNA	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	IPAB-SINDACATI
FRIULI- VENEZIA GIULIA	SI					SI	SI			Lettera informativa ai Sindaci; Seminario pubblico rivolto ai soggetti coinvolti
LAZIO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
LIGURIA			SI		SI	SI	SI	SI		Comitato tec./scient. asili nido e servizi integrativi
LOMBARDIA	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	Centri aggregazione giovanile
MARCHE	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Province, comuni
MOLISE	SI	SI						SI	SI	
PROV. AUT. BOLZANO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
PROV. AUT. TRENTO	SI				SI	SI				Comuni di Trento e Rovereto e compensori
PIEMONTE	SI	SI					SI			Sindacati, Consiglio regionale sui pb. dei minori
PUGLIA							SI	SI	SI	Sindacati
SARDEGNA										
SICILIA	SI									Amministrazioni provinciali
TOSCANA	SI					SI			SI	
UMBRIA										
VALLE D'AOSTA										
VENETO	SI	SI			SI	SI	SI		SI	Ambiti territoriali, Ass. pediatri e medici famiglia, Sindaci

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

**Iniziative informative di livello locale**

<b>REGIONE</b>	<b>NUM INCONTRI</b>	<b>COMUNI</b>	<b>PROVINCIE</b>	<b>COMUNITÀ MONTANE</b>	<b>PREF/QUESTURE</b>	<b>PROV/DISTRETTI SCOL/SCUOLE</b>	<b>AZ. SANITARIE LOCALI</b>	<b>CENTRI GIUSTIZIA MINORILE</b>	<b>TRIBUNALE PER I MINORENNI</b>	<b>ASSOC/ONLUS/COOP SOCIALI</b>	<b>ALTRO</b>
ABRUZZO		SI	SI	SI	NO	SI	SI				
BASILICATA											
CALABRIA	2									SI	Ordine professionale ass. sociali - Seminario di formazione.
CAMPANIA											
EMILIA-ROMAGNA	9	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	IPAB.
FRIULI-VENEZIA GIULIA	6	SI					SI	SI			Ambiti territoriali d'intervento.
LAZIO	4	SI	SI								Province, distretto.
LIGURIA	7	SI	SI	SI			SI				
LOMBARDIA		SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Centri aggregazione giovanile; diocesi.
MARCHE		SI	SI	SI							
MOLISE											
PROV. AUT. BOLZANO	1									SI	
PROV. AUT. TRENTO											
PIEMONTE	2	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	
PUGLIA											
SARDEGNA											
SICILIA											Incontri avviati dalle Province, che hanno coinvolto tutti i soggetti interessati dalla legge
TOSCANA											
UMBRIA											
VALLE D'AOSTA											
VENETO	15	SI								SI	Conf. Sindaci, Ambiti ULSS(21), Privato Sociale, Comune Venezia

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

### Definizione Ambiti territoriali

REGIONE	NUM AMBITI	LIVELLO AMBITI	NORMATIVA REGIONALE
ABRUZZO	4	provinciale; singolo comune ed associati; comunità montane	np
BASILICATA	0	Azienda sanitaria locale (in fase di definizione)	np
CALABRIA	14	di comuni associati (3); coincidente con ambito di Azienda Sanitaria	L.R. 26 gennaio 1987 n. 5 "Riordino e programmazione delle funzioni socio-assistenziali"
CAMPANIA	5	provinciale	nessuna
EMILIA-ROMAGNA	9	provinciale	L.R. 12/01/85, n. 2 "Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale"
FRIULI-VENEZIA GIULIA	19	coincidente con ambito di distretto sanitario/sociale	L.R. 33/88; 49/96; 32/96
LAZIO	5	provinciale con l'indicazione di definire i piani territoriali a livello dei distretti socio-sanitari	Delibera Consiliare approvata al Consiglio Regionale il 29/04/98
LIGURIA	20	singolo comune e associati; coincidente con distretto sanitario; Comunità montane	L.R. 20/12/78 n. 60
LOMBARDIA	11	provinciale	np
MARCHE	24	singolo comune e associati	np
MOLISE	7	Comuni capofila delle ex UUSSLL	L.R. 6 /04/75 n. 12
PIEMONTE	8	provinciale, singolo comune ed associati, comunità montane	L.R. N. 62/95
PROV. AUT. BOLZANO	8	Comunità comprensoriali + Provincia	np
PROV. AUT. TRENTO	13	Singoli comuni ed associati	L.P. 12 luglio 1991 n. 14
PUGLIA	0	massimo 17 definizione nel d.d.l regionale in corso di approvazione	np
SARDEGNA	22	singolo comune e associati; coincidente con distretto sanitario	L.R. 4/88; L.R. 5/95
SICILIA	9	provinciale	np
TOSCANA	33	zona socio-sanitaria + Comune di Firenze	L.R. 72/97; L.R. 49/94
UMBRIA	12	coincidenti con le ex USL	np
VALLE D'AOSTA	1	Territorio regionale	np
VENETO	21	Azienda Socio-Sanitaria Usl; Comuni associati	L.R. 5/96 Piano socio-sanit.; D.G.R. 2869/97 Schema tipo piani zona

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

### Ambiti territoriali

<b>REGIONE</b>	<b>INIZIATIVE A LIVELLO AMBITO</b>	<b>ENTE GESTORE FONDI</b>
ABRUZZO	Nessuna	Provincia
BASILICATA	np	Non definito
CALABRIA	Conferenza sindaci nella Locride; Incontri di concertazione a Lamezia Terme	Comune capofila dell'ambito territoriale
CAMPANIA	np	No
EMILIA-ROMAGNA	Conferenza dei Servizi; Gruppo di coordinamento istituzionale; Gruppo di coord. tecnico (Istituzioni e privati)	Comune capofila e Ammin. Provinciale per progetti delle Province
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Incontri con gli Ambiti Territoriali	Comune capofila Ambito socio-assistenziale
LAZIO	Conferenze provinciali e distrettuali	Enti locali indicati nei piani territoriali
LIGURIA	Incontri programmatici e tavoli di confronto legale/amministrativa dei distretti sociali dell'ambito	Comune referente per ambito o sede
LOMBARDIA	Assemblee plenarie enti e soggetti interessati, avvio gruppo tecnico territoriale per ogni ambito	Ente capofila degli accordi di programma, primo titolare dei progetti
MARCHE	Incontri a livello provinciale per la concertazione della definizione degli ambiti	No
MOLISE	np	Non previsto
PIEMONTE	Effettuati 4 incontri con i comuni e le comunità montane ad inizio aprile, un incontro per ciascun ambito territoriale provinciale rivolto a tutti i soggetti previsti dalla Legge	No: erogati direttamente agli enti che hanno presentato i progetti approvati
PROV. AUT. BOLZANO	Incontri di coordinamento con comunità comprensoriali	No
PROV. AUT. TRENTO		Comuni Trento e Rovereto, Comprensori
PUGLIA	np	No
SARDEGNA	np	Comune singolo con pop.> 5000 abitanti - Comuni associati ai sensi della L. 142/90
SICILIA	Conferenze dei servizi su iniziativa delle Province	Provincia

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

**Criteria di ripartizione del fondo**

REGIONE	POPOLAZIONE 0-18 ANNI	CARENZA STRUTTURE PRIMA INFANZIA	NUM. MINORI IN PRESIDI SOCIO-ASSISTENZIALI	% DISPERSIONE SCOLASTICA	% FAMIGLIE CON MINORI AL DI SOTTO SOGLIA POVERTA'	INCIDENZA ATTIVITA' CRIMINOSE	ALTRO
ABRUZZO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	
BASILICATA							
CALABRIA	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Garanzie dell'emergenza
CAMPANIA	SI	SI	SI	NO	NO	SI	
EMILIA-ROMAGNA	SI	NO	NO	NO	NO	NO	Maggiorazione di un 5% per le zone montane
FRIULI-VENEZIA GIULIA	SI	NO	NO	NO	NO	NO	Dispersione territoriale dell'ambito
LAZIO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	
LIGURIA	SI						Si ipotizza di utilizzare: estensione territorio, densità, valutazione comuni montani e depressi
LOMBARDIA	SI		SI			SI	Popolazione residente zone montane; riequilibrio servizi area minori
MARCHE	SI	NO	SI	SI	SI	SI	np
MOLISE	SI						Sup. territoriale, altitudine, popolazione residente
PROV. AUT. BOLZANO		SI					
PROV. AUT. TRENTO							Attivazione di servizi evidenziati dagli enti gestori
PIEMONTE	SI	SI	SI	SI	NO	SI	Popolazione 13/17 anni; % Sup. montana sul totale del territorio dell'ambito provinciale, numero di famiglie con un adulto solo con bambini
PUGLIA							
SARDEGNA							
SICILIA	SI	SI	SI				
TOSCANA	SI	SI	SI	SI	SI		
UMBRIA	SI						Urbanizzazione; zone montane; innovazione
VALLE D'AOSTA							
VENETO	SI		SI			SI	N. minori in affido familiare ed eterofamiliare

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

### Priorità interventi

REGIONE	DESCRIZIONE PRIORITA
ABRUZZO	60% interventi art.4; 40% ART. 5-6-7
CALABRIA	Secondo i 4 obiettivi indicati nel programma
CAMPANIA	Servizi di sostegno per minori e famiglie; servizi sostitutivi della famiglia; centri di aggregazione e partecipazione
EMILIA-ROMAGNA	Tutte le 4 aree di legge, secondo le esigenze locali per: completamento rete dei servizi, qualificazione, sperimentazione/innovazione
FRIULI-VENEZIA GIULIA	In via di definizione con gli ambiti
LOMBARDIA	Azioni di sostegno alle famiglie, di contrasto della povertà e della esclusione sociale, promozione della crescita e dello sviluppo di minori e prevenzione del disadattamento, sviluppo risorse comunità locale, formazione giovanile, uso spazi urbani e naturali
PIEMONTE	Promozione di forme di accoglienza dei minori, di attività di prevenzione, sviluppo interventi per tutela delle situazioni a rischio, miglioramento qualità dei servizi e sperimentazione servizi innovativi.
PROV. AUT. BOLZANO	Contenute nel "Piano Sociale 1998-2000" attualmente all'esame della Giunta
PROV. AUT. TRENTO	Prevenzione e promozione sociale a favore dei minori; educazione e sostegno della famiglia
TOSCANA	Già deliberati dal Consiglio Regionale per maternità ed infanzia, minori...
UMBRIA	40% art.4; 60% art.5-6-7; nell'ambito dell'art.4 sono in fase di elaborazione gli indirizzi e gli standard per alcuni servizi
VENETO	Aree presenti in L.285/97 senza definire priorità

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

### Criteri valutazione

REGIONE	CRITERI VALUTAZIONE
ABRUZZO	Conformità dei progetti ai servizi ed interventi previsti dagli art. 4-5-6-7
PIEMONTE	Rispondenza agli obiettivi individuati dall'Amm. regionale; Valorizzazione enti con capacità progettuali e responsabilità dirette nell'assumersi oneri finanziari; Integrazione tra agenzie proponenti, volontariato e associazionismo; Caratteristiche innovative e sperimentali; Avvio di nuovi servizi in aree ancora sprovviste; Razionalizzazione interventi al fine di evitare frammentazione ed duplicazione di offerta; Prospettive di estensione e generalizzazione sul territorio; Attuazione interventi in strutture rientranti tra quelle delle aree urbane degradate e ristrutturare con fondi vincolati
TOSCANA	Corrispondenza agli obiettivi; congruenza rispetto ad obiettivi e risorse; capacità di coordinare ed integrare risorse ed interventi; corrispondenza domanda e risposta

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*

### Strumenti di verifica

ABRUZZO	Valutazione raggiungimento finalità dei piani, tempi attuazione, coinvolgimento istituzioni e sogg. privati
EMILIA-ROMAGNA	Monitoraggio sistematico tramite Province Verifica annuale per predisposizione relazione allo Stato
PIEMONTE	Monitoraggio attuazione attraverso schede e indagini campione che evidenzino raggiungimento obiettivi, coinvolgimento utenza prevista, impatto sui minori destinatari e sulla comunità locale, rispondenza ad un set di indicatori di qualità ad uopo individuati
TOSCANA	Si utilizzano quelli dell'Osservatorio sociale regionale in raccordo con il monitoraggio attivato ai sensi dell' art. 8 della L. 285/97

*N.B. Ultimo aggiornamento disponibile: aprile 1998*



## MINISTERO DELL'AMBIENTE

### Progetto

#### *Città sostenibili delle bambine e dei bambini*

Il Ministero dell'ambiente ha fin dal principio contribuito con convinzione e determinazione alla elaborazione e all'approvazione del Piano d'azione del governo per l'infanzia e l'adolescenza.

Spesso si parla dei minori soltanto in termini di bisogni insoddisfatti o di situazioni a rischio e si tende talora a sottovalutare il ruolo che le istituzioni competenti possono e devono svolgere per l'attivazione di politiche adeguate a favore delle bambine, dei bambini, degli adolescenti.

L'attuale condizione dei bambini rimanda ad uno scenario complesso dove ad una varietà di informazioni, conoscenze, di beni e in qualche caso di servizi, fa da corollario l'impossibilità di relazioni sociali autonome, la difficoltà di interventi e di partecipazione alla vita della città, la diffusione di forme di disagio e di devianza. In questa complessità e diacronia tra nuove opportunità e realtà deve collocarsi l'azione delle istituzioni di governo per affermare una diversa cultura dell'infanzia che ne riconosca la piena soggettività, a partire dalla dimensione "urbana".

**Il diritto all'ambiente**, oggetto di studi e di riflessioni sempre più approfondite, è pienamente inserito fra i diritti dei minori, puntando innanzitutto ad una piena e sicura fruizione degli spazi urbani.

La città contemporanea è sempre più lontana dai suoi abitanti, grandi e piccoli, i bambini vivono in spazi urbani "ostili".

Pensare ad una città amica delle bambine e dei bambini significa immaginarla più sostenibile per tutti ed evidenziare come tutto ciò sia possibile integrando e coordinando le azioni e gli interventi delle istituzioni locali e centrali e dei diversi soggetti sociali.

Territorio-risorse, trasporti-mobilità, servizi-cura, sono ambiti in cui intervenire per cambiare i tempi di vita e migliorare la qualità urbana.

Il Ministero dell'ambiente ha promosso il progetto "**Città sostenibili delle bambine e dei bambini**", sulla base anche delle indicazioni e degli impegni in materia di ambiente e sviluppo e qualità degli insediamenti umani derivanti dalle Conferenza ONU a Rio (1992) e Istanbul (1996).

Non si tratta solo di realizzare iniziative, opportunità, strutture nuove per i bambini, di difendere i diritti di una componente sociale debole, di migliorare i servizi per l'infanzia (che rimangono un dovere per la Pubblica Amministrazione). Si tratta di promuovere e sostenere una nuova cultura di governo delle città, che valuti, programmi ed avvii i progetti per *modificare le città*, partendo dalla convinzione che quando la città sarà adatta ai bambini sarà più adatta a tutti.

Impegnarsi per città più amiche delle bambine e dei bambini con un progetto che coniuga **le ragioni della sostenibilità con quelle dell'infanzia** significa affermare la volontà di un cambiamento possibile, anche dando voce alle esigenze e alle indicazioni dei ragazzi. Interessantissime in questa direzione sono alcune delle esperienze di progettazione partecipata avviate in alcuni comuni italiani. Urbanisti ed architetti, in collegamento con responsabili ed operatori dell'infanzia, hanno progettato e in parte già realizzato la sistemazione di aree urbane prendendo in considerazione la vita quotidiana e le esigenze dei bambini, facendo partecipare i bambini alla stessa programmazione urbanistica e alla progettazione di spazi pubblici di qualità. Si è prodotta una grande varietà di strumenti e metodi per attivare i bambini dando vita ad una vera e propria "pedagogia della partecipazione".

Tutto questo patrimonio va valorizzato e sostenuto.

Sulla base delle sollecitazioni e considerazioni espresse già dal 1996, il Ministero dell'Ambiente ha avviato il progetto "Città sostenibili delle bambine e dei bambini", che ha trovato un suo primo inquadramento normativo per favorire e sostenere le azioni locali nella legge 344/97. Col decreto del 3 agosto 1998 è stato poi istituito il **riconoscimento** della qualità infantile delle città, che concretizza ulteriormente l'impegno all'interno del Piano d'azione del Governo per l'infanzia e l'adolescenza verso un maggiore e capillare coinvolgimento delle amministrazioni locali.

L'istituzione del riconoscimento "**Città sostenibile delle bambine e dei bambini**" da assegnarsi ai comuni italiani, vuole essere un'azione per promuovere e sostenere gli sforzi di questi ultimi nella direzione della sostenibilità con particolare riferimento al miglioramento della qualità e delle opportunità di vita dei più piccoli.

Un Comitato di esperti nominati dal Ministero dell'Ambiente, dal Comune di Roma e dal Comitato Italiano per l'UNICEF ha messo a punto gli indicatori di qualità che verranno utilizzati per la valutazione delle azioni attivate dai vari comuni per raggiungere la sostenibilità urbana "infantile". Lo schema proposto ha individuato gli ambiti da monitorare in tre aree tematiche: ambientale, culturale ed istituzionale. Attraverso gli specifici indicatori si potranno analizzare e premiare le attività e i progetti avviati e/o attuati dalle amministrazioni locali per migliorare la qualità della vita dei bambini e delle bambine. Per l'anno 1998, in via sperimentale, all'attribuzione del Riconoscimento possono partecipare i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

Parallelamente all'istituzione del Riconoscimento il Ministero dell'Ambiente ha stipulato intese con altri enti per la realizzazione di specifiche iniziative. Al Comitato Italiano per l'UNICEF è stata affidata l'istituzione del Segretariato Permanente del **Forum Internazionale "Verso città amiche delle bambine e dei bambini"**. Realizzato per la prima volta a Napoli nel 1997, la seconda edizione del Forum si è svolta a Torino dal 15 al 17 ottobre scorsi, riunendo quasi 600 partecipanti in rappresentanza di città italiane, europee, africane, asiatiche, australiane, e sudamericane. Informazioni sulle attività del Segretariato e gli atti del Forum possono essere richiesti al numero 06-47809219, e-mail: [forumcittaamiche@unicef.it](mailto:forumcittaamiche@unicef.it).

All'Istituto degli Innocenti di Firenze è stata affidata la Segreteria di coordinamento del progetto "Città sostenibili delle bambine e dei bambini", che promuove e coordina le seguenti iniziative: l'apertura di uno **sportello informativo**, di una **banca dati** e di un apposito **sito Web** sul progetto e sulle attività del Ministero dell'Ambiente, la realizzazione di una **Guida** e attività di formazione.

- Lo sportello realizzato dalla Segreteria di coordinamento funziona presso il Centro di Documentazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze. Lo sportello "**città sostenibili**" è rivolto agli enti locali, ai cittadini, agli operatori dei servizi, alle istituzioni e alle associazioni che intendono ricevere informazioni e documentazione sulla legislazione, i progetti, gli eventi, le organizzazioni nazionali ed internazionali del settore.

In dettaglio lo sportello offre una prima assistenza informativa relativamente al rapporto tra bambine, bambini e spazi urbani e naturali:

- ricerche bibliografiche ;
- esperienze locali;
- referenti locali, regionali, e nazionali dei progetti e dei servizi;
- legislazione regionale e nazionale;
- documentazione internazionale;
- principali eventi nazionali ed internazionali.

Lo sportello raccoglie e diffonde altresì le osservazioni, le raccomandazioni e le esperienze che gli stessi utenti possono inviare, per una migliore conoscenza di queste tematiche e per mettere in contatto tra loro i vari soggetti in un'ottica di rete. È possibile rivolgersi allo **Sportello** telefonicamente ogni mattina tra le ore 9 e le 13, dal lunedì al venerdì, chiamando il numero 055/2491759. Al di fuori di queste ore è sempre attiva, anche durante i fine settimana, una segreteria telefonica. Comunicazioni o richieste possono inoltre venire inviate via fax al numero 055/2491744, mentre l'indirizzo di posta elettronica dello sportello è [cittasostenibili@minori.it](mailto:cittasostenibili@minori.it)

Allo Sportello sono collegati una banca dati e un sito web.

- La **Banca Dati delle esperienze**, consultabile dagli utenti via Internet, permette la raccolta e la catalogazione dei progetti e delle iniziative per città amiche delle bambine e dei bambini, promosse a livello territoriale dagli Enti locali. Ha anche un settore dedicato alle esperienze internazionali. La banca dati è suddivisa in tre archivi: *Progetti, Attività e Documenti*. Ogni singola esperienza viene descritta e corredata di informazioni relative ai promotori, gestori, data di inizio e durata, attività realizzate, destinatari, dimensioni economiche e così via. La scheda di rilevazione dei progetti - scaricabile anche dal sito web - viene inviata dallo Sportello ai Comuni e agli Enti locali, affinché i loro dati possano essere inseriti e messi in rete.

- Il **Sito Web** vuole essere il luogo di raccolta e diffusione via internet di tutte le informazioni. Vi confluiscano, tra l'altro, il servizio di informazioni bibliografiche sul tema bambini e città, i dati sulle leggi emanate a livello internazionale, nazionale e regionale, sui piani d'azione locali per l'ambiente (le Agende 21 locali) e sugli strumenti finanziari previsti dalla normativa nazionale e comunitaria. L'indirizzo Internet è: <http://www.cittasostenibili.minori.it>

- La guida "**Città sostenibili delle bambine e dei bambini: istruzioni per l'uso**" è una sorta di annuario delle esperienze, dei soggetti, delle metodologie e delle norme a disposizione sull'argomento. La guida è stata presentata a Torino in occasione del 2° Forum Internazionale "Verso le città amiche dell'infanzia" e viene inviata a tutti i sindaci dei comuni italiani.

- La formazione è stata realizzata per il 1998 attraverso 2 **workshop tematici**. Il primo - dedicato ad amministratori e tecnici degli Enti locali per illustrare realizzazioni, tecniche e strumenti amministrativi per attuare interventi su spazi verdi, spazi per il gioco e la socializzazione, esperienze finalizzate alla diminuzione del traffico, dell'inquinamento atmosferico e da rumore, esperienze di progettazione partecipata - si è tenuto a Firenze in giugno.

Il secondo, realizzato all'interno di "Festambiente ragazzi" di Sirolo nel luglio 1998, è stato dedicato alla partecipazione dei ragazzi, ai quali è stato chiesto di illustrare le proprie esperienze e di confrontarsi e discutere sulle idee e i progetti per città più sostenibili.

Un'ulteriore iniziativa patrocinata dal Ministero dell'ambiente è il progetto "**la città dei bambini: azioni dimostrative per uno sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano attraverso i bambini intesi come soggetti attivi e trainanti della partecipazione e come parametro di misurazione della qualità della vita per tutti**".

Il progetto è stato finanziato dall'Unione Europea attraverso il programma comunitario LIFE, e vede la partecipazione di soggetti diversi: Arciragazzi, il Reparto di Psicopedagogia dell'Istituto di Psicologia del CNR e i Comuni di Roma, Milano e Fano.

In tre città: Milano, Fano e Roma, diverse per dimensioni e collocazione geografica saranno realizzate attività che contribuiranno alla trasformazione di alcuni quartieri ed aree per consentire una reale autonomia dei bambini e per favorire la partecipazione dei ragazzi in tutte le fasi di realizzazione degli interventi.

**- 5 -**

**MASS MEDIA E NUOVE GENERAZIONI**

**Comitato per la elaborazione di un codice di comportamento  
nei rapporti fra TV e minori (ex DPCM 5 Febbraio 1997)**

**Codice di autoregolamentazione**

*Indice*

1. [PREMESSA](#)
2. [PRINCIPI GENERALI](#)
3. [PARTE PRIMA](#)
4. [PARTE SECONDA](#)

**1. PREMESSA**

Le Aziende televisive pubbliche e private e le emittenti televisive aderenti alle associazioni firmatarie (d'ora in poi indicate come Aziende televisive) considerano:

- a) che l'utenza televisiva è costituita - specie in alcune fasce orarie - anche da minori <sup>(1)</sup>;
- b) che il bisogno del minore ad uno sviluppo regolare e compiuto è un diritto riconosciuto dall'ordinamento giuridico nazionale e internazionale: basta ricordare l'articolo della Costituzione che impegna la comunità nazionale, in tutte le sue articolazioni, a proteggere l'infanzia e la gioventù (art. 31); o la Convenzione dell'ONU del 1989 - divenuta legge dello Stato nel 1991, che impone a tutti di collaborare per predisporre il bambino a vivere una vita autonoma nella società, nello spirito di pace, dignità, tolleranza, libertà, eguaglianza, solidarietà e che fa divieto di sottoporlo a interferenze arbitrarie o illegali nella sua privacy e comunque a forme di violenza, danno, abuso mentale, sfruttamento;
- c) che la funzione educativa, che compete innanzitutto alla famiglia, deve essere agevolata dalla televisione al fine di aiutare i bambini e i ragazzi a conoscere progressivamente la vita e ad affrontarne i problemi;
- d) che il minore è un cittadino soggetto di diritti; egli ha perciò diritto ad essere tutelato da trasmissioni televisive che possano nuocere al suo sviluppo psichico e morale, anche se la sua famiglia è carente sul piano educativo;
- e) che, riconosciuti i diritti dell'utente adulto e i diritti di libertà di informazione e di impresa, quando questi siano contrapposti a quelli del bambino, si applica il principio di cui all'art. 3 della Convenzione ONU secondo cui "i maggiori interessi del bambino/a devono costituire oggetto di primaria considerazione".

Tutto ciò premesso le Aziende televisive ritengono opportuno non solo impegnarsi ad uno scrupoloso rispetto della normativa vigente a tutela dei minori, ma anche a dar vita ad un codice di autoregolamentazione che possa assicurare contributi positivi allo sviluppo della loro personalità e comunque che eviti messaggi che possano danneggiarla. Ciò accogliendo il suggerimento della Convenzione ONU di sviluppare "appropriati codici di condotta affinché il bambino/a sia protetto da informazioni e materiali dannosi al suo benessere" (art. 17).

<sup>(1)</sup> Con la parola "minore" si intende comprendere l'arco di età che va da 0 a 18 anni. Nel testo questo stesso arco viene indicato anche da "bambini e ragazzi". Viene spesso utilizzata la parola "bambini" per sottolineare la necessità di attenzione ai più piccoli e per ricordare che se anche i bambini sono davanti al teleschermo è di loro che occorre farsi carico primariamente.

## **2. PRINCIPI GENERALI**

Le Aziende televisive si impegnano:

- a)** a migliorare ed elevare la qualità delle trasmissioni televisive destinate ai bambini;
- b)** ad aiutare gli adulti, le famiglie e i minori ad un uso corretto ed appropriato delle trasmissioni televisive, tenendo conto delle esigenze del bambino, sia rispetto alla qualità che alla quantità: ciò per evitare il pericolo di una dipendenza dalla televisione e di imitazione dei modelli televisivi; per consentire una scelta critica dei programmi;
- c)** a collaborare col sistema scolastico per educare bambini e ragazzi ad una corretta e adeguata alfabetizzazione televisiva;
- d)** ad assegnare alle trasmissioni per bambini, qualora siano prodotte, personale appositamente preparato e di alta qualità;
- e)** a sensibilizzare in maniera specifica il pubblico ai problemi dell'handicap, del disadattamento sociale, del disagio psichico in età evolutiva, in maniera di aiutare e non ferire le esigenze dei bambini in queste condizioni;
- f)** a sensibilizzare ai problemi dell'infanzia, tutte le figure professionali coinvolte nella preparazione dei palinsesti o delle trasmissioni, nelle forme ritenute opportune da ciascuna Azienda televisiva;
- g)** a diffondere presso tutti i propri operatori il contenuto del presente Codice di autoregolamentazione.

## **3. PARTE PRIMA**

### **A) LA PARTECIPAZIONE DEI MINORI ALLE TRASMISSIONI TELEVISIVE**

Le Aziende televisive si impegnano ad assicurare che la partecipazione dei minori alle trasmissioni televisive avvenga sempre con il massimo rispetto della loro persona, senza strumentalizzare la loro età e i loro corpi e senza rivolgere domande allusive alla loro intimità. In particolare le Aziende televisive si impegnano, sia nelle trasmissioni di intrattenimento che di informazione:

- a non trasmettere immagini di minori autori, testimoni o vittime di reati e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato;
- a non utilizzare minori con gravi patologie o portatori di handicap per propagandare terapie in forme sensazionalistiche;
- a non intervistare minori in situazione di grave crisi (per esempio che siano fuggiti di casa, che abbiano tentato il suicidio, che siano strumentalizzati dalla criminalità adulta, che siano inseriti in un giro di prostituzione, che abbiano i genitori in carcere o genitori pentiti) e in ogni caso a garantirne l'assoluto anonimato;
- a non far partecipare minori (da 0 a 14 anni) a trasmissioni in cui si dibatte se sia opportuno il loro affidamento a un genitore o a un altro, se sia giustificato un loro allontanamento da casa o una adozione; se la condotta di un genitore sia stata più o meno dannosa;
- a non utilizzare i minori (da 0 a 14 anni) in grottesche imitazioni degli adulti.

## **B) LA TELEVISIONE PER TUTTI dalle ore 7.00 alle ore 22.30**

Le Aziende televisive si impegnano a trasmettere programmi nel rispetto delle seguenti regole:

### ***PROGRAMMI DI INFORMAZIONE***

Le Aziende televisive si impegnano a far sì che nei programmi di informazione si eviti la trasmissione di immagini gratuite di violenza o di sesso, ovvero che non siano effettivamente necessarie alla comprensione della notizia. Le Aziende televisive si impegnano a non diffondere nelle trasmissioni di informazione in onda dalle ore 7.00 alle ore 22.30:

- a) sequenze particolarmente crude e brutali o scene che, comunque, possano creare turbamento o forme imitative nello spettatore minore;
- b) notizie che possano nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori.

Qualora, per casi di straordinario valore sociale o informativo, la trasmissione di notizie, immagini e parole particolarmente forti e impressionanti si renda comunque necessaria, il giornalista televisivo avviserà gli spettatori che le notizie, le immagini e le parole che verranno trasmesse non sono adatte ai minori.

Nel caso in cui l'informazione giornalistica riguardi episodi in cui sono coinvolti i minori, le Aziende televisive si impegnano al pieno rispetto e all'attuazione delle norme indicate in questo Codice e nella "Carta dei doveri del giornalista" per la parte relativa ai "Minori e soggetti deboli".

Le Aziende televisive, con particolare riferimento ai programmi di informazione in diretta, si impegnano ad attivare specifici e qualificati corsi di formazione per sensibilizzare, non solo i giornalisti, ma anche i tecnici dell'informazione televisiva (fotografi, montatori, ecc.), alla problematica "Tv e minori".

Le Aziende televisive si impegnano ad ispirare la propria linea editoriale, per i programmi di informazione, a quanto sopra indicato.

### ***FILM FICTION E SPETTACOLI VARI***

Le Aziende televisive, oltre al pieno rispetto delle leggi vigenti, si impegnano a darsi strumenti propri di valutazione circa l'ammissibilità in televisione dei film, telefilm, tv movie, fiction e spettacoli di intrattenimento vario, a tutela del benessere fisico e psichico dei bambini e dei ragazzi, attraverso un Comitato interno di autocontrollo, vigilanza e garanzia.

Detto Comitato - costituito, tra l'altro, da esperti di comunicazione e diritto - detterà gli indirizzi e le valutazioni in attuazione dei principi del presente Codice.

Qualora si consideri che per straordinario valore culturale o morale valga la pena mettere in onda in prima serata una trasmissione destinata al pubblico adolescenziale ma non adatta ai più piccoli, si potrà derogare all'impegno sopra indicato. In questo caso le Aziende televisive si impegnano ad annunciare, se possibile anche nei giorni precedenti, che la trasmissione non è adatta agli spettatori più piccoli, pur essendo importante per i più grandi. Se la trasmissione avrà delle interruzioni, l'avvertimento verrà ripetuto dopo ogni interruzione.

### ***TRASMISSIONI DI INTRATTENIMENTO***

Le Aziende televisive si impegnano ad evitare quegli spettacoli che per impostazione o per modelli proposti possano nuocere allo sviluppo dei minori e in particolare:

- ad evitare trasmissioni che usino in modo gratuito i conflitti familiari come spettacolo creando turbativa in un bambino preoccupato per la stabilità affettiva delle relazioni con i suoi genitori;
- ad evitare che nelle trasmissioni si faccia ricorso al turpiloquio, alla scurrilità e alla offesa verso le religioni.

### **C) LA TELEVISIONE PER I BAMBINI E I RAGAZZI**

Le Aziende televisive si impegnano a dedicare nei propri palinsesti una fascia "protetta" di programmazione, fra le ore 16.00 e le ore 19.00, idonea ai bambini sia con trasmissioni esplicitamente dedicate a loro, sia con un controllo particolare anche su promo, trailer e pubblicità.

#### ***PRODUZIONE DI PROGRAMMI***

Le Televisioni che realizzano programmi per bambini e per ragazzi si impegnano a produrre trasmissioni:

- che siano di buona qualità e di piacevole intrattenimento;
- che favoriscano le principali necessità dei bambini e dei ragazzi come la capacità di realizzare esperienze reali e proprie o di aumentare la propria autonomia;
- che accrescano le capacità critiche dei bambini e ragazzi in modo che sappiano fare migliore uso del mezzo televisivo, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo;
- che favoriscano la partecipazione dei bambini e ragazzi con i loro problemi, con i loro punti di vista dando spazio a quello che si sta facendo con loro e per loro nelle città (Consigli dei bambini, progettazione di spazi urbani da parte di bambini e ragazzi, iniziative per aumentare la loro autonomia e la loro partecipazione).

Le Televisioni si impegnano a curare la qualità della traduzione e del doppiaggio degli spettacoli, tenendo presenti le esigenze di una corretta educazione linguistica dei bambini.

#### ***PROGRAMMI DI INFORMAZIONE DESTINATI AI MINORI***

Le Aziende televisive, si impegnano a valutare la possibilità di produrre programmi di informazione destinati ai bambini e ragazzi, possibilmente curati dalle testate giornalistiche in collaborazione con esperti di problematiche infantili e con bambini e ragazzi.

#### ***COMUNICAZIONI ALLA STAMPA ED AGLI SPETTATORI ADULTI***

Le Aziende televisive si impegnano a comunicare abitualmente alla stampa quotidiana, periodica ed anche specializzata, nonché alle pubblicazioni specificatamente dedicate ai minori, i notiziari sui programmi destinati all'utenza di bambini e ragazzi e a rispettarne gli orari.

### **D) PUBBLICITÀ**

Le Aziende televisive si impegnano a controllare i contenuti della pubblicità, dei trailer e dei promo dei programmi, al fine di non trasmettere pubblicità e autopromozioni che possano ledere l'armonico sviluppo della personalità dei minori o che possano costituire fonte di pericolo fisico o morale per i minori stessi.

Volendo garantire una particolare tutela di quella parte del pubblico - bambini e ragazzi - che ha minore capacità di giudizio e di discernimento nei confronti dei messaggi pubblicitari, si prevedono le seguenti limitazioni nella propaganda pubblicitaria, secondo tre diversi livelli di protezione (generale, rafforzata, specifica), a seconda delle diverse esigenze di cautela nell'arco della giornata.

#### ***1° LIVELLO: PROTEZIONE GENERALE***

La protezione generale si applica in tutte le fasce orarie di programmazione. I messaggi pubblicitari:

- a)** non debbono presentare minori come protagonisti impegnati in atteggiamenti pericolosi (situazioni di violenza, aggressività, autoaggressività ecc.);



- b)** non debbono rappresentare i minori intenti al consumo di alcool, né presentare in modo negativo l'astinenza o la sobrietà dall'alcool;
- c)** non debbono esortare i minori direttamente o tramite altre persone ad effettuare l'acquisto abusando della loro naturale credulità ed inesperienza;
- d)** non debbono indurre in errore i bambini:
- sulla natura, sulle prestazioni e sulle dimensioni del giocattolo;
  - sul grado di conoscenze e di abilità necessario per utilizzare il giocattolo;
  - sulla descrizione degli accessori inclusi o non inclusi nella confezione;
  - sul prezzo del giocattolo, in particolar modo quando il suo funzionamento comporti l'acquisto di prodotti complementari.

### ***2° LIVELLO: PROTEZIONE RAFFORZATA***

La protezione rafforzata si applica nelle fasce di programmazione in cui si presume che il pubblico di minori all'ascolto sia numeroso ma supportato dalla presenza di un adulto (fasce orarie dalle ore 7.00 alle ore 16.00 e dalle ore 19.00 alle ore 22.30).

Durante la fascia di protezione rafforzata non saranno trasmesse pubblicità, direttamente rivolte ai bambini, che contengano situazioni che possano costituire pregiudizio per l'equilibrio psichico e morale dei minori (ad es. situazioni che inducano a ritenere che il mancato possesso del prodotto pubblicizzato significhi inferiorità oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori; situazioni che violino norme di comportamento socialmente accettate o che screditino l'autorità, la responsabilità ed i giudizi di genitori, insegnanti e di altre persone autorevoli; situazioni che sfruttino la fiducia che i bambini ripongono nei genitori e negli insegnanti; situazioni di ambiguità tra il bene e il male che disorientino circa i punti di riferimento ed i modelli a cui tendere; situazioni che possano creare dipendenza affettiva dagli oggetti; situazioni di trasgressione; situazioni che ripropongano discriminazioni di sesso e di razza; ecc.).

### ***3° LIVELLO: PROTEZIONE SPECIFICA***

La protezione specifica si applica nelle fasce orarie di programmazione in cui si presume che l'ascolto da parte del pubblico in età minore non sia supportato dalla presenza di un adulto (fascia oraria di programmazione dalle 16.00 alle 19.00 e all'interno dei programmi direttamente rivolti ai bambini).

I messaggi pubblicitari, le promozioni e ogni altra forma di comunicazione commerciale pubblicitaria rivolta ai minori, dovranno essere preceduti, seguiti e caratterizzati da elementi di discontinuità ben riconoscibili e distinguibili dalla trasmissione, anche dai bambini che non sanno ancora leggere e da minori portatori di handicap. In questa fascia oraria si dovrà evitare la pubblicità in favore di:

- bevande superalcoliche;
- servizi telefonici a valore aggiunto a prefisso "144" e "00" a carattere di intrattenimento o conversazione, così come definiti dalle leggi vigenti;
- profilattici e contraccettivi (con esclusione delle campagne sociali).

## **4. PARTE SECONDA**

### ***DIFFUSIONE DEL CODICE***

Le Aziende televisive si impegnano a dare ampia diffusione al presente Codice di autodisciplina attraverso il mezzo televisivo dedicandogli spazi di largo ascolto. Il Comitato chiede alla Presidenza del Consiglio di provvedere alla maggiore diffusione

possibile del Codice. In particolare, in accordo con il Ministero della pubblica istruzione propone la più ampia diffusione nelle scuole dell'obbligo.

#### ***CONTROLLO ED APPLICAZIONE DEL CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE***

Il rispetto e l'applicazione del presente Codice sono affidati ad un Comitato di controllo che garantisca una composizione di ugual numero di rappresentanti delle Aziende televisive e degli altri componenti indicati dal Presidente del Consiglio. All'interno di questi ultimi è compreso il Presidente del Comitato.

Il Comitato di controllo vigila sul corretto rispetto del Codice sia effettuando proprie azioni di indagine sia raccogliendo le segnalazioni che provengono dalle associazioni e dai cittadini.

Il Comitato di controllo può dotarsi degli strumenti tecnici necessari (ad esempio analisi specifiche e monitoraggi sull'ascolto dei minori) per il raggiungimento dei propri obiettivi. Ove riscontri una violazione ai principi del Codice, il Comitato di controllo la segnala all'Azienda interessata, invitandola a presentare eventuali controdeduzioni entro 15 giorni. Il Comitato valuta la questione nella sua interezza (responsabilità, gravità del danno, ecc.) e, se del caso, emette una motivata e pubblica risoluzione. La risoluzione viene trasmessa all'Azienda inadempiente che si impegna a comunicarla ai suoi utenti in spazi televisivi di alto ascolto (preferibilmente durante il telegiornale) e prima delle ore 22.30.

Nel caso di violazione delle norme relative alla pubblicità, la comunicazione di cui sopra dovrà essere effettuata senza citare il nome del prodotto e dell'utente pubblicitario.

VISTO E SOTTOSCRITTO:

il Presidente del Comitato

***dott. Francesco Tonucci***

il Vice Presidente del Comitato

***dott. Mauro Masi***

per la RAI-Radiotelevisione Italiana

***il Presidente prof. Enzo Siciliano***

***il Direttore Generale dott. Franco Iseppi***

per Mediaset

***il Presidente dott. Fedele Confalonieri***

per Cecchi Gori Communications

***il Presidente dott. Biagio Agnes***

per F.R.T. - Federazione Radio Televisioni

***il Presidente dott. Filippo Rebecchini***

per A.E.R.-Associazione Editori Radiotelevisivi

***il Presidente avv. Marco Rossignoli***

Roma, 26 novembre 1997

## **Consiglio Nazionale Ordine Giornalisti**

Federazione Nazionale Stampa Italiana

**Telefono Azzurro**

### ***CARTA DI TREVISO E VADEMECUM '95***

#### **I Protocolli deontologici su Informazione e Minori 1990/1995**

#### ***CARTA DI TREVISO***

FNSI e Ordine dei giornalisti, nella convinzione che l'informazione debba ispirarsi e rispettare i principi e i valori su cui si radica la nostra Carta costituzionale ed in particolare:

- il riconoscimento che valore supremo dell'esperienza statale e comunitaria è la persona umana con i suoi inviolabili diritti che devono essere non solo garantiti ma anche sviluppati, aiutando ogni essere umano a superare quelle condizioni negative che impediscono di fatto il pieno esplicarsi della propria personalità;

- l'impegno di tutta la Repubblica, nelle sue varie articolazioni istituzionali e comunitarie, a proteggere l'infanzia e la gioventù per attuare il diritto alla educazione ed una adeguata crescita umana;

- dichiarano di assumere i principi ribaditi nella Convenzione ONU del 1989 sui diritti del bambino, e in particolare:

a) che il bambino deve crescere in un'atmosfera di comprensione e che "per le sue necessità di sviluppo fisico e mentale ha bisogno di particolari cure e assistenza";

b) che in tutte le azioni riguardanti i bambini deve costituire oggetto di primaria considerazione "il maggiore interesse del bambino" e che perciò tutti gli altri interessi devono essere a questo sacrificati;

c) che nessun bambino dovrà essere sottoposto a interferenze arbitrarie o illegali nella sua "privacy" né ad illeciti attentati al suo onore e alla sua reputazione;

d) che lo Stato deve incoraggiare lo sviluppo di appropriati codici di condotta affinché il bambino sia protetto da informazioni e materiali dannosi al suo benessere;

e) che gli Stati devono prendere appropriate misure legislative, amministrative, sociali ed educative per proteggere i bambini da qualsiasi forma di violenza, danno, abuso anche mentale, sfruttamento.

FNSI e Ordine dei giornalisti consapevoli che il fondamentale diritto all'informazione può trovare dei limiti quando venga in conflitto con diritti fondamentali delle persone meritevoli di una tutela privilegiata e che, fermo restando il diritto di cronaca in ordine ai fatti, va ricercato un bilanciamento con il diritto del minore, in qualsiasi modo protagonista della cronaca, ad una specifica tutela, richiamano le specifiche normative previste dal Codice di procedura penale e dal Codice di procedura penale per i minori. Quest'ultimo, all'articolo 13 prescrive il:

*"divieto di pubblicare e divulgare con qualsiasi mezzo notizie o immagini idonee a identificare il minore comunque coinvolto nel reato". Il nuovo Codice di procedura penale, all'articolo 114, comma 6, vieta "la pubblicazione delle generalità dell'immagine di minori testimoni, persone offese e danneggiate..."*

Sulla base di queste premesse e delle norme deontologiche contenute nell'art. 2 della legge istitutiva dell'Ordine professionale dei giornalisti, ai fini di sviluppare un'informazione sui minori più funzionale alla crescita di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese, la FNSI e l'Ordine nazionale dei giornalisti sottoscrivono, in collaborazione con "Telefono Azzurro", il seguente

### **Protocollo d'intesa**

- a)* il rispetto per la persona del minore, sia come soggetto agente, sia come vittima di un reato, richiede il mantenimento dell'anonimato nei suoi confronti, il che implica la rinuncia a pubblicare elementi che anche indirettamente possano comunque portare alla sua identificazione;
- b)* la tutela della personalità del minore si estende anche - tenuta in prudente considerazione la qualità della notizia e delle sue componenti - a fatti che non siano specificamente reati (suicidio di minori, questioni relative ad adozione e affidamento, figli di genitori carcerati, ecc.) in modo che sia tutelata la specificità del minore come persona in divenire, prevalendo su tutto il suo interesse ad un regolare processo di maturazione che potrebbe essere profondamente disturbato o deviato da spettacolarizzazioni del suo caso di vita, da clamorosi protagonismi o da fittizie identificazioni;
- c)* particolare attenzione andrà posta per evitare possibili strumentalizzazioni da parte degli adulti portati a rappresentare e a far prevalere esclusivamente il proprio interesse;
- d)* per i casi ove manchi una univoca disciplina giuridica, i mezzi di informazione devono farsi carico della responsabilità di valutare se quanto vanno proponendo sia davvero nell'interesse del minore;
- e)* se, nell'interesse del minore - esempi possibili i casi di rapimento e di bambini scomparsi - si ritiene opportuno la pubblicazione di dati personali e la divulgazione di immagini, andrà comunque verificato il preventivo assenso dei genitori e del giudice competente.

Ordine dei giornalisti e FNSI raccomandano ai direttori e a tutti i redattori l'opportunità di aprire con i lettori un dialogo capace di andare al di là della semplice informazione; sottolineano l'opportunità che in casi di soggetti deboli l'informazione sia il più possibile approfondita con un controllo incrociato delle fonti, con l'apporto di esperti, privilegiando, ove possibile, servizi firmati e in ogni caso in modo da assicurare un approccio al problema dell'infanzia che non si limiti all'eccezionalità dei casi che fanno clamore, ma che approfondisca - con inchieste, speciali, dibattiti - la condizione del minore, e le sue difficoltà, nella quotidianità.

FNSI e Ordine dei giornalisti si impegnano, per le rispettive competenze:

- a individuare strumenti e occasioni che consentano una migliore cultura professionale;
- a prevedere che nei testi di preparazione all'esame professionale un apposito capitolo sia dedicato ai modi di rappresentazione dell'infanzia;
- a invitare i Consigli regionali dell'Ordine dei giornalisti e le Associazioni regionali di stampa ad organizzare insieme con l'Unione nazionale dei cronisti italiani seminari di studio sulla rappresentazione dei soggetti deboli;
- ad attivare un filo diretto con le varie professionalità impegnate per una tutela e uno sviluppo del bambino e dell'adolescente;
- a coinvolgere i soggetti istituzionali chiamati alla tutela dei minori;
- ad instaurare un rapporto di collaborazione stabile con l'ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria, anche nel quadro delle verifiche sui programmi attribuite al Garante della legge sul sistema radiotelevisivo;

- a prevedere, attraverso l'auspicabile collaborazione della Federazione italiana degli editori, una normativa specifica che rifletta nel Contratto nazionale di lavoro giornalistico, l'impegno comune a tutelare l'interesse dell'infanzia nel nostro Paese;
- a richiamare i responsabili delle reti nazionali televisive ad una particolare attenzione ai diritti del minore anche nelle trasmissioni di intrattenimento e pubblicitarie.

FNSI e Ordine dei giornalisti stabiliscono di costituire, in collaborazione con "Telefono Azzurro", insieme con le altre componenti del mondo della comunicazione che vorranno aderire, un Comitato nazionale permanente di Garanti che possa - sentiti anche costituendi gruppi di lavoro - tempestivamente fissare indirizzi su singole problematiche, organizzare opportune verifiche di ricerca e sottoporre agli organi di autodisciplina delle categorie eventuali casi di violazione della deontologia professionale; tali casi saranno esaminati su richiesta degli iscritti, su segnalazione dei lettori, di propria iniziativa.

Treviso, 5 ottobre 1990

*COMITATO NAZIONALE DI GARANZIA PER L'INFORMAZIONE SUI MINORI  
E PER L'ATTUAZIONE DELLA CARTA DI TREVISO*

*(Composizione e regolamento)*

Il Comitato ha il compito precipuo di favorire la crescita dei processi informativi sull'infanzia ed i minori per l'applicazione e nel rispetto dei principi contenuti nella Carta di Treviso.

Il Comitato, avvalendosi anche della collaborazione di Enti, Associazioni e singoli competenti sulle materie attinenti alla condizione minorile, promuove attività di studio e ricerca su tali materie, con particolare riferimento al rapporto fra infanzia e informazione, anche attraverso l'Osservatorio e la costituzione di eventuali commissioni di lavoro.

Al Comitato è inoltre affidato il compito della valutazione e della verifica, sotto i profili della deontologia professionale e dell'etica applicata alla produzione dei messaggi da parte dei mezzi di comunicazione, dei casi di violazione dei principi contenuti nella Carta di Treviso. A tale fine il Comitato esamina i casi su segnalazione dei propri membri, da parte degli iscritti agli organismi componenti il Comitato, da parte di strutture regionali o locali ad esso affini, da parte dei lettori e dei cittadini che si pongano in rapporto non anonimo. Dopo approfondito esame il Comitato trasmette i casi istruiti all'Ufficio di Presidenza per le delibere definitive.

*Sono membri permanenti del Comitato :*

il Presidente ed il Segretario nazionale della FNSI, con facoltà di delegare ciascuno un proprio sostituto;

il Presidente ed il Consigliere Segretario del CNOG, con facoltà di delegare ciascuno un proprio sostituto;

il Presidente dell'Associazione Telefono Azzurro, con facoltà di delegare un sostituto;

il Presidente della FIEG, o un suo delegato;

il Presidente della FRT, o un suo delegato;

il Presidente della RAI, o un suo delegato;

un rappresentante del Garante della Radiodiffusione e l'Editoria;

un rappresentante del Consiglio degli utenti;

un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia;

un rappresentante del Ministero per gli affari sociali;

un rappresentante del Consiglio nazionale dei minori;

un rappresentante dell'Associazione nazionale giudici minorili;

un rappresentante del Comitato interprofessionale informazione pubblicità;

un rappresentante del Giurì della pubblicità;

un rappresentante della CGIL;

un rappresentante della CISL;

un rappresentante della UIL.

Possono far parte del Comitato 5 esperti, fra i docenti, gli operatori ed i responsabili di Associazioni che abbiano particolare competenza sui problemi dell'informazione e della condizione minorile. La loro nomina è biennale ed è rinnovabile fino a due bienni successivi.

Il CNOG e la FNSI hanno, inoltre, facoltà di nominare giornalisti, cultori della materia, che assumono la funzione di assistenti del Comitato per l'istruzione dei casi e di singole questioni in discussione. La loro nomina è biennale ed è rinnovabile per un biennio.

*UFFICIO DI PRESIDENZA*

L'Ufficio di Presidenza, in quanto organo deliberante di vigilanza e indirizzo, esamina i casi, su trasmissione del Comitato, o in casi eccezionali e urgenti su autonoma iniziativa. Delibera sulla trasmissione o meno agli organi di autodisciplina e decisionali delle categorie competenti.

Assumono la Presidenza, alternativamente a turno per un biennio, la FNSI e il CNOG, attraverso il legale rappresentante o un suo delegato. L'associazione Telefono Azzurro regge in permanenza la Vice presidenza, da cui dipende la sovrintendenza delle attività di ricerca e delle commissioni di lavoro.

L'Ufficio di Presidenza nomina il Direttore dell'Osservatorio sui minori e i membri esperti non giornalisti del Comitato nazionale.

*Compongono l'Ufficio di Presidenza:*

Il Presidente ed il Segretario nazionale della FNSI, con facoltà di delegare ciascuno un proprio sostituto;

il Presidente ed il Consigliere Segretario del CNOG, con facoltà di delegare ciascuno un proprio sostituto;

il Presidente dell'associazione Telefono Azzurro, con facoltà di delegare un proprio sostituto;

il Presidente della FIEG, o un suo sostituto;

il Presidente della FRT, o un suo sostituto;

il Presidente della RAI, o un suo sostituto.

#### *OSSERVATORIO SUI MINORI*

È istituito l'Osservatorio sui Minori. Il Direttore dell'Osservatorio, nominato dall'Ufficio di Presidenza del Comitato, è anche coordinatore dei Gruppi di lavoro e ricerca che il Comitato potrà istituire per singole e specifiche questioni.

#### *SEGRETERIA*

È istituita la segreteria dell'Ufficio di Presidenza e del Comitato. Essa ha sede, per il primo biennio, presso il Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti. Ne fanno parte il Direttore del CNOG, il Direttore ed il Vice Direttore della FNSI, il Direttore dell'Osservatorio sui minori.

## **Consiglio Nazionale Ordine Giornalisti**

Federazione Nazionale Stampa Italiana

### ***d'intesa con Telefono Azzurro***

#### *VADEMECUM '95*

I giornalisti italiani, d'intesa con Telefono Azzurro, a cinque anni dall'approvazione della Carta di Treviso, ne riconfermano il valore e ne ribadiscono i principi a salvaguardia della dignità e di uno sviluppo equilibrato dei bambini e degli adolescenti - senza distinzioni di sesso, razza, etnia e religione - anche in funzione di uno sviluppo della conoscenza dei problemi minorili e per ampliare nell'opinione pubblica una cultura dell'infanzia pur prendendo spunto dai fatti di cronaca.

In considerazione delle ripetute violazioni della "Carta", ritengono utile sottolineare alcune regole di comportamento, peraltro non esaustive dell'impegno, anche in applicazione delle norme nazionali ed internazionali in vigore.

1) Al bambino coinvolto - come autore, vittima o teste - in fatti di cronaca, la cui diffusione possa influenzare negativamente la sua crescita, deve essere garantito l'assoluto anonimato. Per esempio deve essere evitata la pubblicazione di tutti gli elementi che possono portare alla sua identificazione, quali le generalità dei genitori, l'indirizzo dell'abitazione o il Comune di residenza nel caso di piccoli centri, l'indicazione della scuola cui appartenga.

2) Per quanto riguarda i casi di affidamento o adozione e quelli di genitori separati o divorziati, fermo restando il diritto di cronaca e di critica circa le decisioni dell'autorità giudiziaria e l'utilità di articoli e inchieste, occorre comunque anche in questi casi tutelare l'anonimato del minore per non incidere sull'armonico sviluppo della sua personalità.

3) Il bambino non va intervistato o impegnato in trasmissioni televisive e radiofoniche che possano ledere la sua dignità né turbato nella sua privacy o coinvolto in una pubblicità che possa ledere l'armonico sviluppo della sua personalità e ciò a prescindere dall'eventuale consenso dei genitori.

4) Nel caso di comportamenti lesivi o autolesivi (come suicidi, lanci di sassi, fughe da casa, ecc.) posti in essere da minorenni, occorre non enfatizzare quei particolari di cronaca che possano provocare effetti di suggestione o emulazione.

5) Nel caso di bambini malati, feriti o disabili, occorre porre particolare attenzione nella diffusione delle immagini e delle vicende al fine di evitare che, in nome di un sentimento pietoso, si arrivi ad un sensazionalismo che finisce per divenire sfruttamento della persona.

I giornalisti riuniti a Venezia e Treviso il 23-24-25 novembre 1995 per il Convegno "Il Bambino e l'informazione" impegnano inoltre il Comitato Nazionale di Garanzia a:

- a) diffondere la normativa esistente;
- b) pubblicizzare i propri provvedimenti anche attraverso un bollettino;
- c) attuare l'Osservatorio previsto dalla Carta di Treviso;
- d) organizzare una conferenza annuale di verifica dell'attività svolta e di presentazione dei dati dell'Osservatorio;
- e) coinvolgere nell'applicazione della Carta di Treviso in modo più diretto i direttori di quotidiani, agenzie di stampa, periodici, notiziari televisivi e radiofonici;
- f) sollecitare la creazione di uffici stampa presso i Tribunali per i minorenni;



g) sviluppare in positivo la creazione di spazi informativi e di comunicazione per i minori affinché se ne possa parlare nella loro normalità e non soltanto nell'emergenza;

impegnano il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti a:

a) prevedere che nella riforma dell'Ordine sia semplificata la procedura disciplinare e contemplata la sanzione accessoria della pubblicazione del provvedimento;

b) organizzare seminari e incontri e quanto sia utile per confrontare l'iniziativa dei Consigli regionali dell'Ordine;

**e) coinvolgere le scuole di giornalismo come centri di monitoraggio.**

Treviso, 25 novembre 1995

## *CODICE DI DEONTOLOGIA SULLA PRIVACY*

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

**Provvedimento 29 luglio 1998**

**Codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica ai sensi dell'art. 25 della legge 31 dicembre 1996, n. 675.**

**G.U., serie generale del 3 agosto 1998, n. 179**

### **Il Garante per la protezione dei dati personali**

Visto l'art. 25 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, come modificato dall'art. 12 del decreto legislativo 13 maggio 1998 n. 171, secondo il quale il trattamento dei dati personali nell'esercizio della professione giornalistica deve essere effettuato sulla base di un apposito codice di deontologia, recante misure ed accorgimenti a garanzia degli interessati rapportati alla natura dei dati, in particolare per quanto riguarda i dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale;

Visto il comma 4-bis dello stesso art. 25, secondo il quale tale codice è applicabile anche all'attività dei pubblicisti e dei praticanti giornalisti, nonché a chiunque tratti temporaneamente i dati personali al fine di utilizzarli per la pubblicazione occasionale di articoli, di saggi e di altre manifestazioni di pensiero;

Visto il comma 2 del medesimo art. 25, secondo il quale il codice di deontologia è adottato dal Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti in cooperazione con il Garante, il quale ne promuove l'adozione e ne cura la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale;

Vista la nota prot. n. 89/GAR del 26 maggio 1997, con la quale il Garante ha invitato il Consiglio nazionale dell'ordine ad adottare il codice entro il previsto termine di sei mesi dalla data di invio della nota stessa;

Vista la nota prot. n. 4640 del 24 novembre 1997, con il quale il Garante ha aderito alla richiesta di breve differimento del predetto termine di sei mesi, presentata il 19 novembre dal presidente del Consiglio nazionale dell'ordine;

Visto il provvedimento prot. n. 5252 del 18 dicembre 1997, con il quale il Garante ha segnalato al Consiglio nazionale dell'ordine alcuni criteri da tenere presenti nel bilanciamento delle libertà e dei diritti coinvolti dall'attività giornalistica;

Vista la nota prot. n. 314 del 23 gennaio 1998, con la quale il Garante ha formulato altre osservazioni sul primo schema di codice elaborato dal Consiglio nazionale dell'ordine e trasmesso al Garante con nota prot. n. 7182 del 30 dicembre 1997;

Vista la nota prot. n. 204 del 15 gennaio 1998, con la quale il Garante, sulla base della prima esperienza di applicazione della legge n. 675/1996 e dello schema di codice elaborato, ha rappresentato al Ministro di grazia e giustizia l'opportunità di una revisione dell'art. 25 della legge, che è stato poi modificato con il citato decreto legislativo n. 171 del 13 maggio 1998;

Vista la nota prot. n. 5876 del 30 giugno 1998, con la quale il Garante ha invitato il Consiglio nazionale dell'ordine ad apportare alcune residuali modifiche all'ulteriore schema approvato dallo stesso Consiglio nella seduta del 26 e 27 marzo 1998 e trasmesso al Garante con nota prot. n. 1074 dell'8 aprile;

Constatata l'idoneità delle misure e degli accorgimenti a garanzia degli interessati previsti dallo schema definitivo del codice di deontologia trasmesso al Garante dal Consiglio nazionale dell'ordine con nota prot. n. 2210 del 15 luglio 1998;

Considerato che, ai sensi dell'art. 25, comma 2, della legge n. 675/1996, il codice deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, a cura del Garante, e diviene efficace quindici giorni dopo la sua pubblicazione;

*dispone*

la trasmissione del codice di deontologia, che figura in allegato, all'ufficio pubblicazione leggi e decreti del Ministero di grazia e giustizia per la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 29 luglio 1998

Il presidente: RODOTÀ

*Allegato*

ORDINE DEI GIORNALISTI CONSIGLIO NAZIONALE

***Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica ai sensi dell'art. 25 della legge 31 dicembre 1996, n. 675.***

### **Articolo 1 - Principi generali**

1. Le presenti norme sono volte a contemperare i diritti fondamentali della persona con il diritto dei cittadini all'informazione e con la libertà di stampa.
2. In forza dell'art. 21 della Costituzione, la professione giornalistica si svolge senza autorizzazioni o censure. In quanto condizione essenziale per l'esercizio del diritto-dovere di cronaca, la raccolta, la registrazione, la conservazione e la diffusione di notizie su eventi e vicende relative a persone, organismi collettivi, istituzioni, costumi, ricerche scientifiche e movimenti di pensiero, attuate nell'ambito dell'attività giornalistica e per gli scopi propri di tale attività, si differenziano nettamente per la loro natura dalla memorizzazione e dal trattamento di dati personali ad opera di banche dati o altri soggetti. Su questi principi trovano fondamento le necessarie deroghe previste dai paragrafi 17 e 37 e dall'art. 9 della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 24 ottobre 1995 e dalla legge n. 675/96.

### **Articolo 2 - Banche-dati di uso redazionale e tutela degli archivi personali dei giornalisti**

1. Il giornalista che raccoglie notizie per una delle operazioni di cui all'art. 1, comma 2, lettera b) della legge n. 675/96 rende note la propria identità, la propria professione e le finalità della raccolta, salvo che ciò comporti rischi per la sua incolumità o renda altrimenti impossibile l'esercizio della funzione informativa; evita artifici e pressioni indebite. Fatta palese tale attività, il giornalista non è tenuto a fornire gli altri elementi dell'informativa di cui all'art. 10, comma 1, della legge n. 675/96.
2. Se i dati personali sono raccolti presso banche dati di uso redazionale, le imprese editoriali sono tenute a rendere noti al pubblico, mediante annunci, almeno due volte l'anno, l'esistenza dell'archivio e il luogo dove è possibile esercitare i diritti previsti dalla legge n. 675/96. Le imprese editoriali indicano altresì fra i dati della gerenza il responsabile del trattamento al quale le persone interessate possono rivolgersi per esercitare i diritti previsti dalla legge n. 675/96.
3. Gli archivi personali dei giornalisti, comunque funzionali all'esercizio della professione e per l'esclusivo perseguimento delle relative finalità, sono tutelati, per quanto concerne le fonti delle notizie, ai sensi dell'art. 2 della legge n.69/1963 e dell'art. 13, comma 5 della legge n. 675/96.
4. Il giornalista può conservare i dati raccolti per tutto il tempo necessario al perseguimento delle finalità proprie della sua professione.

### **Articolo 3 - Tutela del domicilio**

1. La tutela del domicilio e degli altri luoghi di privata dimora si estende ai luoghi di cura, detenzione o riabilitazione, nel rispetto delle norme di legge e dell'uso corretto di tecniche invasive.

### **Articolo 4 - Rettifica**

1. Il giornalista corregge senza ritardo errori e inesattezza, anche in conformità al dovere di rettifica nei casi e nei modi stabiliti dalla legge.

### **Articolo 5 - Diritto all'informazione e dati personali**

1. Nel raccogliere dati personali atti a rivelare origine razziale ed etnica, convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere, opinioni politiche, adesioni a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale, nonché dati atti a rivelare le condizioni di salute e la sfera sessuale, il giornalista garantisce il diritto all'informazione su fatti di interesse pubblico, nel rispetto dell'essenzialità dell'informazione, evitando riferimenti a congiunti o ad altri soggetti non interessati ai fatti.

2. In relazione a dati riguardanti circostanze o fatti resi noti direttamente dagli interessati o attraverso loro comportamenti in pubblico, è fatto salvo il diritto di addurre successivamente motivi legittimi meritevoli di tutela.

### **Articolo 6 - Essenzialità dell'informazione**

1. La divulgazione di notizie di rilevante interesse pubblico o sociale non contrasta con il rispetto della sfera privata quando l'informazione, anche dettagliata, sia indispensabile in ragione dell'originalità del fatto o della relativa descrizione dei modi particolari in cui è avvenuto, nonché della qualificazione dei protagonisti.

2. La sfera privata delle persone note o che esercitano funzioni pubbliche deve essere rispettata se le notizie o i dati non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica.

3. Commenti e opinioni del giornalista appartengono alla libertà di informazione nonché alla libertà di parola e di pensiero costituzionalmente garantita a tutti.

### **Articolo 7 - Tutela del minore**

1. Al fine di tutelarne la personalità, il giornalista non pubblica i nomi dei minori coinvolti in fatti di cronaca, né fornisce particolari in grado di condurre alla loro identificazione.

2. La tutela della personalità del minore si estende, tenuto conto della qualità della notizia e delle sue componenti, ai fatti che non siano specificamente reati.

3. 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 fermo 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».

### **Articolo 8 - Tutela della dignità delle persone**

1. Salva l'essenzialità dell'informazione, il giornalista non fornisce notizie o pubblica immagini o fotografie di soggetti coinvolti in fatti di cronaca lesive della dignità della persona, né si sofferma su dettagli di violenza, a meno che ravvisi la rilevanza sociale della notizia o dell'immagine.

2. Salvo rilevanti motivi di interesse pubblico o comprovati fini di giustizia e di polizia, il giornalista non riprende né produce immagini e foto di persone in stato di detenzione senza il consenso dell'interessato.
3. Le persone non possono essere presentate con ferri o manette ai polsi, salvo che ciò sia necessario per segnalare abusi.

#### **Articolo 9 - Tutela del diritto alla non discriminazione**

1. Nell'esercitare il diritto-dovere di cronaca, il giornalista è tenuto a rispettare il diritto della persona alla non discriminazione per razza, religione, opinioni politiche, sesso, condizioni personali, fisiche o mentali.

#### **Articolo 10 - Tutela della dignità delle persone malate**

1. Il giornalista, nel far riferimento allo stato di salute di una determinata persona, identificata o identificabile, ne rispetta la dignità, il diritto alla riservatezza e al decoro personale, specie nei casi di malattie gravi o terminali, e si astiene dal pubblicare dati analitici di interesse strettamente clinico.
2. La pubblicazione è ammessa nell'ambito del perseguimento dell'essenzialità dell'informazione e sempre nel rispetto della dignità della persona se questa riveste una posizione di particolare rilevanza sociale o pubblica.

#### **Articolo 11 - Tutela della sfera sessuale della persona**

1. Il giornalista si astiene dalla descrizione di abitudini sessuali riferite ad una determinata persona, identificata o identificabile.
2. La pubblicazione è ammessa nell'ambito del perseguimento dell'essenzialità dell'informazione e nel rispetto della dignità della persona se questa riveste una posizione di particolare rilevanza sociale o pubblica.

#### **Articolo 12 - Tutela del diritto di cronaca nei procedimenti penali**

1. Al trattamento dei dati relativi a procedimenti penali non si applica il limite previsto dall'art. 24 della legge n. 675/96.
2. Il trattamento di dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'art. 686, commi 1, lettere a) e d), 2 e 3, del Codice di procedura penale è ammesso nell'esercizio del diritto di cronaca, secondo i principi di cui all'art. 5.

#### **Articolo 13 - Ambito di applicazione, sanzioni disciplinari**

1. Le presenti norme si applicano ai giornalisti professionisti, pubblicisti e praticanti e a chiunque altro, anche occasionalmente, eserciti attività pubblicistica.
2. Le sanzioni disciplinari, di cui al titolo III della legge n. 69/1963, si applicano solo ai soggetti iscritti all'albo dei giornalisti, negli elenchi o nel registro.

Il presidente: PETRINA

## **La Carta dei Doveri**

### *PREMESSA*

Il lavoro del giornalista si ispira ai principi della Libertà d'informazione e di opinione, sanciti dalla Costituzione italiana, ed è regolato dall'articolo 2 della legge n. 69 del 3 febbraio 1963: "E' diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà d'informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e della buona fede. Devono essere rettificata le notizie che risultino inesatte e riparati gli eventuali errori. Giornalisti e editori sono tenuti a rispettare il segreto professionale sulla fonte delle notizie, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario di esse, e a promuovere lo spirito di collaborazione tra colleghi, la cooperazione tra giornalisti e editori, e la fiducia tra la stampa e i lettori".

Il rapporto di fiducia tra gli organi d'informazione e i cittadini è la base del lavoro di ogni giornalista. Per promuovere e rendere più saldo tale rapporto i giornalisti italiani sottoscrivono la seguente:

### *Carta dei doveri*

#### *PRINCIPI*

Il giornalista deve rispettare, coltivare e difendere il diritto all'informazione di tutti i cittadini; per questo ricerca e diffonde ogni notizia o informazione che ritenga di pubblico interesse, nel rispetto della verità e con la maggiore accuratezza possibile.

Il giornalista ricerca e diffonde le notizie di pubblico interesse nonostante gli ostacoli che possono essere frapposti al suo lavoro e compie ogni sforzo per garantire al cittadino la conoscenza ed il controllo degli atti pubblici. La responsabilità del giornalista verso i cittadini prevale sempre nei confronti di qualsiasi altra. Il giornalista non può mai subordinarla ad interessi di altri e particolarmente a quelli dell'editore, del governo o di altri organismi dello Stato.

Il giornalista ha il dovere fondamentale di rispettare la persona, la sua dignità e il suo diritto alla riservatezza e non discrimina mai nessuno per la sua razza, religione, sesso, condizioni fisiche o mentali, opinioni politiche.

Il giornalista corregge tempestivamente e accuratamente i suoi errori o le inesattezze, in conformità con il dovere di rettifica nei modi stabiliti dalla legge, e favorisce la possibilità di replica.

Il giornalista rispetta sempre e comunque il diritto alla presunzione d'innocenza.

Il giornalista è tenuto ad osservare il segreto professionale, quando ciò sia richiesto dal carattere fiduciario delle sue fonti. In qualsiasi altro caso il giornalista deve dare la massima trasparenza alle fonti.

Il giornalista non può aderire ad associazioni segrete o comunque in contrasto con l'articolo 18 della Costituzione.

Il giornalista non può accettare privilegi, favori o incarichi che possano condizionare la sua autonomia e la sua credibilità professionale.

Il giornalista non deve omettere fatti o dettagli essenziali alla completa ricostruzione dell'avvenimento. I titoli, i sommari, le fotografie e le didascalie non devono travisare, né forzare il contenuto degli articoli o delle notizie. Non deve inoltre pubblicare immagini o

fotografie particolarmente raccapriccianti di soggetti coinvolti in fatti di cronaca, o comunque lesive della dignità della persona; né deve soffermarsi sui dettagli di violenza o di brutalità, a meno che non prevalgano preminenti motivi di interesse sociale. Non deve intervenire sulla realtà per creare immagini artificiali. Il commento e l'opinione appartengono al diritto di parola e di critica e pertanto devono essere assolutamente liberi da qualsiasi vincolo, che non sia quello posto dalla legge per l'offesa e la diffamazione delle persone.

## *DOVERI*

### ***Responsabilità del giornalista***

Il giornalista è responsabile del proprio lavoro verso i cittadini e deve favorire il loro dialogo con gli organi d'informazione. Si impegna a creare strumenti idonei (garanti dei lettori, pagine per i lettori, spazi per repliche, ecc.), dando la massima diffusione alla loro attività.

Il giornalista accetta indicazioni e direttive soltanto dalle gerarchie redazionali della sua testata, purché le disposizioni non siano contrarie alla legge professionale, al Contratto nazionale di lavoro e alla Carta dei doveri.

Il giornalista non può discriminare nessuno per la sua razza, religione, sesso, condizioni fisiche o mentali, opinioni politiche. Il riferimento non discriminatorio, ingiurioso o denigratorio a queste caratteristiche della sfera privata delle persone è ammesso solo quando sia di rilevante interesse pubblico.

Il giornalista rispetta il diritto alla riservatezza di ogni cittadino e non può pubblicare notizie sulla sua vita privata se non quando siano di chiaro e rilevante interesse pubblico e rende, comunque, sempre note la propria identità e professione quando raccoglie tali notizie. I nomi dei congiunti di persone coinvolte in casi di cronaca non vanno pubblicati a meno che ciò sia di rilevante interesse pubblico; non vanno comunque resi pubblici nel caso in cui ciò metta a rischio l'incolumità delle persone, né si possono pubblicare altri elementi che rendano possibile una identificazione (fotografie, immagini, ecc.). I nomi delle vittime di violenze sessuali non vanno pubblicati né si possono fornire particolari che possano condurre alla loro identificazione a meno che ciò sia richiesto dalle stesse vittime per motivi di rilevante interesse generale.

Il giornalista presta sempre grande cautela nel rendere pubblici i nomi o comunque elementi che possano condurre all'identificazione dei collaboratori dell'autorità giudiziaria o delle forze di pubblica sicurezza, quando ciò possa mettere a rischio l'incolumità loro e delle famiglie.

### ***RETTIFICA E REPLICA***

Il giornalista rispetta il diritto inviolabile del cittadino alla rettifica delle notizie inesatte o ritenute ingiustamente lesive. Rettifica quindi con tempestività e appropriato rilievo, anche in assenza di specifica richiesta, le informazioni che dopo la loro diffusione si siano rivelate inesatte o errate, soprattutto quando l'errore possa ledere o danneggiare singole persone, enti, categorie, associazioni o comunità.

Il giornalista non deve dare notizia di accuse che possano danneggiare la reputazione e la dignità di una persona senza garantire opportunità di replica all'accusato. Nel caso in cui ciò sia impossibile (perché il diretto interessato risulta irreperibile o non intende replicare), ne informa il pubblico. In ogni caso prima di pubblicare la notizia di un avviso di garanzia deve attivarsi per controllare se sia a conoscenza dell'interessato.

### ***PRESUNZIONE DI INNOCENZA***

In tutti i casi di indagini o processi, il giornalista deve sempre ricordare che ogni persona accusata di un reato è innocente fino alla condanna definitiva e non deve costruire le notizie in

modo da presentare come colpevoli le persone che non siano state giudicate tali in un processo.

Il giornalista non deve pubblicare immagini che presentino intenzionalmente o artificiosamente come colpevoli persone che non siano state giudicate tali in un processo. In caso di assoluzione o proscioglimento di un imputato o di un inquisito, il giornalista deve sempre dare un appropriato rilievo giornalistico alla notizia, anche facendo riferimento alle notizie ed agli articoli pubblicati precedentemente.

Il giornalista deve osservare la massima cautela nel diffondere nome e immagini di persone incriminate per reati minori o di condannati a pene lievissime, salvo i casi di particolare rilevanza sociale.

#### *LE FONTI*

Il giornalista deve sempre verificare le informazioni ottenute dalle sue fonti, per accertarne l'attendibilità e per controllare l'origine di quanto viene diffuso all'opinione pubblica, salvaguardando sempre la verità sostanziale dei fatti. Nel caso in cui le fonti chiedano di rimanere riservate, il giornalista deve rispettare il segreto professionale e avrà cura di informare il lettore di tale circostanza. In qualunque altro caso il giornalista deve sempre rispettare il principio della massima trasparenza delle fonti d'informazione, indicandole ai lettori o agli spettatori con la massima precisione possibile. L'obbligo alla citazione della fonte vale anche quando si usino materiali delle agenzie o di altri mezzi d'informazione, a meno che la notizia non venga corretta o ampliata con mezzi propri, o non se ne modifichi il senso e il contenuto. In nessun caso il giornalista accetta condizionamenti dalle fonti per la pubblicazione o la soppressione di una informazione.

#### *INFORMAZIONE E PUBBLICITA'*

I cittadini hanno il diritto di ricevere un'informazione corretta, sempre distinta dal messaggio pubblicitario e non lesiva degli interessi dei singoli. I messaggi pubblicitari devono essere sempre e comunque distinguibili dai testi giornalistici attraverso chiare indicazioni.

Il giornalista è tenuto all'osservanza dei principi fissati dal Protocollo d'intesa sulla trasparenza dell'informazione e dal Contratto nazionale di lavoro giornalistico; deve sempre rendere riconoscibile l'informazione pubblicitaria e deve comunque porre il pubblico in grado di riconoscere il lavoro giornalistico dal messaggio promozionale.

#### *INCOMPATIBILITA'*

Il giornalista non può subordinare in alcun caso al profitto personale o di terzi le informazioni economiche o finanziarie di cui sia venuto comunque a conoscenza, non può turbare inoltre l'andamento del mercato diffondendo fatti e circostanze riferibili al proprio tornaconto.

Il giornalista non può scrivere articoli o notizie relativi ad azioni sul cui andamento borsistico abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, né può vendere o acquistare azioni delle quali si stia occupando professionalmente o debba occuparsi a breve termine.

Il giornalista rifiuta pagamenti, rimborsi spese, elargizioni, vacanze gratuite, trasferte, inviti a viaggi, regali, facilitazioni o prebende, da privati o da enti pubblici, che possano condizionare il suo lavoro e l'attività redazionale o ledere la sua credibilità e dignità professionale.

Il giornalista non assume incarichi e responsabilità in contrasto con l'esercizio autonomo della professione, né può prestare il nome, la voce, l'immagine per iniziative pubblicitarie incompatibili con la tutela dell'autonomia professionale. Sono consentite invece, a titolo gratuito, analoghe prestazioni per iniziative pubblicitarie volte a fini sociali, umanitari, culturali, religiosi, artistici, sindacali o comunque prive di carattere speculativo.



### *MINORI E SOGGETTI DEBOLI*

Il giornalista rispetta i principi sanciti dalla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del bambino e le regole sottoscritte con la Carta di Treviso per la tutela della personalità del minore, sia come protagonista attivo sia come vittima di un reato. In particolare:

- a) non pubblica il nome o qualsiasi elemento che possa condurre all'identificazione dei minori coinvolti in casi di cronaca;
- b) evita possibili strumentalizzazioni da parte degli adulti portati a rappresentare e a far prevalere esclusivamente il proprio interesse;
- c) valuta, comunque, se la diffusione della notizia relativa al minore giovi effettivamente all'interesse del minore stesso.

Il giornalista tutela i diritti e la dignità delle persone disabili siano esse portatrici di handicap fisico o mentale, in analogia con quanto già sancito dalla Carta di Treviso per i minori.

Il giornalista tutela i diritti dei malati, evitando nella pubblicazione di notizie su argomenti medici un sensazionalismo che potrebbe far sorgere timori o speranze infondate. In particolare:

- a) non diffonde notizie sanitarie che non possano essere controllate con autorevoli fonti scientifiche;
- b) non cita il nome commerciale di farmaci e di prodotti in un contesto che possa favorire il consumo del prodotto;
- c) fornisce tempestivamente il nome commerciale dei prodotti farmaceutici ritirati o sospesi perché nocivi alla salute.

Il giornalista si impegna comunque ad usare il massimo rispetto nei confronti dei soggetti di cronaca che per ragioni sociali, economiche o culturali hanno minori strumenti di autotutela.

La violazione di queste regole integranti lo spirito dell'art. 2 della legge 3.2.1963, n. 69 comporta l'applicazione delle norme contenute nel Titolo III della citata legge.

## I diritti dei bambini e i Mass media: Linee guida per i giornalisti

*Linee guida adottate dalle organizzazioni di giornalisti di 70 paesi alla prima conferenza mondiale internazionale consultiva sul giornalismo e i diritti dei bambini tenuta a Recife, Brasile, il 2 maggio 1998.*

### **Premessa**

Un giornalismo consapevole, sensibile e professionale è l'elemento chiave in ogni strategia dei mass media per migliorare la qualità dell'informazione sui diritti umani e la società. La sfida quotidiana per i giornalisti e per le agenzie di informazione è particolarmente sentita nei servizi sui bambini e sui loro diritti.

Sebbene i diritti umani dei bambini sono stati definiti in diritto internazionale solo recentemente, la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo è stata così largamente ratificata che diventerà a breve la prima legge universale dell'umanità.

Per fare il loro lavoro di informare il pubblico efficacemente, i giornalisti devono essere consapevoli del bisogno di proteggere i bambini e di rafforzare i loro diritti senza danneggiare il diritto di libertà di espressione o di interferire col principio dell'indipendenza dei giornalisti. I giornalisti devono inoltre ricevere una formazione per raggiungere degli alti standard etici.

Le seguenti linee guida per i giornalisti sono state elaborate dalla Federazione internazionale dei giornalisti sulla base di un'ampia indagine sui codici di condotta e sugli standard che vengono applicati nel mondo.

L'obiettivo di questa bozza è di accrescere la consapevolezza dei mass media sui problemi dei diritti dei bambini e di stimolare il dibattito tra i professionisti dei media sul valore di un approccio comune che rafforzerà gli standard giornalistici e che contribuirà alla protezione e al miglioramento dei diritti dei bambini.

Bozza delle Linee guida e Principi per informare sulle questioni che riguardano i bambini

Tutti i giornalisti e professionisti dei media hanno il dovere di rispettare i più alti standard etici e professionali e devono promuovere la più ampia diffusione di informazione sulla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo all'interno degli organi di informazione e le sue implicazioni per l'esercizio di un giornalismo indipendente.

Le agenzie di informazione dovrebbero considerare la violazione dei diritti dei bambini e le questioni relative alla salvezza, la privacy, la sicurezza, l'educazione, la salute e il benessere sociale dei bambini e tutte le forme di sfruttamento come questioni importanti per l'indagine e il dibattito pubblico. I bambini hanno il diritto assoluto alla privacy, le uniche eccezioni sono quelle segnalate in queste linee guida.

L'attività giornalistica che riguarda la vita e il benessere dei bambini dovrebbe essere intrapresa valutando la situazione vulnerabile dei bambini.

I giornalisti e le agenzie di informazione devono lottare per mantenere i più alti standard etici di condotta nell'informare sugli eventi dei bambini e, in particolare, devono:

1. lottare per degli standard di eccellenza in termini di esattezza e sensibilità nell'informare sulle questioni relative ai bambini;
2. evitare la programmazione e la pubblicazione di immagini che contengono informazioni dannose ai bambini negli spazi ed orari a loro destinati;

3. evitare l'uso di stereotipi e di annunci sensazionalistici per promuovere materiale giornalistico riguardante i bambini;
4. prendere attentamente in considerazione le conseguenze della pubblicazione di materiale relativo ai bambini e tentare di minimizzare il danno;
5. vigilare contro l'esposizione visiva di bambini a meno che non sia manifestamente nel pubblico interesse;
6. concedere ai bambini, quando possibile, il diritto di accedere ai media per esprimere le loro opinioni senza nessun tipo di incitamento;
7. assicurare la verifica indipendente delle informazioni procurate dai bambini e prendere cura speciale per assicurare che la verifica venga fatta senza mettere in pericolo i bambini che hanno fornito tali informazioni;
8. evitare l'uso di immagini a sfondo sessuale dei bambini;
9. usare metodi affidabili, aperti e corretti per ottenere fotografie e, quando possibile, ottenerle con la consapevolezza e il consenso dei bambini o di un adulto responsabile, tutore o curatore;
10. verificare le credenziali di ogni organizzazione che sostiene di parlare per o in rappresentanza degli interessi dei bambini;
11. non effettuare pagamenti ai bambini per materiali giornalistici che riguardino la loro condizione e nemmeno ai genitori e ai loro tutori a meno che non sia manifestamente nell'interesse del bambino;

I giornalisti dovrebbero mettere sotto esame critico i rapporti presentati e le affermazioni fatte dai governi per l'implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo nei loro paesi.

I mass media non dovrebbero informare né considerare le condizioni dei bambini solo come eventi ma dovrebbero informare sul processo che porta al loro avvenimento.

*La dichiarazione è stata approvata alla Conferenza sui media e i diritti dei bambini a Recife ed è stata sottoposta al Comitato esecutivo della Federazione internazionale dei giornalisti per ulteriore esame.*

*La Federazione internazionale dei giornalisti è profondamente preoccupata per la creazione di siti web per pedofili e per il fatto che certi mass media pubblicano e trasmettono annunci economici che favoriscono la prostituzione minorile.*

*La Federazione internazionale dei giornalisti fa appello alle sue organizzazioni federate:*

- perché intervengano presso i proprietari dei media sulla questione della pubblicazione o trasmissione di questi annunci;
- fare una campagna, insieme alle autorità pubbliche, per l'eliminazione di questi siti web e annunci.

*(Traduzione dalla versione inglese a cura del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia)*

## Consiglio d'Europa

### **RACCOMANDAZIONE N. (97) 19 DEL COMITATO DEI MINISTRI AGLI STATI MEMBRI SULLA RAPPRESENTAZIONE DELLA VIOLENZA NEI MEDIA ELETTRONICI**

(Adottata dal Comitato dei Ministri il 30 ottobre 1997  
al 60° incontro dei Delegati dei Ministri)

*(traduzione non ufficiale)*

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'art. 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è quello di raggiungere un maggiore unità fra i suoi membri al fine di salvaguardare e realizzare gli ideali e i principi che sono loro comune retaggio;

Richiamandosi al suo impegno per il diritto fondamentale alla libertà di espressione tutelato dall'art. 10 della Convenzione per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e richiamandosi ai principi del libero flusso di informazioni e di idee e dell'indipendenza degli operatori dei media, principi espressi, in particolare, nella sua Dichiarazione sulla libertà di espressione e di informazione del 29 aprile 1982;

Tenendo presente la dimensione internazionale della rappresentazione gratuita della violenza e gli inerenti provvedimenti della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (1989);

Ricordando che alla 4° Conferenza ministeriale europea sulla politica dei mass media (Praga, 7 - 8 dicembre 1994), i Ministri responsabili per la politica dei media hanno presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa un Piano di azione contenente le strategie per la promozione dei media in una società democratica, nel quale era fatta richiesta al Comitato stesso "di preparare, in stretta consultazione con i professionisti dei media e degli enti per la regolamentazione, delle possibili linee-guida sulla rappresentazione della violenza nei media";

Ricordando che l'esercizio della libertà di espressione implica doveri e responsabilità, che i professionisti dei media devono tenere a mente, e che tale esercizio può essere legittimamente sottoposto a restrizioni al fine di mantenere l'equilibrio fra esso e il rispetto per gli altri diritti fondamentali, per le libertà e gli interessi tutelati dalla Convenzione europea sui diritti umani;

Con riferimento al complessivo aumento della rappresentazione della violenza nei media elettronici, cosa che rende tale fenomeno una questione di rilevanza sociale;

Ricordando che la violenza non può essere considerata un mezzo proprio per la risoluzione dei conflitti di nessun genere, inclusi i conflitti interpersonali;

Rilevando nondimeno che la violenza è parte della realtà quotidiana della società e che il diritto del pubblico ad essere informato implica anche il diritto ad essere informati sulle varie manifestazioni di violenza;

Rilevando che sono molteplici i modi in cui i media possono rappresentare la violenza, a seconda dei diversi contesti, andando dall'informazione al divertimento e che, specialmente nell'ultimo caso, la violenza qualche volta viene rappresentata come qualcosa di insignificante o viene glorificata al fine di attirare l'attenzione di una vasta audience;

Rilevando anche che, a prescindere dagli scopi invocati, la violenza viene qualche volta rappresentata nei media elettronici in maniera gratuita, in nessun modo giustificata dal contesto, raggiungendo inaccettabili livelli inumani e degradanti e, da un punto di vista quantitativo, un volume complessivo eccessivo;

Conscio del fatto che ciò può danneggiare lo sviluppo fisico, mentale e morale del pubblico, in modo particolare del pubblico giovane, causando, ad esempio, insensibilità nei confronti della sofferenza, sentimenti di insicurezza e sfiducia;

Rilevando che non tutte le persone responsabili nell'ambito dei vari media elettronici recepiscono l'aumentata rappresentazione della violenza come un problema;

Considerando che le ragioni economiche addotte da alcune persone responsabili dei media elettronici non possono giustificare la rappresentazione gratuita della violenza;

Convinto che i vari settori della società debbano assumersi le loro responsabilità rispetto alla rappresentazione della violenza nei media elettronici;

Convinto anche del fatto che tutti i professionisti che lavorano nell'ambito dei media elettronici debbano assumersi le proprie responsabilità e che siano nella giusta posizione per dare un indirizzo alla questione della rappresentazione gratuita della violenza; e ben accogliendo gli sforzi già fatti da alcuni professionisti e settori,

Raccomanda ai governi degli Stati membri di:

- a. condurre i professionisti che operano nel settore dei media elettronici, degli organismi regolatori di questo settore, delle autorità per l'educazione e del pubblico in generale, a prestare attenzione al complessivo quadro politico rappresentato dalle linee guida di seguito allegate,
- b. adottare misure concrete allo scopo di applicarle;
- c. garantire, tramite mezzi appropriati, che le linee guida siano conosciute dalle persone e dagli organismi interessati, e incoraggiare il dibattito in generale;
- d. mantenere l'effettiva applicazione di tali linee guida nell'ambito degli ordinamenti giuridici interni che siano sottoposti a revisione;

Incarica il Segretario Generale del Consiglio d'Europa di trasmettere questa raccomandazione ai governi di quegli Stati parti della Convenzione culturale europea che non sono membri del Consiglio d'Europa.

### **Campo d'azione**

Questa raccomandazione concerne la rappresentazione gratuita della violenza nei vari media elettronici a livello nazionale e transfrontaliero. La natura gratuita è da valutarsi sulla base dei parametri contenuti nell'appendice di questa raccomandazione.

### **Definizioni**

Ai fini di questa raccomandazione:

- a. per "rappresentazione gratuita della violenza" si intende la diffusione di messaggi, parole e immagini, al cui contenuto violento o rappresentazione sia data una preminenza non giustificata dal contesto;
- b. si intendono per "media elettronici" i servizi, i programmi radio-televisivi, i servizi quali i "video on demand", Internet, la televisione interattiva, ecc., e i prodotti quali i video

game, CD-ROM, ecc. con l'eccezione delle comunicazioni private che non siano accessibili al pubblico;

- c. per "coloro responsabili del contenuto" si intendono le persone fisiche o giuridiche responsabili per il contenuto dei messaggi, delle parole e delle immagini messe a disposizione del pubblico dai vari media elettronici.

## **Linee guida**

### **Linea guida n. 1 - Quadro generale**

L'articolo 10 della Convenzione europea sui diritti umani, così come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, deve costituire il quadro giuridico generale per dare un indirizzo ai problemi che riguardino la rappresentazione della violenza nei media elettronici.

La libertà di espressione implica anche, in linea di principio, il diritto di dare e ricevere informazioni e idee che costituiscano la rappresentazione della violenza. Comunque, certe forme gratuite di rappresentazione della violenza possono essere legalmente limitate, tenendo in considerazione i doveri e le responsabilità che l'esercizio della libertà di espressione implica, nel momento in cui tali restrizioni della libertà di espressione siano prescritte per legge e considerate necessarie in una società democratica.

Più specificatamente, le misure adottate per contrastare la rappresentazione gratuita della violenza nei media elettronici, possono legittimamente mirare a sostenere il rispetto per la dignità umana e a tutelare le categorie vulnerabili quali quelle dei bambini e degli adolescenti il cui sviluppo fisico, mentale, o morale può essere danneggiato dall'esposizione a tale rappresentazione.

### **Linea guida n. 2 - Responsabilità e mezzi di azione delle parti che non siano lo Stato**

#### *Coloro che sono responsabili per il contenuto*

Gli Stati membri dovrebbero riconoscere e tenere presente che sono principalmente coloro che sono responsabili per il contenuto i primi a doversi assumere le responsabilità e i doveri che l'esercizio della loro libertà di espressione implica, poiché essi hanno la responsabilità primaria per il contenuto dei messaggi, delle parole e delle immagini che diffondono. In particolare, coloro che operano nell'ambito dei media elettronici hanno certe responsabilità quando decidono di diffondere messaggi, parole e immagini che ritraggano la violenza, in considerazione degli effetti pericolosi sul pubblico, specialmente sui giovani, e anche sulla società nel suo insieme. Queste responsabilità sono state assunte dai professionisti dei media in diversi modi, a secondo del tipo di media elettronico, anche tramite:

- i. la garanzia, attraverso strumenti opportuni, che il pubblico sia reso sufficientemente consapevole in anticipo circa i messaggi, le parole e le immagini di contenuto violento messe a sua disposizione;
- ii. la creazione di codici di condotta per ogni settore che specifichino le concrete responsabilità della categoria di professionisti interessata;
- iii. l'adozione di linee guida interne, inclusi gli standard per la valutazione dei contenuti, nelle varie imprese di media elettronici;
- iv. l'instaurazione, sia al livello settoriale che all'interno di ogni impresa operante nel campo dei media elettronici, di appropriati meccanismi di controllo e consultazione al fine di monitorare l'applicazione degli standard di autoregolamentazione;

v. la presa in considerazione degli standard di autoregolamentazione in sede di contratto con altre categorie, quali quelle dei produttori audiovisivi, dei produttori di video games, delle agenzie di pubblicità, ecc.;

vi. regolari contratti e scambi di informazioni con gli enti nazionali competenti per la regolamentazione del settore, così come con organismi per l'autoregolamentazione, operanti in altri paesi;

#### *I vari ambiti sociali*

Gli Stati membri dovrebbero riconoscere e prendere in considerazione il fatto che i vari settori sociali hanno responsabilità nel loro ambito d'azione. Essi potrebbero assumere le proprie responsabilità in vari modi, anche rivolgendosi a coloro i quali siano responsabili per i contenuti, in particolare attraverso campagne per una maggiore consapevolezza; promuovendo e fornendo un'educazione sui media; promuovendo e intraprendendo ricerche circa la rappresentazione della violenza, ecc.

Per quanto concerne l'accesso e l'uso dei media elettronici da parte dei bambini e degli adolescenti a casa e a scuola, ed anche in considerazione della loro capacità di comprensione delle parole, delle immagini e dei messaggi violenti trasmessi da questi media, i genitori e gli insegnanti hanno una responsabilità speciale. Essi possono assumersi tale responsabilità in diversi modi, compresi:

i. lo sviluppo e la conservazione di un atteggiamento critico nei confronti della rappresentazione gratuita della violenza;

ii. l'uso dei media elettronici in modo selettivo e coscienzioso, così come la richiesta di prodotti e servizi di qualità;

iii. lo stimolo nei confronti dei bambini e degli adolescenti affinché sviluppino un atteggiamento critico, ad esempio attraverso l'educazione sui media all'interno della famiglia e della scuola;

iv. la presa in esame dei modi attraverso i quali si possa limitare l'accesso dei bambini e degli adolescenti alla violenza rappresentata nei media elettronici laddove questa nuoccia allo sviluppo fisico, mentale o morale.

### **Linea guida n. 3 - Responsabilità e strumenti di azione degli Stati membri**

Gli Stati membri hanno una responsabilità generale, fra l'altro, per il benessere della popolazione, per la tutela dei diritti umani e per sostenere il rispetto della dignità umana. Comunque, per quanto concerne la rappresentazione della violenza nei media elettronici, gli Stati membri hanno solo una responsabilità sussidiaria, poiché la responsabilità primaria è di coloro che sono responsabili per i contenuti.

#### *La politica nazionale nell'ambito dei media*

Gli Stati membri dovrebbero avere un approccio complessivo al problema che non sia limitato a coloro che sono responsabili per il contenuto, ma che sia indirizzato anche agli ambiti sociali e professionali coinvolti nel loro insieme. Tale approccio dovrebbe, dove opportuno, mirare a:

i. promuovere l'istituzione di enti indipendenti per la regolamentazione dei vari media elettronici. Tali organismi dovrebbero essere dotati di un'appropriata competenza e di mezzi per la regolamentazione a livello nazionale della rappresentazione della violenza;

- ii. consentire agli utenti dei media elettronici, sia che siano cittadini dello stesso Stato sia che siano stranieri, i quali criticano il contenuto violento di alcuni servizi e prodotti, di presentare reclamo all'ente per la regolamentazione o ad altro organismo nazionale competente;
- iii. includere fra le condizioni previste per la concessione di licenze agli enti radiofonici e televisivi alcuni obblighi, concernenti la rappresentazione della violenza, accompagnati da misure dissuasive di natura amministrativa, come il mancato rinnovo della licenza nel caso in cui tali obblighi non siano rispettati;
- iv. prevedere dei metodi che facilitino la condivisione delle responsabilità fra coloro che sono responsabili per i contenuti ed il pubblico (avvisi, "limiti di orario");
- v. incrementare la consapevolezza dei professionisti che lavorano nell'ambito dei media elettronici rispetto ai problemi legati alla rappresentazione gratuita della violenza e all'interesse del pubblico per tali problemi;
- vi. promuovere ricerche sulla rappresentazione della violenza nei media elettronici, in particolare sugli orientamenti dei vari media, e studi sugli effetti di tale rappresentazione sul pubblico.

#### *Cooperazione internazionale*

Oltre ai loro obblighi internazionali già esistenti e alle attività portate avanti nell'ambito della struttura del Consiglio d'Europa, gli Stati membri dovrebbero collaborare bilateralmente e multilateralmente così come nell'ambito della struttura delle competenti organizzazioni internazionali, in vista di sviluppare politiche di indirizzo rispetto ai problemi cui ci si riferisce, in particolare, rispetto alla dimensione internazionale della rappresentazione gratuita della violenza nei media elettronici.

Rispetto a ciò, gli Stati membri dovrebbero facilitare lo scambio di informazioni e la cooperazione fra i competenti enti per la regolamentazione, in particolare per quanto concerne la classificazione dei contenuti e la gestione di ogni reclamo presentato dall'estero.

#### *Provvedimenti di carattere legale*

Laddove coloro che siano responsabili per il contenuto si impegnino in rappresentazioni gratuite della violenza le quali volgarmente offendano la dignità umana o che, in considerazione della loro natura inumana e degradante, danneggino lo sviluppo fisico, mentale o morale del pubblico, in particolare dei giovani, gli Stati membri dovrebbero efficacemente applicare le inerenti sanzioni di carattere civilistico, penale o amministrativo.

Gli Stati membri che non siano ancora parte della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera (1989) sono invitati ad aderire a tale strumento. Tutti gli Stati parti alla Convenzione dovrebbero assicurarne l'efficace applicazione, in particolare per quanto concerne le disposizioni attinenti alla rappresentazione della violenza, e dovrebbero regolarmente verificarne l'efficacia. Gli Stati membri sono invitati anche a dare opportuno seguito alla Raccomandazione n. R (89) 7 del Comitato dei Ministri sui principi per la distribuzione di video che abbiano un contenuto violento, brutale o pornografico.

#### *Promozione di programmi, servizi e prodotti di qualità non violenta*

In particolare, nel quadro dei vari programmi nazionali ed europei di supporto per la produzione e la distribuzione di lavori audiovisivi, e in stretta collaborazione con gli organismi europei e gli ambiti professionali interessati, gli Stati membri dovrebbero



promuovere il principio della qualità non violenta dei programmi, dei servizi e dei prodotti che riflettono la diversità culturale e la ricchezza dei Paesi europei.

#### **Linea guida n. 4 - la responsabilità condivisa per l'educazione sui media elettronici**

Gli Stati dovrebbero considerare l'educazione sui media elettronici una responsabilità condivisa tra gli Stati stessi, coloro che sono responsabili per i contenuti e i vari settori sociali. Tale educazione rappresenta un mezzo particolarmente appropriato per aiutare il pubblico, specialmente i giovani, a sviluppare un atteggiamento critico nei confronti delle diverse forme di rappresentazione della violenza in questi media e per compiere scelte consapevoli.

#### **Appendice alla Raccomandazione n. R (97) 19**

*I parametri da prendere in considerazione al fine di determinare se la rappresentazione della violenza sia giustificata o ingiustificata*

Quando si esaminano specifici casi di rappresentazione della violenza nei media elettronici, possono esservi diversi punti di vista circa la determinazione del se tale rappresentazione sia giustificata o no. Tale varietà di approcci dipende in particolare dalle diverse responsabilità delle persone o delle istituzioni che procedono all'accertamento (enti radiofonici e televisivi, genitori, pubblicitari, organismi di autoregolamentazione, enti per la regolamentazione, corti, ecc.). Tale diversità si presenta anche nell'ambito dei parametri esposti di seguito. Senza la pretesa di essere esaustiva, questa tavola mette insieme un certo numero di elementi (ad esempio, il tipo di programma, - un documentario/un programma per bambini - la durata, la possibilità di avervi libero accesso o un accesso condizionato, ecc.) che dovrebbero essere tenuti a mente al fine di stabilire se, in un determinato caso, la rappresentazione della violenza nei media elettronici sia giustificata dal contesto. Così, la rappresentazione di immagini reali di un massacro potrebbe essere giustificata nel contesto di un programma di informazione televisiva ma non nell'ambito di un video game interattivo, ecc.

1. IL PUBBLICO E IL SUO ACCESSO AI MEDIA ELETTRONICI	2. TIPOLOGIA DEI PROGRAMMI	3. ATTI DI VIOLENZA RAPPRESENTATI
<p><b>Televisione</b></p> <p>accesso libero (non codificato)</p> <p>accesso a pagamento (codificato)</p> <p>accesso “professionale” (pay TV medica)</p> <p>televisione interattiva (ad esempio tramite l’uso di video games, CD Rom o Internet)</p> <p>fascia oraria dei programmi (fascia programmi per i bambini/prima serata/ fascia oraria successiva al limite orario stabilito)</p> <p><b>Altri</b></p> <p>Internet</p> <p>video</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- accesso libero</li> <li>- accesso condizionato (video a luci rosse)</li> </ul>	<p><b>Programmi televisivi</b></p> <p>Notiziari</p> <p>Attualità</p> <p>documentari, programmi scientifici</p> <p>spettacoli realistici</p> <p>intrattenimento leggero, musica e video clips</p> <p>giochi a quiz</p> <p>sport</p> <p>religione</p> <p>programmi per bambini</p> <p>fiction</p> <p>pubblicità e televendita</p> <p>“trailers”</p> <p><b>Programmi radio</b></p> <p>notiziari</p> <p>attualità</p> <p>programmi di intrattenimento leggeri</p> <p>sport</p> <p>religione</p> <p>pubblicità</p> <p><b>Altri</b></p>	<p>violenza fisica</p> <p>violenza sessuale</p> <p>violenza psicologica</p> <p>violenza verbale</p> <p>violenza implicita</p> <p>minacce</p> <p>l’atto in sé stesso violento (ad esempio: aggressione fisica)</p> <p>solo il risultato (es.: lesioni, o morte, danni materiali)</p> <p>atto e risultato</p>

	videocassette, “trailers”	
	video games	
	multimedia	

<b>4. CONTESTO NEL QUALE AVVIENE LA RAPPRESENTAZIONE DELLA VIOLENZA</b>	<b>5. SOTTO QUALE FORMA LA VIOLENZA VIENE RAPPRESENTATA</b>
informazione	realistica
educazione	naturalistica
incremento della consapevolezza (senso di carità)	edonistica
espressione artistica	estetica
divertimento	aggressiva
critica sociale, ironia, humour	cruda
incrementare l’ascolto/dare emozioni	immagine e commento/giudizio di valore
non intenzionale	positiva / negativa (atto violento dell’eroe o dell’anti-eroe)

## Consiglio d'Europa

### RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO (98/560/CE)

del 24 settembre 1998

**concernente lo sviluppo della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei attraverso la promozione di strutture nazionali volte a raggiungere un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 130,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo<sup>1</sup>,

visto il parere del Comitato economico e sociale<sup>2</sup>,

(1) considerando che la Commissione il 16 ottobre 1996 ha adottato il Libro verde «La tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione» e che il Consiglio lo ha accolto con favore nella sua sessione del 16 dicembre 1996;

(2) considerando che il Parlamento europeo<sup>3</sup>, il Comitato economico e sociale<sup>4</sup> e il Comitato delle regioni<sup>5</sup> hanno adottato pareri sul Libro verde;

(3) considerando che le conclusioni del processo di consultazione sono state presentate dalla Commissione al Consiglio nella sessione del 30 giugno 1997, ed hanno ricevuto da quest'ultimo un'accoglienza unanimemente positiva;

(4) considerando che il 16 ottobre 1996 la Commissione ha adottato la comunicazione relativa alle informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet; che il 17 febbraio 1997 il Consiglio e i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno adottato la risoluzione sulle informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet<sup>6</sup>; che il 24 aprile 1997 il Parlamento europeo ha adottato un parere sulla comunicazione della Commissione relativa alle informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet; che i suddetti lavori continuano in maniera complementare alla presente raccomandazione, in quanto trattano specificamente di tutte le forme di contenuto illegale e nocivo su Internet;

(5) considerando che la presente raccomandazione riguarda, in particolare, i problemi della tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione messi a disposizione del pubblico, indipendentemente dai modi di diffusione (quali radiodiffusione, servizi privati in linea o servizi su Internet);

(6) considerando che, per promuovere la competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e di informazione e il suo adeguamento allo sviluppo tecnologico e ai cambiamenti strutturali, l'informazione, la sensibilizzazione e l'istruzione degli utenti costituiscono strumenti di azione della massima importanza; che ciò costituisce anche una condizione per la piena

---

<sup>1</sup> Parere espresso il 13 maggio 1998 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

<sup>2</sup> GU C 214 del 10. 7. 1998, pag. 25.

<sup>3</sup> GU C 339 del 10. 11. 1997, pag. 420.

<sup>4</sup> GU C 287 del 22. 9. 1997, pag. 11.

<sup>5</sup> GU C 215 del 16. 7. 1997, pag. 37.

<sup>6</sup> GU C 70 del 6. 3. 1997, pag. 1.

partecipazione del cittadino europeo alla società dell'informazione; che è pertanto opportuno incoraggiare, in maniera complementare alle misure di tutela dei minori e di lotta contro i contenuti illegali lesivi della dignità umana, un uso lecito e responsabile dei servizi di informazione e di comunicazione attraverso l'esercizio, tra l'altro, delle misure di controllo parentale;

(7) considerando che la direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 1997, che modifica la direttiva 89/552/CEE del Consiglio relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive<sup>7</sup>, in particolare gli articoli 22, 22 bis e 22 ter, prevede un complesso di provvedimenti finalizzati alla tutela dei minori rispetto ai programmi di radiodiffusione televisiva allo scopo di assicurare la libera circolazione di questi ultimi;

(8) considerando che lo sviluppo dei servizi audiovisivi e d'informazione è di vitale importanza per l'Europa, tenuto conto del loro formidabile potenziale sia in materia di istruzione e di accesso all'informazione e alla cultura che di sviluppo economico e di creazione di posti di lavoro;

(9) considerando che la piena realizzazione di questo potenziale presuppone l'esistenza di un'industria efficiente e innovatrice nella Comunità; che spetta anzitutto alle imprese perseguire e migliorare la propria competitività, se necessario con il sostegno delle pubbliche autorità;

(10) considerando che la creazione del clima di fiducia necessario alla realizzazione del potenziale dei servizi audiovisivi e d'informazione mediante l'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo e alla piena competitività della suddetta industria è promossa dalla protezione di taluni importanti interessi generali, in particolare la tutela adeguata dei minori e della dignità umana;

(11) considerando che il miglioramento delle condizioni generali della competitività dell'industria europea dei servizi audiovisivi e d'informazione passa attraverso lo sviluppo di un ambiente propizio alla cooperazione fra le imprese del settore in materia di tutela dei minori e della dignità umana;

(12) considerando che l'esistenza di determinate condizioni tecnologiche consente un grado elevato di tutela dei suddetti importanti interessi generali, in particolare la tutela dei minori e della dignità umana e, di conseguenza, l'accettazione da parte dell'insieme degli utilizzatori di tali servizi;

(13) considerando che è quindi importante incoraggiare le imprese a sviluppare un quadro nazionale di autoregolamentazione attraverso una cooperazione fra di esse e le altre parti interessate; che l'autoregolamentazione potrebbe offrire alle imprese gli strumenti per adeguarsi rapidamente all'accelerazione del progresso tecnico e alla globalizzazione dei mercati;

(14) considerando che la tutela degli interessi generali deve essere perseguita nel quadro dei principi fondamentali di rispetto della vita privata e della libertà di espressione, sanciti in particolare dagli articoli 8 e 10 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e riconosciuti dall'articolo F, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea nonché, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia quali principi generali di diritto comunitario;

---

<sup>7</sup> GU L 202 del 30. 7. 1997, pag. 60.

(15) considerando che qualsiasi restrizione di tali diritti e libertà deve essere non discriminatoria, necessaria rispetto all'obiettivo perseguito e rigorosamente proporzionata alle limitazioni che impone;

(16) considerando che la natura globale delle reti di comunicazione rende necessario un approccio internazionale ai problemi di tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione; che, in questo contesto, lo sviluppo di un quadro indicativo comune a livello dell'Unione europea permette al tempo stesso di promuovere i valori europei e dare un contributo decisivo al dibattito internazionale;

(17) considerando che è fondamentale affrontare in modo distinto i problemi relativi ai contenuti illegali lesivi della dignità umana e quelli relativi ai contenuti legali ma comunque pregiudizievoli ai minori e al loro sviluppo fisico, mentale o morale; che queste due problematiche possono richiedere impostazioni e soluzioni diverse;

(18) considerando che le legislazioni nazionali degli Stati membri che stabiliscono i principi e le regole in materia di tutela dei minori e della dignità umana riflettono la diversità delle culture e delle sensibilità nazionali e locali; che in questo contesto occorre rivolgere particolare attenzione all'attuazione del principio di sussidiarietà;

(19) considerando che, a livello comunitario, vista la natura transnazionale delle reti di comunicazioni, l'efficacia dei provvedimenti nazionali risulterebbe rafforzata da un coordinamento tra le iniziative nazionali e tra gli organismi incaricati della loro realizzazione conformemente alle responsabilità e funzioni rispettive delle parti interessate, nonché, dallo sviluppo della cooperazione e dello scambio di buone pratiche nei settori pertinenti;

(20) considerando che lo sviluppo dell'autoregolamentazione degli operatori dovrebbe contribuire, a titolo complementare e nel rispetto dei quadri normativi pertinenti a livello nazionale e comunitario, alla rapida messa in opera di soluzioni concrete ai problemi di tutela dei minori e della dignità umana pur conservando la flessibilità necessaria per tener conto della rapida evoluzione dei servizi audiovisivi e di informazione;

(21) considerando che il contributo della Comunità, che è finalizzato ad integrare l'azione degli Stati membri in materia di tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione, dovrebbe fondarsi sul pieno ricorso agli strumenti esistenti;

(22) considerando che dovrebbe esservi uno stretto coordinamento delle diverse iniziative condotte parallelamente al seguito dato al Libro verde, in particolare i lavori effettuati nel quadro della comunicazione «Informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet», inclusa la risoluzione adottata dal Consiglio e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 17 febbraio 1997, la risoluzione del Parlamento europeo del 1997 e le due relazioni del gruppo di lavoro presentate al Consiglio il 28 novembre 1996 e il 27 giugno 1997, i lavori svolti in base all'articolo 22 ter della direttiva 89/552/CEE del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive<sup>8</sup>, nonché, i lavori in materia di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni;

(23) considerando che l'attuazione della presente raccomandazione avverrà in stretto coordinamento con quella di qualsiasi eventuale nuova misura derivante dai lavori sul seguito dato alla comunicazione «Informazioni di contenuto illegale e nocivo su Internet»,

---

<sup>8</sup> GU L 298 del 17. 10. 1989, pag. 23. Direttiva modificata dalla direttiva 97/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 202 del 30. 7. 1997, pag. 60).

I. RACCOMANDA agli Stati membri di favorire l'instaurarsi di un clima di fiducia che avvantaggi lo sviluppo dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione:

1. promuovendo, a integrazione del quadro normativo, la creazione su base volontaria di quadri nazionali per la tutela dei minori e della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione attraverso:

- l'incoraggiamento, secondo le tradizioni e prassi nazionali, della partecipazione di tutte le parti interessate (quali utenti, consumatori, imprese e autorità pubbliche) alla definizione, applicazione e valutazione di misure nazionali nei settori contemplati dalla presente raccomandazione;
- la creazione di un quadro nazionale di autoregolamentazione da parte di operatori di servizi in linea, tenendo conto dei principi indicativi e della metodologia descritti nell'allegato;
- una cooperazione a livello comunitario per lo sviluppo di metodologie di valutazione comparabili;

2. promuovendo, in maniera complementare ai quadri normativi nazionali e comunitari che disciplinano la radiodiffusione, la ricerca e la sperimentazione su base volontaria di nuovi strumenti di tutela dei minori e d'informazione dei telespettatori da parte degli organismi di radiodiffusione operanti nella propria giurisdizione;

3. prendendo iniziative efficaci, se pertinenti e possibili, per ridurre eventuali ostacoli allo sviluppo dell'industria dei servizi in linea e sostenendo nel contempo la lotta contro la circolazione di contenuti illegali lesivi della dignità umana attraverso:

- il trattamento dei reclami e la trasmissione delle informazioni necessarie sul presunto contenuto illegale alle autorità competenti a livello nazionale;
- la cooperazione transnazionale tra gli organi competenti in materia di reclami per rendere più efficaci le misure nazionali;

4. promuovendo, per incoraggiare la ripresa degli sviluppi tecnologici e in aggiunta e in linea con i provvedimenti di natura normativa e di altra natura esistenti che riguardano i servizi di radiodiffusione e in stretta collaborazione con le parti interessate:

- azioni volte ad educare i minori ad un uso responsabile dei servizi audiovisivi e d'informazione in linea, in particolare grazie ad una migliore sensibilizzazione di genitori, educatori e insegnanti, sul potenziale dei nuovi servizi e sugli strumenti di tutela adeguata dei minori;
- azioni volte a facilitare, se opportuno e necessario, l'identificazione e l'accesso a contenuti e servizi di qualità per i minori, anche fornendo gli strumenti per l'accesso a scuole e luoghi pubblici.

II. RACCOMANDA alle industrie e alle parti interessate:

1. di cooperare, secondo le tradizioni e prassi nazionali, con le autorità competenti per dotarsi di strutture rappresentative di tutte le parti interessate a livello nazionale al fine, in particolare, di facilitare la partecipazione ad attività di coordinamento a livello europeo ed internazionale nei settori contemplati dalla presente raccomandazione;

2. di collaborare all'elaborazione di codici di comportamento per la tutela dei minori e della dignità umana applicabili ai servizi in linea, per creare tra l'altro un ambiente favorevole allo sviluppo di nuovi servizi, tenendo conto dei principi e della metodologia descritti nell'allegato;

3. di sviluppare e sperimentare, su base volontaria, per quanto riguarda i servizi di radiodiffusione, nuovi strumenti di tutela dei minori e di informazione dei telespettatori per incoraggiare l'innovazione, migliorando nel contempo tale tutela;
4. di sviluppare misure positive a favore dei minori, comprese iniziative volte a facilitare un più ampio accesso dei minori ai servizi audiovisivi e d'informazione, evitando però quelli di contenuto potenzialmente nocivo;
5. di collaborare al controllo e alla valutazione periodica delle iniziative realizzate a livello nazionale in applicazione della presente raccomandazione.

### III. INVITA la Commissione:

1. ad agevolare, se del caso attraverso gli strumenti finanziari comunitari esistenti, la creazione di reti tra gli organismi incaricati della definizione e dell'attuazione dei quadri nazionali di autoregolamentazione e a facilitare gli scambi di esperienze e di buone pratiche, soprattutto in relazione a iniziative innovative, a livello comunitario, tra gli Stati membri e le parti interessate nei diversi settori cui si riferisce la presente raccomandazione;
2. ad incoraggiare la cooperazione nonché, lo scambio di esperienze e buone pratiche fra gli organi di autoregolamentazione e quelli competenti per i reclami, al fine di favorire l'instaurarsi di un clima di fiducia combattendo la diffusione di contenuti illegali che rechino pregiudizio alla dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione in linea;
3. a promuovere con gli Stati membri la cooperazione internazionale nei diversi settori cui si riferisce la presente raccomandazione, in particolare mediante lo scambio di esperienze e di buone pratiche tra gli operatori e le altre parti interessate della Comunità e i loro partner nelle altre regioni del mondo;
4. a sviluppare, in cooperazione con le autorità nazionali competenti, una metodologia di valutazione delle misure adottate in base alla presente raccomandazione, rivolgendo particolare attenzione al valore aggiunto apportato dal processo di cooperazione a livello comunitario e a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, due anni dopo l'adozione della presente raccomandazione, una relazione valutativa sulle sue ripercussioni.

Fatto a Bruxelles, addì 24 settembre 1998.

Per il Consiglio  
Il Presidente  
J. FARNLEITNER



**ORIENTAMENTI INDICATIVI  
PER LA MESSA IN OPERA, A LIVELLO NAZIONALE,  
DI UN QUADRO DI AUTOREGOLAMENTAZIONE  
PER LA TUTELA DEI MINORI E DELLA DIGNITA' UMANA  
NEI SERVIZI AUDIOVISIVI E D'INFORMAZIONE IN LINEA**

**Obiettivo**

I presenti orientamenti mirano a favorire l'instaurarsi di un clima di fiducia nell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione in linea garantendo una coerenza di base, a livello comunitario, nello sviluppo, da parte delle imprese e altre parti interessate, dei singoli quadri nazionali di autoregolamentazione per la tutela dei minori e della dignità umana. Questi orientamenti riguardano i servizi forniti a distanza, con mezzi elettronici. Essi non comprendono i servizi di radiodiffusione che rientrano nella direttiva 89/552/CEE del Consiglio o le trasmissioni radiofoniche. I contenuti interessati sono quelli messi a disposizione del pubblico piuttosto che quelli relativi alla corrispondenza privata.

Tale coerenza é finalizzata ad aumentare l'efficacia del processo di autoregolamentazione e a servire di base per la necessaria cooperazione transnazionale tra le parti interessate.

Tenuto conto del carattere volontario del processo di autoregolamentazione, destinato in primo luogo ad integrare la normativa in vigore e, nel rispetto della diversità degli approcci e delle sensibilità nei diversi Stati membri della Comunità, questi orientamenti indicativi riguardano quattro elementi chiave costitutivi del quadro nazionale di autoregolamentazione:

- la consultazione e la rappresentatività delle parti interessate,
- il codice (i codici) di comportamento,
- gli organismi nazionali che permettono la cooperazione a livello comunitario,
- la valutazione nazionale dei quadri di autoregolamentazione.

**1. CONSULTAZIONE E RAPPRESENTATIVITA' DELLE PARTI INTERESSATE**

L'obiettivo è di garantire che la definizione, l'applicazione e la valutazione di un quadro di autoregolamentazione a livello nazionale si basino sulla partecipazione piena e completa delle parti interessate, tra cui le autorità pubbliche, gli utenti, i consumatori e le imprese che sono direttamente o indirettamente coinvolti nell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione in linea. Dovrebbero essere chiaramente definite le rispettive responsabilità e funzioni delle parti interessate, sia pubbliche che private.

Nel quadro del processo volontario costituito dall'autoregolamentazione, l'accettazione e l'efficacia di un quadro di autoregolamentazione a livello nazionale dipendono dal livello di attiva collaborazione di tutte le parti interessate alla sua definizione, applicazione e valutazione.

Tutte le parti interessate dovrebbero anche contribuire ad azioni di più lungo termine, quali lo sviluppo di strumenti o di concetti comuni (per esempio in materia di etichettatura dei contenuti) o l'elaborazione di misure di accompagnamento (per esempio, in materia d'informazione, di sensibilizzazione e di istruzione).

## 2. CODICE (CODICI) DI COMPORTAMENTO

### 2.1. Considerazioni generali

L'obiettivo perseguito è l'elaborazione, all'interno del quadro nazionale di autoregolamentazione, di norme di base rigorosamente proporzionate agli obiettivi perseguiti; tali norme dovrebbero essere integrate in un codice (codici) di comportamento adottato (adottati) e messo (messi) in opera volontariamente dagli operatori interessati (vale a dire in prima istanza le imprese) e il cui contenuto riguardi almeno le materie definite al punto 2.2.

Nell'elaborazione di tali norme si dovrebbe tener conto soprattutto:

- della diversità dei servizi e delle funzioni assolte dalle diverse categorie di operatori (fornitori di rete, di accesso, di servizi, di contenuti ecc.) e delle loro rispettive competenze;
- la diversità dei tipi di ambiente e di applicazione tra i servizi in linea (reti aperte e chiuse, applicazione di livelli diversi di interattività).

In questa prospettiva, gli operatori possono essere indotti a dotarsi di uno o più codici di comportamento.

In considerazione di tale diversità, dovrebbe essere valutata l'adeguatezza delle norme elaborate sulla base:

- dei principi di libertà di espressione e di tutela della vita privata nonché, del principio della libera circolazione dei servizi;
- del principio di fattibilità tecnica ed economica rispetto all'obiettivo globale di sviluppo della società dell'informazione in Europa.

### 2.2. Contenuto del codice (dei codici) di comportamento

Il codice (i codici) di comportamento dovrebbe (dovrebbero) prevedere norme in materia di:

#### 2.2.1. Tutela dei minori

*Obiettivo:* educare i minori ad un uso responsabile dei servizi in linea ed evitare che accedano senza il consenso dei genitori o dei loro educatori a contenuti legalmente consentiti nocivi al loro sviluppo fisico, mentale o morale. Ciò dovrebbe riguardare, oltre a delle azioni coordinate per l'educazione e la sensibilizzazione dei minori, l'elaborazione di norme complementari nei seguenti settori.

##### a) Informazione agli utenti

*Obiettivo:* ai fini di un'utilizzazione responsabile delle reti, gli operatori dei servizi in linea dovrebbero informare gli utenti, ogni volta che ciò sia possibile, su qualsiasi rischio derivante dal contenuto di taluni servizi in linea e sugli adeguati strumenti di protezione esistenti.

I codici di comportamento dovrebbero prevedere ad esempio norme di base concernenti la natura delle informazioni da mettere a disposizione degli utenti nonché, i tempi e la forma della loro comunicazione. Occorrerebbe sfruttare al massimo tutti i momenti che si prestano alla comunicazione delle informazioni (acquisto di attrezzature tecniche, sottoscrizione di un contratto con l'utente, siti web, ecc.).

##### b) Presentazione dei contenuti legalmente consentiti nocivi ai minori

*Obiettivo:* i contenuti legalmente consentiti nocivi allo sviluppo fisico, mentale o morale dei minori dovrebbero essere presentati, ogni volta che ciò sia possibile, in modo da fornire agli utenti un minimo di informazioni sul loro carattere potenzialmente pregiudizievole per i minori.

Pertanto, i codici di comportamento dovrebbero prevedere ad esempio norme di base destinate agli operatori dei servizi in linea interessati, agli utenti e ai fornitori di contenuti; tali norme dovrebbero fissare a quali condizioni l'offerta e la diffusione dei contenuti nocivi ai minori dovrebbero essere subordinate, ogni volta che ciò sia realizzabile, all'uso di dispositivi di tutela tra cui in particolare:

- una pagina di avvertenza (warning page), un segnale sonoro o visivo,
- l'etichettatura descrittiva e/o la classificazione dei contenuti,
- sistemi di verifica dell'età degli utenti.

Al riguardo si dovrebbe dare la precedenza ai sistemi di protezione applicati al modo in cui vengono presentati i contenuti legali manifestamente nocivi ai minori, come per esempio la pornografia o la violenza.

#### c) Sostegno all'esercizio del controllo parentale

*Obiettivo:* i genitori, gli educatori e le altre persone che hanno la responsabilità dei minori dovrebbero, ogni volta che ciò sia possibile, avvalersi dell'assistenza di servizi o dispositivi facili da usare e sufficientemente flessibili, in modo che i minori di cui tali persone sono responsabili possano avere accesso a dei servizi, in maniera autonoma, senza compromettere le loro scelte educative.

I codici di comportamento dovrebbero prevedere ad esempio delle norme di base relative alle condizioni a cui sono forniti agli utenti, ogni volta che ciò sia possibile, dispositivi o servizi aggiuntivi di assistenza all'esercizio del controllo parentale e in particolare:

- software di filtraggio installati e attivati dall'utente,
- opzioni di filtraggio attivate a richiesta dell'utente finale dagli operatori del servizio ad un livello più elevato (per esempio, offrendo un accesso limitato a siti preventivamente identificati o un accesso globale ai servizi).

#### d) Gestione dei reclami («hotlines»)

*Obiettivo:* promuovere una efficace gestione dei reclami concernenti contenuti che non rispettano le norme in materia di tutela dei minori e/o violano il codice di comportamento.

I codici di comportamento dovrebbero prevedere ad esempio norme di base concernenti la gestione dei reclami e incoraggiare gli operatori a fornire gli strumenti e la struttura di gestione necessari per un facile invio e una buona ricezione dei reclami (telefono, e-mail, fax) e a introdurre procedure per il trattamento dei reclami (informazione dei fornitori di contenuti, scambi di informazioni tra gli operatori, risposte ai reclami, ecc.).

### 2.2.2. Tutela della dignità umana

*Obiettivo:* sostenere provvedimenti efficaci nella lotta contro contenuti illegali lesivi della dignità umana.

#### a) Informazione agli utenti

*Obiettivo:* gli utenti dovrebbero, ogni volta che ciò sia possibile, essere chiaramente informati sui rischi insiti nell'uso dei servizi in linea nella loro qualità di fornitori di contenuti, e ciò al fine di incoraggiare un uso legittimo e responsabile delle reti.

I codici di comportamento dovrebbero prevedere ad esempio norme di base concernenti la natura delle informazioni da mettere a disposizione degli utenti, nonché, i tempi e la forma della loro comunicazione.

b) Gestione dei reclami («hotlines»)

*Obiettivo:* promuovere un'efficace gestione dei reclami concernenti i contenuti illegali lesivi della dignità umana che circolano sui servizi audiovisivi e in linea, secondo le rispettive responsabilità e funzioni delle parti interessate, in modo da ridurre tali contenuti e l'uso distorto delle reti.

I codici di comportamento dovrebbero prevedere ad esempio norme di base concernenti la gestione dei reclami e incoraggiare gli operatori a fornire gli strumenti e la struttura di gestione necessari per un facile invio e una buona ricezione dei reclami (telefono, e-mail, fax) e a introdurre procedure per il trattamento dei reclami (informazione dei fornitori di contenuti, scambi di informazioni tra gli operatori, risposte ai reclami, ecc.).

c) Cooperazione degli operatori con le autorità giudiziarie e di polizia

*Obiettivo:* garantire negli Stati membri, secondo le responsabilità e le funzioni delle parti interessate, una cooperazione efficace tra gli operatori e le autorità giudiziarie e di polizia in materia di lotta contro la produzione e la circolazione di contenuti illegali lesivi della dignità umana nei servizi audiovisivi e d'informazione in linea.

I codici di comportamento dovrebbero prevedere ad esempio norme di base concernenti le procedure di cooperazione tra gli operatori e le autorità pubbliche competenti, nel rispetto del principio di proporzionalità e del principio della libertà d'espressione nonché, delle pertinenti disposizioni di diritto interno.

2.2.2. *Violazioni dei codici di comportamento*

*Obiettivo:* promuovere la credibilità del (dei) codice (codici) di comportamento, tenendo conto del suo (loro) carattere volontario, prevedendo misure dissuasive proporzionate alla natura delle violazioni. Dovrebbero altresì essere previste, se del caso, procedure di ricorso e di mediazione.

Le norme pertinenti in materia dovrebbero essere integrate ai codici di comportamento.

### 3. ORGANISMI NAZIONALI CHE FACILITANO LA COOPERAZIONE A LIVELLO COMUNITARIO

*Obiettivo:* agevolare la cooperazione a livello comunitario (scambi di esperienze e di buone pratiche e attività in comune) mediante il collegamento in rete delle opportune strutture all'interno degli Stati membri, in armonia con le loro funzioni e responsabilità nazionali. Tali strutture potrebbero permettere anche di ampliare il quadro di cooperazione a livello internazionale.

La cooperazione a livello europeo si fonda sugli elementi seguenti:

- la cooperazione tra le parti interessate:

tutte le parti che partecipano all'elaborazione del quadro nazionale di autoregolamentazione sono invitate ad istituire un organismo rappresentativo a livello nazionale al fine di agevolare gli scambi di esperienze e di buone pratiche nonché, il proseguimento di attività comuni a livello comunitario e internazionale;

- la cooperazione tra organi nazionali competenti per i reclami:

al fine di facilitare e sviluppare la cooperazione a livello europeo e internazionale, le parti coinvolte in un efficace sistema di gestione centralizzata dei reclami sono invitate a istituire un punto di contatto a livello nazionale per rafforzare la cooperazione nella lotta contro i contenuti illegali, agevolare lo scambio d'informazioni e di buone pratiche e migliorare l'uso legittimo e responsabile delle reti.

#### 4. VALUTAZIONE DEI QUADRI DI AUTOREGOLAMENTAZIONE

L'obiettivo è di prevedere per il quadro di autoregolamentazione degli strumenti di valutazione periodica a livello nazionale che ne verifichino l'efficacia per quanto riguarda la tutela degli interessi generali in questione, l'adeguatezza agli obiettivi e la capacità di adattamento graduale all'evoluzione del mercato, della tecnologia e dei tipi di utilizzazione.

Le parti interessate sono invitate a dotarsi di un sistema di valutazione a livello nazionale che consenta loro di seguire l'evoluzione della messa in opera del quadro di autoregolamentazione. Ciò dovrebbe presupporre un appropriato livello di cooperazione europea, tra l'altro per quanto attiene all'elaborazione di metodologie di valutazione comparabili.

## Codice dell'Autodisciplina Pubblicitaria

*26a edizione in vigore dal 1 ottobre 1997*

### *Norme preliminari e generali*

Titolo I Regole di comportamento

**Titolo II Norme particolari**

A) Sistemi di vendita

**B) Settori merceologici**

Titolo III *Organi e loro competenza*

Titolo IV **Norme procedurali e sanzioni**

Titolo V *Tutela delle creazioni pubblicitarie*

Titolo VI **Pubblicità sociale**

### Norme preliminari e generali

#### **a) Finalità del Codice**

Il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria ha lo scopo di assicurare che la pubblicità, nello svolgimento del suo ruolo particolarmente utile nel processo economico, venga realizzata come servizio per il pubblico, con speciale riguardo alla sua influenza sul consumatore.

Il Codice definisce le attività in contrasto con le finalità suddette, ancorché conformi alle vigenti disposizioni legislative; l'insieme delle sue regole, esprimendo il costume cui deve uniformarsi l'attività pubblicitaria, costituisce la base normativa per l'autodisciplina pubblicitaria.

#### **b) Soggetti vincolati**

Il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria è vincolante per utenti, agenzie, consulenti di pubblicità, gestori di veicoli pubblicitari di ogni tipo e per tutti coloro che lo abbiano accettato direttamente o tramite la propria associazione, ovvero mediante la sottoscrizione di un contratto di pubblicità di cui al punto d).

#### **c) Obblighi degli enti firmatari**

Gli enti firmatari si impegnano ad osservare ed a far accettare dai loro associati le norme del Codice stesso, a dare opportuna diffusione alle decisioni dell'organo giudicante, nonché ad adottare adeguati provvedimenti nei confronti dei soci che non si attengano al giudizio dell'organo stesso o siano recidivi.

#### **d) Clausola di accettazione**

Per meglio assicurare l'osservanza delle decisioni dell'organo giudicante, gli organismi aderenti si impegnano a far sì che ciascun soggetto ad essi associato inserisca nei propri contratti una speciale clausola di accettazione del Codice e delle decisioni assunte dal Giurì, anche in ordine alla loro pubblicazione, nonché delle ingiunzioni del Comitato di Controllo divenute definitive.

#### **e) Definizioni**

Agli effetti del Codice il termine "pubblicità" comprende ogni comunicazione, anche istituzionale, diretta a promuovere la vendita di beni o servizi quali che siano i mezzi utilizzati, nonché le forme di comunicazione disciplinate dal titolo VI.

Il termine "prodotto" comprende qualsiasi oggetto della comunicazione pubblicitaria e si intende perciò esteso anche al servizio, metodo, trattamento e simili.

Il termine "messaggio" comprende qualsiasi forma di presentazione al pubblico del prodotto e si intende perciò esteso anche all'imballaggio, alla confezione e simili.

Il termine "consumatore" comprende ogni persona cui è indirizzato il messaggio pubblicitario o che sia suscettibile di riceverlo.

Agli effetti del Codice di Autodisciplina non costituisce pubblicità la distribuzione a scopo didattico di materiale pubblicitario quando sia richiesto dagli Istituti scolastici pubblici o privati e l'uso avvenga sotto il controllo del personale docente.

## *Titolo I      Regole di comportamento*

### **Art. 1 - Lealtà pubblicitaria**

La pubblicità deve essere onesta, veritiera e corretta. Essa deve evitare tutto ciò che possa screditarla.

### **Art. 2 - Pubblicità ingannevole**

La pubblicità deve evitare ogni dichiarazione o rappresentazione che sia tale da indurre in errore i consumatori, anche per mezzo di omissioni, ambiguità o esagerazioni non palesemente iperboliche, specie per quanto riguarda le caratteristiche e gli effetti del prodotto, il prezzo, la gratuità, le condizioni di vendita, la diffusione, l'identità delle persone rappresentate, i premi o riconoscimenti.

### **Art. 3 - Terminologia, citazioni, prove tecniche e scientifiche, dati statistici**

Terminologia, citazioni e menzioni di prove tecniche e scientifiche devono essere usate in modo appropriato.

Prove tecniche e scientifiche e dati statistici con limitata validità non devono essere presentati in modo da apparire come illimitatamente validi.

### **Art. 4 - Testimonianze**

Le testimonianze devono essere autentiche, responsabili e controllabili.

### **Art. 5 - Garanzie**

Le garanzie obbligatorie non possono essere pubblicizzate con modalità tali da fare ritenere che il loro contenuto sia maggiore o diverso.

Qualora vengano pubblicizzate garanzie maggiori o diverse rispetto a quelle obbligatorie, la pubblicità deve precisare il contenuto e le modalità della garanzia offerta, oppure riportarne una sintetica ma significativa indicazione insieme al contestuale rinvio a fonti di informazione scritta disponibili presso il punto vendita o unite al prodotto.

### **Art. 6 - Dimostrazione della verità dei messaggi**

Chiunque si vale della pubblicità deve essere in grado di dimostrare, a richiesta del Giurì o del Comitato di controllo, la veridicità dei dati, delle descrizioni, affermazioni, illustrazioni e la consistenza delle testimonianze usate.

### **Art. 7 - Identificazione della pubblicità**

La pubblicità deve essere sempre riconoscibile come tale. Nei mezzi in cui, oltre la pubblicità, vengono comunicati al pubblico informazioni e contenuti di altro genere, la pubblicità inserita deve essere nettamente distinta per mezzo di idonei accorgimenti.

### **Art. 8 - Superstizione, credulità, paura**

La pubblicità deve evitare ogni forma di sfruttamento della superstizione, della credulità e, salvo ragioni giustificate, della paura.

### **Art. 9 - Violenza, volgarità, indecenza**

La pubblicità non deve contenere affermazioni o rappresentazioni di violenza fisica o morale o tali che, secondo il gusto e la sensibilità dei consumatori, debbano ritenersi indecenti, volgari o ripugnanti.

### **Art. 10 - Convinzioni morali, civili, religiose e dignità della persona**

La pubblicità non deve offendere le convinzioni morali, civili e religiose dei cittadini. La pubblicità deve rispettare la dignità della persona umana in tutte le sue forme ed espressioni.

### **Art. 11 - Bambini e adolescenti**

Una cura particolare deve essere posta nei messaggi che si rivolgono ai bambini e agli adolescenti o che possono essere da loro ricevuti. Questi messaggi non devono contenere nulla che possa danneggiarli psichicamente, moralmente o fisicamente e non devono inoltre abusare della loro naturale credulità o mancanza di esperienza, o del loro senso di lealtà.

In particolare questa pubblicità non deve indurre a:

- violare norme di comportamento sociale generalmente accettate;
- compiere azioni o esporsi a situazioni pericolose;
- ritenere che il mancato possesso del prodotto pubblicizzato significhi inferiorità, oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori;
- sollecitare altre persone all'acquisto del prodotto pubblicizzato.

L'impiego di bambini e adolescenti in messaggi pubblicitari deve evitare ogni abuso dei naturali sentimenti degli adulti per i più giovani.

### **Art. 12 - Salute, sicurezza e ambiente**

La pubblicità di prodotti suscettibili di presentare pericoli, in particolare per la salute, la sicurezza e l'ambiente, specie quando detti pericoli non sono facilmente riconoscibili, deve indicarli con chiarezza.

Comunque la pubblicità non deve contenere descrizioni o rappresentazioni tali da indurre i destinatari a trascurare le normali regole di prudenza o a diminuire il senso di vigilanza e di responsabilità verso i pericoli.

### **Art. 13 - Imitazione, confusione e sfruttamento**

Deve essere evitata qualsiasi imitazione pubblicitaria servile anche se relativa a prodotti non concorrenti, specie se idonea a creare confusione con altra pubblicità.

Deve essere inoltre evitato qualsiasi sfruttamento del nome, del marchio e della notorietà altrui se inteso a trarre per se un ingiustificato profitto.

### **Art. 14 - Denigrazione**

E' vietata ogni denigrazione delle attività, imprese o prodotti altrui, anche se non nominati.

### **Art. 15 - Comparazione**

E' consentita la comparazione indiretta quando sia utile ad illustrare sotto l'aspetto tecnico ed economico caratteristiche e vantaggi oggettivamente rilevanti e verificabili dei beni e dei servizi pubblicizzati.

### **Art. 16 - Variabilità**

Un messaggio accettabile per un determinato mezzo o per un determinato prodotto non necessariamente è accettabile per altri, in considerazione delle differenti caratteristiche dei vari mezzi pubblicitari e dei vari prodotti.

Nei casi di cui ai successivi articoli 17, 18, 21, 27, 28 e 46 sono consentiti messaggi che non contengano tutte le informazioni ivi previste, quando i messaggi stessi si limitino a enunciazioni generiche.

La conformità di un annuncio pubblicitario alle norme del Codice non esclude la possibilità, per i mezzi, di rifiutare, in base alla loro autonomia contrattuale, la pubblicità difforme da più rigorosi criteri da loro eventualmente stabiliti.

## **Titolo II      Norme particolari**

### **A) Sistemi di vendita**

#### **Art. 17 - Vendite a credito**



La pubblicità relativa a vendite a credito deve precisare chiaramente l'entità del versamento iniziale e delle rate successive, il tasso di interesse e gli oneri accessori nonché il prezzo totale del prodotto. Essa deve particolarmente precisare le condizioni di riservato dominio e simili, nonché quelle della locazione o del noleggio con patto di riscatto.

#### **Art. 18 - Vendite a distanza**

La pubblicità relativa a vendite a distanza deve descrivere chiaramente i prodotti offerti in vendita, i prezzi e le condizioni di pagamento, le condizioni di fornitura nonché quelle di annullamento della vendita, qualora siano previste.

Essa deve inoltre indicare identità, sede e indirizzo della ditta inserzionista.

#### **Art. 19 - Forniture non richieste**

E' vietata la pubblicità relativa a forniture non richieste, che mirino a obbligare il ricevente al pagamento qualora questi non rifiuti i prodotti fornitigli o non li rinvii al fornitore.

#### **Art. 20 - Vendite speciali**

La pubblicità delle vendite speciali, e in particolare quella relativa alle vendite promozionali, deve indicare chiaramente in che cosa consiste la favorevole occasione d'acquisto, nonché la scadenza dell'offerta. Quest'ultima indicazione non è richiesta sulla confezione.

#### **Art. 21 - Manifestazioni a premio**

La pubblicità relativa alle manifestazioni a premio, realizzate attraverso concorsi od operazioni a premio, deve mettere il pubblico in grado di conoscere chiaramente e agevolmente le condizioni di partecipazione, i termini di scadenza e i premi, nonché - nei concorsi - il loro numero, le modalità di assegnazione e i mezzi con cui verranno resi noti i risultati.

### **B) Settori merceologici**

#### **Art. 22 - Bevande alcoliche**

La pubblicità delle bevande alcoliche non deve contrastare con l'esigenza di favorire l'affermazione di modelli di consumo ispirati a misura, correttezza e responsabilità.

In particolare essa deve evitare di:

- incoraggiare un uso eccessivo e incontrollato, e quindi dannoso, delle bevande alcoliche;
- rappresentare situazioni di attaccamento morboso al prodotto e, in generale, di dipendenza dall'alcool;
- rivolgersi o fare riferimento, anche indiretto, ai minori;
- associare l'uso di bevande alcoliche con la guida di veicoli;
- indurre il pubblico a ritenere che l'uso delle bevande alcoliche contribuisca alla lucidità mentale e all'efficienza fisica e che il mancato uso del prodotto comporti una condizione di inferiorità fisica, psicologica e sociale;
- indurre il pubblico a trascurare le differenti modalità di consumo che è necessario considerare in relazione alle caratteristiche dei singoli prodotti e alle condizioni personali del consumatore;
- usare l'indicazione del grado alcolico di una bevanda come tema principale dell'annuncio.

#### **Art. 23 - Prodotti cosmetici e per l'igiene personale**

La pubblicità relativa ai prodotti cosmetici e per l'igiene personale non deve indurre a ritenere che essi abbiano caratteristiche, proprietà e funzioni diverse da quella di essere applicati sulle superfici del corpo umano, sui denti e sulle mucose della bocca, allo scopo esclusivo o prevalente di pulirli, deodorarli, profumarli, correggerne l'aspetto estetico, ovvero proteggerli per mantenerli in buono stato.

Tale pubblicità, quindi, pur potendo presentare detti prodotti come aventi caratteristiche sussidiarie per la prevenzione di particolari situazioni patologiche, purché a tale scopo abbiano formule e ingredienti specifici, non deve indurre il consumatore a confondere i

prodotti cosmetici o per l'igiene personale con i medicinali, con i presidi medico-chirurgici e coi trattamenti curativi.

#### **Art. 23 bis - Integratori alimentari e prodotti dietetici**

La pubblicità relativa agli integratori alimentari e ai prodotti dietetici non deve vantare proprietà non conformi alle particolari caratteristiche dei prodotti, ovvero proprietà che non siano realmente possedute dai prodotti stessi.

Inoltre detta pubblicità deve essere realizzata in modo da non indurre i consumatori in errori nutrizionali e deve evitare richiami a raccomandazioni o attestazioni di tipo medico.

Queste regole si applicano anche agli alimenti dietetici per la prima infanzia, a quelli che sostituiscono in tutto o in parte l'allattamento materno e a quelli che servono per lo svezzamento o per l'integrazione alimentare dei bambini.

#### **Art. 24 - Trattamenti fisici ed estetici**

La pubblicità relativa ai trattamenti fisici ed estetici della persona non deve indurre a ritenere che tali trattamenti abbiano funzioni terapeutiche o restitutive, ovvero abbiano la capacità di produrre risultati radicali, e deve evitare richiami a raccomandazioni o attestazioni di tipo medico

#### **Art. 25 - Prodotti medicinali e trattamenti curativi**

La pubblicità relativa a medicinali e trattamenti curativi deve tener conto della particolare importanza della materia ed essere realizzata col massimo senso di responsabilità nonché in conformità alla scheda tecnica riassuntiva delle caratteristiche del prodotto.

Tale pubblicità deve richiamare l'attenzione del consumatore sulla necessità di opportune cautele nell'uso dei prodotti invitando in maniera chiara ed esplicita a leggere le avvertenze della confezione e non inducendo a un uso scorretto dei prodotti medesimi.

In particolare, la pubblicità al consumatore relativa alle specialità medicinali da banco deve comprendere la denominazione del medicinale e quella comune del principio attivo; quest'ultima non è obbligatoria se il medicinale è costituito da più principi attivi, o se la pubblicità ha il solo scopo di rammentare genericamente la denominazione del prodotto.

Inoltre la pubblicità relativa alle specialità medicinali da banco o ai trattamenti curativi non deve:

- indurre a ritenere che l'efficacia del medicinale sia priva di effetti secondari, o che la sua sicurezza o la sua efficacia sia dovuta al fatto che si tratta di una sostanza naturale;
- attribuire al medicinale o al trattamento una efficacia pari o superiore a quella di altri;
- far apparire superflua la consultazione del medico o l'intervento chirurgico o indurre a una errata autodiagnosi;
- rivolgersi esclusivamente o prevalentemente ai bambini o indurre i minori a utilizzare il prodotto senza adeguata sorveglianza;
- avvalersi di raccomandazioni di scienziati, di operatori sanitari o di persone largamente note al pubblico, o del fatto che è stata autorizzata l'immissione in commercio del medicinale, né far riferimento a certificati di guarigione in modo improprio o ingannevole;
- assimilare il medicinale ad un prodotto alimentare, cosmetico o ad un altro prodotto di consumo;
- indurre a ritenere che il medicinale o il trattamento curativo possano migliorare il normale stato di buona salute, così come la loro mancanza possa avere effetti pregiudizievoli; a meno che si tratti di una campagna di vaccinazione;
- avvalersi in modo improprio, ingannevole o impressionante di rappresentazioni delle alterazioni del corpo umano dovute a malattie o lesioni, o dell'azione del medicinale.

#### **Art. 26 - Corsi di istruzione e metodi di studio o insegnamento**

La pubblicità relativa a corsi di istruzione e metodi di studio o di insegnamento non deve contenere alcuna promessa di lavoro né esagerare le possibilità di impiego o di remunerazione che si offrono a coloro che seguono i corsi stessi o adottano i metodi proposti e neppure offrire titoli e qualifiche non riconosciuti o comunque non ottenibili con questi mezzi.

#### **Art. 27 - Operazioni finanziarie e immobiliari**

La pubblicità diretta a sollecitare o promuovere operazioni finanziarie e in particolare operazioni di risparmio e di investimento in beni mobili o immobili deve fornire chiare ed esaurienti informazioni onde non indurre in errore circa il soggetto proponente, la natura della proposta, la quantità e le caratteristiche dei beni o servizi offerti, le condizioni dell'operazione, nonché i rischi connessi, onde consentire ai destinatari del messaggio, anche se privi di specifica preparazione, di assumere consapevoli scelte di impiego delle loro risorse.

Essa in particolare:

- a) deve evitare, nell'indicare i tassi annui di interesse, di utilizzare termini quali "rendita" e "resa" nel senso di sommatoria fra reddito di capitali e incremento del valore patrimoniale;
- b) non deve incitare ad assumere impegni e a versare anticipi senza offrire idonee garanzie;
- c) non deve proiettare nel futuro i risultati del passato né pubblicizzare i rendimenti ottenuti calcolandoli su periodi che non siano sufficientemente rappresentativi in relazione alla particolare natura dell'investimento e alle oscillazioni dei risultati.

La pubblicità per le operazioni immobiliari deve essere espressa in forme atte a evitare l'ingannevolezza derivante dal far passare investimenti mobiliari per immobiliari o dal privilegiare l'aspetto economico immobiliare senza fornire adeguate indicazioni sulla reale natura mobiliare dell'investimento.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla pubblicità relativa attività bancaria e a quella assicurativa, quest'ultima quando sia necessario metterne in evidenza l'aspetto di investimento.

#### **Art. 28 - Viaggi organizzati**

La pubblicità relativa ai viaggi organizzati, sotto qualsiasi forma, deve fornire informazioni complete ed accurate, con particolare riguardo al trattamento ed alle prestazioni incluse nel prezzo minimo di partecipazione. L'annuncio deve mettere in evidenza un invito a considerare con attenzione le condizioni di partecipazione, di pagamento e di recesso, contenute nella documentazione informativa o nel modulo di adesione.

#### **Art. 28 bis - Giocattoli, giochi e prodotti educativi per bambini**

La pubblicità relativa a giocattoli, giochi e prodotti educativi per bambini non deve indurre in errore:

- sulla natura e sulle prestazioni e dimensioni del prodotto pubblicizzato;
- sul grado di abilità necessario per utilizzare il prodotto;
- sull'entità della spesa, specie quando il funzionamento del prodotto comporti l'acquisto di prodotti complementari.

In ogni caso, questa pubblicità non deve minimizzare il prezzo del prodotto o far credere che il suo acquisto sia normalmente compatibile con qualsiasi bilancio familiare.

### **Titolo III    Organi e loro competenza**

#### **Art. 29 - Composizione del Giurì**

Il Giurì è composto da un numero di membri compreso fra nove e quindici, nominati dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria e scelti fra esperti di diritto, di problemi dei consumatori, di comunicazione.

I membri del Giurì durano in carica due anni e sono riconfermabili.

L'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria nomina tra i membri del Giurì il Presidente e i due Vicepresidenti che svolgono le funzioni del Presidente in assenza di questi.

I membri del Giurì non possono essere scelti fra esperti che esercitano la loro attività professionale in materia di autodisciplina pubblicitaria.

### **Art. 30 - Composizione del Comitato di Controllo**

Il Comitato di Controllo è composto da dieci a quindici membri nominati dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria e scelti tra esperti di problemi dei consumatori, di tecnica pubblicitaria, di mezzi di comunicazione e di materie giuridiche.

I membri del Comitato di Controllo durano in carica due anni e sono riconfermabili.

I membri del Comitato non possono essere scelti tra esperti che esercitano la loro attività professionale in materia di autodisciplina pubblicitaria.

L'Istituto nomina tra i membri del Comitato il presidente e i vicepresidenti.

Il Comitato può operare articolato in sezioni di almeno tre membri ciascuna, presiedute dal presidente o da un vicepresidente.

### **Art. 31 - Principi per il giudizio**

I membri del Giurì e del Comitato di Controllo svolgono le loro funzioni secondo il proprio libero convincimento e non in rappresentanza di interessi di categoria. Nell'adempimento dei loro compiti i membri del Giurì e del Comitato di Controllo sono tenuti ad osservare il massimo riserbo.

### **Art. 32 - Funzioni del Giurì e del Comitato di Controllo**

Il Giurì esamina la pubblicità che gli viene sottoposta e si pronuncia su di essa secondo il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria.

Nelle vertenze nelle quali non sia coinvolto l'interesse del consumatore, il Giurì, su concorde richiesta delle parti, può costituirsi in collegio arbitrale irrituale decidendo con un lodo. Il Presidente del Giurì stabilisce la relativa procedura caso per caso.

Il Comitato di controllo:

- sottopone in via autonoma al Giurì, anche in seguito a segnalazioni pervenute, i messaggi a suo parere non conformi alle norme del Codice che tutelano l'interesse del consumatore o la pubblicità;
- esprime pareri consultivi su richiesta del Presidente del Giurì;
- può invitare in via preventiva a modificare la pubblicità che appaia non conforme alle norme del Codice;
- può emettere ingiunzione di desistenza ai sensi del art. 39;
- su richiesta della parte interessata, esprime in via preventiva il proprio parere circa la conformità alle norme del Codice che tutelano l'interesse del consumatore, della pubblicità sottopostagli in forma definitiva ma non ancora diffusa. Il parere viene espresso sotto riserva della validità e completezza dei dati e delle informazioni fornite dalla parte richiedente. A questa condizione l'approvazione impegna il Comitato di controllo a non agire d'ufficio contro la pubblicità approvata. Le parti nei cui confronti è stato espresso il parere preventivo devono astenersi da ogni utilizzazione del parere medesimo per fini di pubblicità.

In qualsiasi momento il Giurì e il Comitato di controllo possono richiedere che chi si vale della pubblicità fornisca documentazioni idonee a consentire l'accertamento della veridicità dei dati, delle descrizioni, affermazioni, illustrazioni o testimonianze usate. Per la valutazione delle documentazioni prodotte il Giurì o il Comitato di controllo possono avvalersi dell'opera di esperti.

Salvo quanto disposto nel presente Codice, il Giurì e il Comitato di controllo esplicano le loro funzioni senza formalità.

### **Art. 33 - Segreteria**

La Segreteria dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria svolge anche attività di segreteria per il Giurì e il Comitato di controllo.

La Segreteria attesta la pendenza di procedimenti avanti il Giurì e, su richiesta degli interessati, ne rilascia certificazione scritta.

#### **Art. 34 - Sede e riunioni**

Il Giurì, il Comitato di controllo e gli uffici di segreteria hanno sede presso l'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Il Giurì e il Comitato di controllo e le sue sezioni si riuniscono tutte le volte che se ne presenti la necessità, su convocazione dei rispettivi presidenti da comunicarsi almeno tre giorni prima della data da essi fissata.

Tale termine può non essere osservato in casi di particolare urgenza.

Le riunioni del Giurì e del Comitato di controllo non sono pubbliche.

Il Giurì è validamente costituito con la presenza di almeno tre membri; il Comitato di controllo, in seduta plenaria, di almeno cinque membri.

In assenza del Presidente e dei Vicepresidenti assume la presidenza il membro più anziano di età. Il Giurì e il Comitato di controllo, quest'ultimo in sessione plenaria, deliberano con il voto della maggioranza dei membri presenti; in caso di parità, prevale il voto di chi presiede.

Nelle sezioni del Comitato le decisioni devono essere prese all'unanimità; in caso contrario la decisione viene demandata al Comitato in sessione plenaria.

Le sezioni del Comitato di controllo sono validamente costituite con la presenza di almeno tre membri.

Nelle loro riunioni il Giurì e il Comitato di controllo sono assistiti da un funzionario di segreteria tenuto al segreto di ufficio e che si allontana al momento della deliberazione del Giurì.

#### **Art. 35 - Amministrazione**

Le modalità amministrative relative alle istanze sono decise dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

### **Titolo IV      Norme procedurali e sanzioni**

#### **Art. 36 - Istanze al Giurì e al Comitato di Controllo**

Chiunque ritenga di subire pregiudizio da attività pubblicitarie contrarie al Codice di Autodisciplina può richiedere l'intervento del Giurì nei confronti di chi, avendo accettato il Codice stesso in una qualsiasi delle forme indicate nelle Norme Preliminari e Generali, abbia commesso le attività ritenute pregiudizievoli.

La parte interessata deve presentare una istanza scritta indicando la pubblicità che intende sottoporre all'esame del Giurì, esponendo le proprie ragioni e allegando la relativa documentazione.

Le istanze di azione e di procedimento arbitrale devono essere indirizzate al Presidente del Giurì; quelle per il parere preventivo al Presidente del Comitato di controllo.

#### **Art. 37 - Procedimento avanti al Giurì**

Ricevuta l'istanza, la presidenza del Giurì nomina fra i membri del Giurì un relatore, dispone la comunicazione degli atti alle parti interessate assegnando loro un termine, non inferiore agli otto e non superiore ai dodici giorni liberi lavorativi, per il deposito delle rispettive deduzioni e di eventuali documenti e le convoca avanti al Giurì entro il termine più breve possibile per la discussione orale che dovrà vertere soprattutto sugli aspetti della controversia che non sia stato possibile trattare per iscritto.

Alla discussione partecipa un rappresentante del Comitato di controllo appositamente delegato.

Nei procedimenti ad istanza di parte, il Presidente del Giurì può richiedere al Comitato parere consultivo scritto, stabilendo il termine per il deposito.

Esaurita la discussione, il Giurì:

1. qualora ritenga la pratica sufficientemente istruita emette la propria decisione;
2. qualora ritenga necessario acquisire ulteriori elementi di prova rimette gli atti al relatore, il quale provvede al più presto e senza formalità alla assunzione degli atti istruttori ritenuti necessari, esauriti i quali egli restituisce gli atti al Giurì per l'ulteriore corso del procedimento;
3. qualora durante il procedimento siano emersi elementi tali da fare ritenere la sussistenza di violazioni non previste nell'istanza in esame, le accerta, le contesta, e dichiara d'ufficio, salva la necessità di disporre la relativa istruttoria.

In qualsiasi momento del procedimento il Giurì può chiedere, senza formalità, al Comitato di controllo pareri su qualsiasi questione.

Avanti al Giurì le parti possono farsi assistere e rappresentare da legali e consulenti.

#### **Art. 38 - Decisione del Giurì**

Il Giurì, al termine della discussione, emette la sua decisione, il cui dispositivo viene immediatamente comunicato alle parti. Quando la decisione stabilisce che la pubblicità esaminata è contraria alle norme del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria, il Giurì dispone che le parti interessate desistano dalla stessa.

Il dispositivo, quando opportuno, fornisce precisazioni sugli elementi riprovati.

Entro dieci giorni dalla decisione, il Giurì deposita la pronuncia presso la Segreteria che ne trasmette copia alle parti e agli enti interessati.

Le decisioni del Giurì sono definitive.

#### **Art. 39 - Ingiunzione di desistenza**

Se la pubblicità presa in esame appare manifestamente contraria a una o più norme del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria, il Presidente del Comitato di controllo, con proprio provvedimento, può ingiungere alle parti di desistere dalla medesima.

Il provvedimento, succintamente motivato, viene trasmesso dalla Segreteria alle parti, con la segnalazione che ciascuna di esse può proporre motivata opposizione al Comitato di controllo nel termine non prorogabile di dieci giorni.

La mancata presentazione dell'opposizione, o l'inosservanza del termine prescritto, o l'assenza di motivazione, vengono constatate dal Presidente del Comitato di controllo. In questi casi l'ingiunzione acquista efficacia di decisione e, con la relativa attestazione della Segreteria, viene nuovamente comunicata alle parti affinché vi si conformino.

Se l'opposizione è proposta nel termine stabilito ed è motivata, l'ingiunzione si intende sospesa. Il Presidente del Comitato di controllo, prese in considerazione le circostanze e le ragioni opposte dalle parti, può decidere, sentito il Comitato, di revocare l'ingiunzione e di archiviare il caso, dandone atto alle parti stesse. Qualora invece il Comitato di controllo ritenga non convincenti le ragioni dell'opposizione, gli atti vengono trasmessi al Presidente del Giurì con la relativa motivazione. Se pure questi giudica non convincenti le ragioni dell'opposizione, restituisce gli atti al Presidente del Comitato di controllo che provvede ai sensi del precedente terzo comma. Se invece ritiene opportuna una decisione del Giurì, dispone che il procedimento segua la procedura ordinaria: con ciò l'ingiunzione si considera revocata.

#### **Art. 40 - Pubblicazione delle decisioni**

Tutte le decisioni sono pubblicate, per estratto, a cura della Segreteria, sul Notiziario dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria con i nomi delle parti cui si riferiscono.

Il Giurì può disporre che di singole decisioni sia data notizia al pubblico, per estratto, a cura dell'Istituto, anche con i nomi delle parti nei modi e sugli organi di informazione ritenuti opportuni.

Il testo dell'estratto è predisposto dal relatore e sottoscritto dal Presidente.

Le parti nei cui confronti la decisione è stata pronunciata devono astenersi da ogni utilizzazione della decisione medesima per fini di pubblicità.

#### **Art. 41 - Effetto vincolante delle decisioni del Giurì**

I mezzi pubblicitari che direttamente o tramite le proprie associazioni hanno accettato il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria, ancorché non siano stati parte nel procedimento avanti al Giurì, sono tenuti ad osservarne le decisioni.

#### **Art. 42 - Inosservanza delle decisioni**

Qualora chi è tenuto ad uniformarsi alle decisioni del Giurì o del Comitato di controllo non vi si attenga, il Giurì dispone che se ne dia notizia al pubblico, attraverso gli organi di informazione indicati dal Giurì stesso, a cura dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

### Titolo V Tutela delle creazioni pubblicitarie

#### **Art. 43 - Progetti pubblicitari**

Qualora, in vista dell'eventuale futuro conferimento dell'incarico di amministrare la propria pubblicità, un utente richieda ad una agenzia o a un professionista, nell'ambito di una gara o di una consultazione plurima, la presentazione di uno o più progetti creativi, deve astenersi dall'utilizzare o dall'imitare gli aspetti ideativi e creativi del o dei progetti non accettati o prescelti per un periodo di tre anni dalla data del deposito del relativo materiale da parte dell'agenzia o del professionista interessati, da effettuarsi in plico sigillato presso la Segreteria dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

#### **Art. 44 - Avvisi di protezione**

Ai fini della tutela delle creazioni pubblicitarie, gli annunci isolati utilizzati come anticipazione e a protezione di una campagna debbono essere depositati e pubblicati come stabilito dall'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria. I depositi effettuati vengono riportati nel Notiziario IAP.

La protezione ha efficacia per un periodo di dodici mesi per gli annunci stampa e di diciotto mesi per gli annunci audiovisivi, a far tempo dalla data di pubblicazione.

#### **Art. 45 - Pubblicità svolta all'estero**

Gli utenti che vogliono tutelare la pubblicità da loro svolta in altri Paesi contro possibili imitazioni in Italia, possono depositare gli esemplari di tale pubblicità presso la Segreteria dell'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria.

Il deposito conferisce un diritto di priorità valido per un periodo di cinque anni dalla data del deposito stesso.

### Titolo VI Pubblicità sociale

#### **Art. 46 - Appelli al pubblico**

Sono soggetti alle norme del presente Codice i messaggi che sollecitano, direttamente o indirettamente, il volontario apporto di contribuzioni in denaro, in beni o in prestazioni di qualsiasi natura, nell'ambito di iniziative finalizzate a sensibilizzare il pubblico al raggiungimento di obiettivi, anche specifici, di interesse generale e sociale.

Onde consentire una chiara comprensione e una facile individuazione, tali messaggi devono riportare identità e l'indirizzo dell'autore della richiesta, nonché l'obiettivo sociale che si

intende raggiungere. Quando la pubblicità sociale sia collegata ad azioni di promozione commerciale, deve essere indicato anche l'ammontare o la percentuale destinata alla causa sociale.

I promotori di detti messaggi possono esprimere liberamente le proprie opinioni, ma devono indicare, in modo chiaro, che trattasi di opinioni provenienti dai promotori medesimi e non di fatti accertati.

Per contro i messaggi non devono:

1. sfruttare indebitamente la miseria umana nuocendo alla dignità della persona, né ricorrere a richiami scioccanti tali da ingenerare ingiustificatamente allarmismi, sentimenti di paura o di grave turbamento;
2. colpevolizzare o addossare responsabilità a coloro che non intendano aderire all'appello;
3. porre in essere comparazioni dirette con altre campagne sociali;
4. presentare in modo esagerato il grado o la natura del problema sociale per il quale l'appello viene rivolto;
5. sovrastimare lo specifico o potenziale valore del contributo del pubblico all'iniziativa;
6. sollecitare i minori ad offerte di denaro.

Le presenti norme devono essere rispettate, in quanto applicabili, anche nei messaggi di pubblicità sociale diversi da quelli qui considerati.