



# Cittadini in crescita

nuova serie, 2-3 | 2011

*Editoriale: Le politiche per l'infanzia tra tutela e partecipazione ●*  
*Conciliazione tra lavoro e vita familiare ●*  
*Le novità nell'ascolto del bambino ●*  
*Le Osservazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti del fanciullo sul rapporto presentato dall'Italia ●*  
*Interviste a Catherine Cameron e Beatrice Masini ●*  
*Il programma Pippi ●*  
*Un esempio di progettazione partecipata a L'Aquila ●*  
*Ludoteche e ludobus a trent'anni dalla nascita del servizio ●*  
*Il rapporto Fra sui bambini richiedenti asilo separati dalle loro famiglie ●*  
*La nuova Raccomandazione del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini ●*  
*Diventare genitori adottivi "sufficientemente buoni"; Crescere al Sud; La crisi la pagheranno i bambini?; La promozione di Pippi sui territori; Building a child friendly Europe; Sottodiciotto Filmfestival 2011 ●*  
*Rassegna normativa*





Dipartimento per le Politiche  
della Famiglia



Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali  
Direzione Generale per l'inclusione  
e le politiche sociali



## Cittadini in crescita

nuova serie, 2-3/2011

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)

ISSN 1723-2562

**Direttore responsabile** Roberto Marino

**Comitato di redazione** Donata Bianchi, Maria Burani Procaccini,  
Adriana Ciampa, Roberto Marino, Paola Milani, Maria Gabriella Zimpo



**Istituto degli Innocenti**  
Piazza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze  
n. verde 800 435433  
[www.minori.it](http://www.minori.it) - [cnda@minori.it](mailto:cnda@minori.it)

**Redazione** Donata Bianchi, Anna Buia, Barbara Guastella,  
Cristina Mattiuzzo, Fabiana Mazzoni, Tessa Onida

**Supporto tecnico-organizzativo** Maria Bortolotto

**Realizzazione editoriale** Marilena Mele, Paola Senesi

**Progetto grafico e impaginazione** Barbara Giovannini

**Stampa** Del Gallo Editore, Spoleto (PG) – giugno 2012

Per le tavole riprodotte in questo numero

© Quino in accordo con Caminito s.a.s. agenzia letteraria

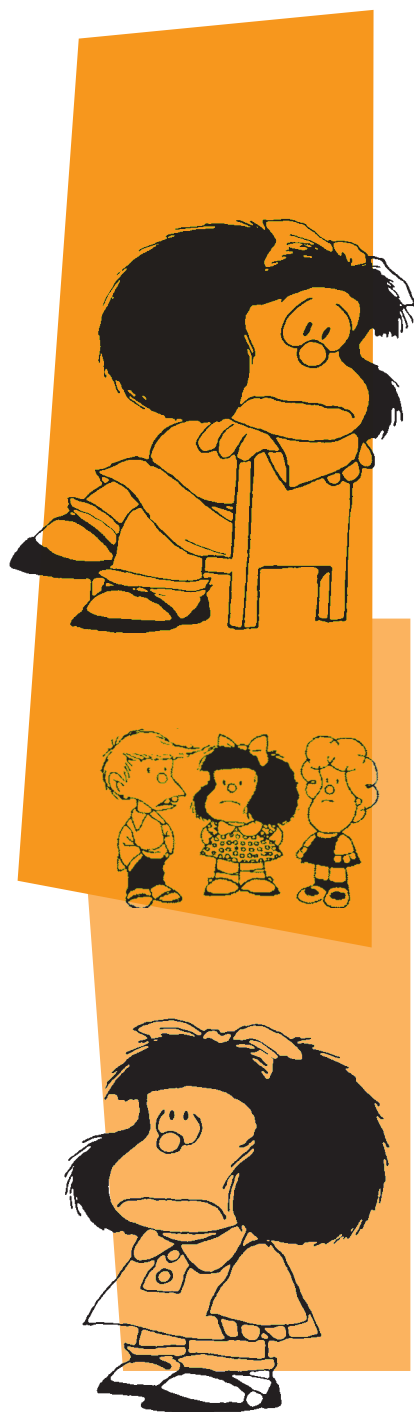
Questa pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti nel quadro delle attività  
del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it)

La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte.

# Cittadini in crescita

nuova serie  
2-3 | 2011



## EDITORIALE

- 3** Le politiche per l'infanzia tra tutela e partecipazione

## APPROFONDIMENTI

- 5** A proposito di conciliazione tra lavoro e vita familiare  
*Antonello Scialdone*

- 14** Le novità nell'ascolto del bambino *Piercarlo Pazé*

- 25** Le Osservazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti del fanciullo in merito alla situazione italiana *Angelo Mari*

- 29** Considerazioni del Comitato Onu sui diritti del fanciullo sul rapporto presentato dall'Italia ai sensi dell'articolo 44 della Convenzione

## INTERVISTE

- 48** Cambiamenti climatici e infanzia  
Intervista a Catherine Cameron a cura di *Cristina Mattiuzzo*

- 54** La letteratura per ragazzi... un lavoro artigianale  
Intervista a Beatrice Masini a cura di *Marilena Mele*

## POLITICHE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

- 58** Pippi. Programma di intervento per prevenire l'istituzionalizzazione  
*Paola Milani, Sara Serbati, Marco Ius, Diego Di Masi, Ombretta Zanon, Adriana Ciampa, Raffaele Tangorra*

## DALLA PARTE DEI "CITTADINI IN CRESCITA"

- 65** L'Aquila: un esempio di progettazione partecipata in un territorio vittima di un evento sismico *Valentina Rossi e Maria Teresa Tagliaventi*

- 70** "Il gioco ovunque": riflessioni sull'importanza di ludoteche e ludobus a trent'anni dalla nascita del servizio *Associazione ALI per giocare*

## POLITICHE INTERNAZIONALI

- 76** Il rapporto *Bambini richiedenti asilo separati dalle loro famiglie negli Stati membri dell'Unione Europea* *Valentina Ferrucci*

- 81** Servizi sociali a misura di bambino e di famiglia.  
La Raccomandazione del Consiglio d'Europa *Lisa Cerantola*

## EVENTI

- 86** Il convegno *Diventare genitori adottivi "sufficientemente buoni"*  
*Barbara Guastella*

- 88** La prima conferenza programmatica *Crescere al Sud* *Matteo Rebesani*

- 92** Il secondo seminario di studio dell'Unicef  
*La crisi la pagheranno i bambini?* *Barbara Guastella*

- 94** La promozione di Pippi sui territori *Valentina Rossi*

- 98** *Building a child friendly Europe: turning a vision into reality*  
*Francesca Conti*

- 100** Sottodiciotto Filmfestival 2011  
*Fabrizio Colamartino e Marco Dalla Gassa*

- 105** RASSEGNA NORMATIVA a cura di *Tessa Onida*

Sommario

CiC

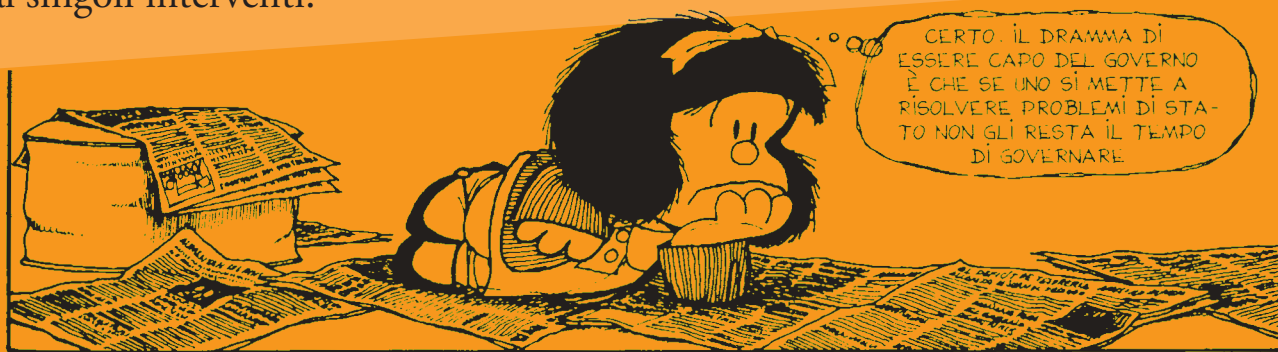


Le strisce che illustrano questo numero sono del fumettista **JOAQUIN SALVADOR LAVADO TEJÓN**, in arte **QUINO**, nato a Mendoza, in Argentina, nel 1932, disegnatore dall'età di tre anni. Il 9 novembre del 1954 pubblica la prima pagina di *Humor Grafico* sul settimanale di Buenos Aires *Esto es*. Nel 1957 inizia la collaborazione con la rivista icona degli anni '40-'50 *Rico Tipo*. Negli anni a seguire inizia a occuparsi di grafica pubblicitaria mentre nel 1962 realizza la sua prima mostra personale. Il suo primo libro umoristico, *Mundo Quino*, una raccolta di vignette mute, è del 1963. Il 1964 è l'anno di nascita di Mafalda, il personaggio della ragazzina ironica, sagace, dissacrante. Protagonista, già nel 1966, di una raccolta. Mafalda è destinata a diventare nei decenni successivi un "fenomeno" dilagante: la striscia varca le frontiere nazionali e milioni di copie dei libri dedicati vengono pubblicati in tutte le lingue (approda in Italia già nel 1968, in un'antologia pubblicata da Feltrinelli). Il 25 luglio del 1973 abbandona la creazione di Mafalda dichiarando di «essere a corto di idee». Nel 1977, su richiesta dell'Unicef, illustra con Mafalda e i suoi compagni di avventure l'edizione internazionale della campagna mondiale della *Dichiarazione dei diritti del fanciullo*. Nel 1978 il Salone internazionale dell'umorismo di Bordighera gli conferisce la Palma d'Oro. Nel 1982 è eletto "Cartoonist dell'anno", con un referendum tra colleghi di tutto il mondo, al Salone Internazionale dell'Umore di Montreal. Mentre Mafalda sbarca a Taiwan e in Cina e diventa un cartone animato distribuito in tutto il mondo, Quino continua la sua attività pubblicando libri con vignette umoristiche sugli argomenti più vari, tra cui gastronomia (*Alle buone tavole*, del 1980), arte e letteratura (*Né arte né parte*, del 1982), politica (*Tutti sulla stessa barca*, del 1989), editi in Italia da Bompiani. Il successo di Quino continua con numerose mostre e riconoscimenti in tutto il mondo. In occasione dei festeggiamenti per il quarantesimo compleanno di Mafalda l'autore riceve il premio Andersen e inaugura a Milano la mostra itinerante *In viaggio con Mafalda*. L'edizione completa italiana con tutte le strisce e vignette di Mafalda, intitolata *Oggi mordo*, è uscita per Magazzini Salani nel 2010.

# le politiche per l'infanzia tra TUTELA e PARTECIPAZIONE



*Cittadini in crescita* esce con un numero doppio, per colmare il ritardo accumulato nel corso dei mesi precedenti; si è mantenuta la consueta ripartizione della rivista e, piuttosto che aumentare il numero degli articoli, si è preferito dare maggiore spazio ai singoli interventi.



Il primo tra gli approfondimenti è un articolo di Antonello Scialdone che tocca il tema nevralgico della conciliazione tra lavoro e vita familiare e dell'assunzione del compito della cura in famiglia.

L'autore analizza la condizione dell'Italia attraverso l'esame dei dati Istat, mettendo a confronto la situazione del nostro Paese con quella degli altri Stati europei, riflettendo sulle mancanze, strettamente legate al problema dell'irrealizzata parità di genere, e indica in conclusione alcuni esempi di buone pratiche aziendali.

Piercarlo Pazé propone, a partire dalle ultime novità in materia di diritto all'ascolto previste all'interno del Terzo protocollo opzionale

Crc, un approfondimento sul significato e le implicazioni di tale diritto attraverso un'analisi che, partendo da una puntuale circoscrizione del concetto di ascolto, si dirama in una puntuale esposizione delle numerose declinazioni assunte da tale pratica in ambito familiare, nei procedimenti giudiziari, nella sfera del sociale.

Segue un articolo di Angelo Mari, che commenta le Considerazioni conclusive del Comitato Onu dei diritti del fanciullo sul rapporto presentato dall'Italia (il documento integrale si può leggere immediatamente dopo, a conclusione della prima sezione della rivista) problematizzando i contenuti del documento e individuandone punti salienti quali la posi-

zione giuridica del minore, la qualificazione degli operatori, il funzionamento della macchina organizzativa statale e il problema delle limitate risorse finanziarie a disposizione.

Nella sezione successiva, dedicata come di consueto alle interviste, si possono leggere le interessanti riflessioni dell'importante esperta di sostenibilità e di cambiamenti climatici Catherine Cameron, che sottolinea da una parte la particolare esposizione dei bambini, in quanto parte più vulnerabile della società, ai rischi dovuti ai cambiamenti climatici soprattutto nei Paesi in via di sviluppo ed evidenza, dall'altra, la capacità degli stessi bambini di elaborare idee innovative per adattarsi a situazioni difficili e il bisogno di non sottovalutare la linfa vitale di cui si fanno portatrici le loro proposte. A seguire, un dialogo con Beatrice Masini, scrittrice per l'infanzia e traduttrice in italiano della saga di Harry Potter, che racconta come nascono i suoi libri e parla dei motivi più importanti nella letteratura per bambini e ragazzi di oggi.

Nella parte relativa alle politiche sull'infanzia e l'adolescenza è esposto il programma Pippi, che – attraverso la presa in carico del nucleo familiare con figli a rischio di allontanamento – mira a prevenire l'allontanamento dei minori dalla famiglia d'origine, considerandolo come *extrema ratio*, come possibilità cui ricorrere solo in condizioni di particolare gravità, mantenendo salda la fedeltà al principio secondo cui c'è sempre una possibilità di cambiamento ed evoluzione nei casi di disagio familiare, soprattutto se i servizi sociali hanno la possibilità di intervenire con idonei mezzi di sostegno.

La sezione *Dalla parte dei cittadini in crescita* si apre con la presentazione del progetto *Partecipiamo!* realizzato a L'Aquila nel corso dell'anno scolastico 2010-2011, che ha visto una collaborazione di scuole ed enti locali finalizzata alla promozione di un ruolo attivo dei ragazzi delle zone colpite dal terremoto del 6 aprile 2009 nella riprogettazione degli spazi

pubblici, per ascoltarne le istanze e non lasciare che al trauma subito con la perdita delle case e dei luoghi di riferimento faccia seguito lo straniamento dato dal ritrovarsi, dopo la ricostruzione, in luoghi non riconoscibili come propri, organizzati in base a criteri e volontà esterne rispetto alle esigenze degli abitanti.

Questa parte si conclude con un articolo sul ruolo delle ludoteche e dei ludobus, a distanza di 35 anni dall'apertura della prima ludoteca in Italia, in cui si sottolinea la funzione fondamentale di questo tipo di struttura che, attraverso la promozione di un'idea di gioco non rigidamente organizzato, per tutti, senza limiti di età e, soprattutto, senza limitazioni dovute allo spazio e alla condi-

zione sociale, si fa portatrice di valori di gratuità e libertà.

Tra le novità nell'ambito delle politiche internazionali si mettono in luce due documenti: il Rapporto *Fra Bambini richiedenti asilo separati dalle loro famiglie negli Stati membri dell'Unione europea* e la nuova Raccomandazione del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini.

Dall'analisi del primo documento emerge tutta la complessità della condizione vissuta in Europa da circa 15.000 ragazzi che talvolta si trovano discriminati e vedono violati i loro diritti a causa di forti difficoltà di gestione da parte dei Paesi membri dell'Unione Europea di un fenomeno che ha ormai assunto proporzioni rilevanti.

Nel secondo articolo è analizzato un particolare aspetto emergente dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini del novembre 2011, quello del ruolo attivo che può essere svolto dai bambini che si trovano sotto tutela dei servizi sociali per migliorare la propria condizione, a partire da un cambiamento proprio nella condotta degli operatori dei servizi sociali, chiamati a improntare i rapporti coi ragazzi in un'ottica di trasparenza e a coinvolgerli di più nelle decisioni che li riguardano.

Le ultime due sezioni della rivista presentano una sintesi di eventi significativi svoltisi tra giugno e dicembre 2011 e una rassegna dei più rilevanti atti normativi a livello internazionale, nazionale e locale.

## a proposito di CONCILIAZIONE tra LAVORO e VITA FAMILIARE



Antonello Scialdone

Tra mondo del lavoro e impegni familiari è posta un'inimicizia aspra e difficilmente componibile? Guardandosi attorno e valutando i segnali che impongono di parlare delle fatiche della conciliazione, si sarebbe tentati di rispondere positivamente.

Pochi – e insufficienti nei risultati concreti – appaiono gli strumenti e le opportunità che sarebbero teoricamente coerenti con questo obiettivo, siano essi relativi alle disponibilità di servizi per l'infanzia o riferibili a disposizioni legislative che agevolino un'organizzazione del tempo delle persone occupate più compatibile con la dimensione della cura. Molti, per

converso, restano i fenomeni che danno conto di una resistenza complessiva (dei modelli di organizzazione sociale, dei contesti aziendali, degli orientamenti culturali e delle scelte istituzionali) di fronte a un bisogno legittimo e crescente.

Un recentissimo reportage giornalistico che enumera le “vergognose ma ordinarie vicende” di una vera e propria “guerra alla maternità” che si combatte tutt’oggi nel nostro Paese (Valentini, 2012) fornisce uno spaccato desolante della situazione in atto e dei costi elevatissimi che vengono prevalentemente scaricati sulla componente femminile delle forze di lavoro, nonché sui soggetti (minori ma anche anziani non autosufficienti) che all’interno dei nuclei familiari appaiono più bisognosi di cure. La stessa situazione e gli stessi costi che nei recenti indirizzi governativi di riforma del mercato del lavoro si ritiene di fronteggiare con la proposta dell’introduzione in via sperimentale di un congedo



di paternità obbligatorio di tre giorni. Si tratta invero di una situazione che reclamerebbe interventi più consistenti e che andrebbe posta al centro dell'agenda pubblica, come suggerito da diverse analisi internazionali (Misra, Budig, Moller, 2006; Gornick, Meyers, 2008; Wall, Leita, Ramos, 2010) che hanno messo in luce la crucialità di politiche orientate in tal senso, sia dal punto di vista dei costi della loro assenza che dal punto di vista della valutazione degli effetti positivi che investimenti in conciliazione

producono su un amplissimo spettro di questioni: dalla riduzione del rischio di povertà infantile all'incremento delle opportunità occupazionali. Naturalmente un confronto tra l'impatto della non conciliazione e quello dell'offerta di sostegni in questo campo è possibile sia con riferimento a singole aree di intervento che rispetto a diversi attori: la tabella 1 mostra la rielaborazione di un esercizio sui servizi per l'infanzia mutuato da un rapporto realizzato per la Banca mondiale (Gornick, Hegewisch, 2010).

**Tabella 1 - Disponibilità (e assenza) di servizi per l'infanzia (Ece-early childcare and education): sintesi dell'impatto sulle donne (e sugli uomini), sui datori di lavoro e sull'economia**

Impatto della mancanza di Ece sulle donne (e uomini)	Impatto della mancanza di Ece sui datori di lavoro	Impatto della mancanza di Ece sull'economia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Può costringere fuori dal mercato del lavoro donne/uomini che hanno la responsabilità della custodia dei bambini;</li> <li>• può costringere le donne in un settore informale o secondario del mercato del lavoro;</li> <li>• può costringere le donne anziane a ridurre o abbandonare opportunità di formazione per fornire assistenza all'infanzia.</li> </ul> <p><i>Gli effetti sono più evidenti per le donne con un reddito inferiore o meno qualificate per le madri single.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Può portare alla perdita di lavoratori qualificati con esperienza;</li> <li>• può portare a livelli più elevati di assenteismo, con minori spazi di controllo sulla continuità delle prestazioni dell'offerta di lavoro e turnover del personale;</li> <li>• se Ece viene garantito solo in forme parziali: riduce l'offerta di lavoro e la capacità di coprire un'intera giornata lavorativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Può portare alla perdita di capitale umano e aggravare la carenza di competenze;</li> <li>• può ridurre la consistenza di entrate fiscali e prestazioni di previdenza sociale;</li> <li>• può portare a tassi di povertà più elevati nella generazione attuale e in quelle future;</li> <li>• può portare alla riduzione della fertilità.</li> </ul>
Impatto dell'Ece sulle donne (e uomini)	Impatto dell'Ece sui datori di lavoro	Impatto dell'Ece sull'economia
<p><b>Potenziali benefici</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenere la continuità dell'occupazione (e i relativi benefici di anzianità);</li> <li>• minore conflitto tra lavoro e dimensione familiare (di qui più elevato benessere e migliore qualità della vita);</li> <li>• mantenimento della propria assicurazione sociale e contributi pensionistici;</li> <li>• aumento del reddito della famiglia/ riduzione della povertà.</li> </ul> <p><b>Potenziali costi</b></p> <p>Se i datori di lavoro hanno l'obbligo di fornire un'assistenza all'infanzia per le lavoratrici, probabilmente aumenterà la discriminazione contro le donne.</p>	<p><b>Potenziali benefici</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimento di personale esperto;</li> <li>• offerta di lavoro più stabile;</li> <li>• assenze ridotte</li> </ul>	<p><b>Potenziali benefici</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maggiore partecipazione femminile alla forza lavoro e riduzione dei divari di competenze;</li> <li>• aumento delle assicurazioni sociali ed entrate fiscali;</li> <li>• in combinazione con altri supporti alla famiglia, possibile sostegno dei tassi di fertilità;</li> <li>• riduzione della povertà di famiglie e minori;</li> <li>• miglioramento delle performance scolastiche dei bambini e dei livelli cognitivi.</li> </ul>

Fonte: adattamento da Gornick, Hegewisch, 2010

La ricerca di un equilibrio effettivo tra lo spazio dedicato al lavoro retribuito e l'ambito della sfera personale e familiare occupa appunto un posto centrale in molte delle riflessioni comparate sui regimi di welfare. Pur nella consapevolezza dell'esistenza di profili nazionali assai diversificati per quanto concerne la combinazione tra differenti leve di politiche per le famiglie (Wall *et al.*, 2009), la valutazione dello spazio del settore pubblico nell'organizzazione del *childcare* (Meuleman, Chung, 2011), la regolazione dei tempi di lavoro (Gornick, Heron, 2006), le misure di sostegno alle responsabilità familiari (Michon, 2006), la generosità dei congedi parentali (Ray, Gornick, Schmitt, 2008; Akgunduz, Plantenga, 2011), i dati e le informazioni oggi disponibili consentono l'accesso a un panorama di indubbio interesse, caratterizzato da alcuni tratti essenziali che sarebbe bene non trascurare:

1. rileva innanzitutto il forte intreccio tra le questioni in esame e la dimensione di genere, di modo che nel corso del tempo è possibile apprezzare come l'evoluzione degli orientamenti relativi alla conciliazione sia direttamente legata all'evoluzione della rappresentazione del ruolo delle donne e al cambiamento del *gender-contract* (Giele, 2006). Non casualmente, un'importante voce del pensiero femminista ha messo in evidenza come l'emergere di detti orientamenti possa essere riletto alla luce di una messa in mora – o meglio di un ridimensionamento – di modelli tradizionali di ruoli materni: una sorta di *farewell to maternalism* (Orloff, 2005). Ciò spiega certo la rilevanza del tema della conciliazione nell'ambito delle politiche di pari opportunità, ma dovrebbe altresì portare tutti a evitare il rischio (la tentazione) di considerare la conciliazione come una mera "questione di donne". Purtroppo i fatti si incaricano di testimoniare il contrario, in ciò sostenuti da un orientamento culturale del mondo datoriale – come si legge in una poderosa ricognizione delle Nazioni Unite da poco pubblicata – che resta ancorato al modello del *male breadwinner* libero da responsabilità domestiche e di cura (Richter *et al.*, 2011) e pertanto, laddove garantisca forme di flessibilizzazione del contesto lavorativo, le riserva praticamente alla quota femminile degli occupati.

2. La seconda pista che la letteratura internazionale offre all'attenzione degli addetti ai lavori e dei decisori riguarda l'opportunità di intervenire in questo campo usando approcci integrati. Un più efficace equilibrio tra oneri di cura e vita professionale può essere perseguito tramite il ricorso non già a una sola leva, ma a un insieme di misure (Lohmann *et al.*, 2009; Saraceno, Keck, 2011; Fagnani, 2012) che supportino persone e nuclei su vari fronti: schemi di congedi, offerta di servizi per l'infanzia, benefit finanziari, flessibilizzazione dell'organizzazione del lavoro e non solo degli orari. La necessità di una lettura non parcellizzata rileva anche a livello micro nella definizione dei singoli strumenti di intervento, se è vero per esempio che nella regolazione dei congedi parentali la protezione del posto di lavoro va temperata con la generosità dello schema sia sotto l'aspetto finanziario sia sotto quella della durata (Lalive *et al.*, 2011).

Venendo a contesti territoriali a noi più vicini, vale la pena di ricordare che le istituzioni comunitarie hanno da molti anni contribuito a sollecitare l'attenzione degli Stati membri dell'Unione intorno alla promozione di politiche ispirate all'obiettivo della conciliazione (una ricostruzione efficace è stata da poco sintetizzata in Carparelli, Tassa, 2011). Va certo ricordato che in sede teorica critiche agli approcci delle istituzioni europee in materia sono state avanzate tanto da parte di chi vi ha letto un eccesso di economicismo e un deficit di attenzione alla famiglia come soggetto sociale autoconsistente (Donati, 2010) quanto da parte di chi ha rilevato (Jacquot, Ledoux, Palier, 2010) una progressiva accentuazione dei profili più direttamente compatibili con le politiche dell'impiego di contro a un appannamento della promozione di eguaglianza e di pari opportunità, fino a denunciare la natura concettualmente ambigua della categoria di conciliazione (da cui sarebbe tendenzialmente espunta ogni traccia di conflitto tra lavoro e sfera familiare) e a proporre l'utilizzo di terminologie alternative.

Tanto premesso, può essere utile segnalare che, per descrivere il punto di vista della cittadinanza rispetto alla ricerca di un qualche equilibrio tra lavoro e tempo destinato agli

**Il tema della conciliazione nell'ambito delle politiche di pari opportunità è troppo importante: non si può correre il rischio di considerarla una mera "questione di donne"**

impegni personali, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ha introdotto nelle sue *surveys* sulla qualità della vita in Europa uno specifico indicatore dedicato al *time-conflict*, rilevato attraverso una domanda che sollecita campioni significativi di popolazione degli Stati membri a valutare la distribuzione del proprio tempo tra diverse voci. Possono così prevedersi quattro situazioni, la prima delle quali può definirsi conflittuale in quanto il tempo devoluto a una sfera impedisce la realizzazione delle attività in altri ruoli; sul versante opposto si rileverà una condizione di appagamento e di adeguata schedulazione degli impegni (familiari, professionali, personali). Nel mezzo, si troveranno sia quanti si dicono insoddisfatti per l'insuffi-

cienza del tempo destinato alla sfera privata e familiare, sia quanti analogo giudizio negativo lo avranno collegato all'ambito lavorativo. Nei dati riportati da una *survey* di poco tempo fa (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010) si proclama soddisfatto il 28% del campione italiano, mentre il 40% si lamenta del poco tempo a disposizione per gli impegni personali e il 22% denuncia una situazione irrisolta di pressione tra carichi confliggenti.

Quelli appena richiamati in verità sembrano dati in cui gli orientamenti dei rispondenti italiani non paiono troppo diversi da quelli della media comunitaria. Ma la stessa istituzione ha reso disponibile nel corso del 2011 un rapporto sintetico sulle questioni della conciliazione che contiene un trattamento di dati provenienti da indagini sulle forze di lavoro (LFS-Labour Force Survey) che presentano un quadro appena diverso. La tabella 2 mostra come per incidenza percentuale di occupati che vorrebbero avere più tempo da destinare al lavoro di cura l'Italia sia al terzo posto in Europa (al primo se si isola il comparto EU15), e inoltre mette in evidenza il più acuto fabbisogno delle lavoratrici italiane rispetto alla componente maschile.

Le problematiche delle famiglie italiane, fortemente penalizzate rispetto alla media Ocse per quanto concerne indicatori fondamentali in tema di impiego femminile, povertà infantile e tassi di fertilità, sono più volte state proposte all'attenzione internazionale. La maggiore difficoltà a conciliare lavoro e carichi di cura qui è stata direttamente chiamata in causa da una fonte istituzionale (Oecd 2011) ed esplicitamente connessa a una poco consistente dotazione di risorse pubbliche finalizzate ad aiutare le famiglie. Per i nuclei con minori si stima che l'Italia investa una quota del Pil appena inferiore all'1,4% (di cui 0,75 per servizi e prestazioni non legate a trasferimenti monetari), laddove la media dei Paesi Ocse caratterizzati da alti tassi di fertilità fa registrare valori pressoché doppi. La stessa fonte segnala che anche a causa di detta scarsità di risorse viene iscritto a servizi di pre e doposcuola una quota marginale (6%) dei bambini di 6-11 anni, e stigmatizza il fatto che usufruiscono di servizi per l'infanzia solo tre bambini su dieci nella fascia

**Tabella 2 - Propensione a un diverso equilibrio tra vita lavorativa e responsabilità di cura, 2005**

	Vorrebbe lavorare meno e avere più tempo per impegni di cura		
	Totale	Uomini	Donne
EU 27	5.9	5.0	7.0
EU 15	6.5	5.7	7.5
Belgio	4.7	3.3	6.3
Bulgaria	4.7	2.7	6.7
Repubblica Ceca	8.2	5.7	11.4
Danimarca	13.8	11.2	16.7
Germania	1.7	1.3	2.1
Estonia	6.3	4.4	8.3
Irlanda	6.6	4.4	9.4
Grecia	11.0	6.9	17.1
Spagna	7.8	7.0	8.9
Francia	1.5	0.7	2.4
Italia	14.7	14.3	15.3
Cipro	17.3	11.0	24.8
Lettonia	22.1	16.5	26.5
Lituania	2.2	-	3.5
Lussemburgo	-	-	1.5*
Ungheria	6.0	3.7	8.8
Malta	-	-	-
Paesi Bassi	2.8	2.4	3.4
Austria	4.3	4.3	4.3
Polonia	1.0	0.6	1.5
Portogallo	7.5	4.5	10.9
Romania	2.3	1.3	3.6
Slovenia	12.5	10.1	15.2
Slovacchia	3.3	0.6	5.2
Finlandia	13.9	12.3	15.6
Svezia	5.5	5.4	5.6
Regno Unito	6.2	4.8	7.8
Norvegia	4.6	4.0	5.3

\* dati non certi a causa dell'ampiezza del campione.

Fonte: elaborazioni su dati Eurofound 2011

di età inferiore ai 3 anni. Infine, per quanto riguarda i profili della difficile conciliazione, si rileva criticamente un fabbisogno insoddisfatto di variazione del proprio orario di lavoro nell'ambito dell'occupazione dipendente, nonché una iniqua distribuzione degli oneri di prestazioni di cura non retribuite, che gravano in gran parte sulle donne e che sul punto consegna all'Italia «la più ampia disparità di genere nei Paesi Ocse» dopo Messico, Turchia e Portogallo.

Il carico di tempo non retribuito legato a prestazioni di cura destinato a conviventi e congiunti che non sono autosufficienti riguarda in particolar modo i nuclei in cui si trovano minori e anziani. In Italia sono poco meno di 7 milioni le famiglie in cui sono presenti figli minorenni (nel 45% dei casi sono almeno 2, ma si arriva alla metà dell'universo nelle regioni meridionali e nelle Isole): tra queste famiglie, poco più di un decimo è rappresentato da situazioni in cui è presente un solo genitore, e nella grande maggioranza dei casi si tratta di madri sole. Poco meno di un quinto delle famiglie italiane che hanno bambini iscritti ai diversi livelli della scuola dell'obbligo denuncia qualche difficoltà nel raggiungere le corrispondenti sedi scolastiche (tabella 3): il dato meno critico fra i tre esaminati sembra quello relativo ai plessi delle elementari. Quanto agli assetti territoriali, le famiglie residenti nei comuni medio-grandi mediamente attestano difficoltà superiori a quelle che si colgono nei contesti metropolitani. Le aree del Mezzogiorno, con la Calabria su tutte, sono chiaramente quelle in cui la problematica appare generalmente più diffusa.

Nel confronto con il dato sull'infanzia, nel nostro Paese si rilevano persone anziane in un numero ancora più elevato di nuclei, pari a poco meno di 9 milioni: all'incirca in due terzi di questi si registra, all'interno dello stesso ambito familiare, la presenza di soggetti appartenenti ad altre classi di età. Sono pari a 1.241.000 le unità in cui vi è una persona che abbia superato gli 80 anni. La distribuzione territoriale suggerisce che, sia pure in presenza di aree marcate da differenti intensità nei processi di invecchiamento demografico, non vi sono ripartizioni immuni dalla questione del fronteggiamento di specifici fabbisogni legati alla condizione degli anziani. Il carico socia-

**Tabella 3 - Famiglie che dichiarano difficoltà a raggiungere alcuni servizi scolastici per regione, ripartizione geografica e tipo di comune - Anno 2010**

REGIONI RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE TIPI DI COMUNE	Difficoltà nel raggiungere		
	scuola materna <sup>(1)</sup>	scuola elementare <sup>(1)</sup>	scuola media inferiore <sup>(1)</sup>
Piemonte	13,2	7,2	23,4
Valle d'Aosta	18,4	12,8	31,8
Lombardia	8,3	6,6	14,2
Trentino-Alto Adige	18,6	16,6	23,1
Bolzano	20,2	17,0	18,6
Trento	17,2	16,2	27,2
Veneto	12,7	8,9	19,3
Friuli Venezia Giulia	13,2	6,7	15,0
Liguria	16,9	13,2	20,7
Emilia-Romagna	18,1	17,4	21,9
Toscana	8,8	15,7	29,2
Umbria	12,4	14,4	11,7
Marche	11,4	18,6	14,3
Lazio	25,3	18,3	19,0
Abruzzo	24,9	22,9	19,7
Molise	24,7	25,8	25,8
Campania	23,5	15,1	22,2
Puglia	23,0	21,0	18,8
Basilicata	24,3	24,3	20,7
Calabria	23,9	24,2	31,8
Sicilia	21,4	21,0	28,4
Sardegna	14,1	16,4	19,0
Nord-ovest	10,7	7,5	17,5
Nord-est	15,4	12,4	20,3
Centro	17,9	17,4	20,5
Sud	23,6	19,2	22,5
Isole	19,7	20,0	26,5
Comune centro dell'area metropolitana	17,9	8,2	16,3
Periferia dell'area metropolitana	12,1	18,3	18,5
Comuni fino a 2.000 abitanti	4,9	14,1	12,9
Comuni da 2.001 a 10.000 abitanti	12,1	10,9	18,1
Comuni da 10.001 a 50.000 abitanti	19,8	19,1	26,3
Comuni da 50.001 abitanti e più	29,3	16,0	24,2
<b>Italia</b>	<b>17,1</b>	<b>14,8</b>	<b>21,0</b>

<sup>(1)</sup> Per 100 famiglie della stessa zona in cui è presente almeno un iscritto al corrispondente tipo di scuola.

Fonte: Istat, Indagine annuale Aspetti della vita quotidiana.

**I dati rilevati dall'Istat attestano che c'è una difficoltà: in Italia sono quasi 3,5 milioni, circa un terzo del totale, gli occupati che desidererebbero cambiare il rapporto tra tempo destinato al lavoro e tempo riservato alla cura**

le che deriva dal cumulo di fabbisogni propri delle classi di età bisognose di aiuti può essere espresso tramite un indicatore che definisce il rapporto tra tali gruppi (minori+anziani) e la popolazione in età attiva. L'indice di dipendenza che se ne desume già oggi supera il 50% per la gran parte delle regioni italiane, con punte realmente vistose per Liguria e Umbria (rispettivamente 61,9% e 56,2%) dovute all'elevata età media della popolazione. Ciò che a ogni buon conto pare opportuno rimarcare però si collega alle proiezioni future che recenti stime demografiche hanno calcolato per gli anni 2030 e 2050: l'indicatore di riferimento si attesterebbe nell'ordine sul 64,9 e sul 84,7% e anche la situazione di alcune aree meridionali, oggi apparentemente meno pesante, finirebbe per registrare un'accelerazione in senso negativo.

Si è già fatto cenno alla disparità di genere che caratterizza la distribuzione dei carichi di lavoro non retribuito discendenti dagli obblighi di cura delle famiglie. Nell'indagine Istat *Usa del tempo*, riferita agli anni 2008-2009, questo peculiare tratto dell'organizzazione sociale del nostro Paese viene in rilievo in modo incontestabile. L'indice di asimmetria del lavoro familiare indica la quantità di lavoro familiare svolto dalle donne sul totale di quello svolto da entrambi i partner. Tale indice assume valore 100 nei casi in cui il lavoro familiare ricada esclusivamente sulla donna, è pari a 50 in caso di perfetta condivisione dei carichi di lavoro familiare; i valori compresi tra 0 e 49 e quelli compresi tra 51 e 99 indicano un carico di lavoro, progressivamente più sbilanciato, rispettivamente sull'uomo o sulla donna. Dai dati Istat si coglie puntualmente come tale indice (83% dove la donna è non occupata, ma appena superiore al 71% in presenza di un impiego femminile) segni uno squilibrio costante che riguarda i nuclei familiari di tutte le ripartizioni geografiche, sia pure con una relativa accentuazione a Sud. Detta asimmetria trascende dall'età del figlio più piccolo, e in certa misura, anche dal titolo di studio della donna, la quale – anche se occupata e laureata – si fa carico di più di due terzi delle fatiche in questione. Altrettanto impressionanti sono le informazioni rese disponibili nella tabella 4 che restituisce una vivida immagine dello scarto legato alla dimensione di genere.

A fine 2011 l'Istat ha reso disponibile un report che contiene un utile aggiornamento di dati riferiti al tema in esame, riguardanti, in particolare, quel cospicuo numero di nostri concittadini – più di 15 milioni di persone – che dichiara di essersi preso regolarmente cura, nel 2010, di figli coabitanti minori di 15 anni o di altri bambini, o ancora di adulti malati, anziani o disabili. Tra questi, quasi 3,5 milioni di occupati desidererebbe cambiare il rapporto tra tempo destinato al lavoro retribuito e tempo riservato alla cura, considerato evidentemente insufficiente in un terzo circa dei casi. Sono più di un milione le persone inattive che si proporrebbero sul mercato del lavoro se potessero ridimensionare il carico di accudimento oggi sopportato. L'accesso al congedo parentale resta una questione di donne: meno del 7% dei padri vi ha fatto ricorso, mentre interessa quasi la metà delle madri occupate la percentuale di utilizzo corrispondente (Istat, 2011).

Naturalmente questo quadro richiede qualcosa di più di un obbligo sperimentale di congedo di paternità pari a tre giorni. Una buona parte della partita va giocata sull'intensificazione e sulla qualificazione dei servizi alla persona che sostengono le responsabilità familiari, laddove oggi si coglie una forte differenziazione degli ambiti regionali e un depotenziamento degli investimenti nella materia del welfare territoriale (Scialdone, 2011). Un aspetto di non poco conto riguarda la promozione di culture e prassi *family friendly* nei luoghi di lavoro, che è un tema su cui sono già disponibili studi e riflessioni assai puntuali (per un esempio recente si veda Quadrelli, 2012). Da questo punto di vista, pur guardando con qualche perplessità al rilievo che spesso documenti europei annettono alla modellistica sulle buone pratiche e all'attribuzione di marchi di qualità (Bosnicova, 2010), va detto che in alcuni contesti organizzativi talune sperimentazioni possono assumere una valenza davvero particolare, per tratti diversi quali l'adozione di soluzioni tecniche non usuali, la coerenza con obiettivi sistemici, la rilevanza del coinvolgimento di vari stakeholder.

A questo punto, sembra utile menzionare a mo' di esempio quanto rileva il dossier predisposto dall'Osservatorio della Consiglieria nazionale di parità secondo quanto previsto

**Tabella 4 - Uso del tempo delle persone in coppia con donna di 25-44 anni per condizione della donna, tipologia della coppia – dati provvisori 2008/2009 (durata media generica (Mg), durata media specifica (Ms) in ore e minuti e frequenza di partecipazione in percentuale)<sup>(a)</sup>**

ATTIVITÀ	Coppie con lei occupata				Coppie con lei non occupata			
	Totale coppie		In coppia con figli		Totale coppie		In coppia con figli	
	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi	Femmine
<b>LAVORO FAMILIARE</b>								
Mg	1:54	4:40	2:04	5:09	1:26	7:56	1:29	8:11
%	80,7	98,4	83,7	98,6	69,0	99,5	71,1	99,9
Ms	2:21	4:45	2:29	5:13	2:05	7:59	2:05	8:11
<i>di cui: Lavoro domestico</i>								
Mg	0:55	2:59	0:54	3:07	0:31	5:24	0:30	5:28
%	65,0	97,0	65,0	96,9	43,5	99,3	43,4	99,6
Ms	1:24	3:05	1:23	3:13	1:12	5:27	1:09	5:30
<i>di cui: Cura di bambini fino a 13 anni<sup>(b)</sup></i>								
Mg	0:35	1:10	0:47	1:33	0:32	1:36	0:36	1:48
%	41,6	58,0	55,3	76,9	40,5	65,7	45,8	74,0
Ms	1:25	2:01	1:25	2:01	1:19	2:26	1:19	2:26
<b>LAVORO</b>								
Mg	6:16	4:30	6:13	4:19	6:08	0:05	6:09	0:05
%	75,5	67,3	75,8	66,1	75,7	2,1	75,9	1,8
Ms	8:18	6:41	8:12	6:32	8:07	4:04	8:06	4:21
<b>TEMPO FISIOLOGICO</b>								
Mg	10:37	10:40	10:33	10:32	10:59	11:08	10:58	11:04
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ms	10:37	10:40	10:33	10:32	10:59	11:08	10:58	11:04
<b>TEMPO LIBERO</b>								
Mg	3:33	2:35	3:28	2:29	3:46	3:30	3:43	3:22
%	97,0	94,4	96,7	93,7	96,7	96,7	96,4	96,3
Ms	3:39	2:44	3:35	2:39	3:53	3:37	3:52	3:29
<b>SPOSTAMENTI</b>								
Mg	1:34	1:28	1:35	1:23	1:33	1:07	1:34	1:08
%	95,8	93,5	95,3	92,4	95,9	88,0	95,7	88,4
Ms	1:39	1:34	1:40	1:30	1:37	1:16	1:38	1:17
<b>ALTRO USO DEL TEMPO</b>								
Mg	0:06	0:07	0:07	0:07	0:07	0:14	0:07	0:11
%	13,6	13,8	13,7	14,7	12,8	18,7	12,8	18,0
Ms	0:47	0:49	0:48	0:49	0:56	1:15	0:57	1:01

Fonte: Istat, Rapporto coesione sociale 2010

<sup>(a)</sup> La durata media generica (Mg) misura il tempo medio impiegato nello svolgere determinate attività dall'insieme della popolazione oggetto di studio, considerando sia le persone che hanno svolto l'attività sia le persone che non l'hanno svolta. La somma delle durate medie generiche relative a tutte le attività svolte nella giornata è pari alle 24 ore, conseguentemente tale indicatore consente di studiare la percentuale di tempo dedicata alle varie attività nel corso della giornata. Inoltre è raccomandata a livello internazionale per confronti temporali e spaziali. La frequenza di partecipazione misura la percentuale di popolazione che mediamente, in un determinato tipo di giorno (in questa tavola il giorno medio), svolge una certa attività. Tale indicatore è importante, perché consente di verificare il grado di coinvolgimento delle persone nelle singole attività, ad esempio quanti uomini e quante donne in percentuale sul totale hanno svolto attività domestiche nel giorno medio, quanti soggetti si sono spostati sul territorio, ecc. È quindi molto utile per capire l'eventuale crescita o diminuzione del coinvolgimento delle persone nelle varie attività nel tempo. La durata media specifica (Ms) misura il tempo medio impiegato nello svolgere determinate attività solo dal collettivo che le svolge effettivamente. La lettura di questo indicatore è particolarmente utile per studiare la durata media effettiva di una determinata attività nella popolazione che l'ha svolta. Ovviamente per alcune attività, come quelle fisiologiche, che hanno una frequenza di partecipazione vicina o pari al 100%, perché sono svolte nel corso della giornata da tutti gli intervistati, la durata media generica e la durata media specifica coincidono (o quasi). Con riferimento alle attività che vengono svolte da un esiguo numero di individui del collettivo considerato (frequenza di partecipazione bassa), la durata media generica e specifica possono differire anche di molto. e durate medie generiche relative alle differenti attività possono essere sommate e la loro somma dà le 24 ore, perché sono medie calcolate sulla stessa popolazione; al contrario le durate medie specifiche relative a diverse attività non possono essere sommate, perché sono medie calcolate su sottoinsiemi differenti del collettivo analizzato (per esempio gli uomini che hanno svolto lavoro di cura dei figli sono diversi da quelli che hanno svolto lavoro retribuito).

<sup>(b)</sup> La cura di bambini fino a 13 anni comprende sia la cura dei figli che di altri bambini conviventi (ad es. nipoti), mentre esclude il tempo di cura dedicato a figli non conviventi.

<sup>1</sup> Sono stati acquisiti numerosi documenti, divisi tra accordi e prassi (progetti ex art. 9 legge 53/2000, o altre iniziative non formalizzate da accordi), e classificati a seconda della loro pertinenza rispetto ai temi indicati nell'allegato all'avviso comune (orari, lavoro a tempo parziale, telelavoro, permessi, rientro dalla maternità, welfare aziendale, criteri di valutazione della produttività, congedi parentali).

dall'avviso comune del 7 marzo 2011, *Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro*. La documentazione raccolta dall'Osservatorio presenta accordi e prassi aziendali in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, che vengono così messi a disposizione delle parti sociali, che si sono impegnate, nell'avviso comune richiamato, a valorizzare e diffondere buone pratiche di flessibilità *family friendly* e di conciliazione<sup>1</sup>. In gran parte, pur se ci si trova di fronte a una rassegna imponente di strumenti di conciliazione a cui attingere per migliorare la contrattazione ai vari livelli, si tratta di azioni e interventi di soggetti privati e non si è per definizione nel campo dei servizi pubblici. Ma nel dossier vengono pure sintetizzati riferimenti a 121 "prassi interessanti" desunte dall'ambito di diverse pubbliche amministrazioni che possono essere qui menzionate.

Nella tabella 5 si richiamano i casi di iniziative (una per ogni ripartizione geografica del Paese), in ambito pubblico, considerate interessanti non solo ai fini delle opportunità per il personale dipendente delle stesse amministrazioni, ma per l'impatto sulla cittadinanza. Da ultimo, e in forma davvero sintetica, questa partita della conciliazione non si vincerà se *a priori* si escluderanno dallo spettro di intervento delle politiche pubbliche sia forme di piena valorizzazione del lavoro di cura inteso quale oggetto meritevole di obbligazione sociale, e quindi meritevole di soluzioni che sul versante legislativo enfatizzano questo dovere, sia misure selettive che coinvolgano la popolazione maschile e anzi la forzino verso comportamenti più virtuosi (Craig, 2010). Parafrasando un antico adagio, l'impegno nella cura è un lavoro faticoso e, proprio per questo, non qualcuno ma tutti devono pur farsene carico.

**Tabella 5 - Prassi interessanti orientate alla conciliazione nel settore pubblico**

Amministrazione	Regione	Azioni
Nord-ovest Comune di Segrate progetto <i>Segrate City Times</i>	Lombardia	Riorganizzazione dei servizi comunali di front office nello Sportello S@C - Servizi al cittadino (un unico punto di erogazione di circa 80 servizi, aperto 50 ore a settimana, sabato compreso) integrato da <i>temporary desk</i> di servizi privati per agevolare l'utenza nella fruizione dei servizi e ridurre i tempi di attesa. A tal proposito per le donne in attesa o con bambini fino a un anno di età è stata creata una corsia preferenziale "Via libera mamma" e un parcheggio loro riservato. Riorganizzazione degli uffici di back office e standardizzazione di nuove fasce di orario fruibili dai dipendenti di back office che hanno necessità di orari personalizzati per motivi di conciliazione.
Nord-est Comune di Verona	Veneto	Il progetto implementato dall'ente è volto a offrire un servizio gratuito che sopperisca alle esigenze di circa 20 dipendenti impegnati in orari di lavoro disagiati (turni serali, notturni e festivi), che hanno necessità di cura e custodia di familiari (minori o adulti non autosufficienti), ma sono privi di una rete parentale che assolva al ruolo di cura negli orari di chiusura degli esercizi pubblici e privati. Il progetto prevede le seguenti attività: l'attivazione di una convenzione con i servizi privati accreditati per l'erogazione di servizi di cura; la diffusione di un bando interno con modulo di richiesta da presentare entro un termine di scadenza; la raccolta delle domande; la stesura della graduatoria; l'assegnazione di voucher e l'erogazione dei servizi di cura ai dipendenti aventi diritto.
Centro Provincia di Arezzo	Toscana	Supporto alle strutture di cura all'infanzia - servizi ausiliari innovativi, asili nido aziendali; asili nido all'interno di una azienda ospedaliera; ideazione di strumenti di valutazione per favorire interventi di conciliazione sul territorio; attivazione di reti tra i servizi pubblici e privati a fini di conciliazione - servizi che operano nell'ambito della formazione, del lavoro e dei servizi alla persona - creazione di attività integrate con altri servizi - centri per l'impiego - mediazione culturale, servizi anziani, associazioni genitori; mainstreaming orizzontale e verticale.
Sud Azienda sanitaria provinciale di Catanzaro progetto <i>Intercomunic@</i>	Calabria	Diffusione di sim aziendali a dipendenti donne per facilitare la comunicazione con l'azienda anche quando, per motivi legati alla flessibilità d'orario o di famiglia, si trovano fuori dalla sede lavorativa e per le comunicazioni posto di lavoro-casa-familiari (con fatturazione separata). Sistema di chiamata rapida (breve codice composto da 4 numeri) alle altre colleghe/i, per tutelare le dipendenti che lavorano in posizioni svantaggiate (guardie mediche, 118, Pronto soccorso). La rete di telefoni mobili/fissi consente anche la diffusione dati online oltre a essere utilizzata con i software della rete per teleconferenze.
Isole Università di Palermo progetto <i>La casa del bambino in Ateneo</i>	Sicilia	L'Ateneo di Palermo ha realizzato un asilo nido destinato ai figli di docenti e del personale amministrativo in un fabbricato agricolo ottocentesco, che è stato oggetto di un restauro curato dall'ufficio tecnico della stessa università.

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio Consigliera nazionale di parità, 2011

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Akgunduz, Y. E., Plantenga, J. (2011), *Labour market effects of parental leave: a european perspective*, Utrecht School of Economics – Utrecht University, Discussion paper Series 11-09.
- Bosnicova, N. (2010), *Promoting family-friendliness at workplace through awards, audits and labelling schemes*, report prepared for European alliance for families. Best practice meeting, Brussels, 26 march 2010.
- Carparelli, A., Tassa, E. (2011), *La conciliazione tra vita professionale e vita privata e familiare nelle politiche europee*, in «FOP» n. 3-4, p. 7-18.
- Craig, L. (2010), *Valuing by doing: policy options to promote sharing the care*, in «Journal of the association of research on mothering», no. 1, p. 45-56.
- Donati, P. (2010), *La conciliazione famiglia-lavoro in Europa*, relazione presentata alla Conferenza delle Regioni europee su conciliazione famiglia-lavoro (Abano Terme, 28-30 gennaio 2010).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2010), *Second European quality of life survey: family life and work*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- (2011), *Reconciliation of work, private and family life in the European Union*, consultabile all'indirizzo web: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)
- Jacquot, S., Ledoux, C., Palier, B. (2010), *The emergence and changing nature of a polysemic category. European resources in the field of reconciliation between paid work and private life*, Recwowe Working Paper no. 11.
- Fagnani, J. (2012), *Work-family life balance: future trends and challenges*, in Oecd, *The future of families to 2030*, Paris, Oecd Publishing, p. 119-187.
- Giele, J.Z. (2006), *The changing gender contract as the engine of work-and-family policies*, in «Journal of comparative policy analysis», vol. 8, no. 2, p. 115-128.
- Gornick, J.C., Hegewisch, A. (2010), *The impact of "family-friendly" policies on women's employment outcomes and the costs and benefits of doing business*, Washington D.C., World Bank.
- Gornick, J.C., Heron, A. (2006), *The regulation of working time as work-family reconciliation policies: comparing Europe, Japan and the United States*, in «Journal of comparative policy analysis», vol. 8, no. 2, p. 149-166.
- Gornick, J.C., Meyers, M.K. (2008), *Creating gender egalitarian societies: an agenda for reform*, in «Politics & society», vol. 36, no. 3, p. 313-349.
- Istat (2011), *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Report Anno 2010*, [www.istat.it](http://www.istat.it)
- Lalive, R., et al. (2011), *Parental leave and mothers' careers: the relative importance of job protection and cash benefits*, The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Working paper no. 1114.
- Lohmann, H., et al. (2009), *Towards a framework for assessing family policies in the EU*, Oecd Social Employment and Migration Working paper no. 88, Oecd Publishing.
- Meuleman, B., Chung, H. (2011), *Who should care for the children? Support for government intervention in childcare*, paper prepared for ESPAnet Conference Sustainability and transformation in european social policy, Valencia, 8-10 september 2011.
- Michon, P. (2008), *Familisation and defamilisation policy in 22 European countries*, in «The Pozna University of Economics review»; vol. 8, no. 1.
- Misra, J., Budig, M., Moller, S. (2006), *Reconciliation policies and the effects of motherhood on employment, earnings and poverty*, Luxembourg, Income study Working paper, no. 429.
- Oecd (2011), *Doing better for families*, parzialmente accessibile in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Orloff, A. S. (2005), *Farewell to maternalism? State policies and mothers' employment*, Institute for Policy Research-Northwestern University, WP-05-10, consultabile all'indirizzo web: <http://www.ipr.northwestern.edu/publications/workingpapers/wpabstracts05/wp0510.html>
- Quadrelli, I. (2012), *Promuovere la conciliazione tra responsabilità familiari e impegno lavorativo nei luoghi di lavoro*, Osservatorio nazionale sulla famiglia Working paper no. 2.
- Ray, R., Gornick, J.C., Schmitt, J. (2008), *Parental leave policies in 21 countries. Assessing generosity and gender equality*, Washington D.C., Center for Economic and Policy Research.
- Richter, L., et al. (2011), *Fatherhood and families*, in Desa (Department of Economic and Social Affairs) United Nations, *Men in families and family policy in a changing world*, New York, United Nations, p. 47-84.
- Saraceno, C., Keck, W. (2011), *Towards an integrated approach for the analysis of gender equity in policies supporting paid work and care responsibilities*, in «Demographic research», vol. 25, no. 11, p. 371-406.
- Scialdone, A. (2011), *Qualificazione dei servizi territoriali alla persona e sostegno alle responsabilità familiari*, in «Areté», n. 3, p. 170-198.
- Valentini, C. (2012), *O i figli o il lavoro*, Milano, Feltrinelli.
- Wall, K., et al. (2009), *Family policy in Council of Europe member states*, Strasbourg, Council of Europe.
- Wall, K., Leitao, M., Ramos, V. (2010), *Critical review of research on families and family policies in Europe. Familyplatform conference report*, Lisbon, ICS-University of Lisbon, consultabile all'indirizzo web: <http://repositorio.ul.pt/handle/10451/4407>

## le NOVITÀ nell'ASCOLTO del bambino

Piercarlo Pazé



### 1. Venti anni di ascolto

In quel grande affresco delle politiche per l'infanzia che è la Convenzione sui diritti del fanciullo approvata dall'Onu il 20 novembre 1989 (Crc), la definizione dell'ascolto come diritto del minore, contenuta nell'art. 12, è stata una novità assoluta e continua a costituire la base di ogni trattazione dell'ascolto anche dopo che altri testi internazionali, da ultimo le *Linee guida del Consiglio di Europa per una giustizia a misura del bambino* del 17 novembre 2010<sup>1</sup>, ne hanno specificato alcune modalità.

La novità si misura anche nei cambiamenti che l'introduzione dell'ascolto ha prodotto in Italia da quando la Crc è entrata in vigore con la legge di ratifica 27 maggio 1991, n. 176. A livello culturale si è riscontrato un arretramento progressivo delle antiche posizioni di diffidenza o di scarsa attenzione rispetto all'ascolto. Nella pratica l'ascolto si è sviluppa-

to soprattutto a partire dagli anni 2001-2002 quando sono intervenuti due fatti: la disciplina dell'ascolto nei procedimenti di affidamento e adozione con la legge 28 marzo 2001 n. 149; e la definizione come immediatamente esecutiva nel nostro ordinamento della norma sull'ascolto del minore di cui all'art. 12 della Crc fatta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2002<sup>2</sup>. Il cammino è proseguito nel 2006 quando l'obbligo di ascolto del figlio minore è stato previsto espressamente nei procedimenti giudiziari più diffusi, quelli separativi, tramite la legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli* che ha inserito l'art. 155 *sexies* cc.

L'ascolto ha così fatto ingresso come regola dell'educazione familiare negli interventi socio-curativi e nei procedimenti.

Infine, negli anni a venire sarà necessario anche verificare l'impatto che avrà su nor-

<sup>1</sup> Le *Linee guida* si possono leggere, con un'introduzione di Alice Margaria, in «Minorigiustizia», 2, 2011, p. 168-187.

<sup>2</sup> Corte cost., sent. 16 gennaio 2002, n. 1, in «Famiglia e diritto», 2002, p. 230-233.

me e prassi nazionali la futura, auspicabile, ratifica del recentissimo terzo Protocollo opzionale alla Crc adottato il 15 novembre 2011 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il nuovo Protocollo, che l'Italia ha già sottoscritto, introduce, infatti, meccanismi che intendono permettere ai bambini e/o ai loro rappresentanti di presentare individualmente reclami in casi di violazione dei diritti sanciti dalla Crc al Comitato Onu. Il Comitato per i diritti del fanciullo pertanto avrà il potere di esaminare i reclami individuali e di chiedere agli Stati nei quali si sono verificate eventuali violazioni di predisporre delle misure per prevenire ulteriori danni e inadempienze.

## 2. Le novità di carattere generale

Osservare le novità introdotte nel nostro ordinamento dalle norme sull'ascolto del bambino aiuta a comprendere meglio lo spazio che l'ascolto attualmente occupa e le funzioni che rappresenta.

### 2.1. Un vocabolo nuovo con un contenuto nuovo

La prima novità è l'ingresso dello stesso vocabolo *ascolto*. La legge prevedeva già che in alcuni procedimenti il minore fosse sentito o, meno frequentemente, udito (con locuzioni come "sentito il minore", o "previa audizione del minore").

Il cambiamento dal sentire o udire all'ascoltare non è stato però solo terminologico, perché al verbo ascoltare viene attribuito un significato più pregnante. Sentire o udire è venire a conoscenza di qualcosa attraverso l'orecchio, è dunque un fatto fisico che può anche essere solo passivo: posso sentire un bambino che piange o ride o chiama e non fare nulla, o posso sentirlo in modo disattento, solo formale. Con l'ascolto si rappresenta invece un *sentire attivo*. Ascoltare è entrare in relazione con il bambino; è avere e mostrare per lui attitudini di attenzione, rispetto, accompagnamento; è rispondergli quando ci parla; è avere riguardo e considerazione per le sue parole e anche le sue emozioni, le sue aspirazioni, le sue inclinazioni, i suoi desideri e in qualche modo, i segnali extraverbali che invia; ascoltare è guardarlo con empatia e, nell'ascolto genitoriale, con affetto. A

questo livello l'ascolto consiste non solo in un'azione (il *sentire*) ma nell'esercizio di una particolare attenzione (la *comprensione*) che dimostra al bambino che ciò che dice è importante.

In ogni caso ascoltare, udire e sentire successivamente sono divenuti sinonimi, come appare dall'art. 155 *sexies* cc., che nello stesso significato di ascolto attivo parla di "ascolto del minore", di "audizione del figlio minore" e di "sentite le parti". Perciò quando troviamo scritto in una legge che il minore va sentito o udito, si deve intendere che ciò deve farsi con le regole e i contenuti dell'ascolto.

### 2.2. L'ascolto come comunicazione dell'opinione

Una seconda novità è che nell'art. 12 della Crc per la prima volta troviamo definito qual è l'oggetto dell'ascolto, l'opinione del bambino, che il mondo adulto deve ascoltare e prendere in considerazione. Il genitore, l'insegnante, il giudice, il medico o l'assistente sociale non possono più dire al bambino: «la tua opinione non mi interessa», devono chiedergli la sua opinione.

Che cosa è l'opinione? È ben più di un generico orientamento soggettivo, è l'espressione di aspirazioni o di preferenze, di stati d'animo, di legami e di attaccamenti, di disagi e di affetti, quelli che la dottrina sociologica chiama fatti di sentimento, che attengono a una decisione, anche se il bambino può accompagnare e spiegare la propria opinione con il racconto di fatti reali.

Il bambino comunica le proprie opinioni con il veicolo della parola (di rado anche con lo scritto o con dei segnali non verbali) e l'interlocutore adulto le accoglie e prende in considerazione. In genere si tratta di una comunicazione duale (tra il bambino e il suo interlocutore), anche se occorrerebbe allargare l'attenzione a forme di ascolto dei gruppi (si può pensare all'ascolto delle opinioni degli alunni in una classe scolastica).

L'ascolto delle opinioni è solo una delle modalità di relazione del mondo adulto con il bambino. Per fare un esempio banale, il genitore che fa recitare la lezione, l'insegnante che interroga in classe e il giudice che raccoglie una deposizione testimoniale non ascoltano le opinioni del bambino.

***Sentire è un verbo "passivo": posso sentire un bambino che piange, ride o chiama e non fare nulla; ascoltare è entrare in relazione con il bambino, è avere considerazione per le sue parole, per le sue emozioni, le sue inclinazioni, i suoi desideri, è guardarlo con empatia e, nell'ascolto genitoriale, con affetto***

### 2.3. L'ascolto come modello generale

Una terza novità è che l'ascolto viene proposto come un modello generale. L'art. 12, comma primo, della Crc chiede che gli Stati garantiscano al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente le sue opinioni su ogni questione che lo interessa, dunque in ogni contesto in cui egli si trova, mentre il secondo comma si riferisce al suo ascolto nelle procedure.

L'ascolto delle opinioni diventa così un diritto della personalità del minore nei confronti della comunità adulta che si prende cura di lui. Di regola le prime persone tenute ad assicurare un tale diritto sono i genitori, i titolari della responsabilità educativa; poi le altre persone e istituzioni che hanno la responsabilità del bambino, come una famiglia affidataria o una comunità o la scuola; e, infine, le istituzioni pubbliche nel corso delle procedure giudiziarie, amministrative, sociali o sanitarie che riguardano il minore.

**L'introduzione della regola dell'ascolto nelle normative ha dato un colpo mortale alla nozione di potestà genitoriale sopravvissuta nella riforma del diritto di famiglia del 1975: ormai si parla di responsabilità genitoriale, che comprende una fascia di doveri cui sono funzionali i diritti e i poteri**

## 3. L'ascolto in famiglia

I cambiamenti che l'introduzione dell'obbligo dell'ascolto ha operato nelle relazioni familiari sono notevoli, sia nel regime giuridico che nel costume.

### 3.1. L'ascolto come una modalità del diritto-dovere dei genitori di educare il figlio

Anzitutto, l'ascolto entra fra i contenuti della responsabilità genitoriale, come una modalità del generale diritto-dovere dei genitori di educare il figlio stabilito dall'art. 30 della Costituzione. Che cosa significa educare? Il legislatore non lo dice in positivo, limitandosi a disporre che, nell'educare, i genitori

devono prendere in considerazione la capacità, l'inclinazione naturale e le aspirazioni dei figli (art. 147 cc). A questa indicazione se ne aggiunge un'altra: l'educazione avviene praticando il diritto-dovere di ascolto. La presenza e la qualità dell'ascolto sono divenute un parametro esplicito di valutazione della capacità genitoriale e della bontà delle relazioni genitori-figli: lo conferma nelle procedure la previsione della possibilità di ascolto indiretto del bambino tramite i genitori. In questo caso i genitori riportano al titolare della procedura l'opinione che essi hanno ascoltato e raccolto dal bambino. Il fatto che il genitore ascolti il figlio è il presupposto perché si possa ricorrere a questa forma di ascolto del bambino raccogliendone l'opinione dai genitori.

### 3.2. L'ascolto dei sentimenti e la finalità di far partecipare il bambino alle decisioni familiari

L'ascolto in famiglia ha anche l'evidente finalità di soddisfare il bisogno del bambino di ricevere l'attenzione fisica ed emotiva delle figure di cura, che gli parlino e, appunto, lo ascoltino. È un bisogno che manifesta tanto il neonato, il quale piange per richiamare l'attenzione della madre, quanto un ragazzo, che ha bisogno di essere ascoltato dai genitori, di comunicare con loro. Viceversa, i genitori nell'ascolto hanno lo strumento relazionale per conoscere e discutere le opinioni del figlio e per educare i suoi sentimenti. Sono constatazioni che la giurisprudenza ormai accoglie come tali quando afferma che i genitori sono responsabili della cattiva condotta del figlio (ex art. 2048 cc) che dipenda da un difetto di attenzione educativa alle sue emozioni.

L'ascolto dei ragazzi già capaci di discernimento è rivolto però anche a una finalità più specifica: farli partecipare alle decisioni prese in famiglia che li riguardano. I ragazzi, da oggetto, diventano soggetti autonomi di diritti le cui aspirazioni e inclinazioni vengono riconosciute e prese in considerazione, con uno status di "cittadini" della loro comunità familiare.

Oggi siamo più consapevoli che un ragazzo che abbia raggiunto una certa maturità deve, nella famiglia, poter "dire la sua", esprimere le sue opinioni su ciò che deve fare o lo riguar-

da, a partire dalle attività della vita quotidiana e in qualche misura dagli stili di vita, fino alle decisioni relative a un trattamento sanitario o alla vendita dei suoi beni o alla disciplina delle sue presenze presso i genitori che si separano o ai diritti personalissimi nelle scelte religiose, politiche, sociali, associative, culturali, affettive, di studio e lavoro. A loro volta i genitori nel loro compito educativo devono ascoltare il figlio, prendere in considerazione le sue opinioni e, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità, devono qualche volta ritenere tali opinioni come rilevanti e decisive, anche se non corrispondono alle loro volontà o ai loro desideri, per lasciare spazio alla realizzazione delle aspirazioni del figlio. L'ascolto introduce dunque un altro tema: la negoziazione dei genitori con il minore delle decisioni familiari che lo riguardano. In questo confronto la potestà dei genitori diventa più debole man mano che il figlio cresce ed è capace di esprimere propri orientamenti e scelte.

Ne deriva che il mancato ascolto o la mancata considerazione da parte dei genitori delle opinioni del figlio o il loro irragionevole rifiuto di assecondare le sue aspirazioni e inclinazioni possono essere definiti come condotte pregiudizievoli e, in quanto tali, formare oggetto di provvedimenti del giudice limitativi nei confronti dei genitori stessi.

Tutto ciò colpisce a morte la nozione di potestà sopravvissuta ancora in occasione della riforma del diritto di famiglia del 1975, quando la patria potestà esercitata dal padre si era trasformata in potestà genitoriale congiunta dei genitori, sempre rimanendo potestà, mentre ormai parliamo di responsabilità genitoriale, che comprende una fascia di doveri cui sono funzionali i diritti e i poteri<sup>3</sup>.

#### 4. L'ascolto nei procedimenti

L'ascolto ha delle sue specificità soprattutto nei procedimenti giudiziari, sanitari, sociali o amministrativi, ai quali si riferisce il secondo comma dell'art. 12 della Crc.

##### 4.1. La generalizzazione dell'ascolto nei procedimenti

In precedenza la legge imponeva in pochi casi tassativi che, prima di una decisione, fosse "sentito il minore" o la "audizione del mi-

nore" o la "audizione dei figli minori". Con l'ingresso della clausola generale dell'art. 12, comma 2, della Crc l'ascolto del minore deve avvenire, anche quando il legislatore non lo prevede espressamente o non ne disciplina la forma, in tutti i procedimenti in cui, per qualsiasi ragione, si assumono decisioni che hanno come oggetto dei diritti interessi relazionali e patrimoniali che riguardano un minore capace di discernimento. C'è, come ha annotato Paolo Martinelli, un'indicazione di vera e propria necessità costituzionale che all'ascolto dell'opinione del minore si dia luogo in ogni procedimento<sup>4</sup>.

Ascoltare il minore pertanto è ora anche un dovere dei titolari dei procedimenti.

##### 4.2. L'indicazione delle finalità dell'ascolto

Nuova è ancora la finalità dell'ascolto di consentire al fanciullo di esprimere la sua opinione per fargli condividere il percorso verso una decisione che lo riguarda.

Sono ormai superate le teorie che l'ascoltare il bambino in un procedimento gli faccia male, in qualche modo lo vittimizzi, lo responsabilizzi troppo, per cui l'ascolto dovrebbe avvenire solo se strettamente necessario. Si presuppone invece che il bambino abbia la voglia e il bisogno di "dire la sua" quando la deliberazione attiene a un segmento della sua vita o in qualche modo lo interessa direttamente. L'ascolto ha dunque per lui un *rilievo psicologico* positivo e potenzialmente liberatorio.

Ma l'ascolto ha anche un *rilievo giuridico*. Senza costituire in senso tecnico uno strumento di autodifesa, esso rende il bambino partecipe nella definizione di regole che lo impegneranno e in questo modo realizza, in modo informale, un diritto del bambino di contribuire alla propria tutela. Ciò significa che il bambino passa da oggetto di cui i genitori o la pubblica amministrazione o il giudice possono fare qualunque cosa a persona che esprime e comunica i suoi orientamenti. Basta ricordare il rilievo che viene ad avere, nel corso di una separazione dei genitori o nel procedimento per la limitazione della loro responsabilità, l'opinione del figlio relativa al suo allontanamento, alla sua collocazione e alle modalità e agli orari delle visite ai, o dei, genitori.

<sup>3</sup> Pazé, P., *Dalla patria potestà alla responsabilità genitoriale*, in «Minorigiustizia», 2, 2007, p. 7-12.

<sup>4</sup> Martinelli, P., *Il diritto del minore all'ascolto come diritto fondamentale eventuale*, in «Minorigiustizia», 4, 2003, p. 16-25.

#### 4.3. Il minore ascoltato

Il minore che deve essere ascoltato nelle procedure è, secondo l'art. 12 della Crc, il minore che ha raggiunto un certo livello di capacità naturale definito *capacità di discernimento*.

Il legislatore italiano ha recepito la nozione di capacità di discernimento per le procedure di adozione e affidamento familiare in vari punti della legge 4 maggio 1983, n. 184 novellata nel 2001 e per le procedure separative nell'art. 155 *sexies* cc, prevedendo che il minore che ha compiuto gli anni 12 deve essere sentito sempre e che il minore di età inferiore deve esser sentito se capace di discernimento. Su questa base si è andato consolidando l'orientamento che un bambino normodotato può e deve essere ascoltato a partire dall'età di 7-8 anni, quando acquisisce alcune categorie di pensiero logico e il principio di realtà e sviluppa delle competenze concettuali che poi accresce per livelli successivi fino a raggiungere, verso i 12 anni, delle capacità logico-formali<sup>5</sup>. In questo modo è stata anticipata notevolmente l'età in cui si tiene conto dell'opinione dei minori.

La Cassazione ha successivamente chiarito quali possono essere le eccezioni all'obbligo di ascolto. Esso andrebbe escluso ove si ravvisi «la non idoneità del minore a rendere la sua audizione per età o stati psichici particolari»<sup>6</sup>, e non per mere ragioni di inopportunità. L'ascolto può subire anche una limitazione di carattere oggettivo, che si richiama alla disposizione (art. 6) della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 25 gennaio 1996 secondo cui l'ascolto è obbligatorio «a meno che ciò sia manifestamente contrario al superiore interesse del minore»; la Cassazione ne ha derivato che l'ascolto non si deve fare quando c'è «il rischio che la stessa audizione, per quanto protetta, rechi danni gravi alla serenità del destinatario»<sup>7</sup>.

Pertanto un bambino, da quando è capace di discernimento e se non ricorrono queste eccezioni, *deve sempre* essere ascoltato nei procedimenti giudiziari, amministrativi, sociali e sanitari che lo riguardano, in un'età – precedente ai 18 anni – in cui per la maggior parte degli atti è ancora in via generale definito incapace di agire. Egli viene dunque capacitato anticipatamente a comunicare, senza il filtro della rappresentanza, la sua opinione nel procedimento.

#### 4.4. La considerazione dell'opinione

L'ascolto comporta anche che il titolare di un procedimento prenda in considerazione l'opinione del minore. Ma con quali criteri deve avvenire questa considerazione? E, soprattutto, quanto l'opinione del minore deve avere rilevanza per la decisione? Questa opinione può vincere la volontà contraria dei genitori? Un primo criterio di considerazione è che l'opinione del minore va valutata in termini di ragionevolezza, avendo come riferimento il benessere del minore stesso. Facendo l'esempio che oggetto dell'ascolto e del giudizio sia un trattamento terapeutico ritenuto indispensabile dai sanitari e rifiutato dal minore e/o dai suoi genitori, possiamo avere a fondamento del rifiuto delle spiegazioni molto fragili (la paura dell'operazione, dei pregiudizi) o delle ragioni accettabili sotto il profilo delle beneficià (la possibilità di praticare degli interventi alternativi, l'elevata probabilità che le cure siano inutili).

Un altro criterio di considerazione dell'opinione del minore è quello della sua età e maturità. La Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina di Oviedo del 1997, ratificata con legge 28 marzo 2001, n. 145, dispone all'art. 6, comma 1, per gli interventi nel campo della salute – ma la regola dovrebbe valere per ogni altro intervento di protezione – che «il parere di un minore è preso in considerazione come un fattore sempre più determinante, in funzione della sua età e del suo grado di responsabilità». Le Linee guida per una giustizia a misura di minore confermano che nei procedimenti giudiziari «la giusta importanza dovrebbe essere accordata ai punti di vista e alle opinioni del minore, a seconda della sua età e della sua maturità» (parte IV, n. 45). Viene così affermato il principio generale che l'opinione del minore che si avvicina alla maturità e alla maggiore età può essere determinante in qualche caso per i provvedimenti che lo riguardano, contro la stessa volontà dei genitori.

Un terzo criterio attiene alla natura dei diritti in discussione. Quando si tratta di diritti personalissimi relativi all'affettività, alle scelte politiche e religiose, alle inclinazioni speciali verso una scuola o professione, l'opinione del minore può vincere normalmente la contraria volontà dei genitori.

<sup>5</sup> Così sostanzialmente in Ronfani, P., *I diritti del minore*, 2. ed., Milano, Guerini scientifica, 2001, p. 35, che affronta il tema dei criteri da utilizzare nello stabilire le fasce di età su cui dovrebbe fondarsi un rinnovato statuto dei minori. Si veda sul punto anche Lenti, L., *Il nuovo diritto minorile*, in Cendon, P. (a cura di), *I bambini e i loro diritti*, Bologna, Il mulino, 1991, p. 72.  
<sup>6</sup> Cass., sez. I, sentenza 27 luglio 2007 n. 16753.  
<sup>7</sup> Ivi.

Per definire questi casi in cui l'opinione del minore può diventare determinante Gianni Turri ha parlato di una "autodeterminazione in senso debole"<sup>8</sup>, coincidente con l'attribuzione di un rilievo potenzialmente decisivo, nel processo deliberativo, alla volontà, consenziente o dissenziente, espressa dal minore. Nell'autodeterminazione in senso debole l'opinione del minore viene presa in considerazione insieme con altre opinioni o domande e, alla fine, il giudice può autorizzare e legittimare la determinazione del minore dichiarandola vincente rispetto alla volontà contraria degli esercenti la potestà o alle richieste delle parti ricorrenti.

Anche per l'opinione del bambino può porsi la questione della sua attendibilità. Infatti è indubbio che il contenuto di tale opinione può essere condizionato da interventi di figure adulte di riferimento, per esempio di coloro che ne hanno la custodia prevalente o esclusiva. Ecco perché l'ascolto deve essere attento per fare emergere i reali sentimenti e aspirazioni del bambino. Tuttavia il problema dell'attendibilità è secondario perché si può sempre decidere diversamente dall'opinione espressa dal bambino.

## 5. L'ascolto nei procedimenti giudiziari

L'ascolto del minore presenta nei procedimenti giudiziari delle altre peculiarità importanti.

### 5.1. L'ascolto come mezzo istruttorio autonomo diverso dall'esame

Anzitutto nei procedimenti giudiziari l'ascolto è diventato un mezzo istruttorio autonomo, diversificato negli scopi e nella disciplina dall'esame del minore che avviene sotto forma di testimonianza o di interrogatorio.

L'ascolto è un atto rivolto a raccogliere le *opinioni* del minore, i suoi desideri e le sue emozioni e, solo incidentalmente e marginalmente, a ricostruire delle vicende. L'ascolto, altrimenti detto, fa entrare nel procedimento ciò che il minore vuole far sapere in riferimento a una decisione che lo riguarda.

Quando invece in un procedimento civile o penale un bambino o ragazzo viene interrogato come persona informata o testimone o testimone-vittima su fatti ritenuti da altri rilevanti per il giudizio (facendogli prestare

giuramento se ha compiuto i 14 anni) e nel processo penale è esaminato come imputato al fine di raccogliere elementi di difesa o di prova, la testimonianza e l'interrogatorio resi dal minore hanno come contenuto il racconto di fatti di cui il minore è a conoscenza ed è in grado di fornire la descrizione, allo scopo di procedere alla ricostruzione di ciò che è avvenuto; certamente non gli si chiede un'opinione.

Questa diversità è descritta in modo esplicito nelle Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di bambino. Esse dedicano un gruppo di norme specifiche all'ascolto dei minori (parte IV, nn. 44-49) distinte dalle norme sulle prove-dichiarazioni dei minori (parte IV, nn. 64-74).

**L'ascolto è un atto rivolto a raccogliere le opinioni del minore, i suoi desideri e le sue emozioni e, solo incidentalmente e marginalmente, a ricostruire delle vicende; l'ascolto, in altre parole, fa entrare nel procedimento ciò che il minore vuole far sapere in riferimento a una decisione che lo riguarda**

### 5.2. I principi comuni della disciplina dell'ascolto e dell'esame

Mantenendo chiara questa distinzione, un buon ascolto e un corretto esame del minore possono presentare delle modalità comuni o abbastanza vicine. In particolare alcune regole esplicite o empiriche rivolte ad assicurare un buon ascolto sono già state trasferite nel processo penale per le procedure codificate di intervista negli esami e interrogatori dei minori, per le quali impropriamente si parla di "ascolto protetto" o di "audizione protetta", finalizzate a rispettare la particolare sensibilità di un minore e insieme a ottenere da lui le risposte più genuine ai fini della decisione.

Le Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di bambino hanno elaborato questi principi comuni ad ascolto e a esame (parte IV, n. 50-63). In particolare è rilevante il richiamo rivolto ai giudici e agli operatori giudiziari ad avere un'attitudine

<sup>8</sup> Turri, G., *Autodeterminazione, trattamenti sanitari e minorenni*, in «Minorigiustizia», 2, 2005, p. 125-146.

Nelle Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di bambino si afferma un principio in contrasto con una tendenza italiana molto adultocentrica: «La testimonianza e la dichiarazione di un minore non dovrebbero mai essere presunte invalide o inattendibili per il solo motivo della sua età»

empatica verso i minori, tanto da procedere al loro ascolto quanto al loro esame: «quando i minori sono *ascoltati* o *interrogati* in procedimenti giudiziari o non giudiziari o durante altri interventi, i giudici e gli altri professionisti dovrebbero dimostrare rispetto e sensibilità nelle loro interazioni con i minori» (parte IV, n. 57).

Una commistione apparente di ascolto ed esame si ha allorché il bambino abbia rivelato alle figure di riferimento che lo ascoltano (parenti, affidatario, educatore della comunità, insegnante della scuola) dei fatti e, in particolare, degli abusi. Quando poi queste dichiarazioni siano raccolte o ripetute nel corso di un procedimento penale o civile, le Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di bambino richiamano – contro una tendenza italiana molto adultocentrica a codificare regole astratte rivolte a svalutarne l'attendibilità – un principio ovvio, che «La testimonianza e la dichiarazione di un minore non dovrebbero mai essere presunte invalide o inattendibili per il solo motivo della sua età» (parte IV, n. 73).

### 5.3. Partecipazione, informazione, ascolto

Il diritto di ascolto viene definito come un'espressione del più generale diritto del minore a partecipare al procedimento che lo riguarda.

Per rendere effettiva tale partecipazione, l'ascolto va affiancato dalla informazione, deve essere un ascolto informato. Presupposto indispensabile è infatti che il bambino sia informato dell'esistenza stessa del procedimento, del suo oggetto e delle conseguenze delle decisioni che lo riguardano, della disciplina di accesso e di ciò che potrà dire.

È la normativa europea che detta le regole per l'informazione rivolta ad assicurare l'effettività dell'ascolto, perché la normativa interna è purtroppo limitata al processo penale e, anche in questo caso, lacunosa. La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli prevede che l'autorità giudiziaria prima di prendere qualsiasi decisione debba assicurarsi che il fanciullo avente sufficiente capacità di comprensione abbia ricevuto tutte le informazioni pertinenti (art. 6, lett. b)<sup>9</sup>. Più puntualmente le Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di bambino dispon-

gono che «i minori dovrebbero ricevere tutte le informazioni necessarie su come esercitare il loro diritto di essere ascoltati in maniera efficace. Tuttavia, dovrebbe essere ugualmente spiegato che il loro diritto di essere ascoltati e che siano prese in considerazione le loro opinioni non necessariamente determina la decisione finale».

Quando poi il bambino non sia stato informato in precedenza in modo opportuno, bisogna che lo faccia la persona che provvede all'ascolto.

## 6. Le modalità dell'ascolto nei procedimenti giudiziari

L'introduzione dell'ascolto ha indotto anche a ripensare i procedimenti giudiziari dalla parte del ragazzo al fine di attribuire un senso nuovo allo stesso giudizio che lo riguarda.

### 6.1. L'accompagnamento del minore all'ascolto

Quasi sempre un ragazzo viene nel tribunale o nel luogo dove avviene il suo ascolto condotto da un genitore o un parente o un qualche adulto protettivo o un avvocato che gli insegna la strada, ma ciò non è ritenuto sufficiente. Perché poi si svolga bene l'ascolto, occorre che coloro che si occupano di lui lo informino sul significato e sulle forme dell'atto giudiziario cui è chiamato e lo assistano prima e durante l'incontro con il giudice, mettendosi al suo fianco con empatia e comprensione.

Per definire le attività di affiancare un minore quando deve presentarsi dal giudice, da quelle più elementari e ovvie a quelle di un sostegno generale, comincia a essere usata la locuzione "accompagnamento giudiziario" che ne individua i contenuti in modo generale e onnicomprensivo. Essa figura nelle Linee guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di bambino, le quali specificano che «I minori dovrebbero poter essere *accompagnati* dai genitori o, se del caso, da un adulto a loro scelta, salvo che una decisione motivata e contraria sia stata presa nei confronti di tale persona» (parte IV, n. 58).

Con una finalità più orientata sul processo che su un bisogno del fanciullo, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (artt. 3, 4, 5, 10) aveva affermato invece il diritto del fanciullo di nominarsi un

<sup>9</sup> In questo senso cfr. anche Corte cost., sent. 16 gennaio 2002, n. 1, cit., considerazioni in diritto, punto 6.

*rappresentante* che gli dia ogni informazione e di chiedere di essere *assistito* da una persona idonea di sua scelta al fine di essere aiutato a esprimere la sua opinione.

La necessità generale di un buon accompagnamento o, se si preferisce, di un'appropriata assistenza del minore è stata riscoperta anche come *compenso alla crescente tecnicizzazione* del processo minorile e familiare: quanto più esso, in ossequio al principio del giusto processo, accentua le caratteristiche formali della terzietà del giudice come arbitro che deve far rispettare le regole del contraddittorio delle parti, occorre in compenso preoccuparsi di assicurare al minore un'assistenza effettiva (e non solo figurativa) che lo aiuti a parteciparvi.

## 6.2. Le modalità dell'ascolto dell'opinione

Con l'affermazione dell'ascolto come strumento processuale autonomo hanno cominciato a porsi numerose questioni sulla sua assunzione. Vengono in gioco il luogo dove sentire un minore, che deve essere protetto e accogliente; il rispetto della particolare sensibilità di un soggetto minore di età; il metterlo a suo agio perché superi o contenga l'ansia che suscita l'incontro in una sede così diversa e con persone sconosciute, non subisca un altro trauma e sia in condizione di esprimersi nel modo migliore. Si tratta dunque da un lato di non ferire in qualche modo il minore (in passato si temeva una sua *vittimizzazione secondaria*) e dall'altro di ottimizzare la sua partecipazione all'incontro giudiziario.

La disciplina del processo penale contiene alcune regole per l'esame del bambino. Manca invece una normativa che riporti i principi sull'ascolto dell'opinione di un bambino in

un ambiente giudiziario, che necessariamente deve avvenire con forme diverse rispetto a un interrogatorio o a una testimonianza, e non può seguire le regole del cosiddetto ascolto-protetto nei procedimenti penali relativi a reati di abuso.

Sono state però già sperimentate e proposte delle metodologie specifiche di ascolto dell'opinione del bambino, importando dalle scienze umane le tecniche elementari di ascolto e traendo indicazioni da alcune pratiche empiriche che si sono già dimostrate efficaci. Chi ascolta deve imparare, conoscere e praticare delle *regole base* riguardanti il suo porsi in relazione con il bambino (perché senza relazione non c'è ascolto) e avere il controllo delle emozioni messe in gioco reciprocamente nell'incontro<sup>10</sup>.

Ci deve essere una buona accoglienza, e il bambino deve essere messo a suo agio. È necessario che chi ascolta abbia un'attitudine ricettiva nel presentarsi al bambino spiegandogli chi è e illustrando le ragioni per cui ha desiderato incontrarlo.

Perché il bambino possa veramente parlare, l'interlocutore deve porsi con lui in modo empatico, con *comprensione*. L'empatia non falsa l'ascolto, ne è il presupposto indispensabile.

Il bambino si apre se l'adulto gli presta attenzione, considera importante quello che dice. Se non c'è un ascoltatore attento non c'è nemmeno la parola del bambino, non si creano le condizioni psichiche perché egli superi una diffidenza che lo induce alla chiusura.

Ascoltare significa mettersi dal punto di vista dell'altro. Perciò occorre dare spazio al racconto del bambino, a ciò che lui vuole dire,



<sup>10</sup> Sulle emozioni attivate nell'ascolto rinvio a Pazé, P., *L'intelligenza emotiva e la capacità di ascolto come competenze del giudice*, in «Minorigiustizia», 1998, 4, p. 7-14.

lasciarlo parlare, senza elevare delle barriere, anche inconsapevoli, senza intervenire immediatamente e senza interromperlo con dei giudizi che impediscono al bambino di esprimere liberamente il suo punto di vista o rivolti a contraddire le sue opinioni.

L'espressione di un'opinione può venire solo marginalmente come risposta a domande o interlocuzioni che la incoraggino perché è il bambino stesso che dice quello che si sente di dire.

Occorre anche guardarsi dal rischio di una manipolazione dell'ascolto, tentando di far dire al bambino quanto può confermare ciò che già l'interlocutore crede o vuole o desidera, specularmente ripetendo il tentativo di manipolazione attuato spesso dai genitori a proprio favore<sup>11</sup>.

Alla fine bisogna riassumere al bambino il significato che ha avuto quell'incontro e, per quanto possibile, illustrare la natura e il contenuto della decisione che potrà riguardarlo, assicurandogli che di ciò che ha detto sarà tenuto in conto, anche se la decisione potrà essere diversa.

### 6.3. L'ascolto duale

Si è posta anche la questione dell'opportunità o necessità della presenza di altre persone, e in particolare dei difensori, all'attività di ascolto, sia nell'ascolto esperito dal giudice, sia nell'ascolto svolto da operatori delegati. Si è sostenuto anche che per il rispetto dei diritti della difesa e la garanzia del principio del contraddittorio, dovuti in un processo giusto, i genitori e i difensori delle parti dovrebbero essere avvisati e avere facoltà di assistere all'ascolto se lo richiedono.

La pratica di questi anni ha dato le prime risposte a questi problemi e ha mostrato che un ascolto a due è preferibile per porre il bambino nella migliore condizione per parlare senza condizionamenti, ma che viceversa qualche volta egli può trovarsi più rassicurato e aiutato a comunicare la propria opinione dalla presenza al suo fianco della figura che lo ha accompagnato o del suo avvocato.

Sulla questione dell'ascolto in un processo giusto, la Corte di cassazione ha fatto chiarezza<sup>12</sup> negando l'esistenza di un diritto processuale delle parti e delle loro difese di assistere e puntualizzando dei principi importanti.

La premessa dell'argomentazione della Cassazione è che l'ascolto non può essere qualificato un atto di indagine o un accertamento, rientrando nella categoria degli atti rivolti a convincere il giudice in ordine alla sussistenza o meno di determinati fatti storici; esso invece è lo strumento diretto a raccogliere le opinioni nonché le valutazioni ed esigenze rappresentate dal minore in merito alla vicenda in cui è coinvolto e, nel contempo, è rivolto a consentire al giudice di percepire con immediatezza, attraverso la voce del minore e nella misura consentita dalla sua maturità psicofisica, le esigenze di tutela dei suoi primari interessi. Va escluso per questo motivo che le parti adulte di un procedimento abbiano un diritto ad assistere all'ascolto del minore.

Viceversa spetta al giudice il compito di eseguire l'ascolto in modo che esso risulti protetto da interferenze, turbamenti o condizionamenti, con facoltà di adottare tutte «le cautele e le modalità suggerite dalle circostanze concrete onde superare la straordinaria asimmetria che si frappone tra la posizione del fanciullo (e il suo stato emotivo) e il contesto relazionale e ambientale in cui lo stesso viene ascoltato: cautele fra le quali deve necessariamente includersi la facoltà di vietare l'interlocuzione con i genitori, e/o con i difensori, nonché di sentire il minore da solo, senza la presenza di costoro, ove questa sia ritenuta un fattore di turbamento del minore medesimo o comunque di condizionamento delle sue dichiarazioni».

Pertanto «l'assunzione delle dichiarazioni con taluna di dette modalità non incide sul principio del contraddittorio, né menoma il diritto di difesa delle altre parti, anzitutto per la doverosa preminenza che deve essere attribuita all'esercizio effettivo, e non solo formale, di un diritto fondamentale del minore a esprimere il proprio pensiero scevro da condizionamenti più o meno espressi, nonché da pressioni più o meno velate»; quindi perché nessuna di dette cautele si concreta in una deroga al principio del contraddittorio non trattandosi né di un accertamento, né tanto meno di atto istruttorio in senso stretto; e infine perché il diritto di difesa delle parti può essere egualmente esplicato non solo attraverso la presentazione di istanze, sug-

<sup>11</sup> Cfr. Foti, C., *L'ascolto dell'abuso e l'abuso dell'ascolto*, in «Minorigiustizia», 2, 2001, p. 141-175.

<sup>12</sup> Cass. sez. I, 26 marzo 2010, n. 7282 in «Avvocati di famiglia», 5, 2010, p. 59.

**Nell'art. 12 della Crc si parla anche di ascolto indiretto, quello che avviene tramite un rappresentante del minore o un organo appropriato appositamente delegato i quali riferiscono poi l'opinione del minore: anche in questo modo il bambino può esprimere il suo punto di vista e farlo pervenire a chi deve considerarlo e decidere**

gerimenti e altri atti, ma anche per il fatto che, comunque, le dichiarazioni del minore sono acquisite al processo, con la possibilità dei contendenti, in posizione paritaria, di metterne in discussione pertinenza e attendibilità, pure attraverso richieste istruttorie e perfino in relazione a eventuali interferenze a danno del dichiarante che siano state perperate durante l'esame.

La presenza all'ascolto del minore non è dunque un diritto delle parti adulte o dei difensori, anche se può essere ammessa per discrezionale deliberazione di chi deve procedere all'ascolto valutando se essa possa o meno assicurare una migliore sua espressione. Solo quando lo stesso minore richieda l'assistenza di una persona di cui si fida o che gli vuole bene, questa assistenza è dovuta, perché si tratta di un diritto del minore stesso. Infatti l'art. 5, sub a) della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli ha attribuito ai fanciulli nelle procedure che li riguardano anche «il diritto di chiedere di essere assistiti da una persona appropriata di loro scelta che li aiuti a esprimere la loro opinione» davanti all'autorità giudiziaria e, ovviamente, anche davanti all'organo da essa incaricato dell'ascolto.

### **7. Fra giudiziario e sociale: l'ascolto diretto e indiretto**

Deriva ancora dall'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 la distinzione tra ascolto diretto e indiretto: l'ascolto diretto è svolto dal titolare della procedura, mentre quello indiretto avviene tramite un rappresentante del minore (i genitori, il tutore, un curatore speciale) o un organo appropriato appositamente delegato (per esempio i servizi o professionalità esperte), i quali riferiscono poi l'opinione del minore. Anche le due forme di ascolto indiretto formalmente consentono perciò al bambino di

esprimere le sue opinioni e di farle pervenire a chi deve considerarle e decidere.

Salvo nelle fattispecie in cui la nostra legge impone l'ascolto diretto (per esempio, nelle procedure giudiziarie di adozione) è possibile disporre che l'ascolto avvenga in una o l'altra di queste forme. Per questa scelta non si possono però stabilire regole valide in generale: ci sono casi in cui è meglio che un ragazzo sia ascoltato da un professionista delle scienze umane, altri in cui si può raccogliere la sua voce attraverso i suoi genitori e altri in cui è preferibile il suo ascolto diretto da parte del giudice.

Probabilmente va recuperato di più un effettivo ascolto indiretto mediato dai genitori, soprattutto nelle procedure separative dove è praticamente impossibile, per la quantità dei casi, che il giudice senta direttamente tutti i minori o li faccia sentire dai servizi o da psicologi, e forse è inutile che lo faccia quando gli risulta accertata una situazione tranquilla e concordata, come nella maggior parte delle procedure separative consensuali. Un giudice normalmente diligente dovrebbe però sempre chiedere ai genitori in occasione della loro comparizione personale se hanno informato il figlio della separazione in corso, quali opinioni o orientamenti egli ha espresso in merito al suo collocamento principale, alle visite e al mantenimento e se essi ne hanno tenuto conto nel loro accordo o nella loro proposta delle regole di affidamento. Queste domande, in un certo senso dovute, fanno emergere ai genitori come centrale la questione del figlio mettendo in secondo piano il conflitto che li ha indotti ad allontanarsi fra loro. Ovviamente il giudice deve poi dare atto nel provvedimento che i genitori gli hanno portato l'opinione del figlio e che essa è stata esaminata, cessando la cattiva abitudine di omologhe che avvengono solo con dei timbri.

**L'ascolto diretto offre molti vantaggi: il bambino di cui il giudice decide non è più un bambino raccontato ma un bambino visto, che ha parlato di sé... un bambino reale**

L'ascolto indiretto attraverso i servizi è invece necessario tutte le volte che ci sono dichiarazioni diverse o non convergenti dei separandi sui bisogni e sulle richieste del figlio e nella gran parte delle procedure di limitazione della potestà. Esso si è rivelato anche un elemento di incontro fra gli operatori dei servizi e il sistema giudiziario e di rottura delle loro separatezze nel momento in cui la famiglia in crisi ha bisogno di cura.

L'ascolto diretto, che è meno praticato e può essere fatto male per l'impreparazione o per la fretta del giudice, ha però molti vantaggi. Esso evita delle decisioni zoppe.

Infatti il bambino di cui il giudice decide non è più un *bambino raccontato*, ma un *bambino visto*, che ha parlato di sé, dunque un bambino reale. Per il giudice vederlo fisicamente e ascoltarlo rappresenta una grande fonte di conoscenza della condizione del bambino e dei suoi attaccamenti e di verifica dei suoi orientamenti e della sua adesione o del suo consenso a un progetto che lo riguarda.

In questo modo il progetto può essere valutato nella sua fattibilità, prima di statuire affidamenti o collocamenti che potrebbero essere ineseguibili. L'ascolto offre perciò la possibilità di "sentire" il disagio e/o l'abbandono del bambino e di raccogliere la sua opinione per individuare i *progetti possibili*.

Ancora, una cultura capace di ascolto e una consuetudine a praticarlo consente al giudice una valutazione critica dei documenti sociali o di polizia, di ciò che gli hanno riferito le parti e delle testimonianze.

#### 8. L'ascolto in una giustizia a misura del bambino

Dopo ormai vari anni di sperimentazione un bilancio dell'ingresso e dell'affermazione dell'ascolto del fanciullo nelle procedure giudiziarie è ormai possibile. Si constata che l'ascolto ha già indotto dei profondi cambiamenti – e potenzialmente è suscitatore di altri – nella giustizia minorile e familiare.

##### 8.1. Una giustizia a misura di bambino

Una prima positività è che l'ascolto rende la giustizia familiare-minorile più a misura di bambino, differenziandola rispetto alla giustizia dei patrimoni e delle obbligazioni. A una "giustizia a misura di bambino" sono intito-

late le Linee guida del Consiglio di Europa approvate il 17 dicembre 2010, già citate, che descrivono i principi e le pratiche finalizzati a facilitare e migliorare l'accesso dei minori alla giustizia e quindi a ridurre in maniera significativa gli inevitabili traumi. In questo testo il tema della partecipazione del minore al procedimento sotto gli aspetti del diritto di informazione e del diritto all'ascolto ha un'evidenza centrale richiamata nei Principi fondamentali (parte III, lett. A).

Alcuni punti di queste Linee guida indicano in particolare dei nuovi percorsi:

- i mezzi utilizzati per l'ascolto dovrebbero essere adattati al livello di comprensione e alla capacità di comunicare del minore e prendere in considerazione le circostanze del caso;
- i minori dovrebbero essere consultati sul modo in cui desiderano essere ascoltati;
- il diritto di essere ascoltato è un diritto del minore, non un obbligo;
- a un minore non dovrebbe essere impedito di essere ascoltato soltanto sulla base dell'età (con un'apertura dunque anche all'ascolto del bambino piccolo);
- ogni volta che un minore prende l'iniziativa di essere ascoltato in un caso che lo coinvolge il giudice, a meno che ciò sia contrario al suo interesse, non dovrebbe rifiutare di ascoltarlo.

##### 8.2. Il cambiamento del processo minorile e familiare

L'ascolto sta anche cambiando in altri modi il procedimento minorile e familiare che nel nostro Paese correva il rischio di diventare cartaceo attraverso la prevalenza delle informazioni dei servizi e delle memorie dei difensori e l'emarginazione della partecipazione delle persone interessate sostituite dai loro rappresentanti (è il difensore che fa il processo).

Inverte questa tendenza il rientro nel processo della presenza o della voce del bambino che sia capace di discernimento che apporta la propria opinione e così influenza la decisione. Correlativamente anche l'ascolto dei genitori, previsto e imposto dall'art. 9 della Crc, restituisce il primato della considerazione delle persone e dei loro bisogni prevalendo sulle regole formali di un processo concepito come un gioco formale di vincitori e vinti.

## le OSSERVAZIONI conclusive del Comitato Onu sui DIRITTI del FANCIULLO in merito alla situazione italiana



Angelo Mari

Il 20 settembre del 2011, si è svolta a Ginevra, davanti al Comitato Onu sui diritti del fanciullo, la discussione del Terzo-quarto rapporto periodico alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e l'adolescenza, presentato dall'Italia il 22 gennaio 2009, in attuazione della Convenzione Onu del 1989, ratificata con legge 176/1991.

La delegazione italiana, guidata dal sottosegretario per le Politiche della famiglia Carlo Giovanardi e composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate, ha illustrato innanzitutto le osservazioni elaborate rispetto ai rilievi formulati nella *list of issues* in preparazione della riunione, ha risposto poi alle numerose domande e questioni poste, nel corso della seduta, dal presidente del Comitato Jean Zermatten, dai due relatori Peter Guráň e Hiranthi Wijemanne e dagli altri membri. L'interesse del Comitato per la situazione italiana può essere visto da un duplice punto di osservazione. Il primo, relativo alla constatazione che l'Italia, in quanto Paese occidentale sviluppato, vanta una tradizione cultura-



le in materia di minori abbastanza evoluta. Quindi, di per sé, l'ordinamento interno già reca regole e misure volte a garantire e rendere effettivi molti dei diritti affermati dalla Convenzione, il che non è riscontrabile in parecchi dei 190 Stati che l'hanno sottoscritta. Il secondo aspetto è rintracciabile nelle recenti e rapide crisi e trasformazioni – sociali, economiche e istituzionali – che fanno emergere nuove situazioni di disagio, nuovi bisogni e, a volte, rischiano di avere come effetto l'indebolimento del livello delle tutele raggiunto. In definitiva, la lettura della situazione italiana, rispetto a quella di altri Paesi meno sviluppati, è, allo stesso tempo, più semplice in riferimento alle dimensioni macro e di principio e più complessa in rela-

zione alle dimensioni micro, vale a dire alle dinamiche reali di elaborazione e implementazione di regole e azioni nell'ottica delle persone (dei minori) destinatari degli interventi. I membri del Comitato si sono mostrati consapevoli di quanto detto al punto tale da improntare la discussione secondo una sorta di pregiudiziale negativa – nemmeno tanto velata e a volte esagerata – secondo cui la situazione italiana sarebbe il frutto di uno storico divario, non ancora colmato, tra la teoria e la pratica dell'uguaglianza. In altre parole, si ritiene che, a fronte di importanti e avanzate statuizioni costituzionali (si pensi agli articoli 2 sulla solidarietà; 3 sull'uguaglianza;

30 e 31 sulla protezione dell'infanzia; 34 sull'istruzione; 38 sull'assistenza; 118 sulla sussidiarietà), esista una

realtà amministrativa non all'altezza dei compiti, che annaspa e brancola nel marasma di leggi e leggi regionali, non riuscendo perciò a dare risposte adeguate alle domande sociali. Lo stesso approccio si è riscontrato in relazione alle questioni più tecnico-giuridiche, a partire dalle discipline processuali relative ai minori. Basta scorrere la pagine delle Osservazioni conclusive di seguito pubblicate per rendersi conto appieno di quanto ricordato.

Provando ora a tratteggiare i punti salienti all'interno delle posizioni assunte dal Comitato, è agevole evidenziare come esse siano riferibili a quattro aree principali di "preoccupazione e raccomandazione" che possono essere così sintetizzate: a) la posizione giuridica soggettiva del minore; b) la qualificazione professionale degli operatori che entrano in

contatto diretto con lui; c) la complessità del disegno organizzativo pubblico; d) la scarsità delle risorse finanziarie.

Sulla posizione giuridica soggettiva si soffermano molte parti delle conclusioni, soprattutto in riferimento ad alcuni "temi caldi", di grande attualità. Ad esempio, si invita l'Italia a eliminare le forme di discriminazione tuttora esistenti in riferimento ai minori stranieri in generale e, in particolare, alle etnie rom, sinti e caminanti, in relazione ai diritti alla salute, all'istruzione, a condizioni di vita adeguate, guardando con apprensione il permanere di norme che ne consentono l'espulsione per motivi di ordine pubblico e di sicurezza oppure di norme che prevedono i respingimenti. Si ribadisce poi, anche sulla scia di fatti di cronaca raccontati dalla stampa internazionale, la necessità di legiferare in materia di divieto di tutte le forme di punizioni corporali e di violenza, soprattutto in ambito familiare. Viene sottolineato infine che il superiore interesse del bambino non trova completa e piena attuazione specialmente in procedure delicate come quelle relative all'adozione oppure in situazioni di disagio oggettivo, come nel caso delle disabilità.

Sia nel corso della discussione sia nelle raccomandazioni si è fatto riferimento al tema della qualificazione professionale degli operatori. Il Comitato ritiene che in questo settore l'Italia non abbia fatto negli ultimi anni grandi passi avanti. Ad esempio, si sottolinea la necessità di istituire un sistema di formazione regolare, obbligatorio e continuo sui diritti dei minori per tutte le figure professionali coinvolte: magistrati, funzionari di polizia, avvocati, operatori sociali e assistenziali, insegnanti. Il tema è, in effetti, all'attenzione da molto tempo. La stessa legge 328/2000

**Una prima constatazione del Comitato: l'Italia vanta una tradizione culturale in materia di minori abbastanza evoluta, l'ordinamento interno del Paese reca già regole e misure volte a garantire e rendere effettivi molti dei diritti affermati dalla Convenzione**

sul sistema integrato dei servizi sociali prevedeva, all'art. 12, una delega (mai esercitata, quindi rimasta inattuata) per individuare e definire esattamente i tipi e i campi di azione delle professioni sociali; di conseguenza il settore reca parecchie incertezze, aggravate da una legislazione regionale non sempre chiara e precisa.

Più estesa è la parte delle Osservazioni conclusive relativa all'adeguatezza del disegno organizzativo pubblico. In effetti, ai relatori non è sfuggito che il processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 ha posto rilevanti questioni sul piano istituzionale, soprattutto in riferimento alla stabilità e continuità delle politiche pubbliche nel settore dell'infanzia, al tema del coordinamento e alla definizione di standard omogenei su tutto il territorio nazionale. La principale preoccupazione manifestata dal Comitato riguarda proprio il rischio che il trasferimento di poteri dallo Stato agli altri livelli di governo possa portare a un'applicazione non uniforme e disomogenea della Convenzione o a esasperare le differenze tra Nord e Sud del Paese e che i sistemi strutturali e funzionali di raccordo – Osservatorio e Piano nazionale di azione – possano rivelarsi insufficienti e inadeguati a colmare sia l'*institutional gap*, ossia la distanza tra i diversi centri decisionali, sia il *compliance gap*, vale a dire la difficoltà a rendere efficaci, concreti e coerenti gli interventi. Fanno da corollario alle descritte esigenze altri due elementi che sono stati segnalati: il monitoraggio indipendente e la realizzazione di un sistema informativo. In merito al monitoraggio, il Comitato, pur apprezzando l'istituzione del Garante nazionale per l'infanzia, richiama l'attenzione sulla necessità di chiarirne bene il ruolo e soprattutto i rapporti e i raccordi con i garanti regionali al fine di poter assicurare una forma di vigilanza sull'applicazione della Convenzione e sugli strumenti attuativi. Sul sistema informativo si ribadisce l'esigenza di poter disporre di una trasparente, efficace e sistematica raccolta di informazioni sia a livello nazionale sia a livello regionale, in modo tale che i dati non solo esistano, ma siano anche confrontabili in verticale, con aggregazioni omogenee dal basso verso l'alto, e in orizzontale, rendendo leggibili e comparabili dati raccolti su terri-

tori e ambiti geografici diversi. Dal punto di vista delle persone, viene comunque ribadita l'esigenza di tutela del diritto alla riservatezza dei dati personali sensibili. Sempre sul profilo organizzativo, il Comitato segnala l'esigenza di innovare il sistema di giustizia minorile, soprattutto in relazione alla riorganizzazione degli istituti penali.

Il tema che appare con maggior rilievo, soprattutto in una situazione di relativo benessere, è la drastica riduzione nel recente periodo delle risorse finanziarie dedicate e

**Un aspetto critico segnalato: le recenti e rapide crisi e trasformazioni fanno emergere nel nostro Paese nuove situazioni di disagio, nuovi bisogni e, a volte, rischiano di avere come effetto l'indebolimento del livello delle tutele raggiunto**

dedicabili al settore. Nella discussione sul Rapporto si è partiti con il prendere atto di una situazione di difficoltà finanziaria che non riguarda soltanto l'Italia, ma interessa l'Europa e quasi tutti i Paesi del mondo. Ma proprio per questo il Comitato indica alcune misure utili a limitare gli effetti negativi sulla situazione dell'infanzia. Innanzi tutto, suggerisce di "proteggere" i minori dai tagli indiscriminati della spesa pubblica. Consiglia poi di procedere a una sorta di *due diligence* dei fondi previsti a livello centrale, attraverso l'analisi completa dei canali di finanziamento potenzialmente disponibili, in modo tale da utilizzarli in funzione di moltiplicatore delle risorse regionali, che pure vanno analizzate ed eventualmente riprogrammate; ritiene indispensabile agire anche sulla leva fiscale, tenendo conto dell'esigenza di alleggerirne la pressione sulle famiglie attraverso sgravi o meccanismi innovativi, come il fattore famiglia previsto nel Piano nazionale in corso di approvazione. Sul tema della finanza pubblica, il Comitato introduce una connessione tra livello di corruzione e disponibilità finanziaria, con un ragionamento sottostante abbastanza singolare, tutto da dimostrare. In effetti,



anche se, come ribadito recentemente dalla Corte dei conti, il fenomeno della corruzione a vent'anni da "tangentopoli" è ancora vivo e vegeto, ciò tuttavia non può significare che nel settore dell'infanzia tale fenomeno abbia un effetto così determinante, o almeno tale corrispondenza è del tutto sganciata da specifici approfondimenti.

Quali insegnamenti trarre dalle Osservazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti del fanciullo? Quali possibili prospettive? Dalla lettura delle raccomandazioni emerge e trova conferma innanzi tutto l'esigenza ormai avvertita di adeguare ruolo e strumenti operativi delle amministrazioni centrali nel settore.

essi, il pubblico potere sarà chiamato a svolgere un ruolo di capacitazione e di sollecitazione, una sorta di maieutica delle potenzialità finanziarie e di servizio, avendo sempre presente però l'esigenza ordinamentale di rispettare il delicato confine tra incentivo e ingerenza, tra aiuto e invadenza; in sostanza, detto in termini più antichi, tra autorità e libertà dei singoli e delle comunità. Ed è proprio quest'ultima considerazione che porta a sottolineare come le raccomandazioni mettano la persona, il minore, al centro di un sistema di diritti, che in Italia è molto avanzato, ma risulta all'osservazione ancora incompiuto. Qui i punti di attenzione sono molte-

**Quali insegnamenti trarre dalle Osservazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti del fanciullo? Quali possibili prospettive? È ormai chiara l'esigenza di adeguare ruolo e strumenti operativi delle amministrazioni centrali nel settore rivisitando il proprio modo di essere e di agire**

In effetti, dopo le riforme degli ultimi venti anni, agli apparati statali si chiede di rivisitare il proprio modo di essere e di agire. Le forme di raccordo strutturale e funzionale già previste – Osservatori e Piani nazionali di azione – costituiscono punti fondamentali e ineliminabili, a condizione che se ne ridisegnino le caratteristiche, all'insegna di un'amministrazione *multilevel* e, al contempo, ispirata al principio di sussidiarietà orizzontale. Così, appare necessario incrementare i momenti di coordinamento e di accompagnamento delle politiche attraverso azioni centrali di sostegno, di assistenza tecnica, agli altri livelli di governo, con il duplice obiettivo di garantire standard organizzativi e procedurali omogenei e livelli essenziali di prestazione, a prescindere dalla dimensione territoriale di riferimento. Ulteriore considerazione va fatta in ordine al rinnovato ruolo del terzo settore, della società civile e delle autonomie sociali, a cominciare dalla famiglia. Nei confronti di

publici e risultano condizionati, tra l'altro, da disposizioni eteronome adottate nell'ambito di organismi sopranazionali, quali l'Unione Europea e il Consiglio d'Europa. Pertanto, i diversi temi richiederanno di essere declinati sia in ambito civilistico, si pensi al tema dello *status* di figlio o della responsabilità sociale aziendale, sia in ambito pubblicistico, si pensi alla cittadinanza o ai minori privati dell'ambiente familiare. Il tutto dovrà essere portato avanti all'insegna dell'ascolto e della partecipazione, ossia coinvolgendo i minori in modo ampio e articolato.

In conclusione, è agevole constatare che molta strada è stata percorsa, ma l'obiettivo è ancora lì, sull'orizzonte, in attesa di essere raggiunto. È auspicabile allora che le osservazioni conclusive orientino *policy makers* e operatori, affinché i risultati attesi siano realizzati in tempi brevi, nel modo migliore possibile e con un grado di flessibilità tale da garantire i diritti e il rispetto delle singole persone.

## CONSIDERAZIONI del Comitato Onu sui diritti del fanciullo sul RAPPORTO presentato dall'Italia ai sensi dell'ARTICOLO 44 della CONVENZIONE



### OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: ITALIA\*

1. Il Comitato ha esaminato il Terzo e quarto rapporto periodico consolidato dell'Italia (CRC/C/ITA/3-4) durante le riunioni 1642 e 1643 (vedere CRC/C/SR.1642 e 1643) tenutesi il 20 settembre 2011 e ha formulato, durante la riunione 1668 tenutasi il 7 ottobre 2011, le seguenti osservazioni conclusive.

#### I. INTRODUZIONE

2. Il Comitato ha accolto con favore la presentazione da parte dello Stato parte del rapporto periodico (CRC/C/ITA/3-4) e della risposta scritta al proprio elenco di problematiche (CRC/C/ITA/Q/3-4/Add.1), che forniscono chiarimenti in merito alla situazione dello Stato stesso. Esprime inoltre il proprio apprezzamento per il dialogo aperto e costruttivo avuto con la delegazione interistituzionale di alto livello dello Stato parte.

#### II. MISURE DI FOLLOW-UP ADOTTATE E PROGRESSI OTTENUTI DALLO STATO PARTE

3. Il Comitato accoglie come positiva l'adozione delle seguenti misure legislative:
- (a) legge n. 62/2011 sulla tutela del rapporto tra le madri in carcere e i figli minori, aprile 2011;
  - (b) legge n. 112/2011 sull'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, luglio 2011;
  - (c) legge n. 38/2006 sulla lotta allo sfruttamento sessuale dei bambini e alla pedopornografia anche su Internet, febbraio 2006;
  - (d) legge n. 54/2006 sulle disposizioni riguardanti la separazione dei genitori e la custodia condivisa dei minori, febbraio 2006;
  - (e) legge n. 296/2006 sull'obbligo scolastico della durata di almeno 10 anni e sull'aumento dell'età minima per il lavoro da 15 a 16 anni, dicembre 2006;
  - (f) legge n. 7/2006 sulle disposizioni riguardanti la prevenzione e il divieto della pratica della mutilazione genitale femminile, gennaio 2006.



\* Nazioni Unite. Comitato sui diritti dell'infanzia. Cinquantottesima sessione, 19 settembre - 7 ottobre 2011. CRC/C/ITA/CO/3-4. Originale: inglese.

4. Il Comitato accoglie inoltre con favore la ratifica o l'adesione a quanto segue:

- (a) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, 2010;
- (b) Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità e relativo protocollo opzionale, 2009;
- (c) Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini, 2006;
- (d) Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, 2007.

5. Il Comitato accoglie con favore anche le seguenti misure istituzionali e di indirizzo:

- (a) il rinnovo del mandato dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, nel 2010;
- (b) Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2010-2011);
- (c) Piano straordinario di intervento per lo sviluppo di un sistema territoriale dei servizi socioeducativi per la prima infanzia (2007-2009);
- (d) istituzione del Comitato dei ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile 2007;
- (e) istituzione del Comitato di coordinamento delle azioni di governo contro la tratta di esseri umani (2007), della Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento (2007) e dell'Osservatorio nazionale sulla tratta di esseri umani (2007);
- (f) Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale (2006-2008).



### III. PRINCIPALI AREE DI PREOCCUPAZIONE E RACCOMANDAZIONI

#### A. MISURE GENERALI DI IMPLEMENTAZIONE (artt. 4, 42 e 44, par. 6 della Convenzione)

##### Raccomandazioni precedenti del Comitato

6. Il Comitato accoglie con favore l'impegno dello Stato parte per l'implementazione delle osservazioni conclusive espresse in merito al precedente rapporto dello Stato parte (CRC/C/15/Add.198, 2003) e sui rapporti iniziali, come previsto dal Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante minori (CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, 2006) e dal Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati (CRC/C/OPAC/ITA/CO/1 e Corr. 1, 2006). Il Comitato, tuttavia, si rammarica che molte delle sue preoccupazioni e raccomandazioni non siano state affrontate o siano state affrontate in modo insufficiente.

7. Il Comitato invita lo Stato parte ad adottare tutte le misure necessarie per affrontare le raccomandazioni non ancora implementate o implementate in modo insufficiente, comprese quelle riguardanti il coordinamento, l'assegnazione delle risorse, la formazione sistematica sulla Convenzione, la non discriminazione, l'interesse superiore del fanciullo, il diritto all'identità, l'adozione, la giustizia minorile e i minori rifugiati e richiedenti asilo, nonché a fornire un follow-up adeguato alle raccomandazioni contenute nelle presenti osservazioni conclusive.

##### Coordinamento

8. Il Comitato è preoccupato che il trasferimento dei poteri dagli enti di governo centrali a quelli regionali, fino agli organi più decentrati, abbia portato a un'applicazione non uniforme della Convenzione a livello locale. In questo contesto, infatti, teme che si trovino a coesistere diversi meccanismi di coordinamento, tra cui l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, che potrebbe non disporre del mandato appropriato per coordinare in modo efficace gli indirizzi e i programmi dei molti organismi che operano per l'applicazione dei diritti dei minori. Il Comitato è preoccupato inoltre per la man-

canza presso la Conferenza Stato-Regioni di un gruppo di lavoro per il coordinamento della pianificazione e dell'applicazione delle politiche riguardanti i diritti dei minori.

9. Nel ribadire che il governo centrale è responsabile dell'applicazione della Convenzione, dell'esercizio di una funzione guida e del supporto necessario ai governi regionali in questa materia, il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

- (a) Riveda e chiarisca il ruolo dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di coordinare l'applicazione degli indirizzi e dei programmi riguardanti i diritti dei minori tra tutti i Ministeri e le istituzioni interessate e a ogni livello. Nel far ciò, lo Stato parte è invitato a rafforzare e ad assicurarsi tutte le risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per implementare politiche riguardanti i diritti dei minori che siano complete, coerenti e uniformi a livello nazionale, regionale e locale.
- (b) Sviluppi meccanismi efficaci per garantire un'applicazione coerente della Convenzione in tutte le regioni, rafforzando il coordinamento tra il livello nazionale e regionale e adottando standard nazionali quali ad esempio i livelli essenziali per l'erogazione dei servizi sociali (*Livelli essenziali delle prestazioni sociali* - LIVEAS).

#### Piano di azione nazionale

10. Pur prendendo atto dell'adozione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2010-2011, il Comitato esprime preoccupazione rispetto alla mancata implementazione del Piano, non essendo state assegnate risorse, oltre al fatto che il processo di assegnazione dei fondi a livello regionale può ritardare ulteriormente la sua attuazione. Il Comitato è inoltre preoccupato perché il Piano di azione non prevede un sistema specifico di monitoraggio e valutazione.

11. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di assegnare senza ulteriori ritardi i fondi necessari per la realizzazione del Piano di azione a livello nazionale e di incoraggiare il più possibile le Regioni a stanziare le somme necessarie per le attività previste a livello regionale. Il

Comitato chiede che lo Stato parte riesamini il Piano di azione nazionale, includendovi un sistema specifico di monitoraggio e valutazione. Il Comitato raccomanda inoltre che lo Stato parte si faccia carico dell'integrazione, nel Piano di azione nazionale attuale e in quelli successivi, delle misure di follow-up contenute nelle presenti osservazioni conclusive.

#### Monitoraggio indipendente

12. Il Comitato apprezza l'istituzione, con legge del luglio 2011, del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Pur accogliendo con favore l'istituzione del Garante per l'infanzia in molte regioni, teme tuttavia che queste istituzioni differiscano considerevolmente in termini di mandato, composizione, struttura, risorse e nomina e che non tutti i Garanti regionali ricevano il mandato necessario per accogliere ed esaminare le istanze individuali. Il Comitato si rammarica inoltre che la creazione di un organismo indipendente nazionale per i diritti umani abbia richiesto tanto tempo.

13. Il Comitato raccomanda allo Stato parte che il nuovo ufficio del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza venga rapidamente reso funzionante e sia dotato di risorse umane, tecniche e finanziarie sufficienti per assicurarne l'indipendenza e l'efficacia, come previsto dal commento generale del Comitato n. 2 (2002) sul ruolo delle istituzioni indipendenti per i diritti umani per la promozione e la tutela dei diritti dei minori. Raccomanda inoltre che lo Stato parte garantisca uniforme ed efficiente protezione e promozione dei diritti dei minori in tutte le regioni, compresa l'assistenza e il coordinamento degli esistenti Garanti regionali per i minori da parte del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il Comitato esorta lo Stato parte ad accelerare il processo di creazione e attivazione di un meccanismo nazionale indipendente per i diritti umani pienamente conforme a quanto previsto dai Principi di Parigi, al fine di garantire un monitoraggio completo e sistematico dei diritti umani, compresi quelli dei minori.

#### Assegnazione delle risorse

14. Il Comitato lamenta, nel Rapporto presentato dallo Stato parte, la mancanza di in-

formazioni relative all'implementazione della sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/Add.198, par. 9), concernente la richiesta di un'analisi specifica di tutti i fondi statali e regionali destinati all'infanzia. In particolare, il Comitato teme i recenti tagli di bilancio che hanno interessato il settore dell'istruzione e il mancato finanziamento del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi 2010, nonché la riduzione dei fondi per le politiche per la famiglia, per il Fondo nazionale per le politiche sociali e per il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il Comitato esprime la sua preoccupazione per le disparità a livello regionale nell'assegnazione e nella spesa dei fondi destinati ai minori, compresi i settori della prima infanzia, istruzione e salute. Teme inoltre per il recente deterioramento della valutazione dello Stato parte nelle classifiche internazionali riguardanti la corruzione e per le eventuali conseguenze sui diritti dei minori. Alla luce della situazione finanziaria in cui si trova attualmente l'Italia, il Comitato sottolinea il rischio che i servizi destinati ai minori possano mancare della tutela e del sostegno necessari.

**15.** Il Comitato ribadisce la sua precedente raccomandazione (CRC/C/15/Add.198, par. 9) al fine di effettuare un'analisi completa sull'allocazione delle risorse per le politiche a favore dei minori a livello nazionale e regionale. Sulla base dei risultati di tale analisi, lo Stato parte dovrà assicurare stanziamenti di bilancio equi per i minori in tutte le 20 regioni, con particolare attenzione alla prima infanzia, ai servizi sociali, all'istruzione e ai programmi di integrazione per i figli dei migranti e delle altre comunità straniere. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte affronti con efficacia il problema della corruzione e garantisca che, pur nell'attuale situazione finanziaria, tutti i servizi per i minori siano protetti dai tagli.

#### Raccolta dei dati

**16.** Il Comitato prende atto della creazione di un sistema informativo nazionale sull'assistenza e la tutela dei minori e delle loro famiglie che sarà completato nel 2012. Nonostante ciò, conferma i propri timori per la scarsità dei dati disponibili sul rispetto dei diritti dei minori, in particolare le statistiche sui bam-

bini vittime di violenza, privati dell'ambiente familiare (compresi i minori in affidamento), vittime di sfruttamento economico, affetti da disabilità, adottati, rifugiati e richiedenti asilo. Esprime inoltre preoccupazione per le notevoli differenze esistenti nella capacità e nell'efficacia dei meccanismi di raccolta dei dati a livello regionale.

**17.** Il Comitato sollecita lo Stato parte a garantire che il sistema informativo nazionale sull'assistenza e la tutela dei minori e delle loro famiglie raggiunga la piena operatività e disponga delle necessarie risorse umane, tecniche e finanziarie per essere efficace nella raccolta delle informazioni pertinenti in tutto il Paese, rafforzando così la capacità dello Stato parte di promuovere e tutelare i diritti dei minori. In particolare, raccomanda allo Stato parte l'adozione di un approccio pienamente coerente in tutte le regioni, per misurare e affrontare efficacemente le disparità regionali.

#### Formazione

**18.** Nonostante le informazioni riguardanti alcuni corsi di formazione offerti ai funzionari di polizia e dei carabinieri, il Comitato lamenta che lo Stato parte non abbia ancora applicato la raccomandazione precedente (CRC/C/15/Add.198, parr. 19 (d) e 31) sulla formazione sistematica relativa ai diritti dei minori e alla Convenzione rivolta a tutti i gruppi professionali che lavorano con i bambini, compresi funzionari di polizia, carabinieri, inquirenti, giudici, avvocati, custodi legali dei minori (curatori), funzionari pubblici, operatori sociali e assistenziali, funzionari degli enti pubblici locali, insegnanti e personale sanitario.

**19.** Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di istituire un sistema di formazione regolare, obbligatorio e continuo sui diritti dei minori per tutte le figure professionali che lavorano con i minori, in particolare funzionari di polizia, carabinieri, giudici e personale penitenziario.

#### Diritti dei minori e aziende

**20.** Il Comitato sottolinea con favore l'obbligo generale per le aziende di rispettare i principi costituzionali e nota come la responsabilità sociale aziendale venga promossa,

regolata e applicata nell'ambito di iniziative decise autonomamente dalle società. Rileva inoltre che ulteriori misure legislative sulla responsabilità sociale aziendale, comprese le esenzioni fiscali per le società che soddisfano determinati parametri, sono attualmente alla discussione del Senato e della Camera dei deputati (rispettivamente legge n. 386 e legge n. 59). Il Comitato ribadisce tuttavia il suo timore che tale legislazione non abbia sufficientemente considerato i diritti dei minori. Esprime inoltre la sua preoccupazione per i sospetti sul ricorso al lavoro minorile forzato nella raccolta di cotone importato dai Paesi europei, tra cui l'Italia, che in tal modo potrebbe favorire lo sfruttamento del lavoro minorile nei Paesi esportatori. Il Comitato sottolinea che questo aspetto è attualmente oggetto di indagini da parte dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) e che il Parlamento europeo sta discutendo una bozza di risoluzione che richiede, tra l'altro, al Consiglio e alla Commissione la creazione di un Comitato di indagine e il ritiro temporaneo del sistema generalizzato di preferenze del settore cotoniero, finché l'ILO non presenterà le sue conclusioni.

**21.** Considerato che la responsabilità primaria di protezione e di rispetto dei diritti dei minori da parte degli operatori pubblici e privati è riconducibile agli Stati, il Comitato raccomanda l'inclusione di misure specifiche sui diritti dei minori nella legislazione attualmente all'esame del Senato e della Camera dei deputati, al fine di introdurre parametri di responsabilità aziendale anche in relazione ai diritti umani, con specifico riferimento alla Convenzione sui diritti del fanciullo. Sarebbe inoltre importante per la legge prevedere la possibilità, da parte degli organismi di supervisione, di rivolgersi all'autorità giudiziaria per i casi di abuso dei diritti umani e dei minori, comprese le attività delle aziende con sede legale in Italia e società partner all'estero. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte assuma le sue responsabilità nell'Unione Europea per fare in modo che il cotone ottenuto con lavoro minorile (prodotto in Europa o altrove) non possa avere accesso al mercato europeo, avvalendosi della propria influenza per garantire che gli accordi commerciali eu-

ropei rispettino i diritti dei minori. Lo Stato parte potrebbe inoltre elaborare una struttura chiara riconducibile alla legislazione proposta per implementare un monitoraggio efficace che assicuri che le aziende con sede legale in Italia non si avvalgano di manodopera minorile nemmeno tramite i fornitori o i partner aziendali stranieri.

#### Cooperazione internazionale

**22.** Il Comitato prende atto che nel 2006 lo Stato parte ha destinato circa lo 0,20% del reddito nazionale lordo (Rnl) all'assistenza internazionale e che si è impegnata a raggiungere l'obiettivo concordato a livello internazionale dello 0,7% del prodotto interno lordo (Pil) entro il 2015. Nota tuttavia con preoccupazione che i livelli degli aiuti pubblici allo sviluppo, compreso il contributo a favore del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (Unicef), dopo il picco del 2006 sono diminuiti costantemente, giungendo a meno della metà di tale importo nel 2010.

**23.** Alla luce dei vincoli finanziari imposti a molti Paesi, il Comitato incoraggia lo Stato parte ad adoperarsi per correggere il calo degli aiuti pubblici allo sviluppo e a riconfermare una tendenza alla crescita, al fine di raggiungere l'obiettivo concordato internazionalmente dello 0,7% del Pil entro il 2015. Incoraggia inoltre lo Stato parte a fare del rispetto dei diritti dei minori un'alta priorità per gli accordi di cooperazione internazionale sottoscritti con i Paesi in via di sviluppo e a impegnarsi per aumentare il supporto fornito alle organizzazioni internazionali che li tutelano, in particolare l'Unicef. A questo scopo, il Comitato invita a tenere presenti le Osservazioni conclusive del Comitato sui diritti dell'infanzia per il Paese destinatario.

## B. PRINCIPI GENERALI

(artt. 2, 3, 6 e 12 della Convenzione)

#### Divieto di discriminazione

**24.** Il Comitato nutre serie preoccupazioni per gli indirizzi, le leggi e le prassi che discriminano i minori in situazioni di vulnerabilità nello Stato parte. In particolare, le aree di preoccupazione sono quelle indicate di seguito:

- (a) Discriminazione contro minori di etnia rom, sinti e caminanti (di seguito denominati minori rom) in relazione alla garanzia, tra l'altro, del loro diritto alla salute, all'istruzione, ad adeguate condizioni di vita, alla sicurezza sociale.
- (b) Emendamenti del codice penale che riducono le pene previste per i reati di propaganda a favore della superiorità razziale o etnica, in violazione della precedente raccomandazione del Comitato (CRC/C/15/Add.198, par. 21(b)).
- (c) Residue disparità di trattamento tra minori legittimi, legittimati, figli biologici e nati al di fuori del matrimonio. A questo proposito, il Comitato lamenta che lo Stato parte non ha ancora ratificato la Convenzione europea sullo status giuridico dei minori nati al di fuori del matrimonio. La Commissione prende atto e accoglie con favore le informazioni fornite durante l'incontro sulle proposte di legge a questo proposito.

**25.** Alla luce dell'articolo 2 della Convenzione, il Comitato esorta lo Stato parte a garantire che tutti i minori godano di pari diritti come previsto dalla Convenzione, senza discriminazione di alcun tipo e a questo fine lo invita a:

- (a) adottare rapidamente tutte le misure necessarie per assicurare l'eliminazione effettiva di qualsiasi forma di discriminazione dei minori di origine rom, in particolare nel sistema educativo e nell'erogazione dei servizi essenziali, in linea con le raccomandazioni del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD/C/ITA/CO/15, par. 20);
- (b) elaborare un efficace piano di azione nazionale per la prevenzione di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranza, accogliendo pienamente tutte le disposizioni in materia della Dichiarazione e del Programma di azione di Durban, con particolare attenzione all'articolo 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo;
- (c) rafforzare il mandato dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, in particolare per quanto riguarda la raccolta sistematica dei dati sugli atti razzisti e xenofobi contro i bambini;

- (d) includere le circostanze aggravanti della motivazione di odio nell'articolo 61 del codice penale;
- (e) adottare misure legislative appropriate per eliminare qualsiasi residua discriminazione tra i figli nati all'interno e i figli nati al di fuori del matrimonio;
- (f) accelerare la ratifica della Convenzione europea sullo status giuridico dei minori nati al di fuori del matrimonio.

**Rispetto per le opinioni dei minori**

**26.** Il Comitato accoglie con favore la dichiarazione della Corte costituzionale sull'articolo 12 della Convenzione che conferma la sua applicabilità diretta nel sistema giuridico nazionale e la considerazione dei minori come parti interessate nei procedimenti giudiziari. Nota inoltre con favore la legge n. 54/2006, che stabilisce di ascoltare i minori nei casi di separazione dei genitori, divorzio e custodia, prevede norme sull'obbligo di nominare un curatore del minore nelle procedure di adozione e nella determinazione dei diritti genitoriali e il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, che riconosce il diritto dei minori non accompagnati di essere ascoltati. Il Comitato, tuttavia, conferma i suoi timori in merito a:

- (a) l'assenza di un diritto esplicito dei minori di essere ascoltati in tutti i procedimenti civili, penali e amministrativi;
- (b) l'assenza di direttive per l'implementazione della legge n. 149/2001 riguardante la nomina di curatori speciali per i minori nei casi di adozione;
- (c) la mancanza di una consultazione sistematica dei minori durante la procedura di formazione delle leggi e delle decisioni che li riguardano, a livello nazionale, regionale o locale e l'assenza di direttive più specifiche sulla partecipazione dei minori allo sviluppo dei futuri piani di azione che li riguardano.

**27.** Alla luce dell'articolo 12 della Convenzione e del Commento generale del Comitato n. 12 (2009) sul diritto dei minori di essere ascoltati, il Comitato raccomanda che lo Stato parte esegua quanto indicato di seguito:

- (a) adotti una normativa organica che stabilisca il diritto dei minori di essere ascoltati nelle questioni che li riguarda-

no, applicabile in tutti i tribunali, enti amministrativi, istituzioni, scuole, enti di assistenza all'infanzia e famiglie, adottando le misure necessarie per consentire l'ascolto diretto delle opinioni dei minori e, contemporaneamente, prevedendo tutele e meccanismi adeguati per garantire che tale partecipazione possa svolgersi in modo efficace e in assenza di manipolazioni o intimidazioni, con il supporto di opinioni di esperti dei servizi interessati nei casi opportuni;

- (b) formuli direttive per la nomina di curatori speciali dei minori nei casi di adozione;
- (c) implementi misure atte a garantire che i minori partecipino alla formazione delle leggi e delle decisioni politiche che li riguardano, compreso il rafforzamento dei Consigli dei ragazzi, mediante strutture di supporto regionali o nazionali;

## C. DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

(artt. 7, 8, 13-17, 19 e 37 (a) della Convenzione)

### Registrazione e nazionalità

**28.** Il Comitato è preoccupato per le limitazioni legali e pratiche che riguardano il diritto dei bambini di origine straniera di essere registrati. In particolare, il Comitato teme che la legge n. 94/2009 sulla pubblica sicurezza renda obbligatorio per tutti i non italiani l'esibizione del permesso di soggiorno per ottenere documenti sullo stato civile. Il Comitato è preoccupato inoltre per la situazione "de facto" dei minori senza cittadinanza, compresi, secondo i dati, alcune centinaia di bambini rom.

**29.** Il Comitato, alla luce dell'accettazione dello Stato parte della Raccomandazione n. 40 della Universal Periodic Review di implementare la legge n. 91/1992 sulla cittadinanza italiana in modo da tutelare i diritti di tutti i minori che vivono in Italia (A/HRC/14/4/Add.1, p. 5), raccomanda che lo Stato parte:

- (a) garantisca per legge l'obbligo e agevoli nella pratica la registrazione alla nascita di tutti i bambini che nascono e vivono in Italia;
- (b) intraprenda campagne per accrescere la consapevolezza sul diritto di tutti i bambini di essere registrati alla nascita, indipendentemente dall'origine sociale ed

etnica e dalla condizione di residenza dei genitori;

- (c) agevoli l'accesso alla cittadinanza per i minori che diversamente ne sarebbero privi.

### Libertà di pensiero, coscienza e religione

**30.** Il Comitato teme che la libertà dei minori di ricevere o meno un'istruzione religiosa nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie possa essere compromessa nella pratica dalla mancanza di valide alternative di insegnamento e dall'assenza di informazioni sulla disponibilità e la diffusione del modulo di scelta per gli allievi che decidono di non frequentare l'istruzione religiosa cattolica.

**31.** Il Comitato chiede allo Stato parte di intensificare gli sforzi per garantire nella pratica l'effettivo carattere facoltativo dell'istruzione religiosa e:

- (a) di garantire che tutti i genitori degli allievi che frequentano le scuole pubbliche siano pienamente consapevoli della natura facoltativa dell'istruzione religiosa, rendendo disponibili le informazioni nelle lingue straniere più diffuse;
- (b) di studiare, identificare e documentare le prassi ottimali riguardanti le alternative all'istruzione religiosa cattolica e, in base ai risultati ottenuti, di esaminare le alternative didattiche da offrire nell'ambito dei curricula nazionali.

### Accesso alle informazioni appropriate

**32.** Pur notando con favore i vari codici di autoregolamentazione che regolano le trasmissioni e i mezzi di comunicazione diffusi a mezzo stampa, nonché l'istituzione del Comitato media e minori, il Comitato teme la mancanza di un quadro giuridico ed educativo completo che favorisca la tutela dei diritti dei minori ai sensi dell'articolo 17 della Convenzione. Il Comitato condivide le preoccupazioni del Comitato sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne in merito al ruolo dei media e della pubblicità italiani nella rappresentazione delle donne e delle ragazze come oggetti sessuali, che comporta una influenza negativa sullo sviluppo dei minori e dei rapporti con i loro pari. In particolare, il Comitato è preoccupato per quanto segue:

- (a) la natura volontaria del Codice di autoregolamentazione Internet e minori e il fatto che il comitato istituito per monitorarne l'implementazione non sia ancora stato rinnovato dalla scadenza del mandato avvenuta nel 2007;
- (b) l'esigenza espressa dai minori di una maggiore protezione del loro diritto alla privacy e la necessità di informare sull'uso di Internet in un linguaggio e una forma comprensibili ai bambini;
- (c) gli stereotipi di genere che possono influire sulle scelte delle bambine per quanto riguarda i loro studi e le loro aspirazioni e il ruolo dei media e della pubblicità italiana nel presentare le donne e le ragazze come oggetti sessuali;
- (d) la rappresentazione negativa degli immigrati e delle minoranze nei media, con conseguenze sulla integrazione sociale e sul reale godimento dei diritti dei minori di queste comunità;
- (e) il contenuto della pubblicità che può indurre consumi potenzialmente dannosi per quanto riguarda cibo, medicinali, giocattoli e altri elementi.

**33. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:**

- (a) promuova e supporti lo sviluppo di un Codice sui minori e i media che accolga pienamente le disposizioni e lo spirito dell'articolo 17 della Convenzione, compreso l'incoraggiamento alla diffusione di materiale positivo dal punto di vista sociale e culturale;
- (b) ripristini il Comitato di monitoraggio sul Codice di autoregolamentazione Internet e minori e garantisca che le violazioni al Codice siano sottoposte a sanzioni amministrative e legali efficaci;
- (c) adotti le misure necessarie per avere media responsabili e proattivi, in grado di combattere razzismo e intolleranza, e implementi un sistema di monitoraggio che ne garantisca l'effettiva realizzazione.

**Punizioni corporali**

**34.** Il Comitato è preoccupato per la diffusione delle punizioni corporali in ambito familiare, in particolare per il fatto che molti genitori continuano a ritenere appropriato

schiaffeggiare i figli come strumento di disciplina. È inoltre preoccupato per il fatto che lo Stato parte non ha ancora approvato una legislazione che proibisca esplicitamente qualsiasi forma di punizione corporale in tutti gli ambiti, compreso quello domestico (CRC/C/15/Add.41, par. 20) nonostante la Suprema corte abbia deliberato sulla proibizione di questi atti.

**35.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte riformi la legislazione nazionale in modo da garantire la proibizione esplicita di tutte le forme di punizione corporale in tutti gli ambiti, anche domestici, sulla scorta del Commento generale del Comitato n. 8 (2006) sul diritto dei minori alla protezione dalle punizioni corporali e da altre forme di punizione crudeli o degradanti e del Commento generale n. 13 (2011) sul diritto dei minori di non subire violenza in qualsiasi forma. Il Comitato raccomanda inoltre che lo Stato parte diffonda la consapevolezza tra i genitori e l'opinione pubblica dell'impatto delle punizioni corporali sul benessere dei minori e sui validi metodi di disciplina alternativi, conformi ai diritti dei minori.

**D. AMBIENTE FAMILIARE E ASSISTENZA ALTERNATIVA**

(artt. 5, 18 (parr. 1-2), 9-11, 19-21, 25, 27 (par. 4) e 39 della Convenzione)

**Ambiente familiare**

**36.** Pur accogliendo con favore i progressi compiuti nell'adozione del primo Piano nazionale di politiche per la famiglia e di varie misure, tra cui le deduzioni fiscali e gli assegni per i figli a carico previsti per le famiglie numerose e a basso reddito al fine di supportare, rispettivamente, i genitori e i tutori legali nelle loro responsabilità di cura, il Comitato teme che tali risultati siano di natura principalmente economica e non affrontino l'esigenza dei genitori di migliorare le proprie capacità genitoriali, attraverso la conoscenza delle esigenze di sviluppo dei figli e dei modi migliori per allevarli ed educarli. Il Comitato esprime particolare preoccupazione per le limitate opportunità di assistenza pubblica all'infanzia e per i costi elevati dell'assistenza privata.

**37.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte garantisca un sostegno alle famiglie numerose e a basso reddito basato su un approccio olistico, che includa il sostegno al reddito e una specifica attenzione al ruolo e alla formazione dei genitori. In particolare, il Comitato raccomanda che lo Stato parte migliori l'accesso, l'accessibilità economica e la qualità dei programmi didattici e di assistenza alla prima infanzia, come previsto dalla Strategia 2020 dell'Unione Europea e dalla Comunicazione del 2011 della Commissione europea su *Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori*, nonché le attività extrascolastiche.

#### Minori privati di un ambiente familiare

**38.** Il Comitato accoglie con favore i progressi compiuti nella direzione della deistituzionalizzazione dell'assistenza dei minori privati di un ambiente familiare in conformità con la legge n. 149/2001. Il Comitato, tuttavia, nutre preoccupazione in merito alla mancanza di standard minimi dei servizi e dell'assistenza forniti da comunità o istituzioni alternative di tipo familiare e dall'insoddisfacente applicazione della legge n. 149/2001 riguardante il monitoraggio indipendente e la registrazione di tali comunità. Il Comitato nutre, in particolare, preoccupazione in merito alla mancanza di valutazione della qualità dei servizi forniti e di responsabilità riguardo al finanziamento pubblico ricevuto per ospitare i bambini. Inoltre, constata con preoccupazione le disparità regionali nell'utilizzo dell'istituto dell'affidamento e la mancata adozione e osservanza di linee guida e di una legislazione comuni in merito all'affidamento.

**39.** Riguardo al diritto di ricongiungimento familiare dei bambini stranieri con le famiglie che risiedono in Italia, il Comitato nutre preoccupazione in merito alla durata eccessiva delle procedure e teme che la legislazione di recepimento della direttiva 2003/86/CE possa escludere le famiglie nucleari che risiedono nello Stato parte.

**40.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte, nell'ambito delle sue competenze, garantisca un'applicazione efficace ed equa

della legge n. 149/2001 in tutte le regioni e che:

- (a) adotti criteri e standard minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternative per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le "strutture residenziali" quali le comunità di tipo familiare;
- (b) garantisca il monitoraggio indipendente, a opera di istituzioni pertinenti, del collocamento di tutti i bambini privati di un ambiente familiare e definisca procedure di responsabilità per le persone che ricevono sovvenzioni pubbliche per ospitare tali bambini;
- (c) proceda a un'indagine generale su tutti i bambini privati di un ambiente familiare e crei un registro nazionale di tali bambini;
- (d) modifichi il Testo unico sull'immigrazione per specificare esplicitamente il diritto al ricongiungimento familiare e la relativa applicazione a tutti gli stranieri aventi tale diritto, incluse le famiglie che si sono formate in Italia;
- (e) garantisca in maniera appropriata la scelta, la formazione e la supervisione delle famiglie affidatarie e fornisca loro sostegno e condizioni finanziarie adeguate;
- (f) tenga conto delle Linee guida in materia di accoglienza eterofamiliare allegate alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 64/142.

#### Adozione

**41.** Il Comitato accoglie con favore le disposizioni obbligatorie sulla necessità di ascoltare i punti di vista e le opinioni del bambino nelle adozioni nazionali e internazionali. Il Comitato, tuttavia, prendendo atto della prassi dell'"adozione aperta" attuata dal 2003, esprime preoccupazione in merito alla mancanza di una base giuridica stabile e coerente per tali adozioni e ai rischi di una collocazione a tempo indeterminato del minore presso le famiglie affidatarie. Il Comitato ribadisce, inoltre, la sua preoccupazione riguardo al fatto che proseguano le adozioni internazionali con Stati non parte della Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione internazionale nonostante l'assenza di accordi bilaterali. Pur

prendendo atto delle misure intraprese dalla Commissione per le adozioni internazionali, il Comitato continua a esprimere preoccupazione in merito all'elevato numero di agenzie per l'adozione private, all'inadeguatezza del sistema di monitoraggio e alle denunce di profitto ottenuto da alcune parti nella procedura di adozione.

**42. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:**

- (a) introduca il principio dell'interesse superiore del bambino come considerazione essenziale nella legislazione, incluse la legge n. 184/1983 e la legge n. 149/2001, e nelle procedure che disciplinano l'adozione;
- (b) concluda accordi bilaterali con tutti i Paesi di origine dei minori adottati che non hanno ancora ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993;
- (c) in conformità con la Convenzione de L'Aja e con l'articolo 21(d) della Convenzione sui diritti del fanciullo, garantisca un monitoraggio efficace e sistematico di tutte le agenzie di adozione private, valuti la possibilità di gestire o limitare l'elevato numero di queste ultime e garantisca che le procedure di adozione non siano fonte di profitto per alcuna parte;
- (d) garantisca un follow-up sistematico sul benessere dei bambini adottati durante gli anni precedenti e sulle cause e le conseguenze del fallimento adottivo.

**Violenza contro i bambini, inclusi l'abuso e l'incuria**

**43.** Il Comitato nutre serie preoccupazioni per l'assenza di un sistema e di un quadro comuni sul piano nazionale per la protezione e la prevenzione di tutte le forme di violenza fisica e psicologica contro i bambini e di un corrispondente ente di monitoraggio e coordinamento per l'applicazione. A tale proposito, prende atto con notevole preoccupazione dei risultati di un sondaggio da cui emerge che la maggior parte dei minori di età compresa tra 14 e 17 anni, residenti prevalentemente nelle regioni settentrionali e centrali dell'Italia, abbia subito in prima persona o assistito a maltrattamenti di bambini. In particolare, seppure incoraggiato dalle esperienze positive di alcune regioni in relazione alla raccolta di

dati (Piemonte e Veneto) e alla prevenzione (Emilia-Romagna), il Comitato nutre preoccupazione in merito ai seguenti aspetti:

- (a) mancanza, a livello nazionale, di un sistema completo di raccolta dati e di rilevazione di tutte le forme di violenza contro i bambini;
- (b) disparità regionali in termini di esistenza e applicazione di linee guida sulla violenza contro i bambini nonché di prevenzione, cura ed eliminazione della violenza;
- (c) abbandono dei bambini da parte di madri che versano in situazioni di difficoltà.

**44. Il Comitato ribadisce le sue precedenti preoccupazioni e le osservazioni conclusive (CRC/C/15/Add.198, parr. 37 e 38) e, richiamando l'attenzione al Commento generale n. 13 (2011), raccomanda che lo Stato parte:**

- (a) consideri prioritaria l'eliminazione di tutte le forme di violenza contro i bambini, anche attraverso l'applicazione delle raccomandazioni dello studio Onu sulla violenza contro i bambini (A/61/299), tenendo conto del risultato e delle raccomandazioni della Consultazione regionale per l'Europa e l'Asia Centrale (svoltasi a Lubiana, in Slovenia, nei giorni 5-7 luglio 2005), e prestando particolare attenzione agli aspetti legati al genere;
- (b) fornisca informazioni in merito all'applicazione da parte dello Stato parte delle raccomandazioni del succitato studio nel prossimo rapporto periodico, in particolare quelle messe in evidenza dal Rappresentante speciale del Segretario generale sulla violenza contro i bambini, nello specifico:
  - (i) lo sviluppo di una strategia generale nazionale per impedire e affrontare tutte le forme di violenza e di maltrattamento contro i bambini;
  - (ii) l'introduzione di un esplicito divieto giuridico nazionale di tutte le forme di violenza contro i bambini in tutte le situazioni;
  - (iii) il consolidamento di un sistema nazionale di raccolta, analisi e distribuzione dei dati e di un'agenda di ricerca sulla violenza e il maltrattamento contro i bambini.

## E. DISABILITÀ, REQUISITI ESSENZIALI DI SALUTE E BENESSERE

(artt. 6, 18 (par. 3), 23, 24, 26, 27 (parr. 1-3) e 33 della Convenzione)

### Bambini con disabilità

**45.** Il Comitato si rammarica della limitatezza delle informazioni fornite nel rapporto dello Stato parte sui bambini con disabilità. Pur apprezzando l'impegno volto a integrare i bambini con disabilità nel sistema scolastico, il Comitato teme che la disabilità sia ancora considerata in termini di "handicap" invece di essere affrontata con lo scopo di assicurare l'inclusione sociale dei bambini con disabilità, e che siano presenti disparità regionali nella presenza di insegnanti specializzati nella scuola. Il Comitato nutre, inoltre, preoccupazione in merito alle inadeguatezze e ai ritardi relativi all'assistenza speciale per i bambini con disabilità nella prima infanzia e alla mancanza di dati statistici relativi ai bambini con disabilità nella fascia di età compresa tra 0 e 6 anni.

**46.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte riveda le politiche e i programmi esistenti per garantire un approccio basato sui diritti in relazione ai bambini con disabilità e valuti iniziative di informazione e formazione volte a garantire un'elevata sensibilizzazione dei funzionari governativi competenti e della collettività in merito a questo tema. Il Comitato raccomanda, anche, che lo Stato parte provveda a fornire un numero sufficiente di insegnanti specializzati a tutte le scuole affinché tutti i bambini con disabilità possano accedere a un'istruzione completa e di elevata qualità. Inoltre, il Comitato raccomanda che lo Stato parte effettui la raccolta di dati specifici e disaggregati sui bambini con disabilità, inclusi quelli di età compresa tra 0 e 6 anni, per adattare politiche e programmi in base a tali esigenze. A tale proposito, il Comitato invita lo Stato parte a tenere conto del Commento generale n. 9 (2006) del Comitato sui diritti dei bambini con disabilità.

### Salute e servizi sanitari

**47.** Il Comitato constata con preoccupazione l'assenza di livelli essenziali di assistenza sanitaria (*Livelli essenziali di assistenza - LEA*) definiti congiuntamente alla devoluzione

della competenza sanitaria alle regioni, che ha determinato discrepanze nella qualità e nell'efficienza del sistema sanitario tra regioni meridionali e regioni settentrionali dello Stato parte, con ripercussioni sul diritto dei bambini ai massimi livelli di salute possibili. Costituiscono fonte di preoccupazione per la Commissione anche il tasso elevato e crescente di obesità infantile nonché l'alto numero di bambini affetti da malattie allergiche e/o respiratorie. Il Comitato, inoltre, è preoccupato del fatto che, rispetto alle omologhe italiane, tra le madri straniere siano presenti tassi di natimortalità e di mortalità perinatale più alti e sia frequente il ricorso alle cure di reparti o ospedali di emergenza: ciò è causato, in parte, dal fatto che le madri straniere senza documenti non si sottopongono alle necessarie cure ostetriche e ai test prima e durante la gravidanza in conseguenza della criminalizzazione degli stranieri senza documenti.

**48.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte prenda provvedimenti immediati per promuovere standard comuni nei servizi di assistenza sanitaria per tutti i bambini in tutte le regioni e che:

- (a) proceda a un'analisi dell'applicazione del Piano sanitario nazionale 2006-2008 con riferimento al diritto dei bambini alla salute e assegni pertanto un'adeguata spesa di assistenza sanitaria per i bambini;
- (b) definisca senza indugio i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA);
- (c) migliori i programmi di formazione per tutti i professionisti che operano in ambito sanitario in conformità con i diritti dell'infanzia;
- (d) intraprenda programmi di difesa e sensibilizzazione destinati a scuole e famiglie, che sottolineino l'importanza dell'attività fisica, di abitudini alimentari e stili di vita sani, incluso il Piano di prevenzione nazionale 2010-2012, e aumenti il numero di ore e la qualità dell'educazione fisica nei curricula delle scuole primarie e secondarie;
- (e) sviluppi e metta in atto una campagna di informazione e di sensibilizzazione sul diritto all'assistenza sanitaria di tutti i bambini, inclusi quelli di origine straniera, con particolare attenzione alle strut-

ture di assistenza sanitaria utilizzate dalle comunità straniere; tale campagna deve includere la correzione degli elevati tassi di natimortalità e di mortalità prenatale tra le madri straniere.

#### Allattamento materno

**49.** Il Comitato nutre preoccupazione in merito al basso tasso di allattamento materno esclusivo per i primi sei mesi e alla prassi di somministrare ai bambini alimenti complementari dall'età di quattro mesi. Il Comitato nutre, inoltre, preoccupazione in merito alla commercializzazione non regolamentata di alimenti per l'infanzia, per i bambini e per gli adolescenti e alle inadeguatezze nel monitoraggio della commercializzazione dei sostituti del latte materno.

**50.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte prenda provvedimenti per migliorare le prassi dell'allattamento materno esclusivo per i primi sei mesi, attraverso misure di sensibilizzazione che includano campagne, informazioni e formazione per i funzionari governativi competenti e in particolare per il personale che opera nei reparti di maternità e per i genitori. Il Comitato raccomanda, inoltre, che lo Stato parte rafforzi il monitoraggio delle norme di commercializzazione esistenti correlate agli alimenti per i bambini e le norme correlate alla commercializzazione dei sostituti del latte materno, inclusi biberon e tettarelle, e garantisca il monitoraggio periodico di tali norme e l'azione nei confronti di coloro che violano il codice.

#### Salute mentale

**51.** Il Comitato nutre preoccupazione in merito all'assenza di una strategia o di un sistema nazionale generale per la valutazione e il monitoraggio della situazione della salute mentale tra i minori, in particolare gli adolescenti. A tale proposito, deplora il fatto che le Linee guida nazionali per la salute mentale del 2008 non abbiano ancora trovato applicazione. Il Comitato teme, inoltre, che l'inadeguatezza delle risorse abbia impedito alle autorità sanitarie locali e ai servizi di neuropsichiatria infantile e adolescenziale di porre in essere team multidisciplinari per affrontare le problematiche di salute mentale tra i mino-

ri attraverso un approccio socio-psicologico. Costituisce fonte di preoccupazione per il Comitato anche il fatto che alcuni psicofarmaci usati dai minori presentino come effetto collaterale un aumento delle tendenze suicide. Il Comitato nutre, inoltre, preoccupazione in merito alla larga diffusione della depressione che può essere causa di suicidio tra i minori.

**52.** Il Comitato, riferendosi al proprio Commento generale n. 4 (2003) sulla salute e lo sviluppo degli adolescenti, raccomanda che lo Stato parte rafforzi servizi e programmi disponibili e di qualità per la salute mentale e in particolare che:

- (a) applichi ed effettui senza indugio il monitoraggio delle Linee guida nazionali sulla salute mentale;
- (b) sviluppi una politica generale nazionale sulla salute mentale chiaramente incentrata sulla salute mentale degli adolescenti e ne garantisca l'applicazione efficace attraverso l'attribuzione di finanziamenti, risorse pubbliche adeguate, sviluppo e applicazione di un sistema di monitoraggio;
- (c) applichi un approccio multidisciplinare al trattamento dei disturbi psicologici e psicosociali tra i minori attraverso la definizione di un sistema integrato di assistenza sanitaria per la salute mentale dei minori che coinvolga, a seconda dei casi, genitori, famiglia e scuola.

#### Abuso di droghe e sostanze psicotrope

**53.** Il Comitato nutre serie preoccupazioni in merito all'aumento dell'uso di droghe illecite, in particolare anfetamine, tra gli adolescenti nello Stato parte. Il Comitato constata con preoccupazione che tali droghe sono spesso usate per migliorare le prestazioni scolastiche e combattere la depressione. Inoltre, il Comitato è preoccupato dei livelli elevati di consumo di alcol e di uso di tabacco tra i minori e dell'influenza negativa della pubblicità, sia diretta sia veicolata dai mass media in generale.

**54.** Il Comitato, riferendosi al proprio Commento generale n. 4, raccomanda che lo Stato parte adotti le opportune misure per eliminare l'uso di droghe illecite da parte dei minori, attraverso programmi e campagne di comunicazione, attività didattiche volte

a sviluppare le cd. *life-skills* (abilità per la vita) e la formazione di insegnanti, operatori sociali e altre figure rilevanti. Devono essere inclusi programmi sulla promozione di stili di vita sani tra gli adolescenti per impedire l'uso di alcol e tabacco e sull'applicazione di norme sulla pubblicizzazione di tali prodotti presso i minori. Il Comitato invita lo Stato parte a presentare le informazioni su tali attività e dati sull'uso di droghe illecite da parte dei minori nel prossimo rapporto periodico al Comitato.

#### Figli di genitori detenuti

**55.** Il Comitato, pur accogliendo con favore l'adozione dell'atto n. 62/2011 sulla protezione della relazione tra madri detenute e i propri figli minori, nutre preoccupazioni in merito all'elevato numero di figli che sono separati da uno o da entrambi i genitori a causa dello stato di detenzione di questi ultimi, e di neonati che vivono nelle carceri insieme alle proprie madri e che rischiano di venire separati dalle stesse salvo il caso in cui queste soddisfino i requisiti necessari per gli arresti domiciliari.

**56.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte proceda a uno studio sulla situazione relativa ai diritti dei bambini con genitori detenuti a vivere in un ambiente familiare al fine di garantire relazioni personali, servizi adeguati e un sostegno appropriato in linea con quanto previsto all'articolo 9 della Convenzione.

#### Standard di vita

**57.** Il Comitato nutre profonde preoccupazioni in merito all'elevato numero di bambini che vivono in povertà nello Stato parte e alla concentrazione sproporzionata della povertà infantile nell'Italia meridionale. Prendendo atto del fatto che lo Stato parte è al secondo posto nell'Unione Europea come tasso di occupazione femminile più basso (inferiore al 50%), il Comitato teme che la povertà infantile sia strettamente correlata alla disoccupazione femminile. Pur apprezzando i recenti interventi politici effettuati negli anni 2008-2009 a favore delle famiglie a basso reddito (*Bonus famiglia* e *Social card*), il Comitato teme che tali programmi riducano solo mar-

ginalmente le ineguaglianze e la povertà. Il Comitato osserva con preoccupazione che i programmi dello Stato parte sembrano concentrarsi sulle misure sul reddito e prendano in considerazione solo limitatamente i fattori sociali, culturali, geografici e altri fattori strutturali della riduzione della povertà.

**58.** Il Comitato sollecita lo Stato parte a intensificare gli sforzi per risolvere e sradicare la povertà e le ineguaglianze, in particolar modo dei bambini, e a:

- (a) considerare la riforma sistematica delle politiche e dei programmi correnti per risolvere efficacemente la povertà infantile in modo sostenibile attraverso un approccio multidisciplinare che tenga conto dei fattori sociali, culturali e geografici della riduzione della povertà;
- (b) valutare il risultato dei programmi correnti sulla lotta contro la povertà e garantire che le politiche e i piani successivi contengano indicatori rilevanti e un quadro di monitoraggio;
- (c) aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e promuovere modalità di lavoro flessibili per entrambi i genitori, anche attraverso l'aumento dei servizi di custodia dei bambini;
- (d) aumentare e favorire il sostegno al reddito per le famiglie a basso reddito con figli e garantire che tale sostegno venga esteso alle famiglie di origine straniera.

#### F. ISTRUZIONE E ATTIVITÀ RICREATIVE E CULTURALI

(artt. 28, 29 e 31 della Convenzione)

##### Istruzione, inclusa la formazione e l'orientamento professionale

**59.** Pur riconoscendo gli sforzi fatti per l'applicazione di precedenti raccomandazioni (CRC/C/15/Add.198, par. 43), il Comitato è preoccupato per quanto segue:

- (a) il persistere di tassi di abbandono scolastico elevati, soprattutto al Sud e tra i bambini di famiglie in difficoltà socio-economiche;
- (b) le condizioni fatiscenti in cui versano gli edifici e le strutture delle scuole, che in alcune occasioni hanno causato morti accidentali dovute alla mancanza di sicurezza;

- (c) l'ampia diffusione della violenza e del bullismo nelle scuole, combattuti principalmente con misure disciplinari anziché psicosociali ed educative, e i bassi tassi di denuncia da parte delle vittime;
- (d) la mancanza di omogeneità tra le regioni e il differimento dell'approvazione di una normativa, che ritarda l'accesso alla formazione professionale;
- (e) l'incapacità di assicurare la piena integrazione di bambini stranieri e di bambini appartenenti a minoranze nel sistema scolastico;
- (f) la mancata partecipazione, o la partecipazione in misura minima, dei bambini ai processi decisionali che li riguardano nell'ambito del sistema di istruzione.

60. Inoltre, il Comitato nutre preoccupazioni in merito alla sospensione del decreto legislativo n. 226 (2005) che regola i livelli essenziali di servizio nell'istruzione e nella formazione professionale che le regioni devono garantire e all'assenza di un quadro standardizzato a livello nazionale per le misure di sostegno all'istruzione. Il Comitato constata con preoccupazione i tagli significativi al finanziamento pubblico nel settore dell'istruzione a seguito della riforma scolastica del 2009, che include una notevole riduzione del numero degli insegnanti, laddove i finanziamenti per le scuole private sono raddoppiati negli ultimi dieci anni. Il Comitato osserva, inoltre, la diversificazione delle fonti di finanziamento per l'istruzione, provenienti sia dall'Unione Europea sia da fondazioni locali.

61. Il Comitato raccomanda vivamente che lo Stato parte:

- (a) si astenga dall'operare ulteriori tagli al settore della formazione e garantisca che alle scuole vengano fornite risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate per fornire un'istruzione di qualità a tutti i bambini;
- (b) introduca meccanismi di sostegno all'istruzione per i bambini provenienti da famiglie economicamente svantaggiate;
- (c) affronti efficacemente la violenza e il bullismo nelle scuole attraverso misure socioeducative quali il counseling, la

sensibilizzazione sulle regole scolastiche e lo statuto degli studenti, i forum per il dialogo e la possibilità per i bambini di denunciare tali incidenti, invece di limitare l'azione alle misure disciplinari e punitive;

- (d) trasponga in norme il decreto legislativo n. 81/2008 in materia di sicurezza sul luogo di lavoro in relazione alle scuole;
- (e) intraprenda azioni volte all'adozione di una normativa sull'accesso alla formazione professionale;
- (f) sviluppi programmi per migliorare l'integrazione scolastica di stranieri e bambini appartenenti a minoranze.

#### G. MISURE SPECIALI DI PROTEZIONE (artt. 22, 30, 38, 39, 40, 37 (b)-(d), 32-36 della Convenzione)

##### Minori in contesti migratori

62. Il Comitato riconosce la particolare posizione geografica dello Stato parte e i vincoli a essa associati ed esprime apprezzamento per gli sforzi e le misure recentemente adottate, in una situazione di emergenza e senza alcuna assistenza, al fine di far fronte all'arrivo massivo e inatteso di migliaia di rifugiati provenienti da Paesi colpiti da guerre, instabilità politica e povertà. Manifesta tuttavia la propria preoccupazione in merito alle potenziali ripercussioni di tale situazione sui minori, siano essi rifugiati, minori non accompagnati o migranti, in considerazione dei diritti garantiti a tali soggetti ai sensi della Convenzione.

##### Minori richiedenti asilo e rifugiati

63. Il Comitato accoglie con favore il divieto di espulsione o rimpatrio di individui sotto i 18 anni di età e donne in gravidanza previsto ai sensi delle leggi in materia di immigrazione dello Stato parte, tuttavia prende atto con preoccupazione che i minori di origine straniera possono essere espulsi dal Paese per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato e che, nell'ambito dell'applicazione della politica per l'intercettazione dei migranti del 2009 (politica di "respingimento"), lo Stato parte ha proceduto al rimpatrio di minori, ivi compresi minori non accompagnati, senza esaminare la situazione individuale di ciascuno o fornire loro la possibilità di richiedere asilo. Il

Comitato esprime profonda preoccupazione in merito al respingimento di alcuni migranti riconosciuti idonei a ricevere la protezione internazionale, in violazione degli obblighi di *non-refoulement* cui è soggetto lo Stato parte. Si dichiara inoltre seriamente preoccupato riguardo alla detenzione di alcuni minori e delle rispettive famiglie durante le operazioni di rimpatrio forzato dei migranti messe in atto dallo Stato parte senza aver prima fornito agli individui in questione la possibilità di richiedere asilo.

**64.** Pur prendendo atto del decreto legislativo 25/2008, il Comitato esprime preoccupazione per l'assenza di una legge in materia di asilo politico. Si dichiara inoltre preoccupato in merito alla limitata capacità, al sovraffollamento e alle condizioni insufficienti dei centri di accoglienza per minori, da cui deriva il collocamento di questi ultimi presso centri di accoglienza non destinati a individui sotto i 18 anni di età. Rileva inoltre con particolare apprensione, condizioni di accoglienza e soggiorno dei migranti non conformi agli standard previsti, in particolare in relazione ai minori giunti a Lampedusa e presso altre località durante la primavera e l'estate del 2011.

**65.** Alla luce di quanto sopra, il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

- (a) garantisca a ciascun minore che tenti di entrare in Italia e che si trovi sotto la propria giurisdizione, sia in alto mare che all'interno del territorio nazionale, il diritto a un esame del proprio caso individuale e l'accesso immediato alle procedure di asilo politico e ad altre procedure rilevanti di protezione, sia nazionali che internazionali;
- (b) riveda le leggi nazionali e garantisca che, nel caso in cui sussistano motivi fondati per ritenere che il minore sia esposto a un rischio reale di danni irreparabili, tali leggi vietino l'espulsione di individui minori di 18 anni, anche qualora tale misura sia giustificata da motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato;
- (c) ponga immediatamente in essere un sistema efficiente di raccolta dati e memorizzazione di informazioni di tutti i

minori, inclusi i richiedenti asilo e i rifugiati bisognosi di protezione;

- (d) faccia riferimento, nell'applicazione delle precedenti raccomandazioni, al Commento generale n. 6 (2005) sul trattamento dei minori non accompagnati e separati dalle loro famiglie al di fuori del Paese di origine.

#### Minori non accompagnati

**66.** Il Comitato esprime preoccupazione per la mancanza, all'interno dello Stato parte, di un approccio comune e unitario nei confronti dei minori non accompagnati, tra cui l'assenza di linee guida complete e di un quadro legislativo in materia. Teme inoltre che le misure di protezione legale esistenti e le procedure in materia di nomina di tutori e concessione di permessi di residenza per minori non accompagnati non siano applicate in maniera uniforme nelle diverse regioni dello Stato parte. Pur prendendo atto degli sforzi compiuti da parte del Comitato per i minori stranieri al fine di migliorare le condizioni dei minori temporaneamente ospitati in Italia, il Comitato rileva che la competenza di tale organo è limitata ai minori che non fanno richiesta di asilo. Ulteriore fonte di preoccupazione è il ricorso crescente alla pratica medica per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati, che mette a rischio l'applicazione del principio del beneficio del dubbio.

**67.** Il Comitato raccomanda che, in riferimento al commento generale n. 6, lo Stato parte introduca una legislazione completa che garantisca assistenza e protezione a tali minori. In particolare, raccomanda che lo Stato parte istituisca un'autorità nazionale specifica e permanente per il monitoraggio delle condizioni dei minori non accompagnati, che ne identifichi le esigenze, faccia fronte ai problemi dell'attuale sistema ed elabori linee guida in materia, ivi comprese misure di accoglienza, identificazione, valutazione delle esigenze e strategia di protezione. Il Comitato raccomanda inoltre che lo Stato parte adotti una procedura unificata per l'accertamento dell'età dei minori non accompagnati che si basi su un approccio multidisciplinare e che rispetti il principio del beneficio del dubbio.

**Minori appartenenti a famiglie migranti**

**68.** Il Comitato esprime profonda preoccupazione in merito alle limitazioni in termini di accesso ai servizi di assistenza sanitaria e ad altri servizi sociali da parte dei minori figli di migranti irregolari, rilevando che le famiglie prive di permesso di residenza non hanno diritto a tali servizi. A tale proposito, si dichiara particolarmente preoccupato in merito alla promulgazione della legge n. 94/2009 in materia di pubblica sicurezza, la quale persegue l'ingresso e il soggiorno illegale in Italia e che influisce in maniera estremamente negativa sul godimento di diritti economici e sociali da parte dei minori e delle famiglie residenti illegalmente presso lo Stato parte. In considerazione del notevole aumento del numero di minori appartenenti a famiglie migranti all'interno dello Stato parte, lamenta il taglio dei finanziamenti al "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati" nel 2008 e nel 2009. Il Comitato rileva inoltre con seria preoccupazione che i minori appartenenti a famiglie residenti illegalmente presso lo Stato parte possono essere trattenuti presso Centri di identificazione ed espulsione e che le leggi nazionali non disciplinano la presenza di minori all'interno di tali centri.

**69.** Il Comitato rammenta allo Stato parte che i diritti sanciti ai sensi della Convenzione non si limitano ai minori cittadini dello Stato in questione e che devono essere estesi a tutti i minori, indipendentemente dalla condizione di migranti e raccomanda che lo Stato parte:

- (a) riveda le proprie leggi in materia di immigrazione in modo da garantire ai minori migranti pari diritti in termini di istruzione, salute e accesso ad altri servizi sociali, in linea con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nel luglio del 2010;
- (b) garantisca nella legislazione e nella pratica che le decisioni riguardanti la concessione di permessi di residenza ai cittadini stranieri considerino sempre di primaria importanza il superiore interesse del minore.

**Minori coinvolti in conflitti armati**

**70.** Il Comitato esprime preoccupazione in merito alla mancata applicazione delle precedenti raccomandazioni che prevedevano: (a)

l'esplicita persecuzione, ai sensi delle leggi nazionali, del reclutamento e dell'utilizzo di individui sotto i 15 anni di età da parte di forze e gruppi armati (CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, par. 12); e (b) la definizione del concetto di "partecipazione diretta" da parte delle leggi nazionali (CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, par. 11), in linea con gli articoli da 1 a 4 del Protocollo opzionale concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

**71.** Pur apprezzando l'allineamento con l'articolo 29 della Convenzione, il Comitato lamenta l'assenza, nei programmi delle quattro scuole militari operanti nello Stato parte, di materie specifiche che abbiano come oggetto i diritti umani, la Convenzione e il Protocollo opzionale. Il Comitato lamenta inoltre la mancata applicazione della precedente raccomandazione relativa all'introduzione del divieto e della perseguibilità penale della vendita di armi di piccolo calibro e armi leggere a Paesi in cui i minori sono coinvolti in conflitti armati (CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, par. 17). Il Comitato si rammarica inoltre per la mancanza, nel rapporto elaborato dallo Stato parte, di informazioni sulla riabilitazione e la reintegrazione sociale dei minori vittime dei crimini oggetto del Protocollo opzionale.

**72.** Ribadendo le proprie raccomandazioni precedenti, il Comitato sollecita lo Stato parte affinché intensifichi l'impegno nell'applicazione del Protocollo opzionale concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e:

- (a) emendi la propria dichiarazione ai sensi del Protocollo opzionale sull'età minima per il reclutamento al fine di conformarsi alla legislazione nazionale che prevede un'età minima di 18 anni;
- (b) emendi il codice penale vietando e perseguendo in maniera esplicita il reclutamento e l'utilizzo, da parte di forze e gruppi armati, di individui al di sotto di 18 anni di età in conflitti armati;
- (c) vieti e persegua ai sensi della legislazione nazionale la vendita di armi di piccolo calibro e armi leggere a Paesi in cui i minori sono coinvolti in conflitti armati;
- (d) includa il reclutamento e l'utilizzo di minori in conflitti armati tra i motivi pre-

visti dalla legislazione nazionale per la concessione dello status di rifugiato;

- (e) ratifichi la Convenzione sulle munizioni a grappolo.

#### Sfruttamento sessuale

**73.** Il Comitato accoglie con favore la creazione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile, del Centro nazionale per il monitoraggio della pornografia minorile su Internet e dell'Osservatorio sulla prostituzione e sui crimini ad essa connessi, nonché l'adozione della legge n. 11/2009, che prevede quale aggravante i reati sessuali perpetrati contro i minori. Esprime tuttavia la propria preoccupazione in merito alla mancanza di risorse e piani di coordinamento e finanziamento di tali attività. A tale proposito e in considerazione dell'aumento della prostituzione sulle strade delle principali città dello Stato parte, il Comitato si dichiara particolarmente preoccupato per l'insufficienza dei dati riguardanti le attività volte a eliminare la prostituzione minorile. Nonostante accolga con favore il potenziamento della legislazione nazionale in materia di sfruttamento sessuale, pornografia e prostituzione minorile (legge n. 38/2006), il Comitato lamenta la mancata definizione del concetto di pornografia minorile secondo quanto richiesto ai sensi del Protocollo opzionale.

**74.** Il Comitato manifesta la propria preoccupazione in merito alla riduzione del 50%, rispetto al 2000, del finanziamento per l'implementazione del Protocollo opzionale e al fatto che l'accento sia posto principalmente sull'aspetto della tratta. Il Comitato si dichiara inoltre preoccupato per l'insufficienza dei programmi volti a prevenire gli abusi sessuali e lo sfruttamento di gruppi di minori particolarmente vulnerabili e per la difficoltà nell'identificazione delle vittime della pornografia e della prostituzione minorile.

**75.** Il Comitato raccomanda vivamente che lo Stato parte:

- (a) armonizzi la legislazione nazionale con il Protocollo opzionale sulla vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, introducendo, in particolare, una defini-

zione del concetto di pornografia minorile all'interno del proprio codice penale;

- (b) elabori e implementi una strategia per la prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali, ponendo l'accento sui gruppi di minori più vulnerabili, tra cui i minori rom;
- (c) provveda all'identificazione e alla protezione delle vittime, anche attraverso la formazione specialistica e il potenziamento delle risorse assegnate all'Unità di analisi del materiale pedopornografico;
- (d) garantisca il funzionamento efficace dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile nominando i rispettivi membri e rendendo funzionale il database volto al monitoraggio di tali reati;
- (e) riorganizzi l'Osservatorio sulla prostituzione e sui crimini a essa connessi o ne affidi il mandato e le attività a un organismo esistente al fine di garantire il monitoraggio della prostituzione infantile e dell'abuso di minori.

#### Amministrazione della giustizia minorile

**76.** Il Comitato accoglie in maniera positiva l'enfasi posta sulle misure alternative e la reintegrazione nel sistema di giustizia minorile dello Stato parte. Ciononostante, il Comitato si dichiara preoccupato in merito alla mancata adozione del disegno di legge sul sistema carcerario minorile volto a diversificare ulteriormente la risposta da parte del sistema di giustizia minorile ai tagli di natura finanziaria che minacciano l'attuale sistema. A tale proposito, il Comitato esprime particolare preoccupazione in merito alle segnalazioni relative all'eccessivo ricorso a misure detentive, alla prolungata custodia cautelare di minori e all'accesso inadeguato a istruzione e formazione da parte dei minori detenuti presso gli istituti penali minorili (IPM).

**77.** Il Comitato esprime inoltre profonda preoccupazione in merito alle segnalazioni riguardanti il collocamento di minori presso istituti penali minorili e centri di accoglienza sulla sola base della mancanza di documenti. L'aumento del numero di minori stranieri e rom fermati dalle autorità giudiziarie durante il periodo di riferimento costituisce un ulte-

riore motivo di preoccupazione, così come il fatto che tali minori godano delle pene sostitutive e delle misure alternative previste dalla legge in misura minore rispetto ai coetanei di nazionalità italiana.

**78.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte conformi pienamente il proprio sistema di giustizia minorile a quanto stabilito dalla Convenzione e, in particolare, dagli articoli 37, 39 e 40 e ad altri standard rilevanti, ivi comprese le Regole sugli standard minimi per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee guida per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyad), le Regole per la protezione dei minori privati della loro libertà (Regole dell'Avana), le Linee guida per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale e il Commento generale n. 10 (2007) del Comitato sui diritti dell'infanzia in materia di giustizia minorile. In particolare, il Comitato sollecita lo Stato parte affinché:

- (a) adotti il disegno di legge sul sistema carcerario minorile senza ingiustificate proroghe;
- (b) destini al sistema di giustizia minorile risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di garantire pene sostitutive e altre misure alternative alla privazione della libertà, secondo quanto raccomandato dal Gruppo di lavoro sulla detenzione arbitraria (A/HRC/10/21/Add.5, parr. 116 e 122);
- (c) conduca un'analisi approfondita sulla numerosa presenza di minori stranieri e rom nel sistema di giustizia minorile;
- (d) istituisca un sistema di monitoraggio indipendente al fine di effettuare visite regolari ai luoghi in cui i minori sono detenuti.

**Minori appartenenti a minoranze**

**79.** Il Comitato nutre serie preoccupazioni in merito alle scarse condizioni di salute dei minori rom, come dimostrano l'alto tasso di mortalità infantile, la maggiore incidenza di malattie croniche e infettive e il basso tasso di vaccinazione, e riguardo al fatto che il limitato accesso all'assistenza sanitaria e ad altri servizi sociali sia, in certa misura, considerato come autoimposto. Il Comitato esprime inoltre la

propria preoccupazione in merito al limitato numero di minori rom che frequentano le scuole primarie e, in particolar modo, secondarie. In considerazione delle deplorabili condizioni economiche e dell'esclusione sociale dei rom, il Comitato teme che lo Stato parte stia affrontando la questione dal punto di vista della sicurezza (Patti di sicurezza del 2006, decreto di emergenza del 2008) piuttosto che concentrarsi su misure di inclusione basate sulla partecipazione. A tale proposito, il Comitato esprime profonda preoccupazione per l'ulteriore peggioramento delle condizioni di vita della comunità rom in seguito alle misure adottate ai sensi dei decreti di emergenza, le quali hanno, di fatto, esacerbato la segregazione attraverso la costruzione di container per l'alloggio temporaneo. Il Comitato rileva inoltre, con la massima preoccupazione, il decesso di sei bambini presso campi rom illegali caratterizzati da condizioni estremamente disagiate, così come gli sgomberi, le espulsioni e gli sforzi, da parte del governo, di separare i minori rom dai rispettivi genitori a scopo di protezione. Si dichiara inoltre preoccupato per l'aumento dell'accattonaggio, in particolare tra i minori rom, e al legame tra tale pratica e il crimine organizzato. Ulteriore motivo di preoccupazione da parte del Comitato sono le segnalazioni in merito alla maggiore incidenza di matrimoni precoci all'interno delle comunità rom residenti in Italia e la mancanza di informazione e di interventi al riguardo da parte dello Stato.

**80.** Il Comitato raccomanda che lo Stato parte:

- (a) sospenda lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti delle comunità nomadi e le ordinanze del 30 maggio 2008;
- (b) elabori e adotti, con la partecipazione delle comunità interessate, un piano di azione a livello nazionale che promuova la reale integrazione sociale dei rom in Italia, tenendo conto della delicata situazione dei minori, in particolare in termini di salute e istruzione;
- (c) destini risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate, al fine di garantire il miglioramento sostenibile delle condizioni socioeconomiche dei minori rom;

- (d) adottare misure adeguate per contrastare pratiche dannose quali i matrimoni precoci;
- (e) elaborare linee guida incisive e fornirle ai funzionari pubblici per la formazione adeguata al fine di migliorare la comprensione della cultura rom e prevenire una percezione stereotipata e discriminatoria dei minori appartenenti a tale etnia;
- (f) ratificare la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie.

#### H. RATIFICA DEGLI STRUMENTI INTERNAZIONALE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

81. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte ratifichi i principali trattati delle Nazioni Unite in materia di diritti umani e i Protocolli opzionali di cui non è ancora membro, ossia la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, il Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Protocollo facoltativo della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti e la Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia.

#### I. COOPERAZIONE CON ORGANISMI REGIONALI E INTERNAZIONALI

82. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte collabori con il Consiglio d'Europa nell'applicazione della Convenzione e di altri strumenti in materia di diritti umani, sia all'interno del territorio nazionale che in altri Stati membri del Consiglio d'Europa.

#### J. FOLLOW-UP E DISTRIBUZIONE

83. Il Comitato raccomanda che lo Stato parte adotti tutte le misure necessarie a garantire che le presenti raccomandazioni siano applicate, inter alia, attraverso la trasmissione al Capo dello Stato, al Parlamento, ai ministri competenti, alla Corte suprema e alle autorità regionali e locali affinché possa-

no prestarvi la giusta attenzione e intraprendere le azioni necessarie.

84. Il Comitato raccomanda inoltre che il Terzo e quarto rapporto periodico e le risposte scritte dello Stato parte, così come le relative raccomandazioni (Osservazioni conclusive), siano resi ampiamente disponibili nelle lingue del Paese, attraverso Internet (ma non esclusivamente) e diffusi presso il grande pubblico, la società civile, le organizzazioni, i media, i gruppi giovanili e professionali e i minori, al fine di creare dibattiti e consapevolezza in merito alla Convenzione, ai rispettivi Protocolli opzionali e al loro monitoraggio e implementazione.

#### Rapporto successivo

85. Il Comitato invita lo Stato parte a presentare il Quinto e il sesto rapporto periodico entro il 4 aprile del 2017, includendovi le informazioni relative all'implementazione delle presenti osservazioni conclusive. Il Comitato richiama l'attenzione sulle linee guida specifiche e armonizzate in materia di comunicazione adottate il 1° ottobre del 2010 (CRC/C/58/Rev.2 e Corr. 1) e ricorda allo Stato parte che i futuri rapporti dovranno essere conformi a tali linee guida e non superare le 60 pagine. Sollecita inoltre lo Stato parte a presentare il proprio rapporto in conformità a quanto stabilito dalle suddette linee guida. In caso di superamento del limite di pagine prestabilito, lo Stato parte dovrà rivedere e presentare nuovamente il rapporto in conformità a tali linee guida. Il Comitato ricorda allo Stato parte che, qualora non sia in grado di rivedere e presentare nuovamente il rapporto, non sarà possibile garantirne la traduzione a scopo di esame da parte degli organi del trattato.

86. Il Comitato invita inoltre lo Stato parte a presentare un documento essenziale aggiornato conforme ai requisiti del documento essenziale comune incluso nelle linee guida condivise per l'attività di reporting, approvate nel giugno 2006, nel corso del quinto Inter-Committee Meeting of the human rights treaty bodies (HRI/MC/2006/3).

## CATHERINE CAMERON

## Cambiamenti climatici e infanzia

a cura di Cristina Mattiuzzo



Quello dei cambiamenti climatici è un tema certamente scottante, sotto diversi punti di vista. È qualcosa che tocca tutti noi, essendo una questione globale, tuttavia è un problema a effetto "ritardato", nel senso che molte sue conseguenze sono quasi impercettibili nel breve periodo, anche se l'impatto devastante è visibile già da tempo nei Paesi del Sud del mondo che presentano difficoltà economiche e di sviluppo.

I cambiamenti climatici sono legati alla cooperazione allo sviluppo e al raggiungimento degli Obiettivi del millennio. Gli Stati più ricchi e sviluppati hanno finora dimostrato una certa pigrizia nell'assumersi le loro responsabilità in quest'ambito e ciò è certamente dovuto alla necessità di investire risorse

finanziarie aggiuntive e di mettere in discussione il modello economico seguito dalle società occidentali, compresi gli stili di vita delle persone singole, che sono direttamente dipendenti dallo sviluppo industriale e dal sistema consumistico. A causa della non visibilità dell'impatto climatico sulle vite delle persone che vivono nel Nord del mondo, e per la mancanza di una cultura ambientale autentica, il tema del clima che cambia non è molto sentito e conosciuto in Italia così come in altri Paesi europei.

Eppure, i cambiamenti climatici, aumentando l'incertezza sul clima e inasprendo certi fenomeni meteorologici, quali la siccità, e la frequenza di disastri, quali uragani, alluvioni, terremoti e maremoti, hanno un impatto forte anche sulla vita dei bambini poiché possono causare distruzione di scuole e presidi medici, carenza di cibo e mancanza di acqua potabile, diffusione di malattie.

L'attenzione ai diritti dell'infanzia che è forte anche nel nostro Paese richiede che questo fenomeno che alla fine riguarda tutti non venga perso di vista, col rischio di mettere a repentaglio oggi la vita di milioni di persone, tra cui molti bambini, e nel breve futuro quella di tutti gli abitanti del pianeta.

Abbiamo parlato di queste problematiche con Catherine Cameron,

esperta inglese di questioni ambientali e di sviluppo sostenibile, che ha collaborato in numerose occasioni anche con Unicef, per la realizzazione di ricerche e rapporti che sottolineano i benefici e l'opportunità, nell'adattamento climatico, di un approccio centrato sull'infanzia.



Lo scenario degli effetti dei cambiamenti climatici sulla vita umana e del pianeta è altamente preoccupante, come sottolineato già nel 2006 nel rapporto *Stern review on the economics of climate change*, al quale lei ha collaborato. Per introdurre l'argomento, quali sono oggi gli aspetti più salienti della questione?

L'aumento della temperatura globale, l'innalzamento del livello del mare, la maggiore frequenza di siccità e alluvioni e un aumento di eventi estremi che portano a scarsità di cibo e acqua, l'aumento delle malattie trasmesse da alcuni vettori, l'aumento di mortalità e morbilità, e di migrazioni di massa, l'aumento di conflitti, la rottura di relazioni internazionali, variabili commerciali, ecc.

In che modo i cambiamenti climatici sono legati, con effetto moltiplicatore, alla problematica della tutela dei diritti dell'infanzia, quali quello a vivere in un ambiente sano e ad avere accesso all'istruzione o al diritto alla salute?

I bambini sono generalmente più vulnerabili rispetto agli aumenti di temperatura e alla mancanza di acqua e cibo, nonché ai cambiamenti nei vettori di malattie. Per questo, abbiamo già osservato tassi crescenti di mortalità e morbilità tra i bambini dovuti agli impatti del cambiamento climatico. Gli effetti a catena di questi impatti possono anche portare alla perdita della casa, del sostentamento e dell'istruzione a scuola, a un'assistenza sanitaria ridotta e a un calo della sicurezza e protezione.

Nei rapporti che si occupano di questioni ambientali, si parla spesso di "adattamento" ai cambiamenti climatici. Può spiegare il significato di questo termine e le sue implicazioni nelle politiche nazionali e nella vita delle persone comuni, in particolare dei bambini?

L'adattamento nei sistemi umani è definito come il processo di adeguamento a stimoli climatici attuali o attesi, o ai loro effetti, al fine di ridurre il danno o sfruttarne le opportunità benefiche (definizione Ipcc). Così, l'adattamento a Firenze è semplice, basta indossare un impermeabile e tenere un ombrello d'autunno, mettersi occhiali da sole e indossare un cappello d'estate. Tuttavia, in parti del mondo meno fortunate, l'adattamento implica la necessità di muoversi nel territorio per sfuggi-

re alle inondazioni, camminare a lungo ogni giorno per trovare acqua fresca, sopravvivere con sempre meno cibo, erigere pali o resistere alle onde delle tempeste, fare strade e costruzioni più forti per resistere a caldo e freddo estremi, siccità o alluvioni e così via. I bambini sono naturalmente capaci di adattarsi: nel loro giocare e apprendere possono essere agenti positivi di cambiamento nell'adattarsi ai mutamenti climatici, vedere opportunità che gli adulti delle loro comunità magari non vedono, trasferire quanto appreso in classe nella loro comunità, introdurre abitudini nuove all'interno di una comunità, quali per esempio sistemi di preallarme, la raccolta di acqua, sistemi per le riserve di cibo, la coltivazione di verdure. A livello di Stato, l'adattamento richiede con urgenza la capacità di fissare le priorità maggiori e un migliore coordinamento, e il passaggio di competenze dal livello nazionale verso la comunità locale. Per raggiungere questo è necessaria una migliore integrazione con le priorità già esistenti, trasferendo a livello locale compiti quali la tutela della salute, l'educazione, la realizzazione di infrastrutture.

**I bambini sono naturalmente capaci di adattarsi: nel loro giocare e apprendere possono essere agenti positivi di cambiamento nell'adattamento ai mutamenti climatici, poiché vedono opportunità che sfuggono agli adulti**

Il Segretario generale dell'Onu, Ban Ki-moon, ha affermato nel 2007, all'apertura della Conferenza di Bali sui cambiamenti climatici, che coloro che hanno contribuito meno a causare il problema ne stanno sopportando le conseguenze più gravi. Sappiamo che i responsabili maggiori di alcuni cambiamenti climatici più gravi, quali l'aumento della temperatura, l'effetto serra, il buco nell'ozono, ecc. sono i Paesi più ricchi, che vi contribuiscono soprattutto con le emissioni industriali di carbonio. Qual è lo stato attuale delle posizioni assunte dai grandi del mondo negli ultimi incontri in-

ternazionali e quali sono secondo lei le prospettive a medio e lungo termine sul fronte della presa in carico di una responsabilità da parte loro?

Nell'ultima conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, tenutasi a Durban nel dicembre 2011, ci sono stati segnali di alcuni progressi in questo senso. L'incontro ha portato ad alcuni avanzamenti nelle negoziazioni che riguardano l'attuazione della Convenzione e del Protocollo di Kyoto, il Piano d'azione di Bali e gli Accordi di Can-

cun (cfr. box 1). Tra i risultati raggiunti, vi è la decisione delle parti di adottare un accordo giuridico universale sul cambiamento climatico al più presto, e comunque non oltre il 2015. Tuttavia, non possiamo aspettare gli accordi internazionali a livello globale per avviare azioni decisive. L'evidenza scientifica e gli impatti che stiamo già osservando sono inequivocabili. Abbiamo bisogno di agire ora per ridurre in modo netto le emissioni, con un cambiamento sostanziale nelle nostre economie, abbandonando la dipendenza dai combustibili fossili e facendo seri sforzi per aumentare progressivamente l'adattamento. Questo sarà molto più efficace in termini di costi se lo si fa ora, piuttosto che attendere maggiori catastrofi ed emergenze nei prossimi decenni, con il rischio crescente di un fallimento sincronico che attraversi tutto il nostro mondo globalizzato.

Diversi rapporti dell'Unicef hanno posto in evidenza la questione dei bambini come specifica e particolare nel contesto dei cambiamenti del clima, e allo stesso tempo hanno lamentato uno scarso riconoscimento della stessa, nei programmi e nelle regolamentazioni ambientali relative. Lei stessa ha contribuito alla realizzazione di queste ricerche che mettono in primo piano i bambini. La situazione dei bambini è oggi entrata nelle agende politiche, ed è dunque sufficientemente presente secondo lei nelle discussioni e dibattiti sulla tutela dell'ambiente?

Il lavoro dell'Unicef e di coalizioni quali Children in a Changing Climate (della quale Unicef è membro) sta aiutando a migliorare la posizione dei bambini in questi dibattiti e a cambiare la percezione dei bambini da vittime vulnerabili a quella di agenti attivi di cambiamento. Troppo spesso i bambini sono stati chiamati a testimoniare, ma non hanno avuto una voce nei cambiamenti che sono necessari. Unicef potrebbe continuare a sostenere questa causa e a supportare il lavoro in questa area. Non è sufficiente il grado di consapevolezza che dimostrano i livelli politici internazionali e nazionali rispetto al fatto che guardare ai bambini solo come vittime passive può essere limitativo e dannoso, mentre valorizzare la loro esperienza e le loro capacità può essere di beneficio per tutti.

#### BOX 1

##### GLI ACCORDI E I PIANI INTERNAZIONALI IN MATERIA DI CAMBIAMENTI CLIMATICI

<http://unfccc.int/2860.php>

- Nel 1992, diversi Paesi del mondo aderirono a un trattato internazionale, la United Nations Framework Convention on Climate Change, per discutere insieme cosa fosse possibile fare per limitare il livello di crescita della temperatura globale e i conseguenti cambiamenti climatici, e per fronteggiare ogni loro inevitabile impatto.
- Nel 1997 il Protocollo di Kyoto vincola legalmente i Paesi sviluppati a obiettivi di riduzione delle emissioni. Il primo periodo di impegno del Protocollo iniziò nel 2008 e finirà nel 2012.
- Nel 2007 la Conferenza di Bali sul cambiamento climatico culminò nella adozione della Bali Road Map, che consiste in un numero di decisioni lungo periodo che rappresenta i vari percorsi essenziali per raggiungere un futuro climatico sicuro.
- La Bali Road Map include il Piano di azione di Bali, che segna il corso di un processo di negoziazione volto a combattere il cambiamento climatico, con l'obiettivo di completarlo entro il 2009, insieme a un certo numero di altre decisioni e risoluzioni.
- Nel 2009 l'Accordo di Copenaghen viene stilato al COP15 (Conference of the Parties). Più tardi i Paesi trasmisero garanzie di riduzione delle emissioni o pegni di altre azioni di mitigazione, tutte non vincolanti.
- Nel 2010 vengono stesi gli Accordi di Cancun, largamente accettati dal COP, all'incontro COP16.
- Nel 2011 la Durban Platform for Enhanced Action venne stesa e approvata dal COP, durante il COP17.

Nel testo *Children and disaster risk reduction: taking stock and moving forward* si riportano casi concreti in cui il coinvolgimento attivo dei bambini nell'affrontare una situazione di emergenza e nei percorsi di formazione e sensibilizzazione sul tema della prevenzione ha effetti significativi sulla loro educazione e su quella delle loro famiglie, nonché ricadute positive sulla comunità alla quale appartengono, in termini di preparazione all'emergenza e di miglioramento della qualità di vita del loro ambiente.

I bambini dei Paesi in via di sviluppo sono maggiormente sensibili ai cambiamenti climatici, ma anche portatori di conoscenze inaspettate sull'ambiente fisico che esplorano giorno dopo giorno, più dei loro coetanei del Nord del mondo e spesso più degli adulti: una ricchezza che può essere messa in gioco nei programmi di adattamento. Sono curiosi e creativi nell'immaginare soluzioni che invece possono essere efficaci per i problemi che gli adulti per lo più non tengono in considerazione. Secondo la sua esperienza, gli adulti, in quanto genitori, membri delle famiglie e delle comunità, rappresentanti governativi, ecc., sono consapevoli di queste potenzialità dei bambini? I programmi di adattamento e prevenzione ambientale che mirano a valorizzare i bambini, sono accettati a livello locale e di governo?

Il riconoscimento che i bambini hanno potenzialità quali agenti di cambiamento è relativamente nuovo e necessita di essere rinforzato. La consapevolezza certamente varia, ma il ruolo positivo che i bambini possono svolgere è stato riconosciuto nei maggiori rapporti che stanno uscendo sui rischi di eventi estremi e di disastri. A livello di governo locale il bisogno può essere quello di "vedere per credere", e quindi è importante portare quegli esempi e diffonderli il più largamente possibile, come per esempio il rapporto citato sopra ha tentato di fare.

Come si coniugano la responsabilizzazione e la valorizzazione dei bambini con le responsabilità e i doveri che incombono sugli adulti, in questo caso soprattutto i rappresentanti degli Stati e della comunità internazionale, nella questione del rischio ambientale?

Non sono sicura di comprendere la domanda. Possiamo immaginare un *continuum* di risposte al rischio ambientale e vedere che alcune parti interessate operano meglio a un estremo di questo spettro. Troviamo, per esempio, a un estremo i governi nazionali che fissano i preventivi di spesa, mentre all'altro estremo, troviamo l'azione a livello della comunità locale, in cui i bambini hanno un forte ruolo da spendere. L'esempio del Bangladesh citato nel rapporto è utile in questo senso (box 2).

#### BOX 2

Nel Bangladesh settentrionale, Plan International, con l'assistenza di ECHO (European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection) e in collaborazione con POPI (People's Oriented Program Implementation), il partner di sviluppo locale, ha creato un'organizzazione di circa 30 bambini (Moyna and Papri Children's Organization). I bambini hanno mappato nella loro comunità i pericoli (siccità, tornado, tempeste di grandine) e i rischi che ne conseguono (malattie, distruzione di case, ecc.). Con l'aiuto di interviste fatte agli adulti, i bambini hanno disegnato una mappa di come dovrebbe essere una comunità sicura, preparato una mappa dei rischi e delle risorse, hanno elaborato una scansione temporale e un calendario stagionale. Hanno poi preparato un diagramma con una matrice che evidenziava la graduatoria dei disastri e fissato le priorità per rispondere al disastro più probabile. Hanno quindi intrapreso il proprio piano di riduzione del rischio. Sulla base dell'analisi effettuata dai bambini sono stati realizzati 33 interventi tra cui piantare alberi e costruire barche e ponti.

L'esempio del Bangladesh mostra come un'azione intrapresa dai bambini a livello di comunità consente loro di essere coinvolti nella presa di decisioni a livello regionale, e ciò a sua volta influenza le decisioni prese a livello nazionale. I bambini hanno incoraggiato gli adulti ad allontanarsi dal punto di vista fatalistico del "non si può fare niente" e a trasformarlo in una visione del "sì, possiamo farlo". Se questo può essere trasferito da una generazione all'altra allora questo tipo di lavoro inizierà a innescare un circolo virtuoso di benefici intergenerazionali (Back, Cameron, Tanner, 2009).

**Casi concreti dimostrano che il coinvolgimento attivo dei bambini nelle situazioni di emergenza ha ricadute positive sulla loro educazione e sulla qualità della vita della comunità alla quale appartengono**

## Un passo non dilazionabile: decarbonizzare le nostre vite dell'80% entro il 2050, diventando agenti di cambiamento e sostenendo un modello di consumo che il mondo possa permettersi

Nel rapporto Unicef *Climate change and children*, al quale anche lei ha collaborato, si sottolinea che il raggiungimento degli Obiettivi del millennio entro il 2015 aiuterebbe ad accrescere la capacità di resilienza dei bambini e a ridurre l'impatto che i disastri naturali e i cambiamenti climatici hanno sulle loro vite. Tuttavia, non esistono forse anche troppi programmi internazionali di cooperazione, troppe agende, troppi incontri e meeting, che rischiano di far disperdere l'attenzione e le risorse umane e finanziarie necessarie? Come si possono davvero unire gli sforzi e fissare degli obiettivi sostenibili e centrali, che una volta ottenuti, abbiano effetti a cascata anche su altri ambiti tematici? O forse è questo un ruolo di cui già la *Dichiarazione del millennio* si fa carico?

Sì, ci sono troppi incontri e troppe agende. Questa è stata una delle sfide nel rispondere al cambiamento climatico: la percezione che esso sia in qualche modo un ulteriore ordine del giorno, carrozzone, settore o obiettivo, invece che il riconoscimento che il cambiamento climatico è semplicemente un moltiplicatore di danno e un acceleratore di rischio che attraversa ogni cosa. Gli Obiettivi di sviluppo del millennio entro il 2015 hanno giocato un

ruolo utile nel 2000 nel focalizzare l'agenda. Ciò che verrà concordato nel corso dei prossimi mesi come seguito di questi obiettivi sarà importante per garantire una risposta adeguata alla sfida climatica.

Nel 2007 è nata la coalizione Children in a Changing Climate, composta da organizzazioni internazionali, tra cui Unicef, che operano per il riconoscimento dei diritti dei bambini. Questa rete ha come scopo quello di condividere conoscenze e attività che promuovano la partecipazione dei bambini nelle questioni climatiche, affinché le loro necessità e i loro punti di vista vengano presi in considerazione nella programmazione di piani di adattamento ambientale. Come ha contribuito e sta contribuendo questa coalizione al dibattito e ai programmi internazionali, e a livello nazionale e comunitario, sta riuscendo ad avere un impatto effettivo e dunque un ruolo riconosciuto?

Sì, Children in a Changing Climate ha avuto un impatto positivo. Ha fatto del lavoro utile e ha aiutato a riposizionare i bambini e il cambiamento climatico. Bisogna chiedere direttamente alla coalizione, per avere informazioni sulla loro partecipazione a dibattiti e piani a livello nazionale e internazionale. Il lavoro d'azione che alcuni dei loro membri, come Plan e Save the Children, hanno fatto sul campo, nelle comunità, è stato di grande valore.

Quali sono i passi non più dilazionabili, al fine di fronteggiare la vulnerabilità dei bambini rispetto al rischio ambientale?

Decarbonizzare le nostre vite dell'80% entro il 2050 come minimo, ovvero puntare al 40% entro il 2020 per rendere l'obiettivo finale più facile. Quindi, come individuo, nella tua famiglia, nel lavoro e nella comunità – ogni azione conta – ciò che fai può cambiare il comportamento dei tuoi vicini: perciò passa dalle parole ai fatti, per provocare una ondata di cambiamento. Abbiamo bisogno di creare un nuovo modello di consumo che il mondo possa permettersi. Come priorità, bisogna spendere e focalizzarsi sull'adattamento. Questo salva vite e mezzi di sostentamento ed è molto efficace in termini di costi. Portare la spesa e l'attenzione più vicino alle comunità, ai bambini, è più efficace.

### CATHERINE CAMERON

già membro del team di esperti che nel 2006 ha prodotto la *Stern review of the economics of climate change*, lavora nel campo della sostenibilità, con un'attenzione particolare alle risposte ai cambiamenti climatici. Ha condotto gruppi di lavoro impegnati con aziende e organizzazioni per contribuire a trasformazioni nelle politiche, nei prodotti e nei processi produttivi, con l'obiettivo di aiutare le diverse realtà economiche e sociali a diventare maggiormente sostenibili (tra esse, l'impresa Coca Cola, Marks and Spencer, PwC, Dfid e Unicef UK). È direttrice di Agulhas: Applied Knowledge, *visiting fellow* alla *Smith School of Enterprise & the Environment* dell'Università di Oxford e *senior associate* al *Programme for sustainability leadership* dell'Università di Cambridge.

Ha contribuito con un capitolo al libro di Jørgen Randers *2052. A global forecast for the next forty years*. È membro dell'*Advisory Board* del *Sustainable Aviation Consortium*, composto da più di 40 compagnie industriali aeree, incluse BA, Virgin e Rolls Royce. È membro anziano del *OU Ethics Centre*, membro affiliato del *Institute of Social and Ethical Accountability*, ricercatrice del Rsa ed ex ricercatrice di Odi. Ha lavorato in più di 45 Paesi in Africa, America Latina e Caraibi, e Asia meridionale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Back, E., Cameron, C. (2008), *Our climate, our children, our responsibility. The implications of climate change for the world's children*, Unicef UK.
- Back, E., Cameron, C., Tanner, T. (2009), *Children and disaster risk reduction: taking stock and moving forward*, Brighthon, Children in a Changing Climate.
- Stern, N. (2006), *Stern review on the economics of climate change*, consultabile all'indirizzo web: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)
- Unicef (2007), *Climate change and children. A human security challenge*, New York, Unicef.

## LINK UTILI:

## ORGANISMI E PROGRAMMI INTERNAZIONALI PER LO SVILUPPO SOCIOAMBIENTALE

- <http://www.ipcc.ch/>  
L'Intergovernmental Panel on Climate Change (Ipcc) è il principale organismo internazionale per la valutazione del cambiamento climatico. È stato istituito dal Programma ambientale delle Nazioni Unite (Unep) e l'Organizzazione meteorologica mondiale (Wmo) per fornire al mondo una visione scientifica chiara sullo stato attuale delle conoscenze nel cambiamento climatico e il suo potenziale impatto ambientale e socioeconomico.
- <http://www.unep.org/climatechange/Home/tabid/29590/Default.aspx>  
United Nations Environment Programme (Unep)
- [http://www.wmo.int/pages/index\\_en.html](http://www.wmo.int/pages/index_en.html)  
La World Meteorological Organization (Wmo) è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite. È la voce autorevole del sistema delle Nazioni Unite sullo stato e il comportamento dell'atmosfera terrestre, la sua interazione con gli oceani, il clima che produce e la conseguente distribuzione delle risorse idriche.
- <http://www.oecd.org/>  
La missione dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (Ocse) è quella di promuovere politiche in grado di migliorare lo sviluppo economico e il benessere sociale di persone in tutto il mondo.
  - 2005: Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'aiuto allo sviluppo;
  - 2008: Agenda per l'azione di Accra (Agenda for Action-AAA);
  - 2011 (nov.-dic.): il Quarto forum di alto livello sull'efficacia degli aiuti tenutosi a Seul, Corea, ha monitorato gli obiettivi concordati a Parigi, in relazione ai progressi nell'allineamento, armonizzazione e gestione degli aiuti allo sviluppo.
- [http://www.undp.org/climatechange/cc\\_mdgs.shtml](http://www.undp.org/climatechange/cc_mdgs.shtml)  
Il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (Undp) ha una serie di iniziative per sostenere lo sviluppo, in corso in tutto il mondo, con l'obiettivo di allineare lo sviluppo umano e gli sforzi di gestione del cambiamento climatico. Uno dei principali obiettivi è stato sul rafforzamento delle capacità dei Paesi in via di sviluppo, a tutti i livelli, per incorporare e integrare il potenziamento delle capacità di ripresa e delle capacità di adattamento nelle politiche nazionali, e per investire nei processi e nelle pratiche politiche decisionali.
- <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Millennium/Millennium.html>  
Obiettivi del millennio  
Nel settembre 2000, con l'approvazione unanime della *Dichiarazione del millennio*, 191 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale di impegno congiunto tra Paesi ricchi e Paesi poveri. Dalla *Dichiarazione del millennio* delle Nazioni Unite sono nati otto obiettivi (Mdg) che costituiscono un patto a livello planetario fra Paesi ricchi e Paesi poveri, fondato sul reciproco impegno a fare ciò che è necessario per costruire un mondo più sicuro, più prospero e più equo per tutti. Si tratta di otto obiettivi cruciali da raggiungere entro il 2015.

## BEATRICE MASINI

La letteratura per ragazzi...  
un lavoro artigianale

a cura di Marilena Mele

Caro diario intimo:  
oggi ho fatto ar-  
rabbire la mamma.  
Riconosco di  
essermi comportata  
male e che...



... la mamma è  
buona e io la  
faccio arrabbiare  
molto e che tutta  
la colpa è mia  
e soltanto mia



(La Direzione di questo  
Diario Intimo dichiara  
di limitarsi a pubblicare  
queste note senza per que-  
sto condividere le opinio-  
ni della loro autrice.)



Quello di Beatrice Masini è uno dei nomi più noti nell'ambito della letteratura per ragazzi in Italia. Al suo esordio come scrittrice, nel 1996, con *Emma dell'ermellino*, è seguita una ricchissima produzione, con pubblicazioni rivolte a fasce di età diversissime, dai bambini piccoli ai giovani adulti. La sua opera comprende album, racconti e romanzi, tra i quali ricordiamo *Bambini nel bosco*, il primo libro per ragazzi ad essere incluso nella rosa dei 12 candidati in tutta la storia del Premio Strega. Ma Beatrice Masini è una professionista della scrittura a tutto tondo: è infatti anche traduttrice – sua la versione italiana della saga di Harry Potter –, giornalista ed editor di letteratura per ragazzi. Nel corso di una breve chiacchierata, ci ha fatto entrare nella sua officina della scrittura e ci ha aiutato a tracciare un breve quadro dell'odierna situazione della letteratura per i più giovani.

Lei si occupa di letteratura per bambini e ragazzi da molti anni come editor, traduttrice, scrittrice. Nella sua produzione di scrittrice colpisce, oltre al gran numero di pubblicazioni, la grande diversità di temi e la capacità di rivolgersi a un pubblico di età molto diverse (praticamente dai 3 ai 18 anni) calibrando con abilità stili e contenuti in base ai destinatari. È possibile individuare una cifra comune all'interno di una produzione così diversificata?

La cifra comune forse è il modo in cui nascono le storie. Ci sono due modi di scrivere quando si fa questo lavoro da un po' di tempo. Il primo modo è quello libero, assolutamente arbitrario per cui, se mi viene in mente una storia per bambini, o meglio, una storia con certe caratteristiche, la scrivo senza preoccuparmi di definire l'età dei destinatari. Ciascun racconto, e questo accade un po' per tutte le storie, nasce con un suo corredo di

vocabolario e di contenuti, che sono sempre molto calibrati, come se forma e contenuto viaggiassero sempre insieme, e questo vale per tutte le età. Se scrivo un romanzo o una storia breve (che è quasi sempre destinata a diventare un album) questi hanno dentro di sé, già nell'idea iniziale, il modo in cui verranno sviluppati e, di conseguenza, il tipo di lettore a cui saranno indirizzati. L'altra modalità di scrittura è quella per cui si lavora su suggerimento, cosa che non capita tanto di frequente, e richiede che si mettano in campo forze molto diverse. Quando un editore mi contatta per chiedermi di scrivere una storia con certe caratteristiche, allora è chiaro che ci sono dei paletti più rigidi che devo considerare. In questi casi difficilmente viene suggerito il tema e l'indicazione consiste per lo più in un rimando a una tipologia di testo, a una collana o a una fascia d'età. In casi del genere posso accettare solo se mi interessa e se, ovviamente, mi viene in mente una storia, perché se è chiaro che i paletti, in qualche modo, aiutano a incanalare le energie e a focalizzare l'attenzione, è anche vero che talvolta possono creare grosse difficoltà. Ad esempio, è molto difficile scrivere storie per album "su commissione", paradossalmente più difficile che scrivere romanzi, perché ci deve essere sotto un'ottima idea, fulminea, tale che le parole vengano da sé. In definitiva direi che l'aspetto che caratterizza tutto il mio lavoro è il modo in cui viene eseguito, la pazienza artigianale che occorre.

Il fatto, poi, di muovermi su molti tavoli per me è fondamentale. È molto difficile, ad esempio, che mi dedichi alla scrittura di più romanzi di seguito. Diversificare mi aiuta tutte le volte ad azzerrare e ripartire con una maggiore freschezza, alternando racconti, romanzi, album e libri per bambini piccoli, per partire ogni volta daccapo, con un nuovo desiderio di sperimentare. Questo aiuta a non cadere nella trappola di scrivere variazioni sullo stesso tema scrivendo sempre lo stesso libro in forme diverse.

**Da cosa nasce la scelta di rivolgersi a lettori così giovani?**

Tutto è venuto in modo naturale. Quando ho pensato di dedicarmi alla scrittura in modo continuativo, facendone possibilmente qual-

cosa di simile a un mestiere, mi sono resa conto che la maggior parte delle storie che scrivevo contenevano un bambino; da lì ad assumere il punto di vista del bambino come guida costante il passo è stato breve.

**Ci sono alcuni autori che l'hanno avvicinata alla letteratura per l'infanzia, personaggi che riconosce come guide, maestri?**

Quando ho cominciato a pensare di scrivere per ragazzi il panorama italiano della letteratura per ragazzi era molto meno popolato di oggi. Bianca Pitzorno e Roberto Piumini sono autori che ho scoperto con entusiasmo da adulta. Di quando ero più piccola ricordo le letture di Rodari e Argilli. Comunque non posso dire di aver letto dei libri dicendo: «Voglio scrivere qualcosa di simile». Ma naturalmente ho letto e continuo a leggere con molta curiosità tutto ciò che esce, di autori italiani e stranieri, anche per scoprire quali sono le voci nuove e che tonalità hanno.

**Lo scorso anno la candidatura al Premio Strega del suo libro *Bambini nel bosco* ha suscitato alcune polemiche dovute all'inedita presenza nella rosa dei candidati di un testo per ragazzi.**

**Al di là del valore dell'opera, ritiene che tale avvenimento possa rappresentare un segnale? Crede che la letteratura per l'infanzia, che in un periodo difficile per l'editoria sembra rappresentare un settore particolarmente vivace, sia in grado di farsi veicolo di contenuti e innovazioni che la letteratura "per adulti" non sembra in grado di fornire?**

Questo è certo, anche se bisogna dire che c'è anche tanta letteratura per l'infanzia e l'adolescenza che tende ad appiattirsi su stili, su generi. Appena un genere nuovo si affaccia in molti si affrettano a imitare. Certamente la letteratura per l'infanzia è più innovativa laddove si parla di bambini piccoli, a causa del matrimonio tra parola e immagine, e vediamo più sensibilmente riflessi nel mondo degli illustratori i cambiamenti degli stili e delle tendenze, mentre nelle parole le innovazioni arrivano spesso più lentamente, in un modo un po' più filtrato. Penso comunque che il confine tra letteratura per ragazzi e letteratura per adulti debba rimanere separato. Ci sono dei libri – e non sto parlando del mio

*Bambini nel bosco*, penso al resto del mondo – che hanno avuto praticamente due vite, come *Lo strano caso del cane ucciso a mezzanotte* di Mark Haddon, un romanzo nato come libro per ragazzi che ha riscosso un grande successo come libro per adulti, perché caratterizzato da una complessità che gli ha consentito di travalicare i limiti del genere. Un altro esempio è *Il bambino col pigiama a righe* di John Boyne, il caso un po' diverso di un libro nato per ragazzi, caratterizzato da una certa semplicità nell'affrontare il tema della Shoah, che ha riscosso interesse anche presso un pubblico adulto. È curioso notare come non si tratti mai di casi costruiti a tavolino, ma nati per una serie di circostanze concomitanti molto difficili da analizzare: in qualche modo sono venuti fuori da sé. Letteratura per ragazzi e letteratura per adulti sono e restano due mondi assai diversi anche se sicuramente un adulto può godere molto della lettura di un libro per ragazzi, specialmente per ragazzi grandi. Mi sembra importante porre l'accento sulla grandissima cura che viene rivolta ai libri per ragazzi, in cui c'è molta attenzione, molta ricerca anche nei confronti dell'oggetto libro in sé, che non è fatto solamente di parole, ma anche di illustrazioni, di grafica, un aspetto che oggi riveste un ruolo particolarmente importante, a partire dalla scelta del lettering. Da questo punto di vista vedo davvero che il mondo dei libri per ragazzi è un po' più vario e meno sciatto di quello della letteratura per adulti.

Torniamo al libro *Bambini nel bosco* riallacciandoci anche a uno dei suoi ultimi lavori pubblicato nel 2011: *Solo con un cane*.

In entrambi i testi è presente il motivo del bosco, in cui i ragazzi si inoltrano, come metafora di un percorso iniziatico, simile a quelli descritti nelle fiabe tradizionali. Qual è lo spazio fisico e mentale in cui i ragazzi del nostro tempo possono avventurarsi per esplorare la vita? Quali sono i percorsi iniziatici attraverso cui passa la costruzione dell'identità dei bambini e dei ragazzi di oggi?

Credo che non ci siano luoghi deputati diversi rispetto al passato: va bene anche il bosco, anche se magari è un bosco letto, immaginato anche attraverso la letteratura. Vanno bene i grandi orizzonti della letteratura di mare –

#### BEATRICE MASINI

nasce a Milano. Inizia a lavorare come giornalista e collabora con *La voce* e *Il giornale*. Editor della collana di narrativa per ragazzi della Fabbri Editori, è anche scrittrice. Esordisce nella letteratura per ragazzi nel 1996 con il romanzo *Emma dell'ermellino*. La sua produzione è caratterizzata da una grande varietà e comprende album illustrati per i più piccoli, romanzi per adolescenti, libri e opuscoli a carattere divulgativo. La varietà di temi e soggetti è la cifra dei suoi libri: da romanzi che vedono come protagoniste giovani danzatrici (nella serie *Scarpette rosa* di EL) a storie che toccano problematiche familiari (affido, nascita di figli disabili, ecc.), da racconti di primi amori (come in *Ciao, tu*, pubblicato da Rizzoli nel 1998) ad avventure di bambine impavide (come nei testi della collana *Belle astute e coraggiose* di EL), da trasposizioni di storie classiche come quella di Penelope (nel *Libro dell'attesa*, edito da Arka nel 2009) a romanzi di formazione come *Solo con un cane* (Fanucci, 2011). L'autrice ha ricevuto i più importanti premi di letteratura per ragazzi: con *Signore e signorine. Corale greca* (2002) si è aggiudicata la vittoria dell'edizione 2004 del Premio Pippi; nel 2009 ha ottenuto il Premio Elsa Morante per l'opera *La spada e il cuore. Donne della Bibbia*, nonché il Premio Andersen come miglior autrice del mondo dell'infanzia. Beatrice Masini è anche traduttrice: tra i suoi lavori più importanti ricordiamo la traduzione in italiano della saga di Harry Potter. Tra le sue ultime pubblicazioni, *Salvataggio nel bosco* (Emme, 2012) e *La bambina di burro e altre storie di bimbi strani* (Einaudi Ragazzi, 2012).

penso all'*Isola del tesoro* – e non è un caso che continui a citare esempi letterari. In un mondo molto chiuso, parlo dal punto di vista di una persona che vive in una grande città, i cui figli vivono in città, senza grandi spazi per giocare e crescere fuori, allora forse gli spazi possono ancora essere quelli dell'evasione attraverso la letteratura. Per me lo sono stati e mi figuro che anche adesso possa essere così.

Nel numero precedente di *Cittadini in crescita* è stata pubblicata un'intervista a Irene Biemmi, autrice di uno studio sugli stereotipi di ge-

nere nei libri di testo delle scuole elementari da cui emerge una radicata tendenza a proporre modelli di donna fortemente ancorati ai ruoli tradizionali. Nella sua produzione ci sembra di poter riconoscere una particolare attenzione alle bambine e alla storia delle donne (ricordiamo tra gli altri due libri della collana "Sirene" di Einaudi, *Signore e signorine. Corale greca* e *La spada e il cuore. Donne e Bibbia* e i testi della collana "Belle astute e coraggiose", editi da EL). Che cosa pensa della letteratura per l'infanzia in Italia? Secondo lei manifesta la stessa scarsa attenzione al tema della parità tra i generi evidenziata da Biemmi per i libri di testo?

A mio parere è più facile che alcuni tipi di generalizzazioni e banalizzazioni avvengano in alcuni libri di scuola o per bambini piccoli – basta andare in libreria per vedere che molti libri per bambini piccoli seguono ancora certi canoni, e che ci sono tanti libri rosa, con un contenuto rosa quanto il contenitore. Nella narrativa vera e propria, quella più strutturata, ci sono invece molti personaggi femminili anticonvenzionali, a partire da quelli di Bianca Pitzorno e tanti altri.

Perché? Si può addebitare questa diversità al fatto che la letteratura per l'infanzia, non rispondendo primariamente a uno scopo didattico, può permettersi di giocare di più proponendo modelli inediti e più liberi?

Certo, la libertà è un punto di forza dei libri per ragazzi, poiché permette di far succedere qualunque cosa in un perimetro dato; i rovesciamenti, inoltre, sono anche dei buoni pretesti letterari.

Questa diversa tendenza potrebbe dipendere anche dal gran numero di donne che scrivono letteratura per bambini e ragazzi?

Certo, ed è anche vero che le lettrici bambine sono tante, per cui viene abbastanza naturale scrivere per loro. Se guardiamo la galleria dei personaggi, la cito ancora una volta, di Bianca Pitzorno, le bambine sono sicuramente le più forti. Nei miei libri c'è stata e c'è la ricerca di un certo tipo di scrittura, che cerca di evidenziare le sfaccettature dell'essere femminile, però ho anche scritto di personaggi maschili senza pormi questo tipo di problema: la storia in genere viene da sé e porta in sé l'identità del

protagonista; le scelte di una scrittrice donna, anzi, di uno scrittore indipendentemente dal genere, sono compiute in base alle necessità creative del momento.

Nei suoi scritti emerge sempre una forte fiducia nella capacità del lettore di comprendere, di confrontarsi talvolta con la durezza e con le contraddizioni della realtà, come se non esistessero argomenti intoccabili, spazi dell'esistenza che i ragazzi non devono conoscere. La leggerezza e l'ironia, soprattutto nei libri per i più piccoli, sembrano essere gli strumenti che le consentono di trattare anche argomenti spinosi e scomodi, mentre ai più grandi non sono risparmiati scenari più realistici con atmosfere addirittura cupe. Ritieni che ci siano dei temi che non devono rimanere tabù quando si parla con i bambini, degli argomenti per cui neppure l'ironia può rappresentare un filtro valido?

Non credo, penso ci sia un modo per parlare di tutto con bambini di età diverse, misurando le parole bene – questo vale anche nella vita quotidiana, a prescindere dalla scrittura. D'altra parte non sono convinta che si debba parlare sempre di tutto in modo crudo o gratuito. Bisogna sempre trovare il modo. Oltre a scrivere, coordino il lavoro editoriale in una casa editrice e spesso sono infastidita dall'uso continuo di cliché, molto frequente nei romanzi angloamericani contemporanei, in cui i protagonisti sono ragazzi sventurati che come minimo hanno perso un genitore, o hanno perso la sorella in un incidente d'auto. In questi libri c'è una forte tendenza a caricare le atmosfere di tanta caligine, a soffermarsi su fatti duri, come se solo da questo possano determinarsi degli automatismi che poi portano a fare dei percorsi e delle scoperte. Può essere un modo banale di affrontare la scrittura, come se mettendo un certo tipo di ingredienti gli scrittori dicessero: ecco, vi stiamo dimostrando che possiamo affrontare qualunque tematica e che non abbiamo paura di niente. Nella scrittura gli argomenti devono essere dosati, non bisogna sovraccaricare inutilmente una storia che deve avere un senso in quanto tale. Se ci sta che ci sia anche un evento drammatico va bene, ma non si deve giocare a creare ombre e scurire col carboncino, in modo che la luce sembri più luce.

**C'è un modo per parlare di tutto con bambini di età diverse, e questo vale nella vita quotidiana come nella scrittura**

## PIPI

### PROGRAMMA DI INTERVENTO PER PREVENIRE L'ISTITUZIONALIZZAZIONE



Paola Milani, Sara Serbati, Marco Ius, Diego Di Masi, Ombretta Zanon, Adriana Ciampa, Raffaele Tangorra

#### 1. Cosa è Pippi

*C'era, alla periferia della minuscola città, un vecchio giardino in rovina; nel giardino c'era una vecchia casa, e nella casa abitava...*

*Aveva nove anni e se ne stava lì sola soletta: non aveva né mamma, né papà...?*

A. Lindgren, *Pippi Calzelunghe*

Chi c'è fra quei puntini di sospensione? Chi è quella povera bambina orfana di 9 anni, che abita sola in una casa in rovina?

Pippi Calzelunghe, una bambina “tremendamente forte”, ricchissima, straordinaria, con i capelli rossi, due amici, che vive non in una casa in rovina, ma nella fantastica Villa Villacolle, con un cavallo bianco e una scimmietta.

Pippi è una figura metaforica delle potenzialità inesauribili dei bambini e delle loro capacità di resilienza, intesa come un percorso sem-

pre possibile, che nasce anche dalla capacità di noi adulti di vedere il lato dritto delle cose storte, significati inediti negli eventi critici che i bambini possono trovarsi a fronteggiare. Pippi ci aiuta cioè a vedere che la realtà può essere rappresentata da angolature plurali e che tale diversa rappresentazione, unitamente ad altri fattori, può introdurre elementi di modificazione della realtà stessa in quanto l'aiuto sta ovunque, non solo nei sistemi professionali, che il cambiamento può avvenire in maniera inattesa, che bambini e genitori possono essere anche miniere di risorse e non solo di problemi.

Per questi e altri motivi abbiamo scelto Pippi, che è anche l'acronimo di Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione, come immagine di sfondo che crea un orizzonte di significato comune centrato sulle possibilità di cambiamento della persona, sull'importanza delle reti sociali, dei legami affettivi, delle possibilità di apprendimento e recupero anche nelle situazioni di rischio e di estrema vulnerabilità.

La sfida intrapresa è quella del sostegno alla famiglia d'origine che include sia i bambini sia i genitori: assumiamo l'idea che ci siano alcuni genitori comunemente definiti negligenti che, grazie a un sostegno intensivo, rigoroso e per tempi definiti, attraverso un processo di *empowerment*, da parte di operatori che lavorano integrando le loro professionalità e le diverse dimensioni del loro intervento, possono apprendere nuovi modi, più funzionali alla crescita positiva dei loro figli, di stare insieme, di gestire il loro quotidiano.



Non siamo soli nell'assumere questa sfida: nella maggior parte dei Paesi occidentali molti operatori e ricercatori stanno mettendo a punto programmi di *home intensive care* rivolti a questo tipo di famiglie, con la finalità di diminuire il numero di residenzialità esterne dei bambini dalle loro famiglie. In particolare sono degni di rilievo alcuni programmi realizzati da oramai più di una decina d'anni in Québec, basati anche sull'esperienza del Governo inglese dell'implementazione di *Looking After Children* - Lac (Gray, 2002).

La prima implementazione di Pippi è iniziata a marzo 2011 e si concluderà a dicembre 2012 grazie a un partenariato tra la Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Dipartimento di scienze dell'educazione dell'Università di Padova e 10 tra le città cosiddette "riservatarie" del fondo della legge 285/1997 (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia) che hanno aderito alla proposta del Ministero. Pippi, nello specifico, è un programma di intervento *intensivo* rivolto a 10 nuclei familiari (uno per ogni città riservataria) con figli da 0 a 11 anni a rischio di allontanamento, che si propone la finalità di individuare, sperimentare, monitorare, valutare e codificare un approccio intensivo, continuo, flessibile, ma allo stesso tempo strutturato, di presa in carico del nucleo familiare, capace di ridurre significativamente i rischi di allontanamento del bambino o del ragazzo e/o di rendere l'allontanamento, quando necessario, un'azione fortemente limitata nel tempo facilitando i processi di riunificazione familiare. Si inserisce cioè nell'area di programmi di *Preservation families*, così come definiti nella letteratura anglosassone, con la possibilità di utilizzare, in seconda battuta, interventi ulteriori per facilitare il miglior livello possibile di riunificazione familiare (area dei programmi di *Reunification families*) a bambini e ragazzi che si trovano in collocamento esterno alla famiglia e che vanno aiutati ad accelerare i tempi dell'eventuale rientro (Canali, Colombo, Maluccio, 2001).

Il programma ha natura sperimentale e gli esiti sono sottoposti a una rigorosa metodologia di valutazione. Riteniamo da questo punto di vista importante che i programmi di inter-

vento pubblico siano il più possibile *evidence based*, in modo che sia gli operatori, sia i decisori politici, sia le stesse famiglie, possano documentare con precisione e rendere visibili gli esiti dell'intervento messo in atto e correlare tali esiti (*outcome*) alle risorse investite (*input*) e al processo generale dell'intervento (*output*), usando i finanziamenti in maniera efficace e rispondendo in maniera pertinente ai bisogni delle famiglie. Questo principio, che dovrebbe sempre ispirare l'azione pubblica in generale e l'intervento sociale in particolare, è ancora più irrinunciabile in un momento storico in cui le risorse a disposizione del welfare diminuiscono bruscamente.

**La prima implementazione di Pippi è iniziata a marzo 2011 e si concluderà a dicembre 2012 grazie a un partenariato tra la Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Dipartimento di scienze dell'educazione dell'Università di Padova e 10 città riservatarie**

Il programma si basa su 6 punti fondamentali, in linea con quelli che la letteratura descrive come fattori predittivi di successo dell'intervento con le famiglie vulnerabili:

1. realizzazione di équipe multidisciplinari di professionisti, attraverso specifiche attività formative, coordinate da un *case-manager* e in stretta *partnership* tra ricercatori e professionisti, al fine di consentire il coinvolgimento attivo dei professionisti in tutte le scelte relative al programma e un'alta qualità delle prestazioni erogate;
2. pieno coinvolgimento, all'interno delle loro reti sociali, dei bambini e delle famiglie, che sono i veri attori del programma, il quale opera in una logica di multidimensionalità e co-costruzione delle risposte con le stesse famiglie lungo tutto il processo: il progetto si basa su una visione bioecologica dello sviluppo umano (Bronfenbrenner, 2010);
3. sperimentazione con poche famiglie che possano quindi essere seguite in maniera approfondita, continua, stabile e per un arco di tempo definito (20 mesi circa);

4. attenzione a coniugare la pratica dell'intervento alla pratica della valutazione in modo che gli operatori diventino protagonisti dei processi di valutazione dei loro interventi e apprendano a valutarne l'efficacia giungendo a introdurre stabilmente la prassi della valutazione nell'agire sociale;
5. utilizzo di strumenti condivisi e confrontabili per realizzare la valutazione iniziale della situazione del bambino e della famiglia, la progettazione e la valutazione nei diversi tempi dell'intervento (almeno T0, momento di ingresso della famiglia nel programma; T1 fase intermedia; T2 fase conclusiva): definizione e realizzazione del progetto quadro condiviso sulla base di un *assessment* unitario di lettura dei bisogni del bambino e della famiglia;
6. sperimentazione di forme innovative di partenariato tra mondo del sociale, del sanitario e della scuola.

## 2. Le motivazioni e la struttura

La causa principale dell'allontanamento è individuata sovente nella trascuratezza dei genitori rispetto ai bisogni di crescita dei bambini e nelle carenze educative (Belotti, 2009). Gli operatori pertanto, spesso, attivano procedimenti di allontanamento non a causa di problemi dei bambini, non a causa di problematiche specifiche dei genitori, ma a causa di difficoltà che si situano nello spazio relazionale tra genitori e figli. Se la questione prevalente è che questi genitori trascurano i loro figli, l'intervento di allontanamento, che per definizione espropria i genitori della competenza genitoriale rimettendola al servizio, non sembrerebbe essere l'intervento più appropriato (Sellenet, 2007). Molti studi in-

dividano oramai con chiarezza che lo spazio relazionale fra genitori e figli va assunto a bersaglio principale dell'intervento, favorendo innanzitutto la riqualificazione delle competenze genitoriali (Bronfenbrenner, 2010; Serbati, Milani, 2011; Milani, 2001, 2007, 2009a, 2009b; Dumas, 2005; Moran, Ghate, Van der Merwe, 2004; Knorth *et al.*, 2008). Berry afferma con decisione, ad esempio, che «il più significativo fattore predittivo di successo di un intervento è il coinvolgimento delle famiglie» (Berry, 2010, p. 47; Littell, Schuerman, 2002).

Assumendo come base teorica il modello di sviluppo umano tratteggiato da Bronfenbrenner (2005) e le più recenti teorie esplicative sui maltrattamenti e soprattutto sul ben-trattamento (Dumas, 2005), si tratta di definire e sperimentare un protocollo d'intervento che mira a costruire una soluzione ai tanti problemi di queste famiglie proponendo, in alternativa all'allontanamento del bambino, e soprattutto preventivamente a esso, un intervento intensivo e integrato, che permetta a tali famiglie di affrontare progressivamente i loro problemi, assumersi le proprie responsabilità, migliorare le loro competenze genitoriali e divenire protagoniste del progetto di intervento che le riguarda. L'approccio ecosistemico adottato tiene conto del sistema familiare, della rete sociale, della scuola frequentata dai bambini/ragazzi, dell'ambiente in generale, delle esigenze e della dimensione intrapsichica di ciascun membro della famiglia. Per questo i dispositivi di intervento previsti sono:

- forme diverse, attive e continue di collaborazione tra scuole, famiglie e servizi sociosanitari;
- attivazione di percorsi intensivi di educativa domiciliare centrati sulle relazioni tra genitori figli e ambiente sociale;
- attivazione di gruppi di parola con i genitori e, laddove possibile, di gruppi per i bambini e/o di attività specifiche di sostegno all'identità del bambino;
- attivazione di famiglie d'appoggio per ogni famiglia target.

Lo strumento base per *rilevare, progettare, monitorare* l'andamento dell'intervento con le famiglie, denominato scheda Rpm (Serbati, Milani, 2011), vuole essere una tradu-

**Il progetto Pippi è basato sulla fiducia nella capacità di ciascuno di cambiare, di evolvere, di migliorare in ogni momento la propria situazione e il proprio contesto**

**Il mondo del bambino**

Sviluppo fisico, psicologico, sociale, emotivo, educativo e spirituale

Il mio crescere	Di che cosa ho bisogno da chi si prende cura di me	Il mio ambiente di vita
Buona salute (salute generale e sviluppo fisico)	Cura di base, sicurezza, protezione	Famiglia allargata e rete informale di supporto
Competenze nella vita sociale (competenze linguistiche e comunicative, socioemotive e comportamentali, visione di sé, autonomia)	Calore, affetto, stabilità emotiva	Abitazione, lavoro e condizione economica
Relazione con gli altri (familiari, amici, altri adulti significativi)	Guida, regole, limiti	Risorse del territorio e senso di appartenenza
Apprendimento (abilità di comprensione, ragionamento e problem solving, partecipazione a scuola e nelle attività di apprendimento, progressi e risultati, aspirazioni)	Gioco e divertimento, stimoli e incoraggiamento	
	Rapporto e integrazione tra la scuola e le altre risorse educative	
	Orientamenti valoriali e culturali	

Rielaborazione da Department of Health, 2000; Department for Education and Skills, 2004, 2006; Scottish Government, 2008.

zione metodologico-operativa di tale visione ecosistemica. Esso intende esplicitare anche visivamente un modello multidimensionale denominato *Il mondo del bambino*, costruito a partire dall'*Assessment framework* inglese (Gray, 2002).

*Il mondo del bambino* intende offrire un supporto agli operatori per giungere a una comprensione olistica dei bisogni e delle potenzialità di ogni bambino e di ogni famiglia e, conseguentemente, a una compilazione corretta della scheda Rpm. Esso infatti fa riferimento a tre dimensioni fondamentali: i bisogni di sviluppo del bambino (*Il mio crescere*), le competenze dei genitori per soddisfare tali bisogni (*Di che cosa ho bisogno da chi si prende cura di me*), i fattori familiari e ambientali che possono influenzare la risposta a tali bisogni (*Il mio ambiente di vita*).

Come è possibile notare nella tabella, ognuna di queste tre dimensioni è a sua volta composta da un certo numero di sottodimensioni. Pippi è dunque basato sulla capacità di ogni persona di cambiare, evolvere, apprendere e

contribuire attivamente a migliorare una certa situazione. Ogni bambino, nel corso del suo sviluppo, impara attraverso piccole conquiste quotidiane, mentre le competenze educative dei genitori sono influenzate dalla loro storia, dalla loro personalità, dalle loro esperienze oltre che dalle condizioni nelle quali la loro esperienza di genitorialità si realizza concretamente (livello di stress, di sicurezza affettiva e/o materiale, ecc.). Pippi interviene anche in condizioni critiche, ma per fare ciò è centrale stabilire con la famiglia una relazione d'aiuto che sia calda, continua nel tempo e trasparente, nella quale gli operatori si pongano come modelli positivi di identificazione sia per i genitori che per i bambini. Per far questo essi sono costantemente sostenuti da un tutor di riferimento del gruppo scientifico che li aiuta a oggettivare il loro intervento e a rimanere fedeli ai processi definiti.

Avere in mano un buon programma non basta a produrre cambiamenti positivi nelle famiglie: per fare un buon piatto, buoni ingredienti e ricetta sono condizioni necessarie,

UN ESEMPIO:  
PIPI A TORINO\*

\* Mariella Giachino,  
Giovanna Murro  
e Sandra Pasquino,  
referenti di Pippi  
per il Comune  
di Torino.

La Città di Torino ha scelto di entrare nella sperimentazione, in quanto già stava lavorando nella direzione prevista dal programma, come si vince dalle "Linee guida per la segnalazione in Procura" della DGR della Regione Piemonte 2010, che indicano come la famiglia vada descritta a partire dai suoi fattori di protezione oltre che da quelli di rischio, e come vada considerato non solo il contesto familiare ma anche la rete sociale nella quale la famiglia è inserita.

A dicembre 2011, le équipe multidisciplinari delle due circoscrizioni coinvolte nella sperimentazione hanno provato a fare un primo bilancio del lavoro svolto, tramite un *brainstorming*. Lavorare nella logica di Pippi ha infatti stimolato a porre una maggiore attenzione ad aspetti che fanno parte del bagaglio professionale degli operatori coinvolti, ma facendone oggetto di riflessione e introducendo forti elementi di novità.

Nel *brainstorming* si è pertanto partiti da questa domanda: "che cosa sono riuscito a cogliere di nuovo per la mia pratica professionale che non avrei colto senza Pippi?".

In estrema sintesi, riportiamo, per punti, alcune delle riflessioni emerse:

- *Le parole delle famiglie*: all'inizio del progetto con grande cura e molto lavoro abbiamo selezionato le dieci famiglie da includere nel progetto. In particolare abbiamo scelto le famiglie nell'ottica di instaurare una autentica relazione tra partner, per condividere il progetto con semplicità, ma con molta chiarezza. La metodologia di lavoro "pre Pippi" prevedeva un periodo di osservazione delle problematiche familiari, per poi formulare una "diagnosi" del funzionamento familiare, definire un progetto di aiuto e proporlo alla famiglia: ora, con la famiglia, proviamo a definire insieme i problemi e a darci degli obiettivi proposti e condivisi. Abbiamo quindi imparato ad avere maggior disponibilità ad aspettare la definizione del problema fatta dalla famiglia.

- *Il funzionamento delle famiglie*: abbiamo verificato che essere presenti in casa pressoché quotidianamente, nei momenti in cui tutta la famiglia è riunita, permette di essere più vicini e creare fiducia, permette di vedere meglio il funzionamento della famiglia facendo sì che la famiglia stessa si possa rivedere nello specchio della visione dell'operatore, che viene esplicitata e commentata insieme.

- *Il tempo per pensare*: ci siamo costretti a rallentare, a prenderci del tempo per pensare e per lasciare che le persone pensino. Questo avviene paradossalmente nonostante Pippi sia una sperimentazione con dei tempi molto scanditi, e quindi i tempi della ricerca rischiano di non essere i tempi delle famiglie: ma proprio la definizione precisa dei tempi ci ha portato invece ad essere maggiormente efficaci nei passaggi, mettendo molta cura ad esempio nella preparazione degli incontri in modo da far sì che il tempo disponibile

sia un tempo pienamente dedicato all'ascolto e all'interazione con le famiglie.

- *La storia dei genitori come figli*: la possibilità di pensare ai bisogni di chi si prende cura dei bambini è parte del progetto, come si vede utilizzando lo strumento del *triangolo*; nello svolgimento del progetto, nei colloqui con le famiglie emergono le storie dei genitori, dei bambini che erano; così gli operatori possono dare la possibilità ai genitori di recuperare la propria storia e di conseguenza la propria identità. Abbiamo scoperto che le persone hanno bisogno e voglia di raccontarsi, anche parlando dei propri fallimenti e dei propri trascorsi dolorosi; le famiglie non fanno i conti solo con il "qui e ora", ma con le loro storie, che a volte pesano come macigni.

- *Attenzione al linguaggio degli operatori*: abbiamo imparato a fare attenzione alle parole che usiamo, soprattutto quando siamo in casa delle famiglie e, una volta di più, abbiamo sperimentato come la parola sia relazione, e debba essere pronunciata con attenzione. Abbiamo imparato a depurare il nostro linguaggio da operatori, per decodificarlo e rendere più fluente la comunicazione con le famiglie.

- *Il clima in macro équipe*: un impianto forte ha reso possibile un clima diverso nelle équipe multidisciplinari; lavoriamo in rete da anni, ma un progetto forte e condiviso può fare la differenza nel modo di lavorare insieme e nel clima dei gruppi.

- *Il valore etico della chiarezza*: gli strumenti che utilizziamo in Pippi non sono solo strumenti, ma *valori*; in particolare lo sono la trasparenza e la chiarezza che usiamo con le famiglie, la volontà di creare con le famiglie un rapporto molto schietto in cui le famiglie sono costantemente informate su tutto ciò che le riguarda.

Infine ci siamo messi in ascolto anche del punto di vista delle famiglie, le quali hanno così potuto restituirci la loro visione del progetto, esplicitandone alcuni aspetti che apprezzano in modo particolare, che sono:

- la possibilità di condividere informazioni in possesso degli operatori;
- la possibilità di sapere con chiarezza che cosa chiediamo loro;
- il sentirsi componenti di un gruppo che lavora per risolvere il problema: la ricchezza del *partenariato*;
- la centratura sulle risorse positive anziché sulle mancanze.

In particolare questo ultimo aspetto rimanda a un'impostazione di lavoro completamente rivoluzionaria rispetto a prima: anziché definire la famiglia con un elenco delle mancanze che la affliggono, ora descriviamo la famiglia anche come portatrice di risorse e competenze che possiamo riconoscere insieme, nella prospettiva della *resilienza*.

ma non sufficienti. Se assumiamo che la ricetta costituisce il programma Pippi nel suo insieme, che gli ingredienti sono le pratiche, le procedure e le azioni indicate nella guida del programma a uso degli operatori, che i cuochi sono operatori, ricercatori, amministratori, genitori e bambini e che le cucine sono i contesti di implementazione, quindi le città riservatarie coinvolte, ci rendiamo conto che implementare un programma significa contestualizzare i principi e le strategie di intervento proposte in esso: non si tratta di definire in maniera rigida ogni elemento, ma di definire i principi e le strategie di intervento in maniera da permettere ai professionisti di analizzare le proprie pratiche professionali e di prendere attivamente in carico le trasformazioni richieste da questa analisi. In questo modo i professionisti contribuiscono allo sviluppo del programma, il quale diventa, e allo stesso tempo implica, una comunità di pratiche e non solo il lavoro di un gruppo ristretto di esperti (Lacharité, Fafard, Bourassa, 2005). Questo è il processo che è attualmente in corso in tutte le 10 città.

### 3. Riflessioni conclusive

Nei paragrafi precedenti abbiamo brevemente illustrato le idee di fondo e la cornice del programma di cui abbiamo offerto una esemplificazione attraverso le riflessioni degli operatori coinvolti nelle équipes multidisciplinari di Torino.

Mentre scriviamo il programma è arrivato a poco più della metà del suo svolgimento: sono state realizzate le prime due misurazioni previste al T0 (tempo iniziale) e al T1 (tempo intermedio) e siamo impegnati sull'ultima fase dell'intervento con le famiglie prima di raccogliere gli ultimi dati al T2 (tempo finale). È quindi presto per ipotizzare alcuna conclusione sulla sua reale efficacia.

Possiamo però riflettere su alcuni dati di processo che riguardano l'implementazione del programma stesso: in questi primi mesi Pippi ha permesso di creare un'ampia comunità di ricercatori e ministeriali (più di una decina di persone che costituisce il cosiddetto gruppo scientifico che coordina la sperimentazione), operatori (più di 200) di varie professionalità e amministratori che con passione, dedizione ed entusiasmo sta affrontando le sfide non di

poco conto che Pippi sollecita: coinvolgere effettivamente la famiglia nell'analisi della propria situazione, nella progettazione e nella valutazione; mettere in atto pratiche di reale trasparenza; prendersi il tempo per valutare la famiglia, il contesto e il proprio intervento e apprendere a farlo con gli strumenti appropriati; dare conto all'esterno dei processi e degli esiti che riguardano la propria azione professionale; costruire un progetto e non tanti pezzi di progetti con ogni bambino (e non per o su) e ogni famiglia lavorando insieme concretamente fra attori sociali diversi formali e informali, ecc.

Gli assetti organizzativi diversi, l'investimento politico maggiore o minore, le risorse a disposizione nelle singole città stanno inoltre effettivamente contribuendo a far emergere importanti diversità nell'implementazione del programma, a fronte di una tensione comune e pervicace a tener fede agli aspetti costitutivi del programma sopra presentati.

Anche il gruppo scientifico è coinvolto in una sfida complessa: implementare una ricerca che prevede un disegno sperimentale rigoroso che è però anche una ricerca-azione, una ricerca cioè realmente partecipata che esige una forte circolarità tra il momento della ricerca, quello dell'intervento e quello della formazione e dell'accompagnamento costante degli operatori che lavorano con le famiglie. Questa metodologia di ricerca implica un riposizionamento dei ricercatori, che lasciano la veste di esperti per mettersi a fianco degli operatori e con continuità riflettere con loro sui processi in atto cercando insieme le soluzioni alle sfide che le famiglie portano. Questo riposizionamento è in fondo lo stesso che Pippi chiede agli operatori nei confronti delle famiglie: mettersi al loro fianco, condividendo piuttosto che trasmettendo i saperi e accogliendo i loro punti di vista sulle loro esistenze e i loro progetti.

Non si tratta di riposizionamenti banali, né facili: a oggi non sappiamo dove ci porteranno (anche questo vuol dire sperimentare), certamente però hanno generato in pressoché tutta la "Pippi-Comunità" una tensione trasformativa e una voglia di innovare le proprie prassi di cui, in un momento di fatica generalizzata dovuta ai tanti tagli, il sistema di welfare per i bambini e le famiglie aveva davvero bisogno.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Belotti, V. (a cura di) (2009), *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Questioni e documenti n. 48).
- Berry, M., (2010), *Inside the intervention: evidence-based building blocks of effective services*, in Knorth, E.J., Kalverboer, M.E., Knot-Dickscheit, J. (eds), *InsideOut. How interventions in child and family care work. An international source book*, Garant, Antwerpen-Apeldoorn, p. 44-47.
- Bronfenbrenner, U. (2005), *Ecologia dello sviluppo umano*, Bologna, Il mulino.
- (2010), *Rendere umani gli esseri umani*, Trento, Erickson.
- Canali, C., Colombo, D.A., Maluccio, A.N. (2001), *Figli e genitori di nuovo insieme. La riunificazione familiare*, Padova, Fondazione Zancan.
- Department of Health (2000), *Framework for the assessment of children in need and their families. The family pack questionnaires and scales*, London, The Stationery Office.
- Dumas, J.E. (2005), *La dynamique de la bien-traitance. Contexte psychologiques, sociaux et culturels*, in Desmet, H., Pourtois, J.P. (dir.), *Culture et bien-traitance*, Bruxelles, De Boeck, p. 61-80.
- Ghate, D., Hauari, H., Hollingworth, K. (2008), *Parenting. Source document*, London, Youth Justice Board.
- Gray, J. (2002). *National policy on the assessment of children in need and their families*, in Ward, H., Rose, W. (eds), *Approaches to needs assessment in children's services*, London, Jessica Kingsley Publisher, p. 169-193.
- Horwath, J. (2010), *The child's world: the comprehensive guide to assessing children in need*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Knorth, E.J., et al. (2008), *Under one roof: a review and selective meta-analysis on the outcome of residential child and youth care*, in «Children and youth services review», 30, p. 123-140.
- Lacharité, C., Fafard, G., Bourassa, L. (2005), *Programme d'aide personnelle, familiale et communautaire: nouvelle génération (PAPFC-2)*, Groupe de recherche et d'intervention en négligence, Université du Québec à Trois-Rivières, Québec, Ca.
- Lavigne, S., Coutu, S., Dubeau, D. (2011), *Sostenere la genitorialità. Strumenti per rinforzare le competenze educative*, Trento, Erickson.
- Littel, J.H., Schuerman, J.R. (2002), *What works best for whom? A closer look at intensive family preservation services*, in «Children and youth services review», vol. 24, 9-10, p. 673-699.
- Milani, P. (2007), *Tutela del minore e genitorialità: primi appunti per una pedagogia dei genitori*, in «Minorigiustizia», 3, p. 27-45.
- (2009a), *La formazione e la ricerca in educazione familiare. Stato dell'arte in Italia* in «RIEF», 1, p. 17-35.
- (2009b), *Bambini e ragazzi in comunità: dimensioni dell'educare e formazione degli educatori*, in Bastianoni, P., Taurino, A. (a cura di), *Le comunità per minori. Modelli di formazione e supervisione clinica*, Roma, Carocci, p. 147-185.
- Milani, P. (a cura di) (2001), *Manuale di educazione familiare*, Trento, Erickson.
- Milani, P., Ius, M. (2010), *Sotto un cielo di stelle. Bambini, educazione e resilienza*, Milano, Raffaello Cortina.
- Moran, P., Ghate, D., Van der Merwe, A. (2004), *What works in parenting support: a review of the international evidence*, London, Dfes.
- Scottish Government (2008), *A Guide to getting it right for every child*, Edinburgh, Scottish Government.
- Sellenet, C. (2007), *La reconnaissance de la place des parents dans les institutions de protection de l'enfance en France*, in «La revue internationale de l'éducation familiale», 1.
- Serbati, S., Milani, P. (2011), *Valutare gli interventi sociali con bambini e famiglie. Child Well-Being Scales: uno strumento interessante*, in Pè, A., Ruggiu, A. (a cura di), *Il giusto processo e la protezione del minore*, Milano, Franco Angeli.
- Vecchiato, T., Maluccio, A., Canali, C. (a cura di) (2002), *Evaluation in child and family services. Comparative client and program perspective*, New York, Aldine de Gruyter.



# L'AQUILA: un esempio di PROGETTAZIONE PARTECIPATA in un territorio vittima di un evento sismico



Valentina Rossi e Maria Teresa Tagliaventi

### Un percorso di progettazione partecipata

Negli ultimi tre anni si è parlato de L'Aquila in tanti modi, probabilmente mai abbastanza, e più per segnalare disfunzioni, disorganizzazione, lati bui di una ricostruzione che fatica ad avviarsi. Il terremoto non ha solo cambiato assetto alla città, prodotto ferite insanabili nelle persone, ma ha anche modificato profondamente il modo di socializzare, il modo di vivere quotidiano, le prospettive future, a partire dalle fasce più giovani della popolazione.

coltà nel riconoscersi e incontrarsi, si cerca di riorganizzare principi di convivenza e di socializzazione, o si è conservata l'abitudine di riunirsi in qualche parco che ha resistito alla distruzione dell'evento sismico e all'incuria.

Se vivere a L'Aquila oggi comporta una serie di difficoltà per qualsiasi fascia di età, la sfida è ancora più faticosa per i più giovani che devono rielaborare i lutti (dovuti alla mancanza delle persone, delle cose e dei luoghi fisici che san-



Per gli adolescenti sono cambiati i luoghi di aggregazione, non esiste più il centro storico, tipico spazio di incontro pomeridiano e serale, con i negozi, i locali, i bar, ma soprattutto le piazze, gli angoli delle strade dove ci si incontrava con il gruppo dei pari o con qualche amico per fare due passi. Al suo posto, nella prima periferia, sono sorti anonimi centri commerciali, dove, nonostante la diffi-

civano l'appartenenza alla città), senza riuscire a immaginare un futuro su questo territorio. Il terremoto ha lasciato la paura e la lentezza della ricostruzione ne perpetua il ricordo.

La scelta di un intervento sulla promozione della partecipazione nasce in questo contesto, un contesto in cui, da una prima lettura dei bisogni a un anno dall'evento sismico, risulta che poco è stato fatto per gli adolescenti e in

**La partecipazione è uno dei principi fondanti della democrazia e la promozione della partecipazione degli abitanti de L'Aquila alla ricostruzione della città dopo l'evento sismico era e rimane un'opportunità da cogliere**

cui puntare sulla partecipazione è rischioso per il clima di cinismo e scetticismo che si respira quotidianamente, anche in seguito alla mancata ricostruzione.

Partecipare significa concorrere a determinare, su un piano di relativa uguaglianza con altri soggetti, gli obiettivi principali della vita di una collettività, la destinazione delle risorse, il modello verso cui tendere. In questo senso la partecipazione è uno dei principi fondanti della democrazia e la promozione della partecipazione degli abitanti de L'Aquila alla ricostruzione della città dopo l'evento sismico era e rimane un'opportunità ancora da cogliere.

Se il concetto di partecipazione è antico, è relativamente recente la sua estensione ai bambini e agli adolescenti.

Normativamente il primo riferimento è rappresentato dalla Convenzione Onu sui diritti del fanciullo ratificata in Italia nel 1991 con la legge n. 176, ma il provvedimento che ha permesso il concretizzarsi di progetti e interventi rivolti esplicitamente alla promozione della partecipazione è stata la legge 285 del 1997, attiva attualmente solo nelle città "riservatarie". Il provvedimento normativo afferma che per promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza si debbono mettere in atto misure volte a promuovere la partecipazione dei bambini e degli adolescenti alla vita della comunità locale anche dal punto di vista amministrativo.

L'eredità della legge 285 è stata in seguito raccolta dalla legge 328 del 2000 che promuove la definizione delle politiche sociali a livello territoriale (linee di indirizzo, strategie e operatività) attraverso lo strumento del Piano di zona. La legge indica con chiarezza che la costruzione del Piano deve avvenire attraverso un processo cui possa partecipare la comunità locale, non solo sul piano consultivo ma anche su quello decisionale. Da questo punto di vista, anche i bambini e gli adolescenti possono essere coinvolti nei percorsi che li riguardano direttamente, quando si tratta di individuare bisogni e domande a loro riferiti e tradurre ciò in progetti concreti.

Il progetto *Partecipiamo!*, che in questo testo viene presentato nella sua articolazione, è stato promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Centro nazionale documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dalla Regione Abruzzo,

dall'Anci e dall'Ufficio scolastico regionale e ha beneficiato di fondi del Ministero.

*Partecipiamo!* è nato con un duplice obiettivo: il primo relativo alla promozione della partecipazione degli adolescenti alla vita della comunità locale. Tale finalità ha assunto un significato particolare nei luoghi colpiti dal sisma, dove diventa importante sostenere processi di progressiva riappropriazione del territorio di appartenenza.

Il secondo obiettivo, più generale, è orientato a educare alla cittadinanza attiva e a promuovere lo sviluppo di un'etica della responsabilità che implica anche l'impegno a elaborare idee e a promuovere azioni finalizzate al miglioramento del proprio contesto di vita.

#### I destinatari e le fasi del progetto

Il progetto è stato destinato a tutti i ragazzi e le ragazze di età compresa tra i 14 e i 16 anni, residenti nei Comuni colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, e iscritti al primo biennio della scuola secondaria di secondo grado, agli istituti scolastici secondari di secondo grado siti sul territorio dei Comuni indicati dal decreto del Commissario delegato 16 aprile 2009, n. 3 e alle amministrazioni comunali del cosiddetto "cratere" individuate dai ragazzi nel corso dell'elaborazione progettuale.

La scuola è stata scelta come l'istituzione più consona a promuovere l'iniziativa: nel corso dell'anno scolastico 2010-2011 i giovani studenti hanno lavorato, insieme agli insegnanti e ai referenti comunali coinvolti dai ragazzi stessi, all'elaborazione di proposte finalizzate o alla ricostruzione di un sito danneggiato dal sisma o alla progettazione di nuovi spazi sul territorio comunale, ad esempio l'apertura di bar gestiti dai ragazzi volti a valorizzare i prodotti tipici locali, la ristrutturazione di spazi da allestire per le attività sportive, la promozione di attività laboratoriali di musica o teatro, il recupero e la ristrutturazione di luoghi simbolo del proprio territorio (piazze, giardini ecc.). Il progetto prevedeva anche la possibilità di ideare interventi che nulla avessero a che fare con la ricostruzione, ma che rispondessero a bisogni emergenti e specifici di questa fascia di età (utilizzo di nuove tecnologie, produzioni artistiche ecc.).

Una peculiarità del progetto è stata di permettere ai ragazzi coinvolti la sperimentazione e

l'esercizio della progettazione e dell'attività in rete con le istituzioni scolastiche, con gli enti locali, con il terzo settore e la società civile.

In una prima fase, dunque, sono stati attivati interventi di raccordo a livello centrale e regionale attraverso la costituzione di una cabina di regia – composta da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della Regione Abruzzo, del Centro nazionale documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dell'Ufficio scolastico regionale e dell'Anci – che ha pianificato, monitorato e coordinato le attività e le fasi di svolgimento del progetto.

Al fine di informare parte degli stakeholder coinvolti, quindi, inizialmente, i sindaci e gli assessori del “cratere”, i dirigenti scolastici e gli insegnanti delle istituzioni scolastiche site sui territori, il 30 settembre 2010 è stato realizzato a L'Aquila, presso la sede della Regione Abruzzo, un primo incontro di presentazione del progetto e di sensibilizzazione.

In tale occasione, alla presenza dei rappresentanti dei soggetti istituzionali promotori dell'iniziativa, sono stati esplicitati gli obiettivi di *Partecipiamo!*, è stata presentata l'articolazione del percorso, nonché il senso e il ruolo del coinvolgimento di ciascun soggetto: studenti, insegnanti e presidi ed enti locali.

Al primo momento promozionale ne è seguito uno di taglio “formativo”, destinato agli insegnanti interessati in rappresentanza delle istituzioni scolastiche aderenti al percorso. Per favorire l'attivazione di processi partecipativi capaci di rendere realmente protagonisti gli studenti coinvolti, il 25 ottobre 2010 a L'Aquila è stato organizzato un incontro tra gli insegnanti interessati e un facilitatore esperto in materia, con l'obiettivo di fornire strumenti di lavoro omogenei a tutti i docenti in rappresentanza delle scuole aderenti.

L'esigenza di offrire uno spazio di riflessione comune tra docenti sui temi della partecipazione a scuola e sugli strumenti atti a garantire tali processi nel contesto di realizzazione del progetto è scaturita dalla consapevolezza che spesso i processi partecipativi che coinvolgono i ragazzi vengono interpretati e applicati in maniera estremamente eterogenea: è parso, dunque, opportuno garantire a tutti i docenti coinvolti nel percorso un momento di riflessione congiunta e di condivisione de-

gli strumenti adottabili e dei nodi peculiari caratterizzanti la sperimentazione proposta. Alle scuole è stato fornito anche un budget da utilizzare per supportare autonomamente i percorsi di progettazione partecipata (pagando per esempio altri esperti di progettazione partecipata).

La seconda fase del progetto ha visto, nei mesi successivi, grazie al coordinamento della cabina di regia, l'attivazione di un raccordo locale tra i referenti comunali, i referenti delle scuole e i rappresentanti dei gruppi di studenti coinvolti nel lavoro.

Ciascuna scuola aderente al progetto è stata sollecitata all'identificazione dei gruppi di studenti partecipanti al percorso, esplicitando il Comune da coinvolgere e l'idea progettuale da proporre (o le idee, giacché ciascuna istituzione scolastica è stata libera di presentare differenti proposte progettuali ricadenti sul medesimo o su differenti territori).

L'individuazione degli enti locali designati dai ragazzi ha permesso ai componenti della cabina di regia di attivare procedure utili a promuovere una rete di relazioni: nel febbraio 2011 è stato organizzato presso la sede dell'Anci Abruzzo un incontro al quale hanno aderito i rappresentanti degli enti locali individuati dai ragazzi e i referenti delle scuole.

Nel corso di questo incontro sono state presentate le finalità e le linee generali del percorso ed è stato promosso un confronto tra alcuni dei protagonisti per facilitare un primo raccordo interistituzionale che, in seguito, è sfociato in una vera e propria coprogettazione.

Il confronto ha favorito tutte le successive azioni di raccordo per giungere, nella maggior parte dei casi, a un vero e proprio lavoro di rete tra le istituzioni, tale da rendere realizzabile la proposta progettuale dei minori coinvolti e di mettere i ragazzi “in gioco” sui temi della cittadinanza attiva.

L'attenzione al confronto e alle sinergie della triade ragazzi-scuola-ente locale è stata finalizzata a garantire – o quantomeno a favorire – la realizzazione delle proposte progettuali elaborate dai ragazzi, principalmente al fine di evitare il rischioso paradosso dell'autoreferenzialità dell'esercizio partecipativo proposto.

Gli obiettivi sono stati perseguiti attraverso l'adozione di due accorgimenti:

## Il progetto *Partecipiamo!* promuovendo la cittadinanza attiva e lo sviluppo di un'etica della responsabilità mira a sostenere processi di progressiva riappropriazione del territorio di appartenenza nei luoghi colpiti dal sisma

- 1) la scelta dell'ente locale partner da coinvolgere nel percorso di progettazione è stata adottata dai ragazzi stessi, nel momento in cui questi hanno individuato le potenziali piste di lavoro sulle quali implementare la proposta progettuale;
- 2) l'ente locale coinvolto dai ragazzi è stato coprotagonista, insieme ai giovani studenti e agli insegnanti, di un percorso di elaborazione comune e condivisione delle proposte (documentato *in itinere* attraverso puntuali resoconti sintetici inviati dai referenti del progetto di ciascuna scuola), assumendosi infine il compito di sponsorizzare il progetto all'atto della sua presentazione alla Commissione di valutazione.

All'interno delle scuole, nel corso dell'anno scolastico 2010-2011 è dunque avvenuta la terza fase del percorso: l'elaborazione delle proposte progettuali.

Ciascuna istituzione scolastica coinvolta ha favorito l'attivazione di uno o più gruppi di lavoro di giovani studenti i quali hanno lavorato su progetti elaborati nelle ore di attività curricolare.

Tra i compiti dei ragazzi c'è stato incontrare e rapportarsi con sindaci e tecnici degli enti locali per analizzare le fattibilità della loro proposta.

Anche in virtù delle riflessioni scaturite in occasione del momento "formativo" del 25 ottobre, preliminare all'avvio dell'attività a scuola, gli insegnanti hanno utilizzato strumenti di lavoro omogenei favorendo una reale ed efficace partecipazione in classe attraverso l'uso di strumenti quali il *brainstorming*, per far emergere le idee dei membri di ciascun gruppo di lavoro; il *problem solving*, in classe, insieme ai professori e ai referenti degli enti locali, per affrontare e risolvere positivamente situazioni problematiche via via manifestatesi.

### Idee in movimento

Il successo dell'iniziativa è stato evidente nell'ampio panorama di idee che sono state presentate dai ragazzi tramite i loro progetti. Ci sono state 15 proposte progettuali presentate da 8 scuole aderenti e sponsorizzate dai Comuni. I progetti erano così distribuiti: 6 sul territorio del Comune de L'Aquila, 9 su Comuni del cratere: Tornimparte, Montorio al Vomano, Castelvecchio Calvisio, Popoli, Torre de' Passeri, Castelli.

Gli adolescenti hanno prodotto del materiale integrativo in allegato alle schede di presentazione dei progetti molto vario e interessante a dimostrazione di un lavoro svolto con cura e passione (sono stati impostati spazi web, plastici, materiali audiovideo, fotografie, power point ecc.).

Ogni progetto risponde a uno o più bisogni rilevati, sentiti e vissuti in prima persona dai ragazzi e dalle ragazze partecipanti. Già dai nomi dei progetti (*Vivincittà, Il cineteatro dei colori, Il parco di Annibale, Topolinia, Lo sfogatolio, Storia di una meta - La forza della rinascita, Il barbacane, Descrivo la mia scuola e immagino il suo futuro, Vivere un luogo, Spazio giovani, Pianificazione dell'emergenza, Villa del Peep1, I giovani conquistano la periferia, Sala prove e dintorni "Il pifferaio magico", Centro ricreativo Remember*) si può cogliere l'eterogeneità e la capacità degli adolescenti di sapere ipotizzare risposte concrete e innovative in risposta ai loro problemi. Colpisce il fatto che gli adolescenti abbiano avanzato proposte rivolte non solo a se stessi ma anche agli anziani, ai bambini, alle famiglie. Il filo conduttore è la costante presenza del ricordo del sisma in ogni progetto, nella richiesta di edifici sicuri, in una edilizia con fonti energetiche alternative (quanti giorni i ragazzi sono rimasti senza luce, riscaldamento e acqua?), nella necessità di non dimenticare nulla di quanto è successo pur guardando al futuro. Dalla risistemazione delle aree verdi adibite a parchi tematici, ai centri ricreativi culturali fruibili da tutti; da un campo e un museo del rugby, sport simbolo della città, alla progettazione di una pensilina accogliente sotto cui rifugiarsi nei tempi di attesa fra lo scambio di autobus che portano a scuola; da luoghi e strumenti per liberare le proprie ansie all'ampliamento del Modulo

<sup>1</sup> I progetti sono descritti sul sito <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/InfanziaAdolescenza/Partecipiamo/>

ad uso scolastico provvisorio, dalla creazione di spazi giovani alla sala prove musicale: i ragazzi hanno esplicitato bisogni vecchi e nuovi e trovato soluzioni.

Difficile scegliere fra progetti tutti egualmente importanti.

La valutazione dei progetti al fine dell'assegnazione del premio è stata curata da una commissione composta da professionisti esterni alla cabina di regia e di riconosciuta e comprovata competenza sul tema specifico della partecipazione e, più in generale, sulla promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti e da un giovane studente presidente della consulta studentesca regionale.

Ciascuna proposta progettuale, sponsorizzata dall'ente locale che ha collaborato con ragazzi e insegnanti alla definizione dell'oggetto della progettazione, ha concorso all'attribuzione di un premio in danaro diviso tra l'istituzione scolastica proponente e l'ente locale per favorirne la realizzazione.

La selezione dei progetti più meritevoli, avvenuta a cura della commissione sulla base di criteri attinenti a differenti aspetti procedurali e di merito, ha indagato gli aspetti di seguito evidenziati:

- a) i processi partecipativi attivati, al fine di verificare e promuovere l'effettivo protagonismo dei ragazzi nel percorso di elaborazione delle proposte attraverso l'esame degli strumenti utilizzati e finalizzati a creare i gruppi di lavoro dei ragazzi, scegliere il referente del progetto per i ragazzi, definire l'idea progettuale, attivare un confronto all'interno dei singoli gruppi di lavoro sulle modalità di realizzazione;
- b) l'attivazione delle reti e il raccordo con l'ente locale, per indagare l'effettiva possibilità per i ragazzi di confrontarsi con ulteriori figure capaci di arricchire l'idea progettuale, attivando una rete con il terzo settore, con le famiglie o con eventuali esperti tematici e verificando l'effettiva collaborazione con l'ente locale sponsor della proposta;
- c) l'articolazione dell'attività di progettazione realizzata a scuola, per entrare nel merito dell'investimento fatto dai protagonisti in termini di tempo e di risorse;
- d) la *vision* e gli obiettivi della proposta, al fine di premiare gli elementi di novità o

innovazione indicati dai ragazzi che hanno lavorato al progetto, insieme alla capacità di immaginare (e restituire) le prospettive di sviluppo del luogo o spazio oggetto di proposta progettuale (cosa potrebbe diventare nel tempo).

La premiazione si è tenuta il 27 maggio 2011 a L'Aquila alla presenza di tutti i giovani studenti protagonisti, dei referenti degli enti locali coinvolti e delle istituzioni scolastiche.

Il progetto valutato dalla commissione come meritevole del premio è stato sponsorizzato dal Comune di Castelvechio Calvisio (Aq) e ha visto coinvolto un notevole numero di giovani studenti (42) e insegnanti dell'Istituto statale d'arte e dell'Istituto alberghiero (Ipsiasar Leonardo da Vinci de L'Aquila).

Chiamato *Barbacane* dal nome dell'elemento architettonico in pietra a forma di cuneo o di sperone che sporge dagli edifici presente in diverse strade di Castelvechio, il progetto ha proposto un percorso di valorizzazione del territorio attraverso il recupero di prodotti tipici e di cibi tradizionali da realizzare anche grazie alla ristrutturazione di un palazzo storico sito nel Comune che, arredato e attrezzato, potrà divenire uno spazio polivalente utilizzabile come punto di ritrovo per i giovani, come locale di degustazione, come sala per l'allestimento di mostre, per concerti e piccoli spettacoli, feste e cerimonie, conferenze ed eventi culturali.

Al fine di accompagnare il gruppo di lavoro del *Barbacane* nella direzione di un effettivo ed efficace coinvolgimento dei giovani studenti dai quali è scaturita la proposta, la cabina di regia di *Partecipiamo!* si è impegnata a offrire un supporto scientifico alle fasi di *start up* del progetto per favorire l'attivazione di processi di reale protagonismo dei ragazzi nella gestione dell'attività.

Occorre sul finale evidenziare come tutti i progetti proposti sarebbero stati meritevoli di finanziamenti e meriterebbero di essere attuati.

Un insegnamento che è stato tratto dal percorso svolto a L'Aquila è che è necessario ripartire dal protagonismo degli adolescenti per ipotizzare progetti a loro più vicini, più adatti, più innovativi e che i giovani, nonostante tutto, rispondono attivamente.

## “IL GIOCO OVUNQUE”

### RIFLESSIONI SULL'IMPORTANZA DI LUDOTECHE E LUDOBUS A TRENT'ANNI DALLA NASCITA DEL SERVIZIO



Associazione ALI per giocare

#### Premessa

Nel mondo attuale, il bambino e la bambina appaiono prigionieri di una rigida schematicità che regola tutta la loro “giornata tipo”: la mattina a scuola, il pomeriggio conteso tra compiti, televisione, impegni sportivi, hobby impegnativi e una breve e sporadica passeggiata (laddove gli impegni degli adulti di riferimento lo consentono), la sera davanti alla tv. Questo rigido protocollo fa assomigliare terribilmente la loro giornata a quella di un adulto: troppo spesso ludotecari e animatori di ludobus, così come operatori del sociale, si trovano di fronte a “piccoli adulti”, con impegni e abilità molto più simili a quelli dei genitori, piuttosto che a quelli di bambini liberi di vivere serenamente la loro età. Divisi tra mille impegni, in cui spesso si ritrovano immersi inconsapevolmente fino al collo, i bambini di oggi ci appaiono spaventati di fronte al gioco. I nostri bambini sono costantemente impe-

gnati a fare e produrre in maniera ossessiva e frettolosa; un fare che brucia tutte le tappe e che non tollera di iniziare oggi qualcosa che finirà domani. Tali dinamiche si riscontrano anche nei laboratori ludici, dove i bambini malvolentieri intraprendono attività la cui riuscita è dilatata nel tempo, ossessionati da quel voler realizzare un prodotto nell'arco di una sola giornata.

Il bambino e la bambina che abbiamo davanti agli occhi sono tuttavia persone, persone che fanno tesoro delle loro esperienze. Così, se hanno la possibilità di conoscere il gioco nella sua autenticità, ne portano dentro il ricordo e, annaspando tra impegni familiari, scolastici e sportivi, tenteranno di rifarlo, di riproporlo, in una parola, di riviverlo.

Il gioco è quello straordinario strumento che ha la capacità di riuscire a “mettere insieme”, senza complicazioni e sovrastrutture, in modo naturale e gratuito. Questo aiuta il bambino e



la bambina a liberarsi, a emanciparsi, a essere non "protagonisti del futuro", locuzione che diventa a volte strumentale per non intervenire nel presente, ma a essere persone autentiche e reali nel presente, soggetti di diritti, capaci di prendere decisioni e di crescere, intrecciando relazioni positive con i coetanei e con gli adulti.

I servizi di ludoteca e di ludobus oggi si connotano come un'offerta pubblica e gratuita per un "qui e ora" giocoso, ludico-educativo, che troppo spesso viene fagocitato dai ritmi schizofrenici e diseducativi della nostra società. Questi servizi meritano la massima attenzione perché favoriscono una socializzazione e una relazione intergenerazionale altra rispetto a quella offerta da contesti familiari, scolastici, sportivi o "specialistici". La naturalezza del gioco e il suo non essere una semplice "moda" trova nelle ludoteche e nei ludobus degli incredibili strumenti facilitatori e, laddove sono presenti da tempo, risultano essere l'espressione certa di politiche attente al benessere dei cittadini.

### La ludoteca

La storia delle ludoteche in Italia parte dalla prima ludoteca stabile Via del sole di Firenze nata il 26 dicembre 1977, gestita dal Centro ricreativo dell'Enel. La ludoteca comunale Torre dell'orologio di Nonantola (Mo), nata il 6 gennaio del 1978, è invece la prima struttura pubblica in Italia. Successivamente aprono la ludoteca Centrale di Firenze (22 maggio 1980) e la ludoteca Il posto dei giocattoli (ora Il castello dei ragazzi) di Carpi (Mo). Infine fra le esperienze significative di quegli anni c'è l'esperienza della ludoteca Orso rosso di Sezze (Lt).

La riflessione sull'idea di ludoteca da sviluppare è stata affrontata dai diversi protagonisti fin dai primi anni di azione. Il problema sostanziale è stato quello di non riuscire a trovare un "accordo" italiano su questo servizio, che diventava sempre più importante nel panorama italiano. Protagonismi, mancanza di volontà di confronto, poca disponibilità a mettersi in discussione, portarono alla creazione di due associazioni distinte (Assoludo e Centro internazionale delle ludoteche), dalle quali, fra l'altro, restavano fuori anche molte delle ludoteche "storiche".

Queste divisioni hanno sicuramente impedito che a livello nazionale e istituzionale la ludoteca ricevesse quelle attenzioni, anche legislative, che meritava.

La ludoteca rappresenta oggi una risposta valida, efficace, compatibile e sostenibile rispetto alle esigenze che si delineano nelle nostre città. È necessario però chiarirne il concetto e la valenza educativa e sociale per scongiurarne una mera dimensione locale e per evitare la confusione con altri servizi rivolti all'infanzia o con i cosiddetti *baby parking*.

L'ASSOCIAZIONE ALI PER GIOCARE vuole rappresentare le istanze di chi opera sul territorio con progetti fondati sull'affermazione del diritto al gioco e alla cittadinanza attiva, delle bambine, dei bambini, degli adolescenti, dei giovani, degli adulti e degli anziani, attraverso l'azione di mezzi mobili attrezzati, i ludobus, e l'attività in strutture fisse, le ludoteche. I principali compiti dell'associazione sono:

- la ricerca, la consulenza e lo sviluppo di metodologie per l'animazione ludica, mobile, attraverso i ludobus, e in strutture fisse, con l'azione in ludoteche, e per la condivisione dei processi ludici e di apprendimento legati all'ambiente sociale e naturale;
- il coordinamento e il confronto delle varie esperienze e metodologie di azione ludica, socioculturale e di pedagogia, attive in Italia;
- la collaborazione attiva con tutti i soggetti, pubblici e privati, che si interessano e si impegnano nelle aree di intervento socioculturale e ludico;
- la promozione dello scambio di informazioni e l'impegno per l'ampliamento e il rafforzamento del movimento dei ludobus e delle ludoteche;
- l'organizzazione di incontri e raduni nazionali dei ludobus e delle ludoteche, il coordinamento e la partecipazione all'organizzazione di convegni e manifestazioni che coinvolgano i ludobus e le ludoteche di più regioni o territori;
- la formazione professionale di chi opera o intende operare attraverso i ludobus e le ludoteche;
- la promozione di un'azione progettuale collettiva e condivisa a livello nazionale, europeo e internazionale sulle aree tematiche del gioco, dei diritti, dell'animazione, della comunicazione;
- la produzione, la raccolta e la divulgazione della documentazione relativa all'esperienza dei ludobus e delle ludoteche in Italia e all'estero attraverso corsi di formazione e ogni mezzo di comunicazione.

Informazioni e contatti all'indirizzo web

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

La ludoteca è un luogo di svago, di integrazione, di educazione che ruota intorno al gioco, inteso quale valore fondante della cultura e dell'esperienza umana, e che, attraverso l'attività pratica e l'animazione, promuove il benessere e l'agio dell'individuo.

Negli ultimi anni le ludoteche si sono trovate al centro di molteplici richieste da parte di diverse realtà istituzionali (*in primis* i servizi sociosanitari), che hanno individuato nel gioco, nei suoi spazi, nei suoi tempi e nelle sue opportunità un punto di riferimento significativo per i propri utenti. In tante realtà italiane e non, la ludoteca viene frequentata da educatori che vi accompagnano soggetti diversamente abili o utenti con disagio sociale, con difficoltà di apprendimento o a rischio di devianza.

Frequentando una ludoteca si noterà come essa sia oggi diventata, in modo molto spontaneo, un luogo che ha la capacità di accogliere tutti, un luogo nel quale lingue e culture diverse non costituiscono un ostacolo, perché il gioco è e rappresenta uno strumento diretto, non mediato, di educazione interculturale.

Oggi giorno la centralità di tale servizio si fonda sul fatto che la ludoteca è un avamposto del diritto al gioco, che intende il gioco come bene pubblico e non lo relega al solo contesto domestico.

In tempi in cui grande attenzione viene data alla famiglia, la ludoteca offre un valido sostegno alla funzione genitoriale, favorendo occasioni per trascorrere del tempo con i propri figli, per osservarli in un contesto collettivo extrafamiliare, per incontrare altri genitori e poter dare continuità ai processi di crescita dell'identità personale.

Solo tenendo in debita considerazione tutta una serie di indicatori di qualità correlati ai

fattori sopra citati è – e sarà – possibile evitare che i tagli alle politiche socioculturali compromettano l'esistenza delle ludoteche che, con molta superficialità, vengono talvolta ritenute non produttive o vengono valutate esaminando il crudo dato numerico delle presenze giornaliere. Siamo noi operatori che per primi dobbiamo ricordare a tutti i soggetti politico-istituzionali che la ludoteca è un servizio sociale, in quanto non pone limiti di accoglienza, è rivolta a tutta la comunità, non ha limiti di età, appartenenza a ceti sociali, etnici o religiosi. È proprio la sua valenza che ci obbliga a far gestire la ludoteca da personale preparato, qualificato, capace di accogliere e ascoltare coloro che la frequentano.

### Il ludobus

L'esperienza dei ludobus italiani nasce all'inizio degli anni '90 con le prime esperienze in Alto Adige, grazie ai contatti con il mondo ludico tedesco degli *Spielmobil*.

Grazie alla partecipazione a un Congresso internazionale dei ludobus, organizzato nel 1996 dall'Associazione dei ludobus tedeschi a Bressanone, molti operatori e operatrici del mondo ludico-educativo ebbero la spinta decisiva a diffondere anche in Italia il ludobus come strumento di azione ludica sul territorio.

La legge n. 285 del 28 agosto 1997, *Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza*, ha avuto il merito di sostenere e finanziare molti progetti di ludobus, favorendo anche la creazione di network.

Il ludobus è una struttura mobile (furgone, pulmino, autobus, ecc.) con la quale un gruppo di animatori si reca dove vivono i bambini e i ragazzi, per stimolarli a giocare utilizzando i materiali trasportati e le idee proposte, con programmi di gioco vari e diversificati che possono far vivere loro nuove esperienze. Il ludobus dà la possibilità, in particolare ai bambini e alle bambine, ma in generale a tutta la popolazione, di ridiventare protagonisti degli spazi pubblici, delle strade, delle piazze, dei parchi, dei giardini ecc. nonché delle strutture pubbliche, quali musei, biblioteche, impianti sportivi, soprattutto nelle zone più deprivate dal punto di vista sociale e dove vivono molti bambini. L'obiettivo primario del ludobus è quello di rendere ludici, anche se

**La ludoteca è un luogo di svago, socializzazione, integrazione, educazione che ruota intorno al gioco inteso come valore fondante della cultura e dell'esperienza umana**

per un tempo limitato, gli spazi, i luoghi e gli ambienti non necessariamente previsti come spazi di gioco.

I progetti e i programmi di gioco dei ludobus spaziano, solo per fare qualche esempio, dagli interventi nei piccoli centri o frazioni disperse su un territorio collinare o montano a quelli nei quartieri più deprivati delle grandi città; dai programmi di sensibilizzazione all'ambiente a quelli di riscoperta delle tradizioni ludiche di una comunità.

I ludobus non perseguono progetti univoci: ciò che li accomuna sono un progetto generale e un programma di gioco, e degli animatori e animatrici capaci di realizzarli entrambi.

### Una rete di ludoteche e ludobus

Conoscendo le diverse declinazioni dei servizi di ludoteca e ludobus, è emersa tra alcune organizzazioni la necessità di favorire il confronto e la condivisione tra le associazioni impegnate nell'ambito delle attività ludiche. È così che nel 1998 è nata a Parma ALI per giocare. Nell'incontro, sopra citato, sui ludobus di Bressanone, un gruppo italiano di operatrici e di operatori del campo ludico-educativo si incontrarono e manifestarono l'intenzione di creare, al pari di quello che succede in altri Paesi europei, un'organizzazione nella quale potessero riconoscersi, scambiarsi informazioni ed esperienze formative ed educative, trovare risposta ai problemi, affrontare le più diverse tematiche, sviluppare ricerche e produrre documentazione.

L'Associazione, originata da quell'incontro, vuole dunque rappresentare le istanze di chi opera sul territorio con progetti ludici, pedagogici e socioculturali fondati sull'affermazione del diritto al gioco e alla cittadinanza attiva, un diritto che appartiene alle bambine, ai bambini, agli adolescenti, ai giovani, agli adulti e agli anziani, attraverso l'azione di mezzi mobili attrezzati, i ludobus, e l'attività in strutture fisse, le ludoteche. Lo slogan che caratterizza ALI per giocare, "Il gioco ovunque", non è solo il desiderio generico di una presenza ludica ma l'espressione di una progettualità pedagogica ed educativa precisa.

ALI per giocare riunisce oggi una quarantina di organizzazioni, che operano con ludobus e ludoteche in più di 300 Comuni, sparsi su tutto il territorio italiano.

Per quanto riguarda il servizio di ludoteca, la portata di azione di queste realtà si evidenzia anche sul piano quantitativo dai dati raccolti nel corso del 2011, dai quali risultano 60 ludoteche tenute aperte, nel territorio di una cinquantina di Comuni, per 7mila giornate (la maggior parte in strutture aperte continuamente); il personale impiegato dalla rete è di 180 ludotecari/animatori di ludoteca che hanno coinvolto nelle loro attività 70mila utenti. Per quanto riguarda il servizio di ludobus, pur nelle molteplici esperienze e nelle diverse "declinazioni" di questo strumento, in questi anni l'azione mobile sul territorio è stata di alto livello, sia qualitativo che quantitativo. Lo dimostra anche in questo caso, sul piano dei numeri, il fatto che nel 2011 i soci di ALI per giocare hanno realizzato complessivamente 1.500 interventi di ludobus, utilizzando 35 automezzi o mezzi mobili. Sono stati impiegati nell'attività 150 animatori di ludobus, che hanno operato in più di 246 Comuni del territorio italiano. Gli utenti che hanno partecipato alle proposte ludiche sono stati 75mila.

Si tratta di dati globali che vanno poi declinati nelle singole realtà, nelle quali l'impatto di questi interventi si misura ovviamente anche su altri piani, non quantificabili ma significativi dal punto di vista del rafforzamento del tessuto sociale.

La collaborazione nella rete consiste anche di continue riflessioni sugli obiettivi e le modalità di realizzazione delle attività, dalle quali scaturiscono iniziative comuni interessanti.

Un esempio è la *Carta di qualità delle ludoteche di ALI per giocare*<sup>1</sup>, che è stata elaborata, nel 2009, dopo un raffronto interno durato alcuni mesi. La Carta definisce alcuni denominatori comuni, utili a identificare la natura e lo spirito di un servizio che non va confuso con altri e che si caratterizza per essere servizio di interesse pubblico e luogo intenzionalmente destinato e dedicato al gioco.

L'identità di servizio pubblico consente alla ludoteca di porsi come interlocutore attivo del territorio.

I soci di ALI per giocare hanno sempre manifestato la volontà di uscire dall'isolamento, di confrontarsi con altre realtà nazionali e di richiamare l'attenzione delle istituzioni sul diritto al gioco, e sulle politiche a esso correlate.

<sup>1</sup> Il documento è scaricabile all'indirizzo web: [www.alipergiocare.org](http://www.alipergiocare.org)

Questo ha spinto ALI per giocare, nel 2010, a promuovere un tavolo nazionale di confronto sulle ludoteche. Al tavolo hanno partecipato numerose organizzazioni del privato sociale (cooperative, associazioni) e altrettante realtà pubbliche (l'elenco completo è consultabile sul sito creato appositamente per il tavolo [www.ludoteche.info](http://www.ludoteche.info)).

Il clima collaborativo del tavolo nazionale è riuscito, in breve tempo, a creare un'unitarietà di vedute sul servizio ludoteca, unitarietà che si è svelata con la stesura e con la presentazione di un ulteriore documento, *Carta nazionale delle ludoteche italiane: linee guida per la qualità del servizio ludoteca* ([www.ludoteche.info](http://www.ludoteche.info)), approvata nel 2011 e sottoscritta da numerose amministrazioni pubbliche aventi ludoteche nel loro territorio, da altri enti pubblici e privati, da soggetti del privato sociale, cooperative e associazioni. Questa Carta risulta oggi, di fatto, il primo documento condiviso realizzato in Italia che definisce finalità, caratteristiche, indicatori di qualità della ludoteca come servizio pubblico per il gioco.

Il confronto nel tavolo nazionale e l'approvazione della Carta nazionale delle ludoteche italiane sono stati lo stimolo per lanciare, su queste basi comuni, la prima edizione del *Corso nazionale di formazione per animatori di ludoteca*, che è stato realizzato a novembre 2011, con il patrocinio della città di Carpi, presso la storica ludoteca *Il castello dei ragazzi*.

Al pari di quella delle ludoteche, è stata condivisa anche una *Carta dei ludobus*, per evidenziare le linee per un'azione ludica mobile di qualità.

La Carta dei ludobus è il faro che guida, pur nelle diversità di progetti e di programmi, l'azione ludica mobile su un territorio dei ludobus associati.

La consapevolezza principale è che il ludobus non è un "divertimentificio", ma un potente strumento di azione sociale, che utilizza il gioco come sua essenza.

Per rispondere alla necessità di formazione, che sempre emerge tra gli educatori, impegnati nei ludobus, dal 2003 l'associazione propone un corso nazionale di formazione per animatori di ludobus e negli ultimi 5 anni ha organizzato una grande manifestazione nazionale denominata LUDOBUSSÌ - Festa nazionale del gioco itinerante.

LUDOBUSSÌ è una giornata di gioco, aperta alla fruizione libera della popolazione, capace di coinvolgere ogni volta dai 20 ai 30 ludobus nella città ospitante. Le edizioni dell'evento si sono svolte finora a Siena, Udine, Riccione e Cesena.

## CARTA DEI LUDOBUS DI ALI PER GIOCARE

[...]

### Il ludobus si propone di:

- sottolineare la centralità e l'importanza del gioco nello sviluppo dell'individuo;
- assegnare al tempo del gioco la stessa dignità e valenza del tempo dell'apprendimento;
- favorire la trasmissione della memoria e della cultura ludica, attraverso la riscoperta e la rielaborazione di giochi tradizionali delle diverse culture e la ricerca e la sperimentazione di nuove forme ludiche;
- valorizzare il gioco e il giocattolo quale tramite nella relazione tra persone;
- raccogliere, attraverso opportune forme di ascolto e di partecipazione, le esigenze e i bisogni espressione del territorio.

### Si presterà particolare attenzione a:

- promuovere il gioco autonomo e spontaneo;
- favorire l'autonomia, la partecipazione attiva l'intraprendenza dei bambini e bambine;
- educare alla valutazione del rischio;
- stimolare la fantasia, l'immaginazione, la creatività e le capacità individuali;
- favorire i giochi di gruppo, la socializzazione, l'interazione, la comunicazione, la cooperazione, la sperimentazione, il rispetto reciproco, l'instaurarsi di relazioni positive con gli altri;
- sperimentare le attività culturali, espressive e creative;
- stimolare i giochi di movimento, di scoperta e di avventura;
- valorizzare le diversità culturali;
- incentivare il contatto con la natura e l'ambiente circostante.

### Il ludobus si propone in particolare di:

- offrire occasioni di incontro e di gioco per tutti i cittadini, prevalentemente nel territorio in cui risiedono;
  - promuovere la realizzazione, la conoscenza e l'utilizzo degli spazi per il gioco e delle aree verdi presenti nel proprio territorio;
  - promuovere, presso gli enti pubblici e privati, attraverso iniziative di vario genere, la cultura del gioco e del giocattolo di qualità.
- [...]

### L'orizzonte delle ludoteche e dei ludobus

Il futuro delle ludoteche e dei ludobus è sicuramente legato a filo doppio alle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza che (con le correlate iniziative legislative regionali, territoriali e nazionali) hanno purtroppo negli ultimi anni subito dei bruschi rallentamenti o previsto in prevalenza interventi mirati alla risoluzione dei problemi legati al "disagio" e non alla promozione dell'"agio", come la legge 285 del 1997 prevede (ma a questo punto possiamo dire prevedeva, non essendo stata poi rifinanziata). Promuovere l'"agio" non porta risultati immediati e, pur rafforzando significativamente il tessuto sociale e di relazioni in un territorio, è meno spendibile. Risolvere (o tentare di risolvere) un disagio conclamato, sotto molti aspetti, paga viceversa molto di più a livello politico e di consenso.

Al di là di queste considerazioni quello che vorremmo si prospettasse all'orizzonte dei ludobus e delle ludoteche fossero alcuni obiettivi "alti", ma di reale sviluppo e praticabilità:

- Sostenere un processo legislativo che porti in breve tempo a una legge nazionale sulle ludoteche, che garantisca alla ludoteca uno "status" del tutto paragonabile a quello di una biblioteca e che preveda finanziamenti in continuità, personale qualificato sul versante ludico, spazi adeguati allo sviluppo delle diverse attività, aperti alle diverse fasce della popolazione, dall'infanzia alla terza età.
- Dal punto di vista degli spazi per il gioco nelle città e nei contesti urbani, sostenere con forza l'applicazione rigorosa dello standard prescritto dallo Stato<sup>2</sup> per il verde pubblico, il gioco e lo sport, che prevede 9 metri quadri, per abitante insediato o insediabile, di aree per spazi verdi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti, con esclusione di fasce verdi lungo le strade. Questa normativa è sicuramente spesso aggirata includendo nel conteggio impianti sportivi o di verde, non realmente pubblici perché non liberamente accessibili.
- Favorire la riappropriazione da parte dei cittadini e delle cittadine, e in particolare dei bambini e delle bambine di spazi di gioco in strada, anche attraverso la capillare azione dei

ludobus, capaci di portare e di favorire il gioco e le relazioni sociali in ogni luogo, anche quelli non deputati al gioco, e anche laddove non sia possibile prevedere la realizzazione di strutture fisse o regolarmente aperte.

- Sviluppare la cultura ludica in Italia, togliendo al gioco la declinazione di "cosa da bambini" o di "tempo libero" e restituendogli dignità culturale e ruolo centrale nella vita di ogni individuo.

**Il ludobus dà la possibilità, non solo ai bambini, di riappropriarsi delle piazze, delle strade, delle biblioteche, rendendo ludici, anche per un tempo limitato, luoghi non sempre previsti come spazio gioco**

Documenti relativi ad ALI per giocare e altri contributi sono presenti sul sito [www.alipergiocare.org](http://www.alipergiocare.org) alla voce *Documenti* e liberamente consultabili e scaricabili.

*La città in gioco* (1998), Atti del primo incontro nazionale dei ludobus, Parma, Graphital.

Farnè, R. (a cura di) (2000), *Le case dei giochi. Ludoteca, ludobus e processi formativi*, Milano, Guerini e associati.

Focci, L. (2002-2003), *Il gioco mobile: sperimentazione e innovazione nei ludobus*, Tesi di laurea, Università di Bologna.

Frabboni, F., et al. (1979), *Mi presti quel trenino?*, Milano, Emme.

Huizinga, J. (1982), *Homo ludens*, Torino, Einaudi. *Ludoteche in movimento: le ludoteche negli scenari del nuovo welfare* (2005), Atti del convegno, Narni (Tr).

Mori, A. (a cura di) (2002), *Ingirogiocando. Ludobus, animazione e territorio*, Molfetta (Ba), La meridiana.

Santoni, P. (2008), *Il grande libro dell'ecogioco ovvero il manuale del buon sollazzo*, Firenze, AAM Terra nuova.

Uslenghi, C. (2002-2003), *Il gioco mobile: esperienze e modelli di ludobus in Italia*, Tesi di laurea, Università di Bologna.

*Va' dove ti porta il gioco* (2003), Atti del quinto incontro nazionale dei ludobus, Udine, Ergon.

<sup>2</sup> Decreto ministeriale n.1444 del 2 aprile 1968, art. 3.

# il rapporto BAMBINI richiedenti asilo SEPARATI dalle loro FAMIGLIE negli Stati membri dell'Unione Europea

Valentina Ferrucci



Il rapporto europeo *Bambini richiedenti asilo separati dalle loro famiglie negli Stati membri dell'Unione Europea*, realizzato dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali<sup>1</sup>, nasce dall'esigenza di affrontare il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo non più come un'emergenza per i singoli Paesi europei, come si presentava nei primi anni '90, ma come fenomeno che richiede di essere trattato

organicamente, attraverso l'individuazione di principi comuni che guidino l'azione di protezione e accoglienza dei minori in carico ai vari Stati membri.



La presenza di minori non accompagnati richiedenti asilo è un dato importante nei Paesi aderenti all'Unione Europea: secondo fonti Unhcr (United Nations High Commissioner for Refugees - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) solo nel 2009 i minori di questa categoria sono più di 15.000. Dal 2009 si è rafforzata a livello europeo l'attenzione per le politiche di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, con l'adozione del Programma di Stoccolma<sup>2</sup>, un piano in cui si afferma con forza l'urgenza di trattare il tema della protezione dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo in conformità con la Convenzione sui diritti del fanciullo. I principali punti di attenzione individuati dal Programma riguardano lo scambio di buone prassi e di informazioni, la tratta di minori, la cooperazione con i Paesi di origine, la valutazione dell'età, l'identificazione e ricerca delle famiglie; infine un'attenzione particolare va ai minori non accompagnati nel contesto della lotta contro la tratta di esseri umani. In questa direzione si registra anche

<sup>1</sup> Fra - European Agency for Fundamental Rights, *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States*, 2011.

<sup>2</sup> Così è chiamata la Risoluzione del Parlamento europeo del 25/11/2009, sulla comunicazione della Commissione dal titolo *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini. Programma di Stoccolma*.

la necessità di lanciare un Piano di azione per i minori non accompagnati (2010-2014) e l'urgenza di valutare le condizioni di attuazione dei diritti fondamentali di questa categoria di minori. Questo è un tema evidenziato in uno studio comparativo realizzato dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Fra - European Agency for Fundamental Rights) nel marzo 2009 sugli indicatori di protezione, rispetto e promozione dei diritti dell'infanzia nell'Unione Europea, al cui interno si individuano indicatori specifici per i diritti e il benessere dei minori stranieri non accompagnati.

Il rapporto *Bambini richiedenti asilo separati dalle loro famiglie negli Stati membri dell'Unione Europea* nasce quindi in un contesto di rinnovato interesse verso questo fenomeno, e risponde all'esigenza di acquisire maggiori elementi di conoscenza relativamente agli indicatori di protezione individuati nello studio del 2009 attraverso i risultati di una ricerca qualitativa e partecipativa<sup>3</sup> realizzata con i minori stranieri non accompagnati. Insieme allo studio comparativo della Rete europea delle migrazioni (Rem), basato su 22 rapporti nazionali, esso costituisce quindi un'importante base di riflessione sulle politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione dei minori<sup>4</sup>.

### Il rapporto

Come accennato, il rapporto è il risultato di una ricerca sul campo, realizzata dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim), attraverso interviste semi-strutturate a 336 minori stranieri non accompagnati di diverse provenienze, genere, status giuridico, e con età superiore ai 14 anni, e a 302 adulti responsabili della loro cura in 12 Paesi dell'Unione Europea. Le informazioni raccolte interessano le condizioni di vita, gli aspetti giuridici e le procedure legali<sup>5</sup> e sono state utilizzate per elaborare una serie di raccomandazioni specifiche su aspetti nodali emersi dall'analisi delle interviste.

In questo senso il rapporto realizzato dall'Agenzia dei diritti fondamentali esamina la situazione sul terreno, mentre il rapporto della Rem ha centrato le dimensioni giuridiche e politiche (motivi di arrivo in UE, procedure di entrata, accordi in materia di accoglienza,

integrazione, detenzione, rimpatrio, statistiche e migliori pratiche identificate).

La ricerca si suddivide in due parti: la prima prende in esame le condizioni di vita dei minori, focalizzando l'attenzione su alloggio e accoglienza, religione, divertimenti e svaghi, servizi sanitari, educazione, discriminazione e altre forme di maltrattamento; la seconda parte invece analizza gli aspetti giuridici e le procedure legali con particolare riguardo a tutela e rappresentanza legale, determinazione dell'età pertinente per qualificare una persona minore, ricerca della famiglia e ricongiungimento familiare, procedure di domanda d'asilo e detenzione.

Lo studio prende in esame i diversi aspetti partendo dall'analisi della normativa generale (Convenzione Onu sui diritti del fanciullo e legislazione europea) e mettendola a confronto con i risultati della ricerca. La normativa europea prevede diverse tipologie di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, privilegiando tuttavia la collocazione presso parenti o persone note al minore. Inoltre, in generale si richiede che gli Stati membri tengano conto dell'opinione del minore sulla scelta dell'alloggio e garantiscano che i minori rifugiati o con beneficiari di status particolari di protezione abbiano accesso a un'accoglienza in condizioni equivalenti a quelle dei cittadini di altri Paesi terzi residenti legalmente sui territori degli Stati membri (art. 31 della direttiva europea 2004/83/EC del 29 aprile 2004<sup>6</sup>). Dalle interviste ai ragazzi e agli adulti di riferimento si rilevano alcuni aspetti degni di nota rispetto alle condizioni dell'accoglienza. Per esempio si indicano come più a misura di bambino luoghi di accoglienza di dimensioni medio-piccole, dove sia possibile ricreare un ambiente familiare, mentre, al contrario, non sono ritenuti in alcun modo adatti luoghi che abbiano le caratteristiche di strutture detentive o luoghi misti di accoglienza in cui alloggia anche adulti. La collocazione geografica delle strutture di accoglienza riveste un ruolo importante per la possibilità di instaurare relazioni sociali con l'esterno. Non c'è accordo, invece, su quale sia il contesto migliore: per i ragazzi la grande città è l'ambiente che offre più opportunità per le relazioni, mentre per gli adulti la grande città offre maggiori rischi e minori possibilità di socializzazione.

<sup>3</sup> Il rapporto si basa sull'art. 12 della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, che richiede la partecipazione dei minori in tutte le decisioni che li riguardano.

<sup>4</sup> Per l'Italia cfr. Emn - Rete europea migrazioni, *Minori non accompagnati: aspetti quantitativi e politiche in materia di accoglienza, rimpatrio e integrazione. Analisi del caso italiano per uno studio comparativo a livello comunitario*, Roma, 2009.

<sup>5</sup> Nelle interviste non vengono affrontate le tematiche legate ai maltrattamenti da parte di funzionari.

<sup>6</sup> Si veda la direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, pubblicata in GUUE L 304, 30 settembre 2004, pp. 12-23, peraltro aggiornata dalla recente direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, pubblicata in GUUE L337, 20 dicembre 2011.

## I principi della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo sono sottesi a tutta la legislazione europea, in particolare il diritto a crescere in un ambiente familiare

Gli intervistati sottolineano inoltre la scarsa attenzione a garantire attività ricreative e la possibilità di esercitare liberamente il proprio culto religioso, entrambe attività che rivestono un'importanza fondamentale per i ragazzi in situazione di difficoltà come sono i minori non accompagnati e richiedenti asilo.

Riguardo al ruolo e al rapporto tra operatori sociali e ragazzi, da parte dei ragazzi viene valorizzato l'apporto affettivo e il sostegno che ricevono dagli operatori, mentre gli operatori lamentano la mancanza di formazione continua e specifica e le carenze di organico. In merito agli aspetti sanitari gli intervistati sono soddisfatti del trattamento ricevuto e dell'attitudine del personale medico, risultano però non sufficienti i servizi di sostegno psicologico e di mediazione interculturale.

L'accesso alla formazione e alla scuola risulta quanto mai frammentario nei commenti dei ragazzi e degli adulti: infatti alcuni lamentano difficoltà di accesso a percorsi scolastici, l'inserimento in classi a prevalenza di stranieri, che limitano la possibilità di integrazione con i pari autoctoni, la carenza di informazione sui diversi percorsi di formazione. D'altro canto per alcuni minori è prevalente la preoccupazione per il lavoro e quindi il rammarico di avere difficile accesso alla formazione lavoro, che non sempre è compatibile con le procedure di asilo.

La legislazione europea in materia di asilo non prevede alcun programma specifico di integrazione per i minori richiedenti asilo, ma la mancata socializzazione e carenti percorsi di inclusione possono portare conseguenze negative sullo sviluppo dei ragazzi. Dalle interviste emerge l'esigenza di poter godere di spazi di socializzazione con i ragazzi autoctoni, opportunità che favorirebbero lo sviluppo di un senso di appartenenza e l'apprendimento della lingua L2.

Sul tema delle discriminazioni, malgrado la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

Europea (Nizza, 7 dicembre 2000) vieti ogni sorta di discriminazione, compresa quella sulla nazionalità, un piccolo gruppo di minori intervistati racconta di aver sofferto forme di discriminazione e maltrattamento, a volte anche da parte degli adulti responsabili della loro tutela e protezione. Gli adulti segnalano casi di discriminazione nelle scuole, in esercizi pubblici, per strada, e affermano che il pregiudizio impedisce spesso l'integrazione dei minori richiedenti asilo non accompagnati all'interno delle comunità di accoglienza. In alcuni casi dentro gli stessi centri di accoglienza vi è anche discriminazione tra membri di comunità differenti. Infine alcuni ragazzi rivelano anche abusi da parte di funzionari dei Paesi di accoglienza, casi che spesso non sono stati denunciati per paura di ritorsioni e per il timore che una denuncia potesse compromettere la richiesta di asilo<sup>7</sup>.

Come accennato, nella seconda parte del rapporto si analizzano invece gli aspetti giuridici e le procedure legali. La ricerca mostra che le questioni giuridiche rivestono un'importanza fondamentale per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Sottesi a tutta la legislazione specifica europea sono i principi della Convenzione Onu, in particolare il riconoscimento del diritto del minore a crescere in un ambiente familiare, poiché alla famiglia, intesa come luogo naturale di crescita e benessere dei minori, si attribuisce un ruolo preminente all'interno della società.

Tali principi hanno eco nelle interviste ai ragazzi: tra le questioni giuridiche rappresentano elementi di criticità il rapporto con i tutori legali, il ricongiungimento familiare, le procedure di valutazione dell'età, la lentezza delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato, le difficoltà di comunicazione con i funzionari.

Gli adulti da parte loro segnalano la mancanza di informazioni adeguate e comprensibili per i minori sulle procedure legali o la possibilità di dimorare nel Paese di accoglienza.

Riguardo alla tutela legale dalle testimonianze dei minori si delinea una situazione differenziata da Paese a Paese: in alcuni Stati i tutori non sono conosciuti dai minori interessati, in altri si nominano tutori tra i pari, in altri ancora il ruolo è coperto dagli stessi operatori sociali, o da avvocati disponibili.

<sup>7</sup> In un caso si narra di un minore accusato di diffamazione per aver segnalato un abuso da parte di un funzionario.

I ragazzi ascoltati nel corso dell'indagine chiedono invece di poter incontrare i tutori più spesso e di stabilire in generale un rapporto con loro che vada oltre la tutela giuridica, anche se sulle condizioni attuali della rappresentanza giuridica sia adulti che ragazzi esprimono una diffusa criticità.

Rispetto alle prove di determinazione dell'età del minore, il Comitato Onu sui diritti del fanciullo, nel Commento generale n. 6, *Trattamento dei bambini separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese di origine* (3 giugno 2005), sottolinea la necessità di valutare l'età utile ad attribuire lo status di minore straniero non accompagnato, valutando non solo l'apparenza fisica ma anche le caratteristiche di sviluppo psicologico attraverso procedure che rispettino l'integrità fisica e psichica del minore. Tuttavia la legislazione europea non si addentra nella spinosa questione di quale prova sia adeguata e lecita per effettuare tale verifica.

L'inchiesta mostra che vengono utilizzati vari metodi per la determinazione dell'età, dalla verifica del documento di identità, a un'intervista, a esami medici, metodi che variano non solo da Paese a Paese ma anche all'interno dello stesso Paese. Si tratta di metodi di cui gli operatori lamentano la scarsa affidabilità, così come i ragazzi lamentano la mancanza di fiducia da parte degli adulti deputati agli accertamenti.

La ricerca della famiglia e il ricongiungimento familiare sono percorsi che l'esperienza sul campo rivela come complessi e non sempre lineari. Infatti, malgrado la legislazione europea preveda delle regole molto dettagliate sulla ricerca della famiglia di origine del minore, introducendo l'obbligo di ricongiungimento della famiglia, nella pratica i ricongiungimenti avvengono raramente, contrariamente ai desideri espressi dai minori di riunirsi ai propri cari.

L'indagine mette in luce tra l'altro la mancanza di informazioni, per ragazzi e operatori, sulle varie procedure di ricerca delle famiglie, mentre valorizza l'apporto di organismi internazionali quali la Croce rossa internazionale, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni, il Servizio sociale internazionale e Refugee work.

La ricerca delle famiglie di origine rappresenta pertanto un'area "grigia" anche per i mi-

norì stessi, che talvolta mostrano ambivalenze determinate da paure di ritorsione ai danni dei loro familiari ancora presenti nel Paese di origine o di conseguenze negative per il percorso di richiesta di asilo nel Paese ospitante. Vi sono poi anche alcuni casi in cui i minori non vogliono tornare in contatto con la famiglia perché da questa si sono allontanati per sfuggire a maltrattamenti, abusi sessuali e sfruttamento. Un altro aspetto inquietante sottolineato dagli operatori è la possibilità che i sedicenti familiari del minore possano in realtà essere trafficanti. Riguardo alle procedure di richiesta di asilo, nonostante l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite fornisca indicazioni chiare sulla procedura, i limiti maggiori denunciati dagli intervistati sono la lentezza delle procedure (in alcuni casi si arriva anche ad anni di attesa per una risposta alla richiesta di asilo), la carenza di informa-

**Il trattamento nei centri di accoglienza è molto vario: esistono situazioni di discriminazione e altre che costituiscono esempi di buone prassi**

zione adeguata e comprensibile per i minori sulle procedure che li riguardano, la carenza di formazione specifica sui diritti dei minori e sulle caratteristiche peculiari dei minori non accompagnati per gli operatori e i funzionari che gestiscono le procedure di asilo.

Nonostante le indicazioni del Comitato Onu sui diritti del fanciullo sottolineino che il minore non può essere detenuto per il solo fatto di essere non accompagnato o in forza del suo status di migrante, la ricerca denuncia situazioni di detenzione dei minori stranieri non accompagnati<sup>8</sup>.

In generale, il trattamento all'interno dei centri di accoglienza è vario, esistono situazioni di discriminazione e situazioni classificabili come buone prassi perché garantiscono un'accoglienza in ambienti adeguati, il sostegno emotivo e psicologico, l'accesso alla formazione e alla scuola.

<sup>8</sup> Si tratta di minori in attesa di avviare le procedure per la richiesta di asilo, al loro arrivo nel Paese ospitante, in attesa di essere identificati, o in attesa di espulsione.

### Le conclusioni

A conclusione della panoramica sui diversi aspetti analizzati dal rapporto, emergono alcuni punti cardine, che dalle interviste acquistano forza di denuncia, e vengono segnalati in forma di raccomandazioni.

Primo tra tutti è il principio del rispetto del superiore interesse del minore, che deve essere fondamento di ogni azione diretta ai minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo e che invece non sempre è adeguatamente applicato.

Aspetti specifici che emergono dalla ricerca sono l'importanza di curare i rapporti con la famiglia e il supporto alla creazione di legami nel Paese di accoglienza<sup>9</sup>, la formazione continua e specifica degli operatori<sup>10</sup>, l'attenzione alla dimensione culturale specifica dei minori e alla socializzazione dei minori con i pari autoctoni<sup>11</sup>, la necessità dell'ascolto del minore

nei procedimenti che lo riguardano<sup>12</sup>, l'attenzione alle situazioni di sfruttamento e a quelle di disagio psicologico che possono caratterizzare il minore richiedente asilo<sup>13</sup>.

Le interviste restituiscono uno sguardo interessante sul punto di vista di ragazzi e operatori sociali, nonché sui mezzi per far fronte ai bisogni dei minori. La ricerca conferma che i diritti dei minori non sempre vengono rispettati nonostante siano formalmente garantiti dalle leggi degli Stati in materia di detenzione, educazione, salute, religione, protezione dalla discriminazione; infine, essa mette in evidenza che non esiste a oggi un sistema globale o chiaramente stabilito di protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo in Europa.

La realtà italiana in questo senso rappresenta una realtà specifica: infatti la normativa prevede percorsi differenziati per minori stranieri non accompagnati e minori non accompagnati richiedenti asilo, dal momento in cui viene espressa la volontà di formulare richiesta di asilo da parte del minore<sup>14</sup>.

Mentre la situazione italiana dei minori stranieri non accompagnati rispecchia alcune della criticità individuate dal rapporto, la condizione dei minori richiedenti asilo ha subito negli ultimi anni un progressivo miglioramento dall'emanazione della *Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo*<sup>15</sup>. Essa ha permesso di aprire dei canali separati per i minori richiedenti asilo nel contesto della normativa sul Sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati del 1990, prevedendo l'affidamento del minore al Sistema e non a una struttura generica di accoglienza, impedendo che il minore vulnerabile possa finire nella rete dello sfruttamento o che rimanga senza alcuna tutela giuridica. Questo ha consentito di ridurre i tempi di attesa per le procedure, andando a incidere su una delle criticità rilevate dal rapporto, che prevede tra l'altro un espresso ricorso all'istituto dell'ascolto del minore anche attraverso il supporto del mediatore culturale. In termini numerici la direttiva del 2007 ha di fatto incrementato il numero delle richieste di asilo da parte di minori stranieri non accompagnati<sup>16</sup>, dimostrando di essere un valido supporto per categorie specifiche di minori stranieri particolarmente vulnerabili.

<sup>9</sup> Il principio di base della famiglia come spazio naturale di crescita e benessere del minore si riflette nei diversi aspetti toccati dalla ricerca: dalla raccomandazione di un alloggio con caratteristiche di accoglienza familiare, alla ricerca della famiglia di origine, al ricongiungimento del minore con i propri cari, alla possibilità di intrattenere relazioni a distanza.

<sup>10</sup> La formazione degli operatori è un altro punto cardine che emerge come problematico dalla ricerca su diverse questioni: dalla necessità di cure sanitarie e psicologiche dei minori, alla possibilità di discriminazione nei confronti dei minori e nella loro individuazione di casi di discriminazione e abuso, riguardo alle procedure di rappresentanza legale, sulle procedure di asilo, i diritti dei migranti, le diverse forme di persecuzione e sfruttamento specifiche per l'infanzia, sugli strumenti di protezione dei minori vittime, nonché una formazione specifica su approccio psicologico ai minori richiedenti asilo.

<sup>11</sup> La possibilità di socializzazione con i pari autoctoni come veicolo di integrazione nel Paese di arrivo è un aspetto che emerge dalle interviste di minori e adulti. Questo aspetto è complementare alla valorizzazione delle peculiarità culturali dei minori, quali l'aspetto religioso e culinario, indispensabili per un supporto psicologico del minore in difficoltà e lontano dal proprio contesto familiare e culturale.

<sup>12</sup> L'ascolto dei minori risulta uno degli aspetti più importanti e nello tempo meno attuati nelle politiche di intervento con i minori richiedenti asilo. Il consenso e l'informazione del minore in tutti i processi che lo riguardano, dalle analisi sanitarie al procedimento di richiesta di asilo, di rappresentanza giuridica, alla condizione di detenzione o di scelta delle diverse filiere di formazione disponibili, delle procedure di determinazione dell'età, risultano ancora carenti nei paesi membri dell'Unione Europea.

<sup>13</sup> L'attenzione agli aspetti psicologici dei minori richiedenti asilo è invece ancora un ambito poco esplorato dagli operatori e dai decisori, nonostante le esigenze di supporto psicologico emergano nelle interviste soprattutto degli adulti. In ultimo viene evidenziato uno sguardo di attenzione sugli aspetti di possibile sfruttamento dei minori, quali il lavoro, o il ricongiungimento familiare, che necessitano strumenti adeguati ed un'analisi attenta da parte degli operatori.

<sup>14</sup> L'art. 1 Dpcm 53519/1999 definisce minore straniero non accompagnato il minore «non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

<sup>15</sup> La direttiva del 7 dicembre 2006 entrata in vigore il 9 marzo 2007, emanata dal Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro della giustizia, rafforza la presa in carico da parte delle istituzioni dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

<sup>16</sup> Dal 2006 al 2007 si registra un tasso di incremento del 535%, salvo decrescere a causa della nuova normativa introdotta con legge 14/2009. Dati del rapporto Anci-Cittalia, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati. L'esperienza italiana*, Bruxelles 2010.

## servizi sociali A MISURA di BAMBINO e di FAMIGLIA LA RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA



Lisa Cerantola

La nuova Raccomandazione del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini richiama l'attenzione a una dimensione ancora poco approfondita nel nostro Paese, cioè il ruolo attivo che bambini e ragazzi possono avere all'interno dei percorsi di protezione e di tutela che li vedono coinvolti.

Si tratta di un tema non scontato dal momento che riflessioni ed esperienze in tal senso non sembrano emergere in modo significativo nel panorama italiano di settore. Eppure, in altri contesti nazionali, diversi studi e ricerche sperimentali hanno evidenziato la necessità di una rimodulazione dei servizi in un'ottica *child-friendly* per rendere maggiormente effettivi i diritti di cittadinanza dei bambini e per contribuire a migliorare gli esiti della presa in carico. Una prospettiva che si fonda sulla convinzione che bambini e ragazzi abbiano un proprio punto di vista e delle opinioni sulle diverse fasi, forme e contenuti dei percorsi di cura in cui sono inseriti. Tale coinvolgimento non è rivolto solo ai bambini, ma si estende

anche agli altri membri della famiglia chiamati a dare un maggiore e fattivo contributo nella costruzione degli interventi di protezione e di tutela dei più piccoli.

La Raccomandazione si inserisce in una strategia più ampia<sup>1</sup> mirata alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e sviluppata nel tempo anche grazie al programma trasversale *Building a Europe for and with children*<sup>2</sup> che, alla sua terza stagione, ha come obiettivo principale quello di favorire l'effettiva implementazione tra gli Stati membri degli strumenti internazionali ed europei di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

<sup>1</sup> Si tratta del programma 2012-2015. *Turning a vision into reality*, per un approfondimento della strategia e delle politiche realizzate dal Consiglio d'Europa a favore dell'infanzia e dell'adolescenza si vedano anche Jensdottir, R., *Costruire un'Europa per e con i bambini*, in «Cittadini in crescita», n. 1, 2011; Bernacchi, E., *Diritti dell'infanzia e iniziative degli organismi europei*, in «Cittadini in crescita» n. 1, 2010.

<sup>2</sup> Programma lanciato a Monaco nel 2006, a seguito del terzo summit dei capi di Stato e di governo del Consiglio d'Europa tenutosi a Varsavia.



### La Raccomandazione del Comitato dei ministri

Il testo, adottato dal Comitato dei ministri il 16 novembre 2011<sup>3</sup>, ha un triplice intento: definire e interpretare, attraverso linee di indirizzo puntuali e dettagliate, il concetto di *friendly child and family social services*; raccomandare agli Stati membri la presa in considerazione delle linee guida; incoraggiarli ad assumere adeguate misure di implementazione nonché di monitoraggio degli esiti e dei cambiamenti innescati.

Nell'introduzione viene richiamato lo scenario normativo e culturale di riferimento all'interno del quale questo documento si sviluppa e, dopo una definizione della persona bambino e dei suoi diritti a essere protetto, a partecipare, a esprimere le proprie opinioni e a essere ascoltato, a crescere in un ambiente sicuro, protettivo e senza violenza, vengono richiamati i principali documenti internazionali che sanciscono tali diritti. Si ricorda altresì la partecipazione dei bambini come diritto fondamentale ed elemento chiave per il futuro della società.

Dopo l'articolato preambolo si giunge alla Raccomandazione vera e propria che nel primo punto sostiene la presa in considerazione da parte dei governi delle linee guida poste in appendice e successivamente incoraggia l'implementazione di sei macroazioni:

- la revisione della legislazione nazionale, delle politiche e delle pratiche necessarie a rendere attuabili gli adeguamenti previsti dalla raccomandazione stessa;
- la ratifica (per gli Stati che ancora non avessero provveduto) delle convenzioni concernenti i diritti dei bambini promosse dal Consiglio d'Europa;
- la promozione della cooperazione nel campo della realizzazione di servizi a misura di bambino e di famiglia;
- la garanzia della cooperazione tra servizi anche oltre i confini nazionali per la gestione di casi di bambini a rischio che transitano in diversi Paesi europei;
- la divulgazione del contenuto della raccomandazione in un linguaggio e in una forma *child-friendly*;

- la promozione di un dialogo con i diversi stakeholder sugli esiti e sui risultati di quanto previsto dalla raccomandazione.

Da ultimo, si chiede a tutti gli Stati membri di assicurare che il documento sia diffuso tra le autorità deputate o coinvolte nella garanzia dei diritti dei bambini all'interno dei servizi, tra gli enti gestori di servizi per l'infanzia e i gruppi che rappresentano gli interessi dei bambini e delle famiglie.

### Le linee guida

Le linee di indirizzo poste in allegato alla Raccomandazione presentano un'articolazione abbastanza complessa nella quale si riconoscono cinque capitoli. I primi due sono dedicati agli obiettivi e agli scopi della Raccomandazione e all'interpretazione di alcune parole chiave più volte richiamate all'interno del testo; il terzo capitolo ai tre grandi ambiti dei diritti: l'accesso e l'utilizzo di risorse e servizi mirati al conseguimento del "miglior interesse del bambino", la partecipazione dei bambini e il diritto del bambino a essere protetto. Il quarto capitolo è dedicato alle caratteristiche generali che i diversi servizi dovrebbero avere per essere adeguati ai bambini e alle famiglie. L'ultimo capitolo, senza dubbio il più dettagliato, è volto a individuare "strategie" e buone pratiche nell'erogazione dei servizi a bambini, ragazzi e famiglie.

Chiarito che la Raccomandazione si riferisce a tutti i soggetti che hanno un'età inferiore ai 18 anni e che si identifica come *parent* il genitore naturale (o i genitori naturali), ma anche il tutore o in altri casi una persona vicina al bambino che si prende cura di lui, rimane da precisare quale accezione venga attribuita alle altre diciture cardine, e cioè: *child-friendly social services* e servizi sociali per i ragazzi e le famiglie. Innanzitutto con "servizio sociale" ci si riferisce a un insieme di servizi, erogati sia dal settore pubblico che da quello privato, che hanno come obiettivo la cura e lo sviluppo della persona. Un'accezione leggermente diversa viene invece presentata nella definizione di *child-friendly social services* che, nell'interpretazione data dal Comitato dei ministri, fa riferimento ai servizi sociali che agendo per la protezione dei bambini ne rispettano e promuovono i diritti.

<sup>3</sup> Recommendation CM/Rec (2011)12 of the Committee of Ministers to member States on children's rights and social services friendly to children and families.

## Il fine della nuova Raccomandazione del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini è lo sviluppo e la crescita armonica dei bambini, nel rispetto della dignità, della provenienza e della cultura, dell'estrazione sociale, senza discriminazione alcuna, e il perseguimento del miglior interesse di ciascuno

### I bambini

Lo sviluppo e la crescita armonica dei bambini, nel rispetto della dignità, della provenienza e della cultura, dell'estrazione sociale, senza discriminazione alcuna, e il perseguimento del miglior interesse di ciascuno è il fine ultimo della Raccomandazione. Tale obiettivo, qualora la famiglia di origine non sia adeguata o in grado di farsene pienamente carico, è perseguito dai servizi sociali di cura e protezione con azioni volte a sostenere il bambino (e la sua famiglia) attraverso risorse diversificate e attivabili che gli assicurino inclusione sociale e allo stesso tempo protezione dalle possibili forme di violenza, abuso e sfruttamento, sia attraverso misure preventive che nel ricorso a interventi mirati.

Un'attenzione particolare è riservata anche allo sviluppo di un'adeguata autonomia nel ragazzo che gli permetta di superare la stigmatizzazione, di avere equo accesso alle opportunità e di rendersi "indipendente" dai servizi quando se ne verificassero le condizioni o comunque all'avvicinarsi del compimento della maggiore età.

Ampio spazio è riservato al coinvolgimento e alla partecipazione dei bambini che sono seguiti dai servizi. Tale partecipazione alle scelte e alle decisioni, correlata a una serie di azioni puntuali che i servizi devono mettere in campo per assicurare il coinvolgimento dei bambini nei procedimenti che li riguardano direttamente, non viene interpretata solo in relazione alle implicazioni future di questa opportunità (cioè in riferimento all'età adulta), bensì in ragione del loro essere soggetti attivi qui e ora, "contemporanei degli adulti" quindi, e non solo futuri adulti e cittadini

di domani. Richiamando l'interpretazione dell'art. 12 della Crc fornito dal General comment redatto dal Comitato Onu sui diritti del fanciullo<sup>4</sup>, la partecipazione viene intesa in diversi livelli e riferita ai bambini sia come singoli che come gruppo. Paiono interessanti i riferimenti puntuali alle azioni attraverso le quali il servizio può garantire le diverse forme partecipative:

- informando i bambini (con un linguaggio *a misura* loro) dei diritti che hanno nel momento in cui vengono in contatto con i servizi, ma anche dei servizi che sono per loro attivabili o disponibili e delle possibili conseguenze di tale accesso;
- facendo loro conoscere gli aspetti rilevanti della loro situazione;
- sostenendo e supportando l'espressione del loro punto di vista;
- ascoltandoli e assicurando che le loro opinioni siano prese in considerazione nel processo decisionale;
- informandoli delle decisioni intraprese e di quanto le loro opinioni siano state considerate in tale processo.

Soprattutto questo ultimo punto sembra essere rilevante poiché esplicita in modo chiaro l'importanza di "restituire" ai giovani soggetti gli esiti del loro coinvolgimento nella presa delle decisioni. Ciò appare fondamentale per non vanificare l'impegno profuso nelle fasi precedenti sia dagli adulti, che hanno creduto nell'importanza della partecipazione, sia dai soggetti dell'intervento, i bambini, che, senza questo ultimo passaggio, potrebbero non comprendere il senso, l'obiettivo e il risultato del proprio coinvolgimento.

<sup>4</sup> Ruggiero R., *Partecipazione non solo protezione. Sintesi critica del General comment n. 12 sulla Crc del 1989*, in «Cittadini in crescita» n. 2, 2011.

### La famiglia

La famiglia del bambino è l'altro importante attore richiamato più volte dalla Raccomandazione. Obiettivo perseguito dal sistema dei servizi sociali deve essere infatti quello di preservare per quanto possibile l'unità familiare, garantendo forme di sostegno adatte a sviluppare e sostenere le competenze nei genitori naturali e attivando risorse per l'instaurazione di una relazione positiva tra il bambino e la sua famiglia. Nel caso in cui si renda necessario l'allontanamento del figlio dai propri genitori, la Raccomandazione sollecita un coinvolgimento attivo dei familiari e del bambino nell'individuazione dei percorsi più idonei a rendere adeguata e temporanea questa scelta di accoglienza. Un richiamo quindi a una sorta di "alleanza" tra servizio e famiglia d'origine nel riconoscere come obiettivo primario il benessere e lo sviluppo del bambino.

**I servizi sociali devono mirare a preservare l'unità familiare, garantendo forme di sostegno adatte a sviluppare le competenze nei genitori naturali e attivando risorse per l'instaurazione di una relazione positiva tra il bambino e la sua famiglia**

### I servizi sociali

Le linee guida forniscono alcuni suggerimenti pratici, alcune azioni che i servizi possono, a seconda del proprio ambito di intervento, mettere in campo con l'obiettivo di garantire effettività ai diritti dei bambini e delle loro famiglie. Tra gli esempi menzionati si segnalano: accesso a servizi di consulenza e di educativa diurna; sostegno economico finanziario; sostegno ai bambini che appartengono a gruppi vulnerabili o che vivono in situazioni di rischio, o alle famiglie con figli disabili; politiche di integrazione tra servizi e di inter-

vento mirato; politiche di prevenzione della devianza; garanzia di interventi immediati in situazioni di emergenza; appropriatezza nella valutazione dei bisogni del bambino e, nel caso di collocamenti fuori famiglia, programmi di riunificazione familiare e programmi di de-istituzionalizzazione.

A completamento di tali azioni il capitolo quinto sviluppa per punti alcune "strategie di base" da tenere presente nella realizzazione o nell'adeguamento del sistema dei servizi per i bambini e le famiglie in un'ottica *child and family centered*.

*L'informazione e la consulenza* prevede che le informazioni attinenti i servizi per i bambini e per le loro famiglie siano fornite con un linguaggio comprensibile e adeguato, garantendo trasparenza nei ruoli e nelle procedure fin dal primo contatto. *L'accessibilità dei servizi*, anche tramite un unico punto di accesso comune, una flessibilità nell'orario di apertura, una collocazione geografica appropriata e raggiungibile, rispondente anche alle necessità di persone con "bisogni speciali". *La disponibilità* di servizi di diversi livelli che provvedano a valutazioni attente dei bisogni degli utenti e che allo stesso tempo siano in grado di monitorare in modo continuativo il proprio lavoro e gli obiettivi che il servizio si pone, provvedendo allo stanziamento di sufficienti risorse finanziarie, infrastrutturali e di personale per il raggiungimento degli impegni preposti. *L'appropriatezza e idoneità* del servizio alle esigenze manifestate dal bambino. Per quanto riguarda la formazione del personale tra le strategie chiave utili alla creazione di servizi a misura di bambino e di famiglia viene individuata *la competenza professionale*, che implica l'impiego di uno staff adeguatamente formato, sia per quanto riguarda il riconoscimento dei segnali di violenza, abuso e maltrattamento nei bambini che per quanto concerne le tecniche e le modalità di coinvolgimento dei bambini (in tutte le fasi del loro sviluppo) nelle decisioni che li riguardano direttamente.

La modalità di lavoro dovrà garantire *interdisciplinarietà e collaborazione multiprofessionale* tra diversi ambiti (educazione, salute, servizi sociali, consulenza legale) permettendo di affrontare casi di minori e famiglie con bisogni complessi e multipli, utilizzando

strumenti e metodologie comuni e garantendo un servizio multisetoriale e interdisciplinare in grado di evitare la ripetizione delle richieste e la ri-vittimizzazione del bambino. La *sicurezza del bambino* dovrà rappresentare la considerazione primaria in tutte le decisioni intraprese dai servizi, che dovranno garantire il rispetto della *confidenzialità e il diritto alla privacy*, proteggendo i dati personali in loro possesso d'accordo con le leggi nazionali vigenti.

Tra le informazioni rilevanti da fornire al bambino e alla sua famiglia vi sono anche le procedure di *reclamo e revisione delle decisioni assunte dai servizi* che dovranno giungere a un ente terzo e imparziale. In conclusione, un ultimo punto riguarda la fissazione di *standard di qualità* (sulla base dei regolamenti e della normativa nazionale di riferimento) che consentano il *monitoraggio e la valutazione* dei servizi erogati, con metodi e criteri trasparenti che prevedano il coinvolgimento nella valutazione degli stessi bambini e delle loro famiglie.

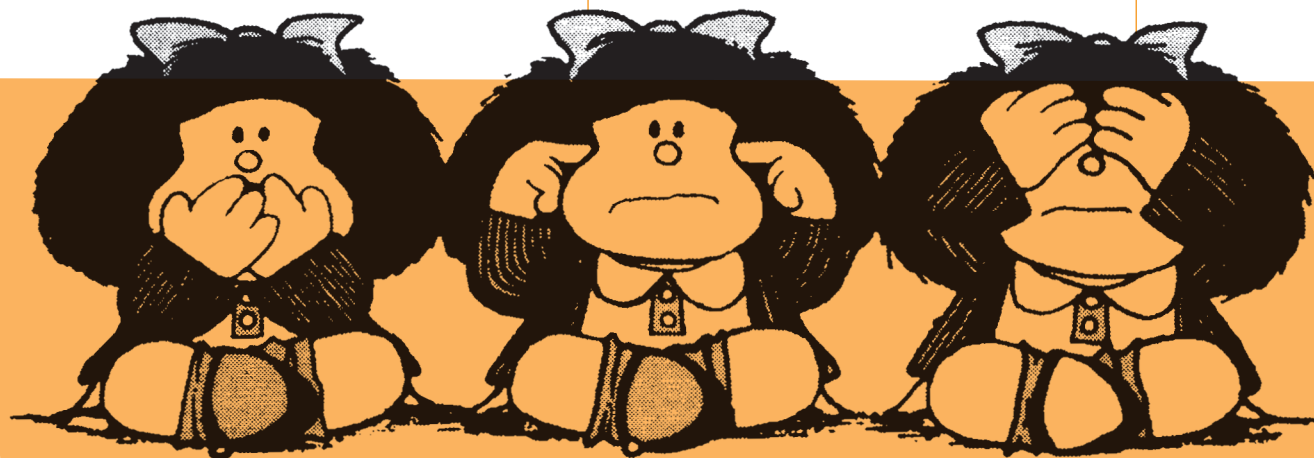
#### Una nuova attenzione per rendere effettivi i diritti dei bambini

Dopo aver analizzato nel dettaglio le peculiarità di ciascun "attore" all'interno della Raccomandazione e gli obiettivi primari della stessa, non ci si può che chiedere il motivo di una riflessione così approfondita sul rapporto tra bambini e servizi sociali. Come detto, in Italia il dibattito su questo tema è di fat-

to poco diffuso, ma a livello internazionale è strettamente legato all'evoluzione storica dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza all'interno della quale il bambino passa da una situazione di relativa invisibilità sociale a una titolarità di diritti. Proprio il diritto all'ascolto e all'espressione del proprio punto di vista risente della volontà e della disponibilità dell'adulto ad aprirsi al confronto partecipativo, a prendere sul serio le capacità cognitive e comunicative dei bambini e a riconoscere l'importanza dell'acquisizione del loro punto di vista. Per questo si può affermare che la Raccomandazione non sia rivolta tanto alla partecipazione e al coinvolgimento dei bambini in senso stretto, ma piuttosto a migliorare le condizioni, e quindi la struttura e il modo di operare dei servizi, affinché questo diritto diventi esigibile da parte dei cittadini più piccoli.

Alla categoria particolare dei bambini inseriti nei contesti di cura e protezione (bambini e ragazzi con malattie croniche, disabili, allontanati dalla propria famiglia...) è stata finora riservata poca attenzione, lasciando all'iniziativa e alle prassi dei singoli operatori la possibilità di coinvolgere pienamente i più giovani nelle scelte quotidiane che li riguardano.

È questo il "rovesciamento di prospettiva" che oggi viene richiesto ai servizi sociali che si occupano di infanzia: un cambiamento culturale che porta con sé un adattamento del "sistema", e del lavoro quotidiano di ciascun operatore sociale.



## IL CONVEGNO DIVENTARE GENITORI ADOTTIVI "SUFFICIENTEMENTE BUONI"

DALLO STUDIO DI  
COPPIA ALLE  
SPECIFICITÀ  
INTERCULTURALI

Firenze 13 e 14 giugno 2011

Barbara Guastella

Il convegno *Diventare genitori adottivi "sufficientemente buoni"*. Dallo studio di coppia alle specificità interculturali, ospitato dall'Istituto degli Innocenti il 13 e 14 giugno 2011, ha visto esperti del settore confrontarsi sulle tematiche dell'adozione internazionale, con particolare attenzione allo studio della coppia e alle specificità interculturali.

Oltre 200 i partecipanti, provenienti da tutta Italia, che hanno seguito con grande interesse le relazioni, il dibattito e le due tavole rotonde previste dal convegno. Alle due giornate, organizzate dalla Commissione per le adozioni internazionali (Cai) in collaborazione con l'Istituto, hanno preso parte anche i rappresentanti delle delegazioni internazionali del Burkina Faso, della Colombia, della Federazione Russa e del Vietnam, che sono intervenute alle tavole rotonde.

Il convegno ha voluto offrire la sintesi di un anno di lavoro realizzato dalla Cai in collaborazione con l'Istituto proprio sulle tematiche a cui hanno prestato maggiore attenzione i relatori, argomenti che due dei massimi

esperti della materia ospiti dell'incontro, Jesús Palacios e David Brodzinsky, hanno contribuito ad approfondire con le loro *lectio magistralis*.

La prima giornata – aperta e presieduta da Carlo Giovanardi, sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dell'ultimo governo Berlusconi – è iniziata con gli interventi di Daniela Bacchetta e Maria Teresa Vinci, rispettivamente vicepresidente e direttrice generale della segreteria tecnica della Cai, i saluti di Anna Maria Bertazzoni, direttrice dell'Istituto, e l'introduzione di Giorgio Macario, coordinatore scientifico delle attività formative della Cai, che si è soffermato sul tema *Il lavoro formativo nazionale per le adozioni internazionali come intreccio di percorsi virtuosi e contributo all'autoformazione*. «Il percorso formativo» – ha spiegato il coordinatore scientifico – «lavora sulla spirale prassi-teoria-prassi: parte dalla prassi degli operatori, analizza le teorie degli studiosi per poi tornare alle prassi arricchite che arrivano alle famiglie adottive e agli operatori. I rap-



porti pluriprofessionali si intrecciano con i rapporti interprofessionali e con i rapporti interdisciplinari in spazi di pensiero emotivi che agiscono sul *long life learning* e l'educazione degli adulti per defluire nell'autoformazione educativa».

Gli altri approfondimenti, invece, si sono concentrati sulla coppia, indagando diversi aspetti, fra cui l'idoneità ad adottare, la capacità di relazione e il legame coniugale. Del primo aspetto ha parlato Palacios, docente di Psicologia dello sviluppo e dell'educazione all'Università di Siviglia, ricordando che «i bisogni del bambino devono essere al centro di tutto». Una parola d'ordine sulla quale lo studioso ha basato tutto il suo lavoro degli ultimi anni. Nella sua *lectio magistralis* su *L'idoneità ad adottare sulla base del modello bisogni-competenze. Ricerca e pratica*, Palacios ha presentato un modello di intervento di valutazione dell'idoneità dei potenziali genitori adottivi basato su un'analisi dei bisogni dei bambini e delle competenze genitoriali necessarie per rispondere a questi ultimi in maniera efficace. Un modello in uso da diversi anni, «in grado di offrire una piattaforma di intervento che va oltre la valutazione dell'idoneità e può essere altresì valida in sede di preparazione dei potenziali genitori adottivi, così come per l'accompagnamento postadottivo».

La capacità di relazione, altro tema trattato nel corso della prima giornata, è definita da Palacios come la competenza chiave richiesta ai futuri genitori adottivi. Su questo aspetto si è soffermata Ondina Greco, psicologa e psicoterapeuta: «tale capacità, centrale in ogni percorso umano, riguarda la possibilità di mantenere dialetticamente connesse vicinanza e distanza, somiglianza e diversità, rimanendo disponibili a riparare gli strappi che periodicamente si producono nella struttura dialogica della relazione». Greco ha spiegato come la cultura attuale enfatizzi il processo di "scelta" del figlio, fenomeno che ha ripercussioni maggiori sulle coppie adottive: i futuri genitori adottivi, infatti, «per il complesso itinerario previsto dalla legge e per il lungo tempo di sospensione tra l'idoneità e l'arrivo del bambino, vivono con maggior intensità e devono mantenere più a lungo l'impegno di "scelta" del figlio atteso, e diventare genitori "per scelta" colora

di nuove sfumature l'orizzonte emotivo in cui il bambino sarà accolto». Lo studio di coppia può aiutare la futura coppia adottiva a riconoscere i punti di forza e i limiti della propria capacità di relazione, ma anche a prendere coscienza della complessità della relazione adottiva.


Dopo aver tracciato una panoramica sulle ricerche che hanno focalizzato l'attenzione sul legame di coppia, Rosa Rosnati, docente di Psicologia sociale all'Università Cattolica di Milano, ha presentato i primi risultati di una ricerca qualitativa condotta dall'università milanese con l'obiettivo di indagare l'identità del legame coniugale e la "spinta" generativa e progettuale della coppia, nel periodo che precede l'arrivo del figlio adottivo. La ricerca cerca di mettere in evidenza le risorse e i tratti specifici della vita relazionale delle coppie che scelgono di affrontare questo iter.

I lavori sono proseguiti con l'intervento di Stéphanie Romanens-Pythoud, del Servizio sociale internazionale, sull'adozione di bambini con bisogni speciali e una tavola rotonda dedicata al tema *Lo studio di coppia in Italia e i Paesi di origine*, mentre a margine dell'incontro è stata presentata l'edizione italiana del volume *Lavorare nell'adozione. Dalle ricerche alla prassi operativa*, di Brodzinsky e Palacios.

In occasione della prima giornata del convegno, inoltre, è stato siglato un accordo tra il nostro Paese e la Repubblica di San Marino, che prevede una collaborazione in materia di adozione internazionale e regola il ricorso da parte degli aspiranti all'adozione sammarinesi agli enti autorizzati italiani, e si è tenuto un incontro con la delegazione del Burkina Faso, con l'intento di rafforzare la collaborazione già esistente con il Paese africano.

Nella seconda giornata, presieduta da Bacchetta, gli esperti si sono confrontati sulle specificità interculturali. Nella sua *lectio magistralis* sulle *Questioni etniche nell'adozione internazionale: la preparazione e il sostegno alle famiglie adottive*, Brodzinsky – professore emerito di Psicologia clinica e dello sviluppo all'Università di Rutgers, in New Jersey, e di-

**Il convegno *Diventare genitori adottivi "sufficientemente buoni"* ha offerto la sintesi di un anno di lavoro formativo realizzato dalla Commissione per le adozioni internazionali in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti**



rettore di ricerca e progetto all'Istituto Evan B. Donaldson Adoption di New York – ha offerto un quadro delle sfide particolari che i bambini adottati di diversa etnia si trovano ad affrontare e di alcune istanze chiave della genitorialità adottiva. Lo studioso ha messo in evidenza come la “diversità” del minore adottato possa creare difficoltà di adattamento: «a volte manca il senso di appartenenza sia alla famiglia che al gruppo di amici, e l'emarginazione può ferire l'autostima». Secondo Brodzinsky, il compito dei genitori adottivi è proprio quello di aiutare i bambini a sviluppare strategie per superare gli ostacoli; a questo proposito, è importante il supporto dei servizi sociali e sono fondamentali la preparazione e la formazione continua degli operatori.

Delle “differenze” nell'adozione internazionale ha parlato anche Graziella Favaro, pedagoga esperta di educazione interculturale, sottolineando come la cultura e l'identità non siano costrutti rigidi, ma esito di un continuo mutamento del contesto e delle relazioni tra le persone. I rischi per il bambino adottato sono due: da un lato, il tentativo di una negazione e rimozione delle differenze; dall'altro, un'enfasi sui tratti specifici, che talvolta porta a una sorta di celebrazione delle differenze. Entrambe le direzioni sono riduttive e penalizzanti per il bambino. «Crescere e vivere in contesti diversi è faticoso, ma è anche una chance, perché la famiglia fa i conti con le differenze e con le diversità. Diventa quindi importante sviluppare le competenze interculturali, e per farlo occorrono consapevolezza, lungimiranza, tolleranza, apertura e rispetto. In sintesi, capacità di pensare l'altro e di pensarsi con l'altro».

Marco Chistolini, psicologo e psicoterapeuta esperto di adozioni internazionali, ha avviato una riflessione sui significati che il viaggio di ritorno al Paese di origine assume per l'adottato nel percorso di costruzione della sua identità, proponendo alcuni criteri metodologici per sostenere i figli adottivi e le loro famiglie nella preparazione e nella realizzazione di questa esperienza.

La giornata ha previsto, infine, una tavola rotonda, dedicata al tema *Le specificità interculturali dal pre al post adozione*, a cui sono seguite le conclusioni, affidate alla vicepresidente della Cai.

## ■ LA PRIMA CONFERENZA PROGRAMMATICA CRESCERE AL SUD

Napoli  
30 settembre 2011

Matteo Rabesani

Crescere al Sud per molti bambini e adolescenti significa, oggi, affrontare sfide molto difficili: 410mila minori nel Mezzogiorno vivono in condizioni di povertà assoluta, la dispersione scolastica continua a essere elevatissima e l'insuccesso scolastico si lega al rischio di essere arruolati in circuiti di sfruttamento e di criminalità.

Tutto questo accade spesso nel silenzio assoluto e nell'indifferenza delle istituzioni quasi fosse un destino ineluttabile. Eppure, il danno che la povertà – materiale, culturale e di opportunità educative – produce sull'infanzia ha effetti permanenti che non potranno più essere riparati.

Obiettivo della prima conferenza programmatica *Crescere al Sud* è stato quindi quello di porre al centro dell'attenzione il tema della specificità della condizione dei minori al Sud, per iniziare a delinearne i diversi aspetti che concorrono a renderla sempre più difficile e avviare un percorso comune con le numerose realtà nazionali e locali presenti allo scopo di costruire un piano d'azione condiviso con enti locali, associazioni e organizzazioni del territorio.

La conferenza – che si è svolta a Napoli il 30 settembre 2011, promossa da Save the Children e Fondazione con il Sud, nell'ambito della manifestazione *Con il Sud - Giovani e comunità in rete* – ha affrontato il tema da diverse angolazioni: la lotta alla povertà minorile, le comunità educanti, la cittadinanza e la legalità, il diritto al gioco, lo sport, la salute e l'ambiente.

Il confronto ha visto la partecipazione di esperti, rappresentanti delle istituzioni, insegnanti, assistenti sociali, pediatri, educatori, rappresentanti di associazioni nazionali e organizzazioni locali, con tante testimonianze da parte di chi, ogni giorno, è al fianco dei minori con impegno e passione, agendo spesso da solo anche nei quartieri più difficili e negli ambienti più degradati. Più di 300 persone hanno partecipato ai lavori nel corso della giornata. Tra loro, anche un nutrito gruppo di ragazzi e di ragazze che hanno animato un forum “parallelo”, il World café, con il supporto della associazione Civitas soli di Locri. Uno speciale incoraggiamento a tutti i presenti è arrivato, nel corso della conferenza, da alcuni tra i più popolari scrittori nati e cresciuti al Sud – Andrea Camilleri, Roberto Saviano, Erri De Luca, Antonio Pascale. Le loro testimonianze, raccolte in un video da Giovanni Piperno, sono state presentate nel corso della conferenza.

#### I dati del divario

Tutti i dati emersi nel lavoro di ricerca in preparazione della conferenza – e che si possono trovare sul sito [www.crescerealsud.it](http://www.crescerealsud.it) – indicano che il divario tra le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti che vivono al Sud rispetto a quelle dei loro coetanei nel resto d'Italia si sta drammaticamente ampliando. La povertà relativa al Sud è più del doppio rispetto al resto del Paese e colpisce in particolare le famiglie con bambini. Le persone a basso reddito (a parità di potere d'acquisto regionale) rappresentano il 6,9% al Nord, ma sono ben il 20,1% al Sud: una povertà che colpisce soprattutto i 410mila bambini e adolescenti che non dispongono di «beni essenziali per il conseguimento di uno standard di vita minimamente accettabile».

Frequentare una scuola al Nord, considerando l'elevato punteggio conseguito nelle rilevazioni Ocse-Pisa, rappresenta per gli studenti un vantaggio considerevole, mentre al Sud (con 68 punti sotto la media) è come se gli studenti fossero in ritardo di un anno e mezzo nel percorso scolastico rispetto ai loro coetanei settentrionali.

Una situazione di iniquità evidente – a fronte di un sistema scolastico unitario – con differenziazioni all'interno dello stesso Mezzogiorno tali da delineare due Sud, con Calabria,

Campania e Sicilia che restano indietro, e con forti disparità tra scuole all'interno di una stessa regione.

La crisi economica colpisce soprattutto i bambini: basti pensare che solo 2 bambini su 100 in Campania e Calabria hanno accesso a un asilo nido pubblico o che solo l'8,6% delle classi scolastiche del Sud ha il tempo pieno, rispetto al 42,6% delle classi del Nord-ovest. Anche la dispersione scolastica a fine ciclo al Sud continua a essere elevatissima: non arriva al diploma il 30,3% degli studenti iscritti nei 5 anni precedenti (dati 2010).

Per quanto riguarda la situazione della legalità, nelle regioni del Mezzogiorno sono ben 610 (su 1.608, il 37%) i Comuni ad alta densità criminale. In questi Comuni vivono circa 13 milioni di persone, addirittura il 76% del totale della popolazione del Sud Italia. Vi è un evidente legame tra criminalità minorile e criminalità organizzata: molti studi dimostrano come la criminalità minorile rappresenti un potenziale serbatoio, un vero e proprio “vivaio” dal quale la criminalità organizzata può attingere.

Infine, il divario emerge anche dall'analisi dei dati sul gioco e l'attività sportiva. Dal 1995 al 2010, la diffusione della pratica sportiva nel Mezzogiorno e nelle Isole è sì cresciuta, ma senza tenere il passo con la media nazionale, facendo così aumentare, anziché diminuire, il gap con le regioni del Nord.

Questo dato è strettamente legato alle condizioni di salute dei minori in riferimento ai disturbi alimentari. Considerando un campione rappresentativo, il 22,9% dei bambini misurati è risultato sovrappeso e l'11,1% in condizione di obesità, per cui si può stimare che al Sud il numero di bambini in eccesso di peso sarebbe pari a circa 1.100.000, e gli obesi sarebbero circa 400.000.

**Obiettivo della prima conferenza programmatica *Crescere al Sud* è stato quello di portare al centro dell'attenzione il tema della specificità della condizione dei minori al Sud da diverse angolazioni: la lotta alla povertà minorile, le comunità educanti, la cittadinanza e la legalità, i diritti**

Anche qui si registra una spiccata differenziazione regionale, con le regioni del Nord sotto e le regioni del Sud – in particolare Campania, Calabria, Basilicata – ampiamente sopra la media nazionale (con l'eccezione della Sardegna). Ai due estremi si collocano la Provincia autonoma di Bolzano, con il 15% di casi complessivi di sovrappeso e obesità e la Campania in cui si attesta una percentuale del 48%.

#### Alcune proposte

Esistono nel Mezzogiorno numerosi progetti di eccellenza per l'infanzia e l'adolescenza: un patrimonio di esperienze di altissimo valore. Purtroppo la voce di chi è sul campo spesso non trova ascolto e le buone pratiche locali non riescono a contribuire alla costruzione di sistemi stabili di collaborazione e alleanze di senso. Da questo punto di vista, la conferenza è stata anche un modo per ascoltare, sostenere e valorizzare queste realtà. Dai lavori, non a caso, è emersa con forza l'esigenza di unire queste realtà per farle divenire un interlocutore efficace delle istituzioni, e *Crescere al Sud* è stato solo il primo appuntamento di un percorso che continuerà il lavoro iniziato a Napoli per dare origine a un'alleanza tra i diversi soggetti che si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Altri appuntamenti tematici di approfondimento saranno promossi allo scopo di definire politiche specifiche per affrontare concretamente i singoli temi introdotti dalla conferenza, individuare indicatori con i quali effettuare un monitoraggio permanente,

condiviso e aggiornato della situazione dei minori nelle regioni e definire e sperimentare sul territorio, insieme ai partner che operano localmente, azioni concrete che dimostrino di migliorare davvero le condizioni di vita dei bambini e dei ragazzi delle regioni meridionali.

La conferenza è stata l'occasione per elaborare e promuovere alcune prime proposte per individuare temi su cui lavorare concretamente.

Una prima proposta consiste nel *destinare da qui al 2013 parte della spesa dei fondi strutturali europei (fino a oggi poco e male utilizzati) a politiche di contrasto della povertà minorile*, dando concreta attuazione agli obiettivi del Quadro strategico nazionale stabilito nel 2007 e confermato dal recente Piano nazionale per il Sud.

In particolare si propone di intervenire: a sostegno delle strutture e dei servizi per la prima infanzia, fondamentali per lo sviluppo cognitivo e comportamentale dei bambini, soprattutto per chi proviene da contesti svantaggiati; per l'occupazione delle giovani donne, che spesso sono in condizione di disparità; per la riduzione della dispersione scolastica.

Una seconda proposta scaturita dalla Conferenza interessa la *creazione di "aree ad alta densità educativa" nei Comuni ad alta densità criminale*. Ogni giorno i bambini e gli adolescenti di queste aree sono esposti, spesso nelle loro stesse famiglie, alla pratica dell'illegalità, assistono a reati e a violazioni delle regole con conseguenze profonde sulla loro formazione e rischiano di essere coinvolti in attività illegali.



In questi territori creare aree ad alta densità educativa gestite da soggetti pubblici e del terzo settore secondo le vocazioni territoriali significa: sviluppare progetti per l'aumento del tempo scuola finalizzato a garantire una offerta educativa di qualità, promuovendo la formazione di una coscienza civile, democratica e responsabile fondata sull'educazione ai diritti; intervenire nello "spazio extra scuola" inteso come presidio territoriale contro l'illegalità, garantendo osservazione, ascolto, protezione e servizi differenziati non curricolari per bambini, adolescenti e famiglie; promuovere servizi integrati, in partenariato con organizzazioni locali, su tematiche trasversali (legalità, intercultura, disagio giovanile...).

Si potrebbe potenziare le esperienze del volontariato, rifinanziando ad esempio il Servizio civile nazionale (ridotto del 60% negli ultimi 5 anni) e favorendo i tirocini presso associazioni di volontariato riconosciute.

Per il potenziamento del tempo pieno, come hanno dimostrato anche recenti provvedimenti di alcune regioni, possono essere utilizzate le risorse che il Ministero dell'istruzione – ai sensi della legge 440/1997 – destina alle direzioni scolastiche regionali per potenziare l'autonomia e l'ampliamento dell'offerta formativa.

*Una terza proposta vuole rispondere alla carenza cronica di luoghi di aggregazione e per il tempo libero, così come di parchi attrezzati per il gioco e lo sport.* A tal fine si è suggerito di istituire un fondo regionale – finanziato dai proventi delle sanzioni pecuniarie inflitte ai responsabili di opere abusive – per attivare interventi di recupero di aree verdi degradate e abbandonate nelle periferie delle città e nei piccoli Comuni.

Ogni intervento di recupero, per essere sostenibile e avere successo, dovrà essere condiviso e partecipato con i diversi soggetti della comunità territoriale: si deve pensare all'istituzione di *accordi di comunità* che vedano la scuola, gli alunni e i loro genitori, le organizzazioni e i comitati del territorio protagonisti dell'ideazione, del recupero e della gestione delle aree urbane recuperate.

Infine dalla conferenza è emersa la mancanza di una programmazione stabile degli interventi per i bambini e gli adolescenti. Troppo spesso, anche per ragioni di bilancio, la progettazio-

ne sociale ha un respiro corto, i progetti sono promossi per periodi semestrali o annuali, e ciò non consente un'adeguata pianificazione. La mancanza di continuità può provocare il mancato consolidamento degli obiettivi prefissati, la dispersione degli eventuali risultati ottenuti e delle stesse risorse professionali impegnate. Bisogna quindi uscire da una logica emergenziale e di finanziamento a pioggia e introdurre un vincolo temporale per la durata minima del finanziamento a progetti sociali per i minori così come previsto dalla legge sull'infanzia e l'adolescenza 285/1997. Si è quindi proposto che *la programmazione dei servizi per l'infanzia e i relativi bandi di affidamento siano di durata almeno triennale* per consentire un'effettiva pianificazione degli interventi e la possibilità di valutare i risultati ottenuti.

I partecipanti alla conferenza hanno poi convenuto sulla necessità che tutti gli interventi per l'infanzia siano monitorati e valutati secondo una logica di *accountability* che responsabilizzi gli operatori e garantisca un ottimale utilizzo delle risorse. La valutazione è funzionale inoltre a fare in modo che i progetti innovativi e sperimentali – una volta accertata la loro utilità e qualità – possano entrare stabilmente nella rete di servizi, quali livelli essenziali.

#### Un primo bilancio

La volontà di lavorare insieme oggi continua anche attraverso il sito [www.crescerealsud.it](http://www.crescerealsud.it) dove è possibile non solo disporre dei principali materiali elaborati alla conferenza, ma soprattutto contribuire attivamente allo sviluppo di questa rete.

In una fase di crisi economica e di drastica riduzione delle risorse pubbliche dedicate al welfare, rischia di farsi strada l'idea che le condizioni di emergenza vissute da tanti minori nel Mezzogiorno siano in qualche modo ineluttabili, che ogni investimento sociale sia un lusso che non possiamo permetterci e che, tutto sommato, questi problemi ricadono esclusivamente su chi li vive in prima persona. *Crescere al Sud* ha voluto affermare che investire sull'infanzia del Sud è una necessità, non solo in termini di coesione sociale, ma per lo sviluppo e la competitività dell'Italia.

**Esistono nel Mezzogiorno numerosi progetti di eccellenza per l'infanzia e l'adolescenza: *Crescere al Sud* è stata anche un'occasione per valorizzare questo notevole patrimonio di esperienze**

## ■ IL SECONDO SEMINARIO DI STUDIO DELL'UNICEF LA CRISI LA PAGHERANNO I BAMBINI?

Roma  
8 novembre 2011

Barbara Guastella

Aumenta il numero di bambini poveri nel nostro Paese, con ricadute molto pesanti sul futuro delle nuove generazioni. È quanto è emerso dai dati e dagli approfondimenti offerti dal secondo seminario di studio dell'Unicef *La crisi la pagheranno i bambini?*, tenutosi a Roma l'8 novembre 2011.

L'incontro, organizzato nell'ambito del progetto *Contro la povertà, per i diritti dei bambini e degli adolescenti. Contributo a una strategia italiana per contrastare la povertà minorile*, ha proposto una riflessione sull'impatto della crisi economica sui diritti dei bambini e degli adolescenti che vivono in Italia. Il tema, di grande attualità, è stato analizzato e approfondito sotto diversi punti di vista da statistici, docenti universitari, referenti di gruppi e organizzazioni che a vario titolo si occupano di minori e altri esperti intervenuti alla giornata di studio. I relatori hanno preso in esame le misure attuate in ambito europeo e nazionale per contrastare l'esclusione e la marginalità sociale delle nuove generazioni e hanno discusso sulla necessità di individuare indicatori utili alla valutazione delle politiche adottate.

Nella sua introduzione Vincenzo Spadafora, allora presidente del Comitato italiano per l'Unicef, ha ricordato alcuni risultati delle indagini realizzate dal Centro di ricerca Innocenti dell'Unicef che evidenziano la persistenza, fra i minori dei Paesi ricchi, di livelli di povertà ed esclusione sociale elevati, un fenomeno

“multidimensionale” che non si esaurisce nella povertà di reddito. Tre i fattori individuati come determinanti: le caratteristiche della famiglia, la partecipazione dei genitori al mercato del lavoro e l'efficacia dell'intervento pubblico. Il rischio, per i minori che vivono in famiglie povere, è alto: «i bambini e gli adolescenti che sperimentano queste situazioni possono essere relegati ai margini della società per tutta la vita. È importante, dunque, rompere questo circolo vizioso». Dopo aver passato in rassegna le principali iniziative sul tema della povertà minorile portate avanti dall'Unicef in Italia e aver ricordato le recenti indicazioni del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia, Spadafora ha suggerito di far partire la riflessione dalle proposte generali avanzate dall'Unicef in seguito alle analisi e agli studi realizzati che ha sintetizzato in sei punti: assicurare che alla povertà minorile venga accordata priorità nelle strategie nazionali contro la povertà e nelle agende per l'inclusione sociale; promuovere un approccio olistico per affrontare le disparità; adottare un approccio globale per affrontare le disuguaglianze materiali, che combini politiche per promuovere un reddito minimo con trasferimenti per la protezione sociale e politiche di sostegno al reddito; investire nell'educazione per la prima infanzia e introdurre politiche che riducano la segregazione socioeconomica nelle scuole; impegnarsi per eliminare le disuguaglianze nella salute; accordare un'attenzione costante all'ascolto del punto di vista dei bambini e degli adolescenti.

Il quadro tracciato da Nicoletta Panuzi, dell'Istat, ha evidenziato un aumento, negli anni, del numero di bambini che vivono in famiglie relativamente povere e di quelli che vivono in povertà assoluta. Nell'arco di soli quattro anni, dal 2007 al 2010, i minori che vivono in famiglie relativamente povere sono passati da 1.655.000 nel 2007 (16,1 % del totale) a 1.876.000 nel 2010 (18,2 %), mentre i bambini che vivono in povertà assoluta sono aumentati da 482.000 (4,7 % del totale) a 653.000 (6,3 %). Nello stesso periodo l'incidenza di povertà è aumentata tra i minori che vivono: con i genitori e almeno un fratello, in famiglie con membri aggregati e in famiglie con un solo occupato. La situazione è peggiorata soprattutto al Sud per i minori, i

minori che vivono con uno o due e più fratelli e i minori in famiglie con membri aggregati. Nel suo intervento Panuzi ha fatto riferimento all'indagine Eu-Silc (European Union Statistics on Income and Living Conditions) sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie, che «prevede la raccolta di un eterogeneo spettro di informazioni nel cui ambito il reddito viene considerato soltanto come uno dei mezzi che può essere utilizzato per raggiungere un certo livello di benessere. L'indagine permette di osservare anche altre dimensioni inerenti l'insieme delle opportunità che caratterizzano gli standard di vita degli individui, come le condizioni di deprivazione materiale». L'indicatore sintetico di deprivazione rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno tre delle nove deprivazioni riportate di seguito: non riuscire a sostenere spese impreviste, avere arretrati nei pagamenti, non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell'abitazione, l'acquisto di una lavatrice, di una televisione a colori, di un telefono o di un'automobile. «Recentemente tra gli indicatori di "Europa 2020" è stato proposto un nuovo indicatore (*severe material deprivation*) che rappresenta la quota di famiglie con almeno quattro deprivazioni sulle nove di riferimento». In Italia, rivelano i dati, è deprivato il 15,7% delle famiglie residenti (il 7% se si considera la grave deprivazione). Le percentuali salgono con l'aumentare del numero di bambini e ragazzi presenti in famiglia. Delle condizioni economiche delle famiglie ha parlato anche la sociologa Chiara Saraceno, che ha sottolineato come assicurare un reddito ai genitori non sia sufficiente a pro-

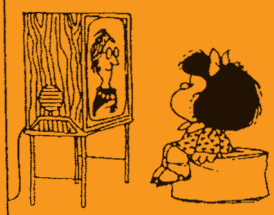
teggere i bambini dal rischio di povertà. Entrano in gioco, infatti, altri fattori: una buona istruzione, un buon sistema sanitario e spazi per il gioco e lo sport. Risorse che nel nostro Paese «non sono adeguatamente garantite, soprattutto a coloro che sono più poveri, ma anche a coloro che sono in condizioni economiche modeste, specie se vivono "nel posto sbagliato", e ai minori migranti. Perché l'impatto delle decisioni economiche sui minori divenga un criterio importante di valutazione, occorre innanzitutto una mobilitazione culturale, che aiuti a vedere i bambini come cittadini e individui dotati di propri diritti, non semplici appendici della propria famiglia di cui seguono inevitabilmente il destino».

Nella sessione pomeridiana sono seguiti interventi dedicati all'approfondimento del ruolo dei servizi per la prima infanzia – di cui ha parlato Ferruccio Cremaschi, del Gruppo nazionale nidi d'infanzia – e di altri aspetti, fra cui il diritto all'istruzione, alla salute e alla protezione. Dopo aver riportato alcuni dati sulla realtà nazionale Cremaschi ha sottolineato l'importanza di un investimento forte in servizi di qualità per l'infanzia, fonte di un duplice beneficio: tassi di occupazione femminile più elevati con minore povertà e risultati scolastici migliori per i bambini. Sul diritto all'istruzione si è soffermato Marco Rossi Doria, esperto di integrazione educativa e sociale, che ha delineato un quadro della dispersione scolastica nel nostro Paese e ha avanzato alcune proposte per combattere il fenomeno, mentre il tema del diritto alla salute e ai servizi è stato approfondito da Liliana Leone, direttrice dello studio Cevas, con una relazione sul rapporto tra la salute dei minori e le disuguaglianze geografiche e socioeconomiche.

RICORDATEVI SEMPRE,  
CARI MIEI: DOBBIAMO  
AMARE I NOSTRI  
GENITORI...



...PERCHÉ A LORO  
DOBBIAMO LA VITA.



QUANTO È?



**Il seminario di studio dell'Unicef *La crisi la pagheranno i bambini?* ha proposto una riflessione sull'impatto della crisi economica sui diritti dei bambini e degli adolescenti che vivono in Italia e un'analisi delle misure attuate in ambito europeo e nazionale per contrastare l'esclusione e la marginalità sociale delle nuove generazioni**

Nel suo intervento Liviana Marelli, presidente del Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza, ha sottolineato che sostenere l'esigibilità del diritto alla protezione e alla partecipazione dei minori significa: «garantire a tutti i bambini e i ragazzi il diritto a crescere in una famiglia, a partire dalla propria, sostenuta e accompagnata al fine di superare le condizioni di fragilità, vulnerabilità e disagio» e «garantire il diritto al proprio progetto di vita per i bambini e i ragazzi fuori dalla propria famiglia».

La giornata di studio – a cui hanno partecipato anche Antonello Scialdone, dell'Isfol, e Raffaella Milano, di Save the Children – si è conclusa con due relazioni sugli indicatori. Tommaso Rondinella, dell'Istat, ha illustrato un'iniziativa lanciata nel 2011 dall'Istat insieme al Cnel per la misurazione nel nostro Paese del benessere equo e sostenibile, che «mira a produrre una serie di indicatori in grado di offrire una visione condivisa di progresso per l'Italia» e si chiuderà a fine 2012 con la pubblicazione del primo rapporto Istat-Cnel sulla misura del benessere in Italia.

Enrico Moretti, statistico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, ha proposto una riflessione sugli indicatori disponibili, mettendo in luce criticità, evidenze e prospettive. Le criticità, in particolare, riguardano l'aggiornamento dei dati, la profondità informativa, la disaggregazione territoriale e le serie storiche. Queste, invece, le evidenze, espresse, in sintesi, in tre punti: l'incidenza del rischio di povertà ed esclusione sociale dei bambini in crescita tra il 2009 e il 2010; la natalità di nuovo in calo a partire dal 2009, dopo una lieve ripresa soprattutto nelle aree del Centro e del Nord del Paese; un nuovo assetto dei servizi e degli interventi per bambini e adolescenti in situazione di disagio che deve fare i conti con risorse economiche sempre più limitate. «Per avere misure più affidabili» – ha concluso Moretti rinviando all'analisi e alle proposte contenute nel Quaderno 51 del Centro nazionale *L'Italia "minore". Mappe di indicatori sulla condizione e le disuguaglianze nel benessere dei bambini e dei ragazzi* – «occorre organizzare i dati in maniera sempre più aggiornata e coerente rispetto al concetto di benessere dei bambini».

## ■ LA PROMOZIONE DI PIPPI SUI TERRITORI

**Venezia**  
**15 novembre**  
**2011**

**Bologna**  
**28 novembre**  
**2011**

Valentina Rossi

Il Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione - Pippi (descritto nell'articolo a p. 58), promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con l'Università di Padova, Dipartimento scienze dell'educazione, è stato proposto a tutte le città riservatarie *ex lege* 285/1997, partner istituzionali consolidati grazie a un lavoro costante e assiduo di questi anni all'interno della rete 285, che ha positivamente influenzato le relazioni interistituzionali, creando efficaci sinergie tra i protagonisti coinvolti.

Tali sinergie hanno favorito l'instaurarsi di un clima fertile per la promozione di sperimentazioni "pilota" su territori legati da un rapporto pluriennale.

Numerose città aderenti al percorso hanno maturato la consapevolezza della necessità di realizzare, a livello locale, iniziative orientate a offrire il giusto risalto agli interventi attivati sui territori; sono state, dunque, organizzate (e sono tuttora in via di pianificazione) varie occasioni di riflessione su temi "cardine" attorno ai quali Pippi si sviluppa. In particolare, ciascun territorio ha evidenziato e fatto propri alcuni dei temi peculiari del programma sperimentale, rilanciando i contenuti attraverso l'organizzazione di momenti di riflessione coerenti con la programmazione locale relativa alla presa in carico e al sostegno alla genitorialità per nuclei familiari "fragili" e con la metodologia adottata in loco.

Venezia, 15 novembre 2011

Giornata di studio

FABBRICANTI DI RELAZIONI<sup>1</sup>

*Perché tutti fanno fatica a capire che devono accendere la luce per vedermi bene?*

(Roberto, 8 anni;  
dall'archivio di Francesco Bertò)

Com'è possibile avviare e mantenere attiva la "fabbrica di relazioni" che permette ai bambini, ai ragazzi e alle loro famiglie di vivere una quotidianità di benessere, salute e crescita? A partire da questo interrogativo il 15 novembre 2011 a Mestre si è realizzata la giornata di studio *Fabbricanti di relazioni*, promossa dall'Assessorato alle politiche sociali e ai rapporti con il volontariato della Direzione politiche sociali, partecipative e dell'accoglienza.

L'incontro rappresenta un appuntamento annuale promosso dal Servizio politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza (SpCIA) al fine di condividere con gli operatori sociali, sanitari, educativi e con i cittadini sensibili ai temi della formazione delle nuove generazioni un tema di interesse trasversale.

Quest'anno si è deciso di dedicare la giornata di studio al confronto su come sia possibile avviare, mantenere e tessere legami tra gli adulti che si occupano dei piccoli, partendo dal presupposto che ogni bambino ha diritto di avere accanto degli adulti non solo capaci di accompagnarlo nel suo percorso evolutivo, ma anche in grado di mantenere un rispettoso rapporto con gli altri adulti che si occupano di lui.

Si è così voluta proporre un'occasione per rafforzare la "fabbrica di relazioni" grazie all'incontro tra docenti che studiano come realizzare la cura e la protezione dei bambini, operatori che realizzano gli interventi, ma soprattutto uomini, donne, cittadini solidali, che, a diverso titolo, si adoperano per stare accanto ai bambini e ai ragazzi più fragili e alle loro famiglie, garantirne i diritti e aiutarli a crescere.

L'idea è nata in sintonia con quanto proposto dal progetto Pippi, a cui anche la città di Venezia ha aderito.

Il programma Pippi tiene conto del sistema familiare, della rete sociale, della scuola, dell'ambiente in generale, delle esigenze e della dimensione intrapsichica di ciascun membro della famiglia. Si ritiene infatti che una comunità

capace di condividere i bisogni dei bambini e dei ragazzi e un forte intreccio tra chi svolge funzioni adulte nei confronti dei più piccoli possano migliorare il livello di resilienza, cioè di resistenza agli urti della vita, sia dei minori più fragili sia delle loro vulnerabili famiglie. Un approccio di lavoro che già fa parte del sapere degli operatori sociali del Comune di Venezia, ma che va sempre rivisitato e ripensato per una migliore qualità degli interventi.

#### Gli incontri "pre congress"

Ascoltare esperienze e riflessioni altrui, confrontarsi e discutere in gruppo, viverli come protagonisti di legami solidali, aprire dialoghi diversi e intraprendere nuove piste di conoscenza dell'umano, può rappresentare un'opportunità per arricchire quel necessario intreccio relazionale che sostiene la crescita dei più piccoli.

L'équipe del Servizio politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza si sta interrogando da tempo sul significato e sull'importanza di lavorare per i bambini e i ragazzi e le loro famiglie, tenendo sempre a mente *l'intreccio di relazioni* che costituiscono una risorsa fondamentale per lo sviluppo dell'età evolutiva. Questo ha permesso all'équipe di mettere a punto i pensieri e le esperienze, i desideri e le perplessità nelle prassi di costruzione dei legami con le istituzioni, il volontariato e il privato sociale.

A partire da questa riflessione d'équipe, è stato possibile condividere appieno il progetto della giornata di studio *Fabbricanti di relazioni*.

In quest'ottica, per provare a mettersi in gioco più da vicino, 15 operatori del Servizio politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza hanno organizzato nel territorio veneziano degli incontri "pre congress" mettendo a disposizione il loro *essere cittadini*, prima che operatori del servizio.

Si sono realizzati così circa 20 incontri in tutta la città che hanno coinvolto più di 60 persone tra volontari, genitori, professionisti sociali e sanitari, operatori del territorio, allenatori sportivi, educatori e insegnanti di ogni ordine e grado, con l'idea di confrontarsi su quanto sia importante e/o difficile che i diversi contesti di vita dei bambini comunichino tra loro, invitandoli alla giornata di studio *Fabbricanti di relazioni* proponendo di partecipare al pomeriggio come "apripista" dei gruppi di dialogo, portando la loro esperienza.

<sup>1</sup> Sintesi a cura di Raffaella Goattin, educatrice Servizio politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza, Comune di Venezia.

### La giornata di studio

Hanno aperto i lavori Sandro Simionato vicesindaco e Assessore alle politiche sociali e ai rapporti con il volontariato, Valentina Rossi in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Paola Sartori del Servizio politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza (Spica).

Introdotti da Paola Sculari di Spica, si sono poi succeduti Paola Milani, docente di Pedagogia della famiglia dell'Università di Padova e Marco Tuggia pedagogista e formatore, che hanno illustrato le risorse e le fragilità che caratterizzano, nella società attuale, il momento in cui si rende necessario mettere in rapporto gli adulti che si occupano del bambino e del ragazzo.

Coordinati da Rosanna Rosada, Spica, sono state successivamente esposte tre esperienze di buone relazioni:

- all'interno di un Centro diurno che accoglie bambini difficili raccontata da Oscar Mazzocchin, della Comunità Alibandus di Bassano del Grappa;
- a fianco del mondo scolastico per sostenere alunni marginali, raccontata da Francesca Girardi e Barbara Carmi della scuola primaria San Giovanni Bosco di Salzano;
- all'interno di reti di mutuo aiuto attorno alle famiglie affidatarie, descritte da Claudia Carbonin della Rete famiglie affidatarie di Venezia.

Nel pomeriggio il dirigente della Direzione didattica statale Leonardo Da Vinci, di Mestre prof. Giancarlo Cavinato, ha presentato il video su *Le avventure di Cipollino*, uno spettacolo sulla narrazione di storie creato attraverso un'esperienza di integrazione tra insegnanti, alunni e genitori.

L'idea nasce come progetto solidale della scuola che ha visto per un anno intero insegnanti e genitori, nel loro tempo libero serale, provare e mettere in scena un lavoro teatrale, costruendo insieme il copione, i costumi, gli scenari.

In seguito alla proiezione si sono costituiti cinque gruppi di dialogo condotti dagli operatori del Servizio politiche cittadine per l'infanzia e l'adolescenza.

In questi gruppi, i partecipanti hanno potuto portare e condividere le loro esperienze, in un clima caldo e accogliente caratterizzato da reti contenitive, fili intrecciati e legami rivisitati.

Ai gruppi hanno partecipato persone di tutte

le generazioni e di tante provenienze, da quelle istituzionali, alle associazioni, la scuola e il volontariato.

La ricchezza delle esperienze portate e la vivacità dell'incontro è stata caratterizzata proprio dalla composizione eterogenea di generazioni e di appartenenza dei partecipanti, che hanno aderito fin da subito spinti da una grande voglia di trovare similitudini e convergenze, in un atteggiamento di sincera attenzione verso l'altro.



Bologna, 28 novembre 2011

Seminario di approfondimento

**ESSERE GENITORI - SPAZI D'INCONTRO  
PER GENITORI CON FIGLI IN AFFIDO  
E IN COMUNITÀ<sup>2</sup>**

L'Assessorato promozione politiche sociali e di integrazione per l'immigrazione, il volontariato, l'associazionismo e il terzo settore della Regione Emilia-Romagna ha organizzato il seminario di approfondimento dal titolo *Essere genitori - spazi d'incontro per genitori con figli in affido e comunità*, come occasione di approfondimento culturale e di metodo tra tutti i professionisti e i rappresentanti del mondo associativo e del volontariato coinvolti in queste esperienze, con il fine di raccogliere e scambiare riflessioni, stimoli e contributi che amplino la gamma delle opportunità di relazione con la famiglia di origine.

La protezione di bambini e ragazzi e l'aiuto alle loro famiglie sono obiettivi perseguiti dalle normative nazionali e regionali vigenti e ben presenti nelle pratiche di lavoro quotidiane dei servizi.

Eppure, nelle situazioni più gravi che richiedono l'allontanamento del bambino o del ragazzo e il suo inserimento in una situazione protetta, appare molto difficile assicurare un sostegno ai genitori perché possano recuperare, a partire

<sup>2</sup> Sintesi a cura di Tiziana Mori, referente Pippi per la città di Bologna, in collaborazione con Monica Pedroni e Mariateresa Paladino, Regione Emilia-Romagna.

da quella situazione, sufficienti competenze e favorire il rientro del figlio in famiglia.

Recentemente, nel territorio regionale, hanno cominciato a prendere forma alcune esperienze che vanno nello specifico di questa direzione.

Durante l'incontro sono stati illustrati alcuni interventi innovativi realizzati in Emilia-Romagna e in particolare:

- *Andata e ritorno: l'esperienza del gruppo di auto mutuo aiuto delle famiglie di origine* del Comune di Modena (Sonia Corradini e Francesca Corradini);
- *Genitori nonostante... un'esperienza di sinergia tra pubblico e privato* del Centro bolognese di terapia della famiglia (Anna Castellucci, Mauro Favalaro e Giusi Parisi);
- *La musica delle famiglie di origine in movimento: note sul rigo* dell'Asp Sud Est di Fidenza (Stefania Miodini).

Si tratta in tutti e tre i casi di gruppi composti da genitori a cui sono stati allontanati i figli, e che si incontrano secondo la modalità dell'auto mutuo aiuto, con la presenza, nel ruolo di facilitatori, di operatori interni o esterni ai servizi di tutela minori. Le testimonianze hanno messo in evidenza il valore di queste sperimentazioni nel sostenere, anche in situazioni di grande fragilità, una reale possibilità di recuperare e rafforzare le competenze educative e di accudimento residue di questi genitori.

La giornata seminariale è stata occasione anche per presentare il progetto nazionale Pippi, che è stato descritto dalla referente territoriale del progetto per il Comune di Bologna, dottoressa Tiziana Mori.

La città di Bologna ha aderito al progetto coinvolgendo nella sperimentazione 5 quartieri (San Donato, San Vitale, Santo Stefano, Saragozza, Navile) e circa 35 operatori appartenenti a differenti servizi (Comune, Ausl e Asp) e al privato sociale.

Le 10 famiglie che sono state individuate hanno tutte aderito al progetto, tra queste vi sono famiglie nucleari e monogenitoriali, di origine italiana e straniera, con uno o più figli in età diversa compresa entro i 15 anni.

Il gruppo di lavoro può contare su una costante attività di tutoraggio svolta da due ricercatori appartenenti al Gruppo scientifico che si è formato all'interno del Dipartimen-

to di scienze dell'educazione dell'Università di Padova. Come previsto dal progetto per ogni famiglia è stato avviato un intervento di educativa domiciliare ed è stata costituita una équipe multiprofessionale all'interno della quale sono chiamati a partecipare stabilmente anche gli insegnanti, le famiglie stesse e i soggetti della rete informale a vario titolo coinvolti, al fine di condividere il più possibile gli obiettivi su cui strutturare l'aiuto. Sono state inoltre individuate famiglie "amiche" o volontari a supporto di ogni famiglia target. All'interno del programma è prevista l'attivazione di gruppi di genitori come parte integrante del percorso di presa in carico. Tali gruppi, che vertono sia sulla dimensione soggettiva esistenziale (il genitore in quanto adulto) che su quella educativa (il genitore in quanto genitore), pur non essendo molto diffusi nella pratica dei servizi, sono un dispositivo chiave di Pippi

La logica del lavoro di gruppo è quella del sostegno, tendendo a rafforzare le competenze parentali e le abilità relazionali grazie al confronto con l'esperienza di altri genitori. Nel contesto del gruppo si riconosce al genitore uno status di *intenditore esperto* del proprio figlio, si crea una sorta di riflessività sociale sui temi affrontati e il prendere parte agli incontri diviene così veramente occasione di formazione e tras-formazione.

La scelta degli operatori di Bologna è stata quella di costituire un gruppo di genitori, a cui partecipano esclusivamente le famiglie target, e di svolgere un gruppo parallelo con i figli. Le ragioni di questa scelta sono diverse:

- per facilitare i genitori che altrimenti avrebbero il problema di come gestire i figli;
- per creare un ponte tra l'esperienza dei genitori e quella dei figli;
- per ricondurre alla concretezza della relazione con i propri figli, attraverso momenti *ad hoc* di contatto tra i due gruppi, ciò che è stato "appreso" di sé e del proprio modo di essere genitore.

I gruppi, che si tengono in orari preserali presso il Centro delle famiglie di Bologna, sono condotti da operatori di diverse professionalità (assistenti sociali, educatori, psicologi), appartenenti ai vari enti del partenariato (Comune, Ausl, Asp e privato sociale) tutti coinvolti nel progetto Pippi.

**Venezia e Bologna, come numerose altre città aderenti al Programma Pippi, hanno maturato la consapevolezza della necessità di realizzare, a livello locale, iniziative orientate a dare risalto agli interventi attivati sui territori organizzando occasioni di riflessione sui temi "cardine" attorno ai quali si sviluppa il programma**

# ■ BUILDING A CHILD FRIENDLY EUROPE: TURNING A VISION INTO REALITY

## LA CONFERENZA SUI DIRITTI DEI BAMBINI IN EUROPA

Monaco  
20 e 21 novembre  
2011

Francesca Conti

Il programma del Consiglio d'Europa *Costruire l'Europa per e con i bambini* ha visto una tappa fondamentale del suo percorso svolgersi nel Principato di Monaco il 20 e 21 novembre 2011.

Lanciato nel 2006 sempre a Monaco il programma ha una finalità molto precisa: far rispettare i diritti dei bambini in tutta Europa. Trasformare quest'idea di partenza in realtà era lo scopo principale di quest'ultima Conferenza di Monaco intitolata appunto: *Building a child friendly Europe: turning a vision into reality*.

In primo luogo si sono valutati i progressi fatti a livello nazionale ed europeo grazie alla strategia triennale lanciata a Stoccolma nel 2008 e discussi gli elementi principali delle prossime linee strategiche nel campo dei diritti dei bambini per il triennio 2012-2015.

I cinque anni che hanno separato le due conferenze monegasche, infatti, sono stati dedicati allo sviluppo di nuove metodologie di lavoro, alla ricerca di nuove e sempre più numerose partnership e reti di collaborazione.

Il fulcro di questa strategia è stato e resta l'implementazione e il monitoraggio degli standard esistenti nell'ambito dei diritti dei

bambini, in particolare in merito a tre aspetti fondamentali: protezione dei dati dei bambini su Internet, empowerment dei bambini attraverso l'educazione e supporto ai genitori e alle famiglie.

La Conferenza di Monaco svoltasi nei prestigiosi spazi del Grimaldi Forum ha visto la presenza di circa 200 partecipanti tra cui rappresentanti di governi nazionali, regionali e locali, membri di organizzazioni internazionali, della società civile e di aziende private oltre a ricercatori ed esperti nel campo dei diritti dei bambini.

I lavori presieduti dal vicesegretario generale del Consiglio d'Europa Maud de Boer Buquichio e dalla principessa Carolina di Hannover in qualità di presidente dell'Association Mondiale des Amis de l'Enfance (Amade), fondata nel 1963 proprio a Montecarlo, si sono articolati in una prima giornata di assemblea plenaria durante la quale si sono avvicendati gli interventi degli esponenti di numerosi governi di Paesi membri del Consiglio d'Europa come Francia, Irlanda, Norvegia, Federazione Russa ed esponenti delle Nazioni Unite che hanno condiviso le rispettive esperienze nei settori della protezione dei bambini da tutte le forme di violenza, della promozione di una giustizia amica dei bambini, del rafforzamento del diritto di partecipazione dei bambini ai processi decisionali e dell'empowerment dei bambini in situazioni di particolare vulnerabilità e attraverso la partecipazione.

Il secondo giorno i partecipanti ai lavori si sono suddivisi in tre workshop dedicati ai tre obiettivi della conferenza, i workshop sono stati il cuore operativo della definizione delle nuove linee strategiche da sottoporre nei primi mesi del 2012 al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Il primo workshop intitolato *Rendere i bambini i padroni del gioco: protezione dei dati e lo spazio dei nuovi media* aveva come obiettivo principale quello di individuare misure per la protezione dei bambini in Rete, di sottolineare le abitudini dei bambini e i comportamenti positivi su Internet ma anche i pericoli ai quali sono esposti. A parlarne, tra gli altri, Anne-Sophie Bordry di Facebook Francia e Jean-Philippe Walter, presidente del Comitato consultivo della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei dati individuali.

Il secondo workshop dedicato a *L'empowerment dei bambini attraverso l'apprendimento: cittadinanza democratica e educazione ai diritti umani* prendeva avvio dagli obiettivi della Carta adottata dal Consiglio d'Europa nel 2010 su educazione alla cittadinanza democratica e ai diritti umani di fornire a tutti l'opportunità di un'educazione alla cittadinanza e ai diritti umani, di promuovere la governance democratica delle istituzioni educative, garantire ai professionisti nel campo dell'educazione e ai giovani una formazione adeguata sia nella teoria che nella pratica dell'educazione alla cittadinanza e ai diritti umani e, infine, di promuovere partnership e cooperazione su questi temi.

Partendo da questo background il primo obiettivo del workshop era quello di far conoscere i contenuti della Carta a esperti nel campo dei diritti dei bambini, professionisti nel campo dell'educazione e ai bambini stessi, il secondo obiettivo era esplorare le possibilità di far partecipare i bambini all'implementazione della Carta a scuola e a livello locale.

Quest'ultimo è stato decisamente il focus del workshop perchè proprio nella partecipazione dei bambini e dei ragazzi sta il cuore della cittadinanza e dell'educazione ai diritti umani e gli interventi hanno illustrato esempi di partecipazione come quello del network tedesco Dare (Democracy and Human Rights Education Network) presentato da Georg Pirker, o quello del di Calin Rus dell'Istituto interculturale di Timisoara che ha presentato un progetto dedicato alla crescita professionale di insegnanti ed educatori. Estremamente legato alla partecipazione dei ragazzi il progetto *Democracy at school* promosso dal Consiglio d'Europa e presentato da Olena Styslavska che grazie all'introduzione di principi di governance democratica della scuola, all'utilizzo di metodi interattivi basati sull'educazione tra pari e alla mediazione di esperti ha rafforzato la partecipazione dei bambini.

Durante questo workshop è stata illustrata l'unica esperienza italiana presente alla Conferenza di Monaco, quella dell'Istituto degli Innocenti di Firenze con i progetti di educazione ai media e alla cittadinanza *Trool* (Tutti i ragazzi ora on line) e *Ripplemarks* (Onde giovani di informazione).

I due progetti partono dall'idea che il web utilizzato in maniera positiva possa essere una

cassa di risonanza per la voce dei ragazzi, per i quali partecipare significa non solo essere ascoltati ma anche accedere alle informazioni e vedere le proprie opinioni contare per le istituzioni e per i media.

Non solo, i nuovi media, se usati con consapevolezza e responsabilità, offrono ai ragazzi una grande opportunità di vedere crescere il proprio ruolo di cittadini attivi e la propria partecipazione alla vita sociale e politica del proprio Paese grazie anche alla riduzione della distanza tra produttori e fruitori di informazioni offerta dal web.

Il progetto *Trool*, insegnando ai bambini dai 6 ai 12 anni a utilizzare il web in tutta sicurezza e trasformandoli da utenti passivi della Rete a creatori di contenuti di qualità, oltre a fornire competenze critiche, migliorare le capacità di narrazione e utilizzare competenze extrascolastiche per migliorare l'apprendimento, fornisce contenuti pensati per migliorare la partecipazione dei bambini alla vita sociale.

Dalla cittadinanza digitale alla cittadinanza tout court il passo è breve: i ragazzi imparano le regole del vivere comune in Rete e coltivano l'essere cittadini grazie ai laboratori sulla Costituzione italiana e sulla scoperta del proprio territorio.

Mentre *Ripplemarks*, oltre a formare i ragazzi all'utilizzo delle tecnologie digitali, li incoraggia a raccontare il proprio punto di vista e le proprie idee sui temi che li riguardano più da vicino e il web con il proprio potenziale di diffusione e scambio può diventare una risorsa per formare la loro coscienza e consapevolezza di cittadini.

Infine il terzo workshop *I diritti dei bambini cominciano a casa: famiglie forti per bambini forti* ha preparato il terreno alle future strategie del Consiglio d'Europa in questo campo mappando le situazioni in cui i genitori rafforzano i figli, scambiando esperienze e buone pratiche e creando nuove reti e partnership.

Hanno partecipato ai lavori numerosi esponenti di associazioni di genitori e famiglie, psicologi e docenti universitari.

Non meno importante la presenza di bambini e ragazzi alla conferenza con il loro carico di esperienze e di entusiasmo, tanto che il primo intervento dopo la cerimonia d'apertura è stato proprio di Kristinn Johannesson, in qualità di rappresentante di un importante progetto

**Durante la Conferenza di Monaco si sono valutati i progressi fatti a livello nazionale ed europeo grazie alla strategia triennale lanciata a Stoccolma nel 2008 e discussi gli elementi principali delle prossime linee strategiche nel campo dei diritti dei bambini per il triennio 2012-2015**

di partecipazione giovanile svoltosi in Islanda, il *Young people's constitution project*, mentre i ragazzi di diverse scuole monegasche hanno seguito i lavori e presentato le loro esperienze. Oltre alla partecipazione diretta all'evento molti bambini hanno preso parte alla preparazione della conferenza con progetti mirati.

I lavori sono stati chiusi da Maud de Boer Buquicchio che ha ricordato i grandi passi avanti fatti nel campo dei diritti dei bambini soprattutto nel contrastare la violenza e nel promuovere giustizia, servizi sociali e sanitari più vicini ai più piccoli. Questi miglioramenti hanno avuto luogo grazie ad azioni concrete dei governi, delle istituzioni e della società civile e grazie alla cooperazione, tuttavia Maud de Boer Buquicchio ha sottolineato anche la necessità di rafforzare le linee strategiche del Consiglio d'Europa per i prossimi quattro anni.

Il vicesegretario ha inoltre ricordato a tutti la grande attenzione che il Consiglio d'Europa riserva ai bambini e ribadito la necessità di rafforzare il loro ruolo e le capacità delle istituzioni di ascoltarli e di informarli, indicando nelle *best practices* individuate durante la conferenza e nello scambio e condivisione di esperienze e saperi un punto di partenza importante per le strategie in avvio all'inizio del 2012.



## ■ SOTTODICIOTTO FILMFESTIVAL 2011: CONOSCERE, STUDIARE E RACCONTARE LE STORIE DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Torino  
11-15 dicembre  
2011

Fabrizio Colamartino e Marco Dalla Gassa

### 1. Da questa parte del mare.

#### Voci e immagini dei giovani migranti

La frangia più indifesa di quel flusso migratorio che vede sempre più giovani giungere sulle nostre coste in cerca di libertà e benessere è stata protagonista del programma speciale del Sottodiciotto Filmfestival *Da questa parte del mare - Voci e immagini dei giovani migranti*. L'idea di una rassegna cinematografica dedicata alle migrazioni che focalizzasse l'attenzione sui protagonisti più giovani di questo fenomeno globale è nata dall'esigenza di tradurre per un pubblico non specialistico e soprattutto giovane un termine burocratico come "minori stranieri non accompagnati", e insieme per sgomberare il campo da pregiudizi e stereotipi e per ridare ai minori migranti un'identità che troppo spesso è loro negata. Nel corso della rassegna, organizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con l'Oim - Organizzazione internazionale per le migrazioni, sono stati programmati film molto diversi: da *Desert flower* (GB/D/Austria, 2009) di Sherry Horman, la cui protagonista riesce a riscattarsi da un destino mi-

serabile contando sulla propria forza d'animo e sull'innata capacità di comunicare con gli altri, a *Zozo* (Svezia/GB/Danimarca, 2005) di Josef Fares, il cui giovane eroe reagisce alle discriminazioni che deve affrontare nel Paese che lo ha accolto, al piccolo protagonista di *Coup d'éclat* di José Alcalá (Francia, 2011), simbolo di speranza anche per coloro che non sono immigrati, l'immagine dei giovani stranieri proposta dai film in rassegna è stata tutt'altro che passiva o rassegnata. La ricerca di un'identità, premessa necessaria per una buona integrazione, è emersa con forza dai documentari *Li Ké Terra* di Nuno Baptista, João Miller Guerra, Filipa Reis (Portogallo, 2010), nel quale due giovani capoverdiani si interrogano sul proprio statuto giuridico non riconosciuto dal governo portoghese; *Strangers no more* di Karen Goodman e Kirk Simon (Usa, 2010), in cui i bambini contribuiscono in prima persona a dar vita a un'esperienza scolastica fuori dall'ordinario; *Breve film d'amore e libertà* di Costanza Quatriglio (Italia, 2010), il cui giovane protagonista cerca di ricucire i propri rapporti con la famiglia lasciata anni addietro in Afghanistan; *Los invisibles* di Gael Garcia Bernal e Marc Silver (Messico, 2010), con i volti degli immigrati clandestini che mostrano non già rassegnazione ma strenua fiducia in un futuro migliore. Visioni che hanno confermato come, in definitiva, i giovani migranti siano non solo un serbatoio di energie nuove e vive per il progresso materiale della nostra società ma anche e soprattutto uno specchio della nostra civiltà.

Contestualmente al programma speciale, nell'intento di articolare una proposta di visioni a 360° sui fenomeni migratori, Centro nazionale e Sottodiciotto Filmfestival hanno dedicato un omaggio al cinema di Andrea Segre, giovane cineasta da sempre attento alle dinamiche migratorie. Oltre ai due documentari *A sud di Lampedusa* (Italia, 2006) e *Il sangue verde* (Italia, 2010) sulle rotte dei migranti attraverso l'Africa e il Mediterraneo fino all'arrivo in un'Italia incapace di accogliere e integrare, l'omaggio ha compreso anche *Io sono Li* (Italia, 2011), recente e acclamato esordio nella fiction del regista che ha per protagonista una giovane madre cinese immigrata nel nostro Paese in attesa di potersi ricongiungere con il figlioletto rimasto in patria.

## 2. Che ci faccio qui? Accogliere, tutelare, integrare i minori migranti

Sempre all'interno del programma *Da questa parte del mare*, si è tenuto il 15 dicembre 2011, presso la sala Lauree della Facoltà di Scienze politiche, il convegno *Che ci faccio qui? Accogliere, tutelare, integrare i minori migranti*, organizzato da Oim in collaborazione con la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino, dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dal Sottodiciotto Filmfestival - Torino Schermi Giovani. Realizzato all'interno delle celebrazioni per il sessantennale dell'Oim e concepito come momento di formazione e approfondimento, il convegno ha visto la partecipazione di un nutrito e autorevole gruppo di esperti, a dare voce alle istituzioni nazionali e internazionali preposte alla tutela dei minori stranieri non accompagnati, alle associazioni del terzo settore, a chi si occupa di studiare, dal punto di vista scientifico, il fenomeno.

Dopo l'introduzione del moderatore del dibattito, il professor Franco Prina, i saluti del preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino Fabio Armao e quelli di Aldo Garbarini, Direttore della Divisione dei servizi educativi di Torino, l'intervento di Stefano Taliani (Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo) ha messo in evidenza l'importanza delle iniziative che informano i cittadini, soprattutto quelli più giovani, sul ruolo positivo delle migrazioni nell'epoca della globalizzazione. Taliani ha poi illustrato brevemente le linee guida del piano d'azione della Cooperazione italiana allo sviluppo per i minori stranieri non accompagnati articolate attraverso il finanziamento dei programmi di istruzione di qualità, il contrasto alla tratta dei minori, il rafforzamento dei sistemi di giustizia locale (soprattutto favorendo misure alternative al carcere), il contrasto dell'esclusione sociale e della marginalizzazione socioculturale, la promozione della partecipazione dei minori all'elaborazione dei programmi, l'intervento a favore dei minori in aree di crisi. José Angel Oropeza, direttore dell'Oim, ha preso spunto dagli eventi riconducibili alla cosiddetta primavera araba per tracciare un quadro delle migrazioni in questo quadrante del mondo, sottolineando come l'immagine

**Le visioni proposte al Sottodiciotto Filmfestival 2011 hanno confermato che i giovani migranti non rappresentano solo un serbatoio di energie per il progresso materiale della nostra società ma anche uno specchio della nostra civiltà**

emergenziale dei flussi migratori data dai media risulti falsata e facilmente demistificabile, confrontando, ad esempio, le cifre relative ai migranti che sono giunti in Italia dalla Libia e quelle, decisamente superiori, di coloro che hanno varcato il confine con la Tunisia. Ancora in quest'ottica Oropeza ha sottolineato come l'immagine dei migranti che risiedono in Italia da molti anni, contribuendo in maniera tangibile non solo al benessere delle proprie famiglie ma anche all'economia del Paese che li ospita, sia profondamente deformata da stereotipi e pregiudizi.

L'ultimo saluto istituzionale è stato quello di Giuseppe Maurizio Silveri, che ha illustrato le caratteristiche e le funzioni del Comitato minori stranieri, di cui è presidente, tracciando poi un quadro complessivo della situazione dei minori non accompagnati sul territorio italiano, di quali siano gli strumenti per gestirne la permanenza e l'eventuale rimpatrio assistito, delle procedure e dei requisiti per ottenere il permesso di soggiorno.

Originale e necessario, tanto più all'interno di un convegno nato all'ombra di un festival cinematografico, l'intervento della regista Costanza Quatrighio, autrice di due documentari sulla questione dei minori stranieri non accompagnati. Quatrighio ha ricordato la gestazione de *Il mondo addosso*, nato dalla necessità di comprendere in che modo la legge

italiana costringesse nella clandestinità i giovani migranti una volta compiuta la maggiore età. Quel film si concludeva con uno dei protagonisti, l'afgano, Mohammed Jan, lui stesso ex minore straniero non accompagnato, educatore di strada presso una delle associazioni romane che si occupano di minori migranti, che si augurava di poter ritrovare la propria famiglia. Cinque anni dopo, Mohammed Jan è il protagonista di *Breve film d'amore e libertà*, nel quale si racconta il percorso di riavvicinamento alla madre, rintracciata telefonicamente a Kabul. Il cortometraggio è parte di un faticoso percorso di elaborazione del sé che ha trasformato Mohammed Jan oltre che nel protagonista anche nell'autore (insieme alla regista) di una struggente autonarrazione capace in pochi minuti di rivelare tutta la sofferenza che c'è dietro ogni migrazione. Costanza Quatrighio ha ribadito come, in simili casi, il regista debba assumere semplicemente il ruolo di ascoltatore neutrale della realtà, nell'ottica di un cinema da fare *con* i protagonisti, capace di dare voce e corpo a storie personali che abbiano valore emblematico, un'ulteriore strumento di informazione ma anche di formazione per protagonisti, registi e spettatori.

Nell'ottica multidisciplinare data al convegno, l'intervento di Francesco Vacchiano, ricercatore presso l'Università di Lisbona, ha messo in evidenza l'importanza dei singoli casi di minori stranieri (con storie, percorsi, vissuti profondamente diversi) incontrati nel corso della sua pratica sul campo. Singole storie che interrogano lo studioso non soltanto sulle dimensioni e sulle caratteristiche di un fenomeno vasto e complesso, ma anche sulla soggettività minorile e sul ruolo dell'infanzia nei Paesi di origine, ovviamente molto diversi dal nostro. Vacchiano ha invitato il pubblico del convegno a compiere un deciso cambio di prospettiva, sostituendo all'equazione migrante = povero quella di migrante = giovane. I migranti di oggi sono infatti soggetti che condividono aspettative analoghe a quelle dei giovani europei: il desiderio di cambiamento – e dunque la spinta alla migrazione – va nella direzione di un miglioramento del proprio status economico. I modelli egemoni di benessere, legati prevalentemente al consumo, s'inscrivono all'interno di un orizzonte simbolico molto concreto, stimolo per un

IL GUAIO DELLA GRAN  
FAMIGLIA UMANA  
È CHE TUTTI VO-  
GLIONO ESSERE  
IL PADRE



riscatto sociale che può avvenire solo attraverso la migrazione, vista l'immobilità sociale nei Paesi di provenienza. Da ciò deriva, sul piano psicoantropologico, una spirale di delegittimazione sociale delle famiglie d'origine, soprattutto delle figure paterne, alle quali i figli migranti si sostituiscono, facendosi carico di una responsabilizzazione precoce. A fronte delle buone pratiche di accoglienza presenti in Europa, anche Vacchiano ha denunciato una commistione problematica a livello politico e legislativo tra la condizione di minore e quella di migrante irregolare: molte delle pratiche messe in atto nei confronti dei minori sono informate dalla questione del controllo delle frontiere e dalla disincentivazione della migrazione (attraverso analisi biometriche sempre più invasive, rimpatri forzati a fronte dell'impossibilità da parte delle famiglie di ricaccogliarli) che non tengono conto del diritto differenziale alla protezione di cui devono godere i minori stranieri non accompagnati.

Nel corso del suo intervento, incentrato sulle problematiche che derivano dalla normativa (o dalla sua assenza) sui minori stranieri non accompagnati, Elena Rozzi (Associazione studi giuridici sull'immigrazione) ha focalizzato l'attenzione su due momenti delicati del percorso di un minore non accompagnato in Italia: l'identificazione in quanto minore e il passaggio alla maggiore età. Ciò che emerge dall'analisi è l'assenza di norme chiare e un'estrema variabilità delle prassi (molto diverse da città a città e da istituzione a istituzione) nello stabilire se ci si trovi di fronte a un minore. Rozzi ha tenuto a sottolineare come, pur a fronte di un'assenza di procedure attendibili per stabilire l'età del soggetto, dei costi alti delle analisi biometriche incrociate e dei tempi lunghi di cui i consolati hanno bisogno per ottenere informazioni attendibili dai Paesi d'origine, sia necessario garantire dei requisiti minimi di tutela, almeno quelli stabiliti dalla circolare del 2007 del Ministero degli interni sull'argomento. Per quanto riguarda il passaggio alla maggiore età, le molteplici modifiche in senso più o meno restrittivo ai criteri per l'ottenimento di un permesso di soggiorno hanno spinto spesso gli stranieri neomaggiorenni in una condizione di incertezza il cui unico sbocco spesso è stato quello della scelta della clandestinità e un'uscita dal sistema di

accoglienza e di integrazione. Inoltre, la valutazione delle condizioni non ostative a ottenere il permesso di soggiorno in carico al Comitato minori stranieri spesso giunge tardiva a causa dell'enorme carico di lavoro di questo organismo. L'auspicio è che i criteri non siano troppo rigidi e che la valutazione avvenga caso per caso, considerando non soltanto la storia del minore ma anche le prospettive evolutive e di integrazione dello stesso. In entrambi i momenti analizzati risulta infatti evidente una tensione continua tra gli obiettivi di controllo dell'immigrazione e quelli di tutela del minore: l'orientamento restrittivo dei provvedimenti verso l'immigrazione, volto a rendere meno appetibile e vantaggioso l'ingresso nel nostro Paese durante la minore età, in realtà ha contribuito ad aumentare il numero di minori che restano fuori da qualsiasi progetto di accoglienza, protezione e integrazione, spingendoli all'interno di circuiti di sfruttamento ed emarginazione.

Riallacciandosi all'intervento precedente, in apertura della sua relazione Luigi Fadiga ha sottolineato come la normativa introdotta dalla legge Bossi-Fini, che poneva come condizione per ottenere il permesso di soggiorno l'arrivo in Italia non oltre il quindicesimo anno di età, ha causato, paradossalmente, un afflusso di migranti giovanissimi, spinti dalle famiglie che ambivano a far ottenere tale autorizzazione, a emigrare precocemente. Pressoché ignorata fino al 1998, quella dei minori stranieri non accompagnati resta tuttora una questione confusa sotto molteplici aspetti, primo fra tutti la necessità di creare un legale rappresentante per un minore giunto in Italia da solo. La legislazione italiana, al contrario, sembra essersi preoccupata di regolamentare la condizione di coloro che hanno un punto di riferimento in parenti o amici della famiglia già residenti in Italia e, anziché disciplinare la questione del rappresentante legale sotto il profilo della tutela, il legislatore ha preferito usare la legge sull'adozione e sull'affido, dunque sullo stato d'abbandono (stato che, tuttavia, non corrisponde alla realtà della stragrande maggioranza dei minori stranieri non accompagnati). Ulteriori problemi sono poi sorti al momento dell'entrata nell'Unione Europea di Paesi come Romania e Bulgaria, un appuntamento rispetto al quale il legislatore s'è fatto cogliere

**Il convegno *Che ci faccio qui? Accogliere, tutelare, integrare i minori migranti* ha visto la partecipazione di un nutrito e autorevole gruppo di esperti e ha dato voce alle istituzioni nazionali e internazionali proposte alla tutela dei minori stranieri non accompagnati, alle associazioni del terzo settore, a chi studia il fenomeno dal punto di vista scientifico**

impreparato, nonché con l'ingresso in Italia di un numero significativo di minorenni a scopo assistenziale-terapeutico, provenienti da zone dell'Europa dell'Est (Ucraina e Bielorussia *in primis*) giunti nel nostro Paese nell'ambito di programmi solidaristici di soggiorno temporaneo, spesso con la prospettiva dell'adozione. Il legislatore ha affiancato a questo fenomeno quello ben diverso dei minorenni soli e clandestini, definendo questi ultimi «minori stranieri non accompagnati» e i primi «minori temporaneamente accolti». In definitiva, il problema dei minori soli e clandestini non è mai stato affrontato nella sua complessità sociale e giuridica, vista la frammentazione delle competenze tra diverse istituzioni ed enti, ma soprattutto a causa dell'incapacità da parte della politica di porvi un rimedio.

L'intervento di Emanuela Benini sui principi guida della Cooperazione italiana allo sviluppo è partito dal caso del Marocco in quanto esempio di costruzione di realtà capaci di prevenire l'emigrazione dei giovani attraverso progetti come il *Salem* dell'Oim, per estendersi poi a una molteplicità di aree di intervento nelle quali si è operato attraverso strumenti e mezzi molto diversi tra loro quali anche il cinema, il teatro, la musica, ma, soprattutto, l'azione sociale e il radicamento sul territorio. Lo sforzo della Cooperazione, oltre che concentrato in azioni concrete per prevenire e arginare l'emigrazione clandestina, è volto allo studio dei percorsi familiari e sociali che portano alla migrazione, al fine di consentire

A VOI NON CAPITA  
MAI DI SENTIRVI UN PO  
INDEFINITI ?

ai giovani migranti di intravedere un futuro in patria. Le strategie future di intervento, ha ribadito Benini, saranno incentrate sul favorire il ruolo di protagonista del minore che, non più vittima o elemento passivo, diviene agente di sviluppo, il tutto ovviamente attraverso un'azione di partenariato e di profonda collaborazione tra gli enti e le associazioni che operano in questo settore.

Sulla scia dell'intervento di Emanuela Benini, Teresa Albano ha illustrato al pubblico del convegno le strategie alla base del progetto *Salem*, incentrato sul coinvolgimento di un territorio specifico, la cittadina di Khourigba, dalla quale partono vere e proprie catene migratorie legate in particolare alla città di Torino. Finanziato dalla Cooperazione allo sviluppo (che lo ha indicato come migliore pratica per il 2011) il *Salem* è un progetto di prevenzione della migrazione dei minori che, tuttavia, si differenzia dalle campagne di informazione e sensibilizzazione adottate in passato. L'azione del progetto si è infatti rivolta principalmente a facilitare l'accesso dei ragazzi ai propri diritti sociali: incontrare i propri pari in luoghi protetti, disporre di spazi per l'aggregazione, fare animazione sociale. Il tutto per permettere loro di entrare in relazione con un mondo adulto non giudicante e aperto alla conoscenza, capace di dialogare sulle reali prospettive della migrazione. Varie le équipes che hanno operato all'interno del progetto: animazione, integrazione scolastica, integrazione professionale, sostegno psicosociale, in vista di una presa in carico multidimensionale dei minori. Si tratta, in definitiva, di un'iniziativa che permette di comprendere come sia più vantaggioso prevenire le migrazioni operando in loco, creando spazi di espressione, di ricreazione e di partecipazione. Ad affiancare queste attività, quella di formazione al lavoro sociale, al fine di sganciare i diritti sociali dalla semplice beneficenza creando una cultura consapevole dei diritti realmente accessibili. Se, in definitiva, la spinta che muove alla migrazione non è solo quella economica, ma il miglioramento della propria posizione sociale, è necessario rafforzare la soggettività dei minori all'interno della comunità, permettere loro di percepirsi all'interno della propria comunità in quanto agenti culturali, soggetti partecipativi e democratici.

# RASSEGNA NORMATIVA

marzo - dicembre 2011



a cura di Tessa Onida

## NORMATIVA INTERNAZIONALE

### Onu

Monitoraggio dei Rapporti nazionali  
[art. 44]

Committee on the Rights of the Child,  
CRC/C/ITA/CO/3-4, adopted on 6 October 2011,  
Concluding observations (Italy) on  
Consideration of reports submitted by States  
parties under article 44 of the Convention

Il 6 ottobre 2011 il Comitato ha pubblicato, in seguito all'audizione della delegazione italiana avvenuta il 20 settembre 2011 a Ginevra presso la sede del Comitato, le Osservazioni conclusive (*Concluding observations*) sul Terzo-quarto rapporto periodico dell'Italia sullo stato di attuazione, nel nostro Paese, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e dei relativi Protocolli opzionali. Si rimanda alle p. 25-28 per il commento al documento, riprodotto integralmente alle p. 29-47.

Misure speciali di protezione  
[artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40]

Human Rights Council, Annual report  
of the Special representative of the Secretary-  
general for children and armed conflict,  
adopted on 21 July 2011, n. A/HRC/18/38,  
Promotion and protection of all human rights,

LA RASSEGNA NORMATIVA SEGNALE alcune delle principali novità giuridiche che riguardano i minori di 18 anni e il contesto sociale in cui essi crescono. I commenti sono suddivisi per aree tematiche, individuate in base ai raggruppamenti degli articoli della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo (di seguito Crc) e suoi Protocolli così come proposti dal Comitato Onu, e sono strutturati in maniera tale da mettere in evidenza le principali novità normative che, di volta in volta, si presentano nell'ambito del diritto minorile ai vari livelli: internazionale, nazionale e regionale.

I criteri sulla cui base viene deciso quali novità giuridiche commentare sono essenzialmente due, tra di loro complementari: il valore della norma sotto il profilo della gerarchia delle fonti e l'impatto sociale che essa è destinata a produrre. Per tali motivi sono analizzati anche quegli atti, come le circolari ministeriali, che a volte sono particolarmente idonei a descrivere gli orientamenti adottati dai vari enti, anche se non sono vere fonti giuridiche valevoli *erga omnes*. Gli stessi criteri guidano la selezione a livello internazionale, con riguardo sia al fatto che la normativa sia vincolante per gli Stati ai quali è diretta, sia al tema trattato anche se in atti che per loro natura non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati.

Le norme qui commentate sono reperibili nel Catalogo giuridico del portale minori.it, all'indirizzo [opac.minori.it/EOSWEB/OPAC](http://opac.minori.it/EOSWEB/OPAC)



civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development

Radhika Coomaraswamy in qualità di Rappresentante speciale del Segretario generale per i bambini e i conflitti armati ha presentato, durante la prima giornata di dibattiti della diciottesima sessione del Consiglio per i diritti umani, il suo Rapporto annuale relativo al periodo che va dal maggio 2010 al maggio 2011.

Nel Rapporto la Rappresentante speciale ha messo in evidenza che anche oggi, spesso, i bambini continuano a essere vittime dei conflitti armati e i loro diritti a essere sistematicamente violati. Anzi, che la situazione è, per certi aspetti, ancora più grave che in passato perché durante i conflitti sono sempre più frequenti gli attacchi alle scuole e agli ospedali, e che ciò comporta per i bambini che si trovano in Paesi interessati da conflitti armati una sempre maggiore difficoltà di accedere all'istruzione e alle cure sanitarie. La Rappresentante speciale ha anche discusso circa la complessa questione della responsabilità dei bambini coinvolti nei conflitti armati, del loro accesso alla giustizia e, soprattutto, del modo in cui il sistema attuale consente al bambino testimone e vittima di testimoniare contro gli autori. Infine, la Rappresentante speciale ha espresso apprezzamento per l'aumento delle ratifiche al Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti dell'infanzia che riguarda il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, ma allo stesso tempo ha ricordato le sfide che ancora rimangono da affrontare, quali ad esempio, il limitato sviluppo, in alcuni Stati, dei piani d'azione finalizzati al rilascio di bambini e la perdurante impunità dei responsabili.

Agli Stati, la Rappresentante speciale ha raccomandato di ratificare al più presto il Protocollo e di adottare una legislazione che proibisca esplicitamente e criminalizzi il reclutamento dei bambini nelle forze armate o in altri gruppi armati; di esercitare la giurisdizione extraterritoriale al fine di rafforzare la protezione internazionale dei bambini contro il loro reclutamento; di stabilire meccanismi che possano identificare i bambini, anche tra i richiedenti asilo e i rifugiati, che sono stati o possono essere stati reclutati e impiegati nei conflitti armati; di proibire l'esportazione di armi verso Paesi che reclutano i bambini nei

conflitti armati; di garantire una vera partecipazione dei bambini nei processi di giustizia quando vengono commesse gravi violazioni nei confronti dei loro diritti durante i conflitti armati; di considerare i bambini che commettono crimini internazionali vittime di quei reati perché una volta arruolati nelle forze armate o in altri gruppi armati sono costretti a commettere reati.

## Consiglio d'Europa

### Principi generali

[artt. 2, 3, 6 e 12]

Parliamentary Assembly, Resolution 1829 (2011), Prenatal sex selection, adopted on 3 October 2011

La preferenza per un figlio maschio e la discriminazione per il genere femminile sono un fenomeno talmente diffuso nel mondo che milioni di donne, a volte spontaneamente e altre su pressioni dei familiari, decidono di non continuare la gravidanza quando aspettano figlie femmine perché considerate essenzialmente un peso e, in prospettiva, non idonee a perpetuare il lignaggio della famiglia. Per questo l'Assemblea parlamentare, nel prendere in esame il grave problema della selezione prenatale e nel condannare questa pratica, spiega che si tratta di un fenomeno che affonda le sue radici in una vera e propria cultura della disuguaglianza di genere (che peraltro rafforza un clima di violenza contro le donne, in contrasto con i valori difesi dal Consiglio d'Europa) e chiarisce che tale selezione è un fatto sentito soprattutto in alcuni Paesi asiatici – dove da decenni viene praticato l'aborto selettivo e l'uccisione di neonati di sesso femminile – ma anche che, purtroppo, non si tratta di un fenomeno limitato esclusivamente a questi Paesi e che ha raggiunto proporzioni preoccupanti anche in Albania, Armenia e Azerbaigian dove le nascite dei bambini maschi superano quelle delle bambine da 112 a 100 e in Georgia dove il rapporto tra i sessi alla nascita è di 111 maschi per 100 femmine. A questo proposito

l'Assemblea parlamentare chiede che, entro il 2015, gli Stati riferiscano la situazione del proprio territorio e invita le autorità albanesi, armene, dell'Azerbaijan e della Georgia a intensificare i loro sforzi per elevare lo status delle donne nella società e garantire l'effettiva applicazione delle leggi e delle politiche in materia di parità di genere e di non discriminazione. Si invitano altresì gli Stati membri a monitorare il rapporto tra i sessi alla nascita; a incoraggiare gli organismi nazionali a elaborare linee guida per il personale medico per scoraggiare la selezione prenatale del sesso, a parte quando si persegua lo scopo di prevenire gravi malattie genetiche, e che si diffonda la conoscenza delle gravissime conseguenze sociali collegate a questo fenomeno come, per esempio, la maggiore difficoltà per gli uomini di riuscire a trovare una moglie e di creare un nuovo nucleo familiare.

#### Ambiente familiare e assistenza alternativa

[artt. 5, 9-11, 18.1 e 2; 19-21, 25, 27.4 e 39]

Committee of Ministers, Convention CM(2011)49, on preventing and combating violence against women and domestic violence, adopted on 7 April 2011

L'approvazione della Convenzione n. 49/2011 del Consiglio d'Europa da parte del Comitato dei ministri (trattato aperto alla firma degli Stati membri, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione Europea e all'adesione degli altri Stati non membri) rappresenta un passaggio fondamentale nella prevenzione e nel contrasto a ogni tipo di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica. Infatti, se il riconoscimento della violenza contro le donne come una delle forme più gravi di violazione dei diritti umani era stato fatto, in più occasioni, anche da parte dalle Nazioni Unite, solo con la Convenzione in commento si sceglie di dotarsi di uno strumento giuridicamente vincolante per proteggere le donne da qualsiasi forma di violenza (anche se, per entrare in vigore, la Convenzione dovrà essere prima ratificata da almeno 10 Stati di cui 8 dovranno essere Stati membri del Consiglio d'Europa).

Fino a un recente passato, nella maggior parte degli Stati, gli ordinamenti giuridici contemplavano solo alcuni tipi di violenza alle donne (per esempio quella sessuale era punita solo se era perpetrata da un estraneo), mentre ogni forma di abuso psicologico, economico, fisico – comprese le varie forme di comportamenti coercitivi finalizzati a controllare emotivamente una persona facente parte del nucleo familiare – venivano considerati da punire solo se assumevano forme particolarmente gravi e, per lo più, valutati come fatti privati. Ciò, dimenticandosi anche degli effetti che tali comportamenti possono causare sui bambini costretti a essere impotenti spettatori di violenze compiute nei confronti delle loro madri.

Certamente, anche in passato, il Consiglio d'Europa si era mostrato sensibile al problema della violenza perpetrata contro le donne e, infatti, vi sono numerose risoluzioni e raccomandazioni su questo tema che sono servite a definire i contorni del reato, a sollecitare gli Stati membri affinché ne prevenissero le manifestazioni, proteggano e supportino le vittime e agiscano in via giudiziaria nei confronti dei colpevoli. Tuttavia, con questa Convenzione il Consiglio d'Europa cerca di fare un ulteriore passo affrontando il problema attraverso la costruzione di una politica comune europea che sfrutti le esperienze di tutti i Paesi per cercare soluzioni a una mancanza diffusa nella legislazione di numerosi Paesi: la disparità dei diritti tra uomo e donna che è la vera causa "a monte" di tante violenze subite dalle donne, le ragazze e le bambine.

Lo scopo dichiarato dalla Convenzione è quello di prevenire e di contrastare ogni forma di discriminazione, di disuguaglianza e di violazione dei diritti fondamentali di tutti, donne e bambine ma anche uomini, contrastando la violenza intra o extra familiare, fornendo sostegno alle vittime e perseguendo gli autori attraverso una strategia condivisa e coordinata a livello nazionale e internazionale. Ciò anche sviluppando una forte rete dei servizi per le vittime di questi reati con servizi specifici rivolti a loro e pensati non in un'ottica di sola assistenza.

Nello specifico, la Convenzione individua fra le diverse tipologie di violenze sopra dette – destinate a diventare reati – la violenza manifestata attraverso il matrimonio forzato,

le mutilazioni genitali femminili, lo stalking, le molestie sessuali, il matrimonio e l'aborto forzati, le sterilizzazioni forzate o di costume la cui brutalità passa inosservata perché considerata normale in alcuni Stati, senza contare il riferimento alle donne omosessuali, bisessuali o transessuali, che copre anche il campo dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

Il Consiglio d'Europa si sofferma anche sul generale livello della legislazione nazionale dei singoli Stati membri circa questo tema che, anche se esistente, è spesso poco rispondente ai cambiamenti sociali e finisce per escludere dal suo ambito operativo proprio i gruppi di donne più vulnerabili, come le donne richiedenti asilo o quelle separate. Per questo la Convenzione prevede che degli esperti tengano monitorata la situazione e l'effettiva applicazione a livello nazionale. Si prevede inoltre l'istituzione di apposite linee telefoniche per la segnalazione degli abusi e di luoghi di rifugio e protezione per le vittime nei quali siano assicurati servizi medici, legali e di consulenza affinché siano superate le carenze dei singoli sistemi legali nazionali come il difficile accesso alla giustizia da parte delle vittime, la mancanza di interlocutori e di aree protette a seguito della denuncia.

A questo proposito, credo che valga la pena ricordare il quadro legislativo italiano: il legislatore si è occupato di questo fenomeno già con la legge 149/2001 la quale, modificando gli artt. 330 e 333 del codice civile, aveva previsto la possibilità di allontanare dalla casa familiare non soltanto il genitore che commetteva abusi ma anche il suo convivente. Tuttavia è soprattutto con la legge 154/2001 (recante le misure contro la violenza nelle relazioni familiari), la legge 38/2009 (sulle misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) e la legge 7/2006 (sul divieto di pratiche di mutilazione genitale femminile) che è stato integrato il codice penale e sono state introdotte nuove e più specifiche fattispecie criminose. Adesso il nostro codice penale contempla un impianto normativo che può così essere riassunto: art. 570 - Violazione degli obblighi di assistenza familiare; art. 571 - Abuso dei mezzi di correzione o di disciplina; art. 572 - Maltratta-

menti in famiglia o verso fanciulli; art. 581 - Percosse; art. 582 - Lesione personale; art. 583 *bis* - Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili; art. 605 - Sequestro di persona; art. 609 *bis* - Violenza sessuale; art. 609 *octies* - Violenza sessuale di gruppo; art. 610 - Violenza privata; art. 612 - Minaccia; art. 612 *bis* - Atti persecutori (stalking). Anche a livello regionale il problema della violenza alle donne è stato sentito e così le Regioni hanno adottato norme finalizzate all'istituzione e all'attivazione di centri di accoglienza per donne maltrattate, definendo e analizzando la violenza domestica nelle sue molteplici sfaccettature; il tutto attraverso un percorso partecipato nel rispetto delle competenze dei diversi livelli di governo.

Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2011)12, on children's rights and social services friendly to children and families, adopted on 16 November 2011

La Raccomandazione adottata il 16 novembre affronta il tema importante del miglioramento dei diritti dei bambini a ottenere servizi sociali destinati a loro e alle loro famiglie che li aiutino a realizzare il rispetto e la protezione di ogni loro diritto. Il Comitato dei ministri esorta i governi degli Stati membri a considerare le linee guida, facenti parte della Raccomandazione, come uno strumento prezioso per individuare le lacune esistenti nelle legislazioni degli Stati in materia di servizi sociali destinati ai bambini e alle loro famiglie e, nell'ottica di procedere a una riforma su questo tema, definisce alcuni termini fondamentali<sup>1</sup> e le finalità da perseguire per tutelare i diritti dei bambini nella pianificazione ed erogazione dei servizi sociali, ponendo particolare attenzione alla valutazione delle esigenze individuali dei bambini (considerando anche l'età, il livello di maturità e le capacità) e valutando i principi fondamentali su cui le linee guida devono essere fondate: il principio del superiore interesse del minore, il diritto del bambino a poter partecipare a tutte le decisioni riguardanti i servizi sociali che possono direttamente o indirettamente influenzare la sua vita, e quello secondo cui tutti i bambini devono trovare protezione senza alcuna discriminazione.

<sup>1</sup> In particolare si definiscono i seguenti termini: 1) "Genitore" si riferisce alla persona che ha la potestà genitoriale secondo la legge nazionale dello Stato membro. Nei casi di genitori assenti, impossibilitati nelle capacità genitoriali o che non abbiano più la potestà genitoriale, tale figura può essere svolta da un tutore o un rappresentante legalmente nominato. 2) "Servizi sociali" si riferisce a una gamma di servizi, forniti da enti pubblici o privati, che rispondono a bisogni collettivi e personali. Mentre con il termine "servizi" si intendono servizi standardizzati, universalmente forniti alle persone in quanto membri di una categoria, i servizi sociali rispondono ai bisogni specifici dei beneficiari. 3) Il termine "servizi sociali per bambini e famiglie" si riferisce a una serie di misure e di attività che soddisfano bisogni generali o individuali di un minore e/o della sua famiglia. Questo tipo di servizi sono finalizzati a soddisfare i diversi bisogni dei bambini e delle famiglie, come i servizi specializzati e intensivi. 4) Infine, il termine "servizi sociali a misura di bambino" si riferisce ai servizi sociali che rispettano, proteggono e realizzano i diritti di ogni bambino, compreso il diritto di accesso alle prestazioni, la partecipazione e la protezione e il principio del superiore interesse del bambino.

I servizi sociali per i bambini e le loro famiglie dovrebbero stabilire l'obiettivo che il miglior interesse del bambino sia concretamente il primo elemento da valutare quando si lavora per i minori, e tenendo conto che i genitori hanno la responsabilità principale nell'educazione e nello sviluppo del bambino, viene stabilita l'opportunità che l'erogazione dei servizi sociali sia individuale e curata proprio al fine di garantire un ambiente il più possibile favorevole rispettando la loro dignità e proteggendoli da eventuali discriminazioni, promuovendo inclusione sociale e pari opportunità anche per le categorie più vulnerabili e infine promuovendo il superamento della stigmatizzazione nei confronti di determinati gruppi di bambini sottoposti a pregiudizi sociali. Per quanto riguarda il principio alla partecipazione, le linee guida indicano l'opportunità di mettere a punto protocolli e altri sistemi affinché i bambini siano ascoltati (il diritto a essere ascoltato è un diritto del bambino) in quanto portatori essi stessi di diritti, soggetti attivi nella pianificazione, realizzazione e valutazione dei servizi sociali in modo da ottenere una partecipazione effettiva e non solo percepita in termini di sviluppo delle capacità del bambino nel futuro, ma in termini di qualità di vita del bambino considerato nel presente. A seconda dei casi si potrà avere una partecipazione collaborativa, offrendo ai bambini la possibilità di essere attivamente coinvolti in ogni fase del processo decisionale, che siano iniziative, progetti o servizi; oppure l'adulto potrà essere guidato dal bambino nelle scelte da fare in relazione alle varie attività e servizi istituiti per soddisfare le loro esigenze e in questo caso, per esempio, al bambino dovrà essere comunicato che la sua opinione è stata presa in considerazione.

A proposito del ruolo ricoperto dai servizi sociali al fine di tutelare e proteggere bambini e famiglie da ogni forma di negligenza, abuso, violenza e sfruttamento, le linee guida individuano appropriate misure di prevenzione e interventi: per esempio, un'attenta valutazione delle esigenze del singolo bambino, valutazione dei diversi fattori di rischio a seconda dell'ambiente sociale in cui si svolge la vita del bambino; misure di prevenzione allo scopo di evitare una ri-vittimizzazione del bambino; interventi per evitare, quando possibile, la separazione dei vari membri del nucleo familia-

re anche se deve essere tenuto presente che anche il mantenimento dell'unità familiare non deve essere fine a se stesso ma deve rispondere, prima di tutto, al preminente interesse del bambino. In ogni caso, qualsiasi decisione di collocare il bambino fuori dal proprio nucleo familiare, deve essere effettuata esclusivamente nel suo migliore interesse.

Nella Raccomandazione sono individuati, e dettagliatamente definiti, anche gli elementi generali dei servizi sociali a misura di bambino, i servizi sociali specializzati, quelli ad alta intensità sociale, le strategie nell'erogazione dei servizi sociali, l'accessibilità dei servizi, la disponibilità, l'adeguatezza, le competenze professionali e le questioni a esse collegate come la formazione e le responsabilità.

#### Salute e servizi di base [artt. 6, 18.3, 23, 24, 26 e 27.1-3]

Parliamentary Assembly, Resolution 1815 (2011), The potential dangers of electromagnetic fields and their effect on the environment, adopted on 27 May 2011

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella Risoluzione 1815, prende in esame il problema degli effetti che possono produrre sulla salute delle persone i campi elettromagnetici emessi dagli apparati utilizzati per offrire i servizi di telefonia mobile e gli altri sistemi wi-fi (compresi quelli di comunicazione wireless) a banda larga in uso per la trasmissione di segnali voce e dati e per l'accesso veloce a Internet. Infatti, gli studi più recenti sugli effetti prodotti da questi strumenti di comunicazione che spesso sono messi a disposizione delle persone negli aeroporti, nelle stazioni e perfino nelle scuole, indicano chiaramente che vi possono essere delle conseguenze negative sulla salute degli esseri umani, degli animali e delle piante. In particolare, i lavori scientifici presi in esame dal Parlamento del Consiglio d'Europa conengono tutti nel concludere che le frequenze elettromagnetiche molto basse, emesse da questi sistemi (al contrario dei campi elettrici ed elettromagnetici che in determinate bande di frequenza hanno effetti del tutto benefici e sono addirittura applicati in medicina) posso-

no comportare un rischio per la salute delle persone e, soprattutto, della popolazione più giovane che è maggiormente predisposta a subire la manifestazione di tumori.

Sulla base di queste osservazioni l'Assemblea richiama alcuni atti normativi precedentemente emanati – convenzioni, dichiarazioni e raccomandazioni, come ad esempio, la Dichiarazione delle Nazioni Unite fatta a Stoccolma nel 1972 sull'ambiente umano – sulla base dei quali sollecita con forza, un maggiore impegno da parte degli Stati membri affinché regolino attentamente questa materia in modo da limitare la diffusione degli apparecchi che emettono tali onde senza aspettare gli esiti definitivi delle ricerche scientifiche ancora in corso come «è stato nel caso dell'amianto, della benzina a piombo e del tabacco». In sostanza l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, ben sapendo che la certezza scientifica sugli effetti dei campi elettromagnetici sulla salute delle persone non si potrà avere che fra diversi anni, invita gli Stati a giocare d'anticipo circoscrivendo, già adesso, l'influenza che questi possono avere sulla salute delle persone prima che la scienza abbia fornito un quadro esaustivo, ma tardivo, dei loro effetti sulla salute umana.

Del resto, anche l'Organizzazione mondiale della sanità ha evidenziato, con chiarezza, che il principio cui fare riferimento in questi casi è quello della prevenzione prendendo da subito delle precauzioni. Per questo, propone all'Assemblea di raccomandare agli Stati membri del Consiglio d'Europa di adottare delle rigide misure in modo da ridurre l'esposizione di tutte le persone ai campi elettromagnetici, facendo particolare attenzione ai luoghi frequentati da bambini e giovani. Così, l'Organizzazione mondiale della sanità chiede di riconsiderare urgentemente gli standard fissati dalla Commissione internazionale sulle radiazioni non ionizzanti per l'esposizione a campi elettromagnetici degli adolescenti e dei giovani in età riproduttiva e, inoltre, di creare delle "zone d'onda libera" non coperte dalla rete senza fili e di incoraggiare la ricerca per lo sviluppo delle telecomunicazioni basate su altre tecnologie che rispettino l'ambiente e la salute. Infine, chiede di fissare le soglie di prevenzione per i livelli di esposizione a microonde a lungo termine in tutti i luoghi chiusi come non su-

periore a 0,6 volt per metro e di introdurre una chiara etichettatura indicante la presenza di microonde o campi elettromagnetici nei luoghi esposti. Contemporaneamente chiede anche di aumentare la consapevolezza dei genitori sui rischi a cui vanno incontro i minori invitandoli, quando sono in casa, a evitare di farli stare vicino alla base dei telefoni senza fili, di usare i baby monitor e altri elettrodomestici che emettono onde a impulsi continui, di spegnere le apparecchiature elettriche che restano permanentemente in stand-by. A questo fine anche i Ministeri dell'Istruzione dell'Ambiente e della Salute sono chiamati a sensibilizzare i genitori e i figli sui rischi specifici di un uso precoce e prolungato di questi strumenti come i cellulari; in particolare è raccomandato che nelle scuole e nelle aule venga data la preferenza ai collegamenti Internet via cavo, e solo se strettamente disciplinato, sia consentito l'uso dei telefoni cellulari da parte degli studenti nei locali della scuola.

#### Attività educative, culturali e di svago [artt. 28, 29 e 31]

Parliamentary Assembly, Resolution 1803  
(2011), Education against violence at school,  
adopted on 13 April 2011

Con la Risoluzione 1803 del 2011 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa torna ad affrontare il tema caldo della violenza perpetrata in ambito scolastico, tema ormai da molti anni al centro del dibattito internazionale e di alcuni importanti documenti di diritto internazionale come la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989 e la Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948<sup>2</sup> che hanno, di fatto, imposto agli Stati di produrre norme idonee a garantire il diritto di bambini e adolescenti ad andare a scuola serenamente. Tuttavia, nonostante la condanna degli atti di violenza in ambito scolastico sia stata fatta propria dalla maggior parte degli Stati, studi approfonditi hanno dimostrato che la violenza (sia quella perpetrata nelle scuole che quella consumata al di fuori di queste) è, purtroppo, un aspetto delle relazioni umane estremamente difficile da sradicare, ed è arduo anche delinearne i contorni con precisione visto che si

<sup>2</sup> Sul tema si vedano anche altri documenti del Consiglio d'Europa, come la Raccomandazione 561 (1969) sulla protezione dei minori contro i maltrattamenti; la Raccomandazione 1666 (2004) su un livello europeo volto al divieto delle punizioni corporali nei confronti dei bambini; la Raccomandazione 1778 (2007) sui bambini vittime: abbattimento di tutte le forme di violenza, sfruttamento e abusi; la Raccomandazione CM/Rec (2009)10 sulle strategie nazionali integrate per la protezione dei bambini dalla violenza. E la Raccomandazione di politica generale n. 10 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale in e attraverso l'educazione scolastica della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, la Raccomandazione 1905 (2010) e la Risoluzione 1714 (2010) sui bambini che assistono alla violenza domestica, la Raccomandazione 1934 (2010) sugli abusi sui minori nelle istituzioni.

manifesta in situazioni estremamente diverse: con aggressioni fisiche o psicologiche, tra individui o gruppi, all'interno o al di fuori delle famiglie, contro gli allievi da parte degli insegnanti ma anche da parte degli studenti nei confronti degli insegnanti.

In proposito l'Assemblea parlamentare, dopo aver dichiarato che non demorderà dal combattere tutte le forme di violenza spiega che, per ottenere dei risultati apprezzabili, è necessario agire nella vita scolastica dei bambini sviluppando un'educazione che contrasti la violenza nelle scuole. Del resto, la veridicità di quest'affermazione è dimostrata, almeno in parte, dalle trasformazioni radicali che si sono registrate nell'educazione all'interno della famiglia: infatti, promuovendo un approccio critico all'autoritarismo è stato possibile cambiare la mentalità sui metodi d'insegnamento e nelle relazioni genitori-figli. E questo è avvenuto in modo così evidente che la stessa Assemblea si è dichiarata soddisfatta del lavoro svolto da parte dei singoli Stati che avevano introdotto specifici progetti per combattere questa forma di violenza e del lavoro della Rete europea dei mediatori per i bambini che ha ottenuto risultati incoraggianti.

Ora l'Assemblea sollecita i membri dei Parlamenti e degli Osservatori affinché sostengano e monitorino a livello nazionale la normativa relativa al problema della violenza nelle scuole e individua, proprio in questa Risoluzione, dei principi guida finalizzati a sensibilizzare e coinvolgere genitori, insegnanti e alunni a comprendere la gravità del problema.

In particolare stabilisce che:

- le norme e gli atti disciplinari diretti a punire i reati di violenza devono essere commisurati alla gravità dei reati commessi;
- le norme giuridiche devono vietare in modo univoco un'ampia gamma di comportamenti violenti collegati alla scuola, e ciascun atto violento deve essere studiato e capito;
- gli atti di violenza, qualora siano ritenuti sufficientemente gravi, devono essere segnalati alle autorità disciplinari competenti.
- i protocolli disciplinari da mettere in pratica in caso di atti di violenza compiuti a scuola devono garantire sia il diritto dei genitori a essere tempestivamente informati, sia il diritto alla protezione della privacy delle vittime.

Ma soprattutto, quello che viene chiesto da parte dell'Assemblea agli Stati è che formino il corpo insegnanti e il personale scolastico in genere in modo da prepararli sulle dinamiche che conducono a fenomeni di violenza negli istituti scolastici e su quelle che, viceversa, ostacolano tali comportamenti. Infatti, con un personale preparato su questo tema si può avere una comprensione più profonda delle dinamiche in gioco, sviluppare progetti su questo tema o sollecitare sullo stesso attività extrascolastiche come forum e tavole rotonde in grado di approfondire il fenomeno della violenza con un approccio multidisciplinare che vada dalla storia alla musica, dalla filosofia allo sport.

## Unione Europea

### Principi generali

[artt. 2, 3, 6 e 12]

Consiglio dell'Unione Europea,  
Conclusioni sul Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, pubblicate in GUUE del 2 settembre 2011, C 258

Il 5 aprile 2011 la Commissione aveva adottato la Comunicazione intitolata *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020*, che mirava a promuovere l'integrazione socioeconomica dei rom negli Stati dove vivono e a creare misure volte a migliorare in generale la loro situazione.

Adesso il Consiglio europeo, nelle Conclusioni del 2 settembre 2011, ricorda innanzitutto i valori su cui si fonda l'Unione (rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche) e che la lotta all'esclusione sociale, alle discriminazioni e alle ineguaglianze è un esplicito impegno dell'Unione Europea (sancito tra l'altro dall'art. 3 del trattato sull'Unione Europea, nonché dagli articoli 9 e 10 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Il



Consiglio osserva altresì che nonostante gli sforzi fatti a livello nazionale, europeo e internazionale per far progredire l'inclusione dei rom, questi sono ancora estremamente poveri, esclusi socialmente e ostacolati nell'esercitare i propri diritti fondamentali. Senza contare le discriminazioni nei loro confronti che sfociano in un accesso limitato all'istruzione e a posti di lavoro di qualità e che di fatto li costringono a livelli di reddito bassi, condizioni abitative non conformi, condizioni sanitarie estremamente precarie, aspettative di vita più brevi. Nel fare il punto della situazione il Consiglio osserva inoltre che l'adozione di strategie a favore dei rom non riguarderà alla fine solo queste minoranze etniche ma avrà direttamente ripercussioni sulla società, senza contare, nel caso in cui non siano raggiunti gli obiettivi della strategia, lo spreco di capitale umano e la perdita di produttività enormi (quando le politiche nei loro confronti siano più esclusive che inclusive). Gli obiettivi principali fissati nella strategia Europa 2020 nel campo dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale, saranno raggiunti solo con forti politiche nazionali e con il coinvolgimento e la partecipazione attiva degli stessi rom per migliorare le loro condizioni di vita; pertanto il Consiglio sollecita la Commissione a valutare i finanziamenti destinati alla promozione di politiche mirate nel contesto di una politica di allargamento, favorendo in tal modo anche lo scambio di migliori prassi. Si dovrà prestare particolare attenzione alla dimensione di genere in questi ambiti:

a) accesso a un'istruzione di qualità, compresa la scuola della prima infanzia, nonché all'istruzione primaria, secondaria e superiore, con particolare riferimento all'eliminazione dell'eventuale segregazione a scuola, alla prevenzione dell'abbandono scolastico e alla riuscita della transizione dalla scuola all'occupazione; b) accesso all'occupazione; c) accesso all'assistenza sanitaria di qualità, comprese l'assistenza sanitaria preventiva e l'educazione alla salute; d) accesso agli alloggi, con particolare riferimento alle case popolari.

Si chiede infine di proseguire il monitoraggio rigoroso dell'attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, efficacissimo strumento per combattere la discriminazione fondata sull'origine.

Risoluzione 28 settembre 2011,  
P7\_TA-PROV(2011) 427, sui diritti umani,  
l'orientamento sessuale e l'identità di genere  
nel quadro delle Nazioni Unite

La Risoluzione del 28 settembre 2011 affronta un tema di grande importanza per l'estensione dell'uguaglianza nei diritti umani anche al campo dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

Il Parlamento, ricorda vari documenti giuridici considerati passi fondamentali per l'attuazione dei diritti dell'uomo, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (quest'ultima, all'art. 21, vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata – fra le altre citate – sulle tendenze sessuali) e in tal modo ci guida nel comprendere come il problema sia sentito urgente vista la legislazione vigente – tutt'altro che omogenea – degli Stati membri. Infatti, se in alcuni Stati la legislazione per combattere le discriminazioni fondata sulle tendenze sessuali riguarda non soltanto l'ambito dell'occupazione, ma anche gli altri ambiti specificati nella direttiva 2000/43/CE del Consiglio sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza (come, per esempio, la normativa italiana che contiene un valido riferimento all'art. 3 della Costituzione), altri Paesi estendono le loro leggi solo parzialmente per coprire ambiti diversi dall'occupazione, mentre in altri ancora questa lotta riguarda esclusivamente gli ambiti citati nella direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione.

Tuttavia, da questo momento, il documento che in Europa dovrebbe spingere gli Stati membri a legiferare in maniera più specifica, è proprio la risoluzione (2011)427 che affronta il tema dell'orientamento sessuale, e della sua tutela, in modo estremamente diretto collegandosi alla risoluzione del Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite adottata durante la 17a sessione del Consiglio il 17 giugno 2011 (Risoluzione A/HRC/17/19 sui diritti umani, l'orientamento sessuale e l'identità di genere), prima risoluzione dedicata specificatamente all'orientamento sessuale e all'identità di genere sostenuta da Stati di tutte le regioni del mondo ed elabo-



rata dal Sud Africa, dove si ribadisce che i diritti umani sono diritti universali e devono essere applicati a tutti nello stesso modo indipendentemente dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. Nel documento, il Parlamento si dichiara anche favorevole all'organizzazione di un dibattito ad alto livello in occasione della 19a sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, che si svolgerà nella primavera 2012, ai fini di un dialogo sulla questione delle leggi, delle pratiche discriminatorie e degli atti di violenza perpetrati a causa dell'orientamento sessuale; ribadisce la propria preoccupazione per le numerose violazioni dei diritti umani e le diffuse discriminazioni connesse all'orientamento sessuale e all'identità di genere sia nell'Unione Europea che nei Paesi terzi e chiede di non dimenticare che gli Stati membri sono obbligati a dare protezione e asilo ai cittadini di Paesi terzi che fuggono da persecuzioni fondate sull'orientamento sessuale nei rispettivi Paesi di origine, così come previsto dalla direttiva 2004/83/CE (recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta).

Il Parlamento, nel condannare qualsiasi trattamento discriminatorio effettuato nei confronti di queste persone, non risparmia quei Paesi che, anche all'interno dell'Unione, condannano l'omosessualità, la bisessualità o la transessualità percependole ancora come una malattia mentale e chiede maggiore convinzione da parte degli Stati nell'affrontare in modo efficace le disuguaglianze su questo tema. E l'invito è esteso alla Commissione e all'Organizzazione mondiale della sanità che dovrebbe depennare completamente i disturbi dell'identità di genere dall'elenco dei disturbi mentali e comportamentali garantendo una riclassificazione non "patologizzante" in sede di negoziati relativi all'undicesima versione della Classificazione internazionale delle malattie.



#### Ambiente familiare e assistenza alternativa [artt. 5, 9-11, 18.1 e 2, 19-21, 25, 27.4 e 39]

Consiglio dell'Unione Europea, Decisione 31 marzo 2011, relativa alla firma, a nome dell'Unione Europea, della Convenzione de L'Aja del 23 novembre 2007 sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia, pubblicata nella GUUE del 7 aprile 2011, n. L 93

La questione del recupero internazionale dei crediti alimentari è un problema di primaria importanza per il benessere della persona; infatti, lo stesso può essere gravemente compromesso nel caso di mancato versamento del sostegno dovuto da parte del genitore obbligato. In proposito l'Unione Europea, pur disponendo già di norme finalizzate a garantire che i minori ricevano il sostegno finanziario anche dal genitore che vive in un altro Stato membro europeo, rafforza ulteriormente il quadro giuridico con la decisione in commento che approva, a nome dell'Unione, la firma della Convenzione de L'Aja del 2007 (adottata il 18 dicembre 2008) sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia.

Del resto spesso l'Unione Europea, in tema di cooperazione giudiziaria civile con i Paesi terzi, ha optato per la strada della sollecitazione a ratificare alcune convenzioni internazionali invece che stipulare accordi bilaterali con singoli Stati per assicurare coerenza tra i diversi strumenti normativi. Così l'adozione di strumenti perfettamente coerenti rispetto all'*acquis* (cioè l'insieme dei diritti e degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli Stati membri dell'Unione Europea e che devono essere accolti senza riserve dai Paesi che vogliono entrare a farne parte) garantirà l'instaurazione di relazioni con i paesi terzi senza timori di possibili contrasti applicativi. A tale proposito è giusto ricordare anche che le materie disciplinate dalla Convenzione rientrano anche nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 4/2009 del Consiglio (il regolamento e il protocollo sulla legge applicabile saranno applicati dagli Stati membri dell'UE a partire dal 18 giugno 2011), del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile,

al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari. Con tale regolamento, infatti, il legislatore comunitario ha introdotto una serie di misure atte a garantire il recupero effettivo dei crediti alimentari in situazioni transfrontaliere agevolando, in tal modo, la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione Europea (vedi il considerando n. 45).

La Convenzione rende automatico il riconoscimento e l'immediata esecutività di provvedimenti di mantenimento passati in giudicato in uno qualunque degli Stati firmatari consentendo, ai figli minori, di ottenere l'immediata esecuzione del loro diritto al mantenimento in tutti gli Stati e, contemporaneamente, alle autorità di cooperare per l'esecuzione dei crediti alimentari in modo che i soggetti obbligati non possano eludere i loro obblighi lasciando il territorio dell'UE. Inoltre la firma della Convenzione, oltre a rappresentare una valida base per l'istituzione di un sistema internazionale di cooperazione amministrativa per il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni sugli alimenti prevede anche, nei casi internazionali di richieste di alimenti destinati ai figli, il patrocinio a spese dello Stato (artt. 44 e ss. del Regolamento) con l'obiettivo di garantire l'effettività dell'accesso alla giustizia tra Stati membri nella materia delle obbligazioni alimentari (ciò anche se viene garantita la possibilità del recupero dei costi, da parte del ricorrente soccombente che abbia beneficiato del gratuito patrocinio, nella misura in cui lo permetta la sua situazione finanziaria, come previsto dall'art. 67, Reg.).

#### Attività educative, culturali e di svago [artt. 28, 29 e 31]

Consiglio dell'Unione Europea,  
Raccomandazione 28 giugno 2011,  
sulle politiche di riduzione dell'abbandono  
scolastico, pubblicata in GUUE  
del 1 luglio 2011, n. C 191

Nel 2010 il Consiglio aveva varato la strategia "Europa 2020" che si basava su tre priorità collegate tra loro: la crescita intelligente, la crescita sostenibile e la crescita inclusiva e, contestualmente, aveva individuato anche

cinque grandi obiettivi fra i quali figurava la drastica riduzione, entro il 2020, del numero dei giovani che lasciano prematuramente la scuola (più esattamente, coloro che interrompono un ciclo di istruzione e formazione, che possiedono soltanto un diploma d'istruzione secondaria inferiore o più basso e che non continuano gli studi né intraprendono alcun tipo di formazione) grazie a degli investimenti mirati che, in ultima analisi, sarebbero serviti anche ad assicurare un futuro di prosperità e coesione sociale nell'Unione.

A un anno di distanza, il Consiglio ha adottato questa Raccomandazione con lo scopo dichiarato di aiutare gli Stati membri a combattere le cause dell'abbandono scolastico attraverso l'adozione di una strategia basata sulla formazione continua. Su un approccio, quindi, che induca gli Stati membri ad adottare non tanto delle misure di portata limitata, quanto delle strategie globali di lotta al fenomeno dell'abbandono scolastico, che siano capaci di coinvolgere tutti i settori collegati a questo problema e di agire in modo sistematico e coerente. Per questo motivo la Raccomandazione delinea gli elementi principali per una politica coerente, globale e pragmatica contro l'abbandono scolastico, comprendente misure di prevenzione, intervento e compensazione. Misure che riguardano tutti i livelli di istruzione e formazione, gli aspetti strutturali dei sistemi di istruzione, i possibili interventi nelle scuole e le forme di sostegno per gli studenti a rischio di abbandono.

Così il Consiglio invita gli Stati membri a:

- insistere nell'individuare i principali fattori che portano all'abbandono scolastico e a monitorare l'evoluzione della situazione a livello nazionale, regionale e locale, al fine di individuare le tendenze, indirizzando le strategie tenendo presenti i problemi specifici di quei bambini con bisogni educativi speciali;
- definire e attuare politiche globali e inter-settoriali contro l'abbandono scolastico, in funzione delle rispettive situazioni.

Inoltre sollecita la Commissione ad appoggiare le azioni intraprese dagli Stati a livello nazionale:

- monitorando l'evoluzione della situazione negli Stati membri e promuovendo gli scambi di informazioni e di buone pratiche tra essi;



- promuovendo le politiche di riduzione dei tassi di abbandono scolastico in tutte le attività gestite dalla Commissione che sono dirette all'infanzia e alla gioventù e favorendo la cooperazione intersettoriale;
- con studi e ricerche comparative.

### Misure speciali di protezione

[artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40]

Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento europeo, Direttiva 5 aprile 2011, 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, pubblicata in GUUE del 15 aprile 2011, n. L 101

La direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 rappresenta un passaggio fondamentale nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale tra gli Stati membri dell'UE nella lotta alla tratta degli esseri umani. Infatti, il nuovo approccio – globale, integrato e incentrato sui diritti umani – risponde all'esigenza di debellare a livello europeo un fenomeno che, come l'esperienza recente ha dimostrato, non può essere combattuto efficacemente dai singoli Stati. Le disposizioni riguardanti la prevenzione e la repressione della tratta contenute nella direttiva, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI, sono, innanzitutto, ispirate alle più recenti evoluzioni di questo abietto fenomeno: la stessa nozione di tratta di esseri umani è più ampia rispetto a quella contenuta nella decisione quadro 2002/629/GAI e, quindi, idonea a includere una tipologia più ampia di sfruttamento degli esseri umani. In particolare, si prevede che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie affinché vengano considerati reati il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'alloggio o l'accoglienza di persone (compreso il passaggio o il trasferimento dell'autorità su queste persone) con la minaccia dell'uso o con l'uso stesso della forza o di altre forme di coercizione, con il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o della posizione di vulnerabilità o, ancora, con l'offerta o l'accettazione di somme di denaro o anche vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra, a fini di sfruttamento.

Si chiede, altresì, che la nozione di sfruttamento comprenda, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro o i servizi forzati (compreso l'accattonaggio) la schiavitù, la servitù, lo sfruttamento di attività illecite, o il prelievo di organi (nella decisione quadro finora vigente manca l'esplicito riferimento all'accattonaggio, allo sfruttamento di attività illecite e al prelievo di organi) e, ancora, si stabilisce che il consenso della vittima della tratta allo sfruttamento, programmato o effettivo, sia irrilevante in presenza anche di una sola delle modalità su ricordate. Inoltre, qualora la condotta coinvolga persone di età inferiore ai 18 anni, la stessa deve essere punita come tratta degli esseri umani anche in assenza di uno dei mezzi sopra indicati.

Per quanto riguarda le pene si stabilisce l'applicazione della reclusione non inferiore, nel massimo, a cinque anni; mentre la stessa non deve essere inferiore, nel massimo, a dieci anni (nella decisione quadro finora vigente, il massimo della pena era fissato a otto anni) qualora ricorrano le circostanze aggravanti indicate nella direttiva. Quest'ultime comprendono, ad esempio, l'ipotesi che il reato sia stato commesso da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, oppure quella del reato commesso nei confronti di una vittima particolarmente vulnerabile. Fondamentali sono poi le disposizioni concernenti la competenza giurisdizione e l'azione penale che la direttiva introduce al fine di agevolare e garantire il buon esito dello svolgimento delle indagini e dell'azione penale: l'avvio delle indagini non dovrebbe, in linea di massima, essere subordinato alle dichiarazioni o all'accusa della vittima, e il procedimento penale deve poter continuare anche se la vittima ritratta le proprie dichiarazioni. Inoltre, i reati devono poter essere perseguiti per un congruo periodo di tempo in misura proporzionata alla loro gravità e, questo, anche dopo che la vittima abbia raggiunto la maggiore età.

Sempre nell'ottica di fare un salto di qualità nella lotta al fenomeno della tratta degli esseri umani si prevede che le persone e le unità incaricate delle indagini o dell'azione penale ricevano una specifica formazione e dispongano di strumenti investigativi efficaci come quelli utilizzati per i casi di criminalità organizzata: l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza

discreta, compresa la sorveglianza elettronica, il controllo dei conti bancari o altre indagini finanziarie. La direttiva prevede anche la possibilità che gli autori di reati siano perseguiti anche se li hanno commessi al di fuori dell'UE, in Paesi terzi (è ciò che accade nel cosiddetto "turismo sessuale") e, nell'ottica di scoraggiare la domanda di ogni tipologia di sfruttamento correlata alla tratta, il Parlamento chiede agli Stati di adottare le misure necessarie perché in ogni Paese dell'UE costituisca reato ricorrere consapevolmente a servizi prestati da una persona che è vittima di uno dei reati di tratta.

Infine la direttiva stabilisce specifiche misure di protezione per tutte le vittime della tratta degli esseri umani e, a questo proposito, prevede che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché le vittime ricevano assistenza e sostegno prima, durante e, per un congruo periodo di tempo, dopo il procedimento penale. In particolare, è richiesto che sia sempre l'interesse dei minori a prevalere sull'adozione di ogni altra misura. In questo senso l'art. 15 disciplina l'audizione del minore, vittima di tratta nel procedimento penale, stabilendo che la stessa abbia luogo in tempi brevi; che si svolga in locali adatti allo scopo; che il minore sia ascoltato da persone preparate e competenti e che, quando sia possibile, sia ascoltato sempre dalle stesse persone; che le audizioni si svolgano nel minor numero possibile e solo quando sia necessario; che il minore sia accompagnato dal suo rappresentante oppure da un adulto di sua scelta (salvo motivata decisione contraria nei confronti di tale adulto); infine, che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché l'udienza si svolga a porte chiuse e che il minore possa essere ascoltato in aula senza essere fisicamente presente ricorrendo alle tecnologie di comunicazione.

**Parlamento e Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva 13 dicembre 2011, n. 2011/92/UE, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio**

La nuova direttiva adottata dal Parlamento e dal Consiglio il 13 dicembre 2011 – che entro il 18 dicembre 2013 dovrà trovare attuazione

da parte degli Stati membri – è finalizzata a combattere in modo diretto gli abusi, lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia ma anche a creare un terreno comune tra gli Stati per ciò che riguarda la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, pornografia minorile e adescamento di minori per scopi sessuali, e a introdurre delle previsioni normative utili a rafforzare la prevenzione di tali reati e la protezione delle vittime.

Per comprendere i motivi che hanno spinto il Parlamento e il Consiglio a dotare l'Unione di una nuova direttiva e a non limitarsi a modificare e ad ampliare le disposizioni della precedente (la direttiva n. 2004/68/GAI), occorre ricordare che quest'ultima rappresentava per l'Unione il primo tentativo di lotta all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori e, come tale, si poneva obiettivi semplici che oggi non possono più essere considerati soddisfacenti. Così, si prevedeva l'estensione dell'ambito di giurisdizione da nazionale a europea, la qualificazione come reato delle forme più gravi di abuso e sfruttamento sessuale di minori, e si assicurava un livello minimo di assistenza e protezione alle vittime. Quindi, a livello comunitario, si sentiva l'esigenza di andare oltre queste previsioni e, più in generale, di superare i limiti strutturali che la direttiva n. 2004/68/GAI aveva palesato in questi anni. In modo particolare la stessa appariva, ormai, come uno strumento spuntato per lottare contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori perché prevedeva l'avvicinamento delle leggi dei singoli Stati membri verso una normativa comune solo per un esiguo numero di reati; perché non si occupava delle nuove forme d'abuso e sfruttamento che si avvalgono delle tecnologie informatiche; perché non eliminava gli ostacoli all'azione penale al di fuori del territorio nazionale, e, da ultimo, perché non era soddisfacente nella prospettiva del sostegno alle vittime né prevedeva misure efficaci per la prevenzione di questi reati. Occorreva, quindi, trovare urgentemente uno strumento il più possibile comune, capace di superare i limiti giurisdizionali dei singoli Stati membri non potendo ormai essi, da soli, debellare le nuove forme d'abuso vista la natura transfrontaliera di tali reati, in particolare nel caso della pedopornografia e del turismo sessuale.

In effetti, la nuova direttiva sembra rispondere bene a questo problema focalizzando le proprie norme nella previsione di pene più severe per chi commette abusi su minori e migliorando, quindi, l'ambito della prevenzione dei reati anche tramite l'ampliamento delle categorie precedentemente previste, dando maggior spazio alla protezione delle vittime e individuando in un diritto penale (sostanziale e procedurale) comune agli Stati membri il principale freno per questi criminali che muovono proprio dalla tendenza a commettere i reati negli Stati dove sono puniti meno severamente. Tra le nuove figure di reato, finora non previste in Unione Europea nell'ambito dell'abuso e dello sfruttamento sessuale a danno di minori, è introdotto il reato di adescamento di minori anche attraverso l'utilizzo di Internet. Nella direttiva si definiscono poi i modi per interrompere la distribuzione di materiale pedopornografico sul web, in particolare si stabilisce che gli Stati membri debbano adottare tutte le misure necessarie per assicurare la tempestiva rimozione delle pagine ospitate nel loro territorio che contengono o diffondono materiale pedopornografico e, quando questo non sia possibile, sono chiamati a bloccare l'accesso dal proprio territorio nazionale. Importante è anche la previsione della collaborazione con i Paesi terzi per ottenere la rimozione di siti ospitati su server al di fuori dell'Unione, anche se si tratta di un'operazione di non facile attuazione perché talvolta richiede molto tempo. Inoltre, la direttiva definisce il reato di turismo sessuale all'interno dell'Unione, ossia lo sfruttamento sessuale di minori da parte di una o più persone che viaggiano verso una destinazione all'estero in cui hanno contatti sessuali con minori. Per combatterlo le autorità nazionali hanno la possibilità di perseguire i propri cittadini che abusano di minori all'estero e organizzano viaggi a tale scopo, e di vietare di pubblicizzare occasioni per abusi sessuali.

Per quanto riguarda le pene, la direttiva fissa un traguardo importante perché gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per assicurare che la persona ritenuta responsabile di tali reati sia punita con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive che comprendono sanzioni di natura diversa determinate in

base alla gravità dei diversi reati. Per stabilire se una sanzione sia proporzionata, vengono considerati fattori specifici al fine di garantire una maggiore coerenza nelle classificazioni della gravità dei reati e ridurre così le differenze esistenti negli ordinamenti giuridici degli Stati (per esempio, è prevista un'aggravante quando gli abusi sui minori sono compiuti da persone che abbiano la fiducia dei bambini, ricoprano una posizione di autorità o siano familiari, tutori o insegnanti oppure quando abusino di bambini particolarmente vulnerabili come i bambini affetti da disabilità).

Per prevenire i casi di abuso e sfruttamento sessuale di minori sono state messe a punto azioni incentrate sugli autori dei reati con precedenti penali al fine di prevenirne la recidiva: in proposito gli Stati membri dovranno adottare, anche tramite Internet, azioni adeguate intese a sensibilizzare e a ridurre il rischio che i minori diventino vittime di abuso o sfruttamento sessuale. Inoltre, per scongiurare il rischio di reiterazione dei reati, gli Stati membri dovranno introdurre misure interdittive derivanti dalle condanne per assicurare che la persona fisica condannata per questi tipi di crimini sessuali sia interdetta, in via temporanea o permanente, almeno dall'esercizio di attività professionali che comportano contatti diretti e regolari con minori, nonché per assicurare che i datori di lavoro abbiano il diritto di chiedere informazioni alle autorità giudiziarie su eventuali condanne per abusi sessuali sui minori. Infine cambia anche la protezione delle vittime perché la direttiva impone che l'Unione chieda agli Stati di assicurare alle vittime un maggiore sostegno fino alla conclusione del procedimento penale: in particolare gli Stati membri dovranno prevedere delle misure per garantire la protezione dei minori che segnalano casi d'abuso nell'ambito del loro ambiente familiare, per l'assistenza e il sostegno alla vittima minorenni. Tali misure, però non potranno essere subordinate alla volontà del minore di cooperare nel quadro delle indagini, dell'azione penale o del processo.



## ■ NORMATIVA NAZIONALE

### Misure generali di implementazione [artt. 4, 42 e 44.6]

Decreto del Presidente della Repubblica  
21 gennaio 2011, terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, pubblicato in GU 9 maggio 2011, n. 106

L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituito con la legge 451/1997, è chiamato a predisporre, ogni due anni, il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (poi presentato dal Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali insieme al Ministro per le politiche per la famiglia, e adottato con decreto del Presidente della Repubblica) e, inoltre, ad adottare ogni misura volta a perseguire le priorità e le azioni previste dal Piano. In questo contesto, l'approvazione del testo del terzo Piano di azione costituisce, senz'altro, una delle azioni più importanti finalizzate a dare attuazione e implementazione della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989 che delinea, in sintonia con i principi fissati nella nostra Carta costituzionale, un preciso e completo quadro dei diritti dei giovani cittadini.

Nel Piano è ben evidenziata la concertazione istituzionale tra i vari livelli di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà, e quindi, sono chiaramente indicati le linee strategiche fondamentali e gli impegni che il Governo intende perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza, come gli interventi necessari per il miglioramento della condizione dell'infanzia in Italia e per la cooperazione per lo sviluppo dell'infanzia da porre in essere attraverso i necessari coordinamenti delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali.

Ma l'aspetto più ambizioso del terzo Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva è quello di porsi come uno "strumento innovativo". Anche se sono presenti elementi

di continuità con le impostazioni dei piani precedenti come, ad esempio, la permanenza della necessità di dare unitarietà e coerenza alle scelte e alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza del Governo e, di conseguenza, alle politiche e ai servizi evitando scollamenti e frammentazioni tra gli interventi in linea con la riforma costituzionale del 2001, vi sono anche elementi caratterizzanti che non erano presenti nei precedenti piani e che lo caratterizzano come un "piano nuovo". In particolare, non viene affrontato tutto il complesso delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ma vengono identificate alcune dimensioni prioritarie che rappresentano le direttrici di intervento sulle quali si sviluppano le proposte di azioni coordinate. Inoltre, deve essere rilevato che le priorità individuate mirano a concentrare l'attenzione su alcuni aspetti ritenuti particolarmente importanti, ma non a proporre delle tematiche settoriali, tendendo a pervenire alla globalità dell'analisi e alla trasversalità delle azioni, partendo dalle priorità indicate. Rispetto al metodo adottato la particolarità è rappresentata dalla scelta di seguire un processo partecipato non solo nella fase della costruzione del Piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza, ma anche della sua attuazione attraverso la programmazione di un percorso di accompagnamento e monitoraggio permanenti. Per questo gli interventi da attuarsi secondo il principio di sussidiarietà sia verticale che orizzontale saranno di tipo legislativo, in stretto raccordo con le Regioni, amministrativo, amministrativo operativo, quali i progetti a sperimentazione decentrata e gli orientamenti unitari.

Specificatamente l'Osservatorio ha individuato sette gruppi di lavoro su tematiche e contenuti precisi, ritenuti di interesse comune per le amministrazioni pubbliche e i soggetti collettivi attivi nella promozione e nella difesa dei diritti dei bambini, su cui fare una ricognizione sullo stato del dibattito e delle esperienze e poi produrre un documento di indirizzo finalizzato a identificare delle priorità di azione: 1) il patto intergenerazionale e intragenerazionale; 2) il diritto alla partecipazione e a un ambiente a misura di bambino; 3) la povertà dei bambini e degli adolescenti; 4) i minori verso una società interculturale; 5) i minori rom, sinti e caminanti; 6) il sistema delle tutele, delle garanzie e dei diritti; 7) la rete dei servizi integrati.

Infine, deve ancora essere precisato che l'articolazione della tematica iniziale è stata ricompresa in quattro direttrici d'azione (per le quali individuare le problematiche principali e gli obiettivi generali) che sono: consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale è il "contenitore" di un sistema di intervento che dà continuità alle azioni di prevenzione, cura e recupero; rafforzare la tutela dei diritti è il settore di intervento centrato sulla protezione e sulla tutela prevalentemente giuridica; favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale è l'ambito di intervento che ha raccolto i contributi progettuali dei gruppi focalizzati sul protagonismo dei cittadini in crescita; promuovere l'integrazione delle persone immigrate è la direttrice in cui sono confluite le proposte riguardanti i minori stranieri e i minori rom.

**Legge 12 luglio 2011, n. 112. Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, pubblicata in GU 19 luglio 2011, n. 166**

Con l'approvazione definitiva del disegno di legge S2631, avvenuta il 22 giugno 2011, la Repubblica italiana ha finalmente scelto di dotarsi di quello che è considerato, a livello internazionale, uno degli strumenti più importanti per la protezione dei diritti e degli interessi delle persone di minore età: l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'istituzione di questa figura può senz'altro essere vista anche come un atto d'attuazione delle prescrizioni contenute nella nostra Carta costituzionale, la quale, al secondo comma dell'art. 31, stabilisce che la Repubblica «protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»; tuttavia, la stessa è soprattutto un atto di esecuzione degli obblighi gravanti sul nostro Paese a livello internazionale. Infatti, la Convenzione Onu sui diritti del fanciullo del 1989 (resa esecutiva con la legge 27 maggio 1991, n. 176) all'art. 18, comma 2, prevede che «al fine di garantire e di promuovere i diritti enunciati nella presente Convenzione, gli Stati parti accordano gli aiuti appropriati ai genitori e ai rappresentanti legali del fanciullo nell'esercizio della responsabilità che incombe loro di allevare il fanciullo e provve-

dono alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo»; mentre, a livello europeo, deve essere ricordato l'art. 12 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (stipulata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77), che chiede agli Stati parti di incoraggiare la promozione e l'esercizio dei diritti dei fanciulli, attraverso organi aventi, tra l'altro, funzioni di formulare proposte per rafforzare il dispositivo legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei fanciulli, e pareri sui progetti legislativi relativi alla stessa materia. Con la legge in commento, l'Italia – che pur negli anni ha dimostrato di essere uno Stato sollecito e sensibile alle problematiche minorili istituendo numerosi organismi dotati di specifiche competenze in materia – va a colmare una lacuna legislativa che solo parzialmente un nutrito gruppo di Regioni aveva coperto, nei limiti delle loro competenze, istituendo delle figure preposte a tutelare i diritti dell'infanzia a livello locale.

Venendo all'analisi della nuova legge deve essere posto in rilievo che il legislatore – dopo aver evidenziato la necessità di adottare misure urgenti ma non emergenziali per l'attuazione dei diritti dei minori che vivono in Italia – si è chiaramente ispirato, nello scrivere il testo della legge, al superamento della convinzione secondo cui, nelle tematiche minorili, lo Stato deve entrare in gioco solo (o quasi solo) quando il minore si trova senza una famiglia. Infatti, tale legge oltre a creare una figura che vigili sul rispetto delle norme all'interno delle strutture pubbliche e private nelle quali sono presenti dei minori ha anche affidato al Garante il compito di difendere a tutto tondo i diritti dei minori intervenendo sui grandi temi dell'infanzia e dell'adolescenza con uno sguardo particolarmente attento ai tristi fenomeni di cui oggi tanto si parla (il bullismo, l'anoressia, la bulimia, la dipendenza da sostanze, le violenze perpetrate o subite, dalla pedopornografia a forme di sfruttamento nel lavoro).

La legge 112 disegna la nuova Autorità garante come un organo monocratico nominato d'intesa dai Presidenti della Camera e del Senato e scelto «tra persone di notoria indipendenza, indiscussa moralità e specifiche e comprovate personalità nel campo dei diritti dei minori nonché delle problematiche familiari ed edu-



cative di promozione e tutela delle persone di minore età». Il suo mandato dura 4 anni ed è rinnovabile una sola volta e, durante lo stesso, la persona chiamata a rivestirlo non può esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività che interferisca con l'esercizio delle funzioni e dei compiti che gli sono stati assegnati.

La legge poi si sofferma sulle competenze della nuova figura assegnando sia funzioni a favore dei minori di carattere generale che più specifiche. Così, al Garante, è attribuito un potere di proposta legislativa attraverso il parere sul Piano di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, quella di ascoltare i minori, e quella di collaborare con organismi internazionali ed europei al fine di promuovere l'attuazione delle convenzioni internazionali e della normativa europea vigente. L'Autorità garante è chiamata a collaborare, oltre che con le reti internazionali dei garanti anche con i garanti per l'infanzia istituiti nelle Regioni, o con figure analoghe che le Regioni stesse possono istituire, con i medesimi requisiti di indipendenza, autonomia e competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza previsti per l'Autorità garante, al fine di adottare linee comuni in modo da poterle promuovere anche in sede internazionale. La stessa Autorità promuove anche, a livello nazionale, studi e ricerche sulle tematiche minorili, avvalendosi dei dati e delle informazioni degli osservatori che si occupano di studiare e monitorare la condizione afferente l'infanzia e l'adolescenza (in particolare, il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile). L'Autorità garante, a cui chiunque può rivolgersi direttamente per la segnalazione di violazioni ovvero di situazioni di rischio di violazione dei diritti delle persone di minore età, ha come importantissima competenza quella delineata all'art. 3, comma 10, di prendere in esame, anche d'ufficio, casi individuali o problematiche di portata generale in cui è possibile ravvisare la violazione, o il rischio di violazione dei diritti di bambini e adolescenti. Infine, la legge prevede che sia l'Autorità garante a presiedere la Conferenza nazionale per

la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza composta dai garanti regionali per l'infanzia al fine di collaborare e promuovere l'adozione di linee d'azione comuni per un costante scambio di dati e di informazioni ponendosi, in questo modo, come uno snodo essenziale tra i territori regionali italiani che presentano una variegata realtà di normative.

#### Ambiente familiare e assistenza alternativa [artt. 5, 9-11, 18.1 e 2, 19-21, 25, 27.4 e 39]

Legge 21 aprile 2011, n. 62, Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori, pubblicata in GU 5 maggio 2011, n. 103

La legge 62/2011, le cui disposizioni troveranno applicazione solo a partire dal gennaio 2014, prevede l'innovazione di alcune norme del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario (legge 354/1975) che disciplinano la problematica delle madri detenute e del loro rapporto con i figli piccoli. Infatti, se ogni sentenza di condanna a una pena detentiva pronunciata a carico di un soggetto comporta sempre delle conseguenze anche sui suoi familiari, ciò è ancora più vero nel caso di una madre con dei figli piccoli. In proposito, è opportuno ricordare che il mantenimento delle relazioni familiari è indicato come risorsa nel percorso di reinserimento sociale per ogni detenuto dall'art. 15 dell'ordinamento penitenziario e che sono stati previsti percorsi facilitati per i bambini che devono incontrare il genitore detenuto con la circolare n. 16/2007 intitolata *Trattamento penitenziario e genitorialità*. Del resto il nostro ordinamento giuridico impone al legislatore, sia per le previsioni contenute nella Costituzione (artt. 31 e 27) che per quelle previste in alcuni atti di diritto internazionale (in particolare la Raccomandazione 1469 del 2000), a tener in grande considerazione la situazione delle madri detenute con bambini. Per questi motivi con la legge 62/2011 il legislatore si propone di conciliare due opposte esigenze: limitare la presenza nelle carceri di bambini figli di detenute, e allo stesso tempo, garantire la sicurezza dei cittadini rispetto alle madri con figli minori che abbiano commesso



reati per i quali è prevista la pena della reclusione. In questo senso la prima novità introdotta con la legge in esame è stata la riduzione dei rigidi limiti applicativi previsti dalla vigente legge 40/2001 che, di fatto, hanno finora impedito alla magistratura un'ampia applicazione della stessa, unitamente (quando le misure alternative al carcere non possono lo stesso trovare applicazione) all'incentivazione al ricorso a strutture che limitino ai bambini la percezione di trovarsi in una condizione restrittiva per garantire loro una convivenza serena con la madre detenuta.

Le modifiche introdotte dalla nuova legge possono così essere sintetizzate: finora la detenzione cautelare in carcere era esclusa per le madri fino al compimento del terzo anno di età del figlio, adesso il limite viene innalzato al compimento del sesto anno di vita del figlio. E, se per cause eccezionali si renderà comunque necessaria la detenzione, la stessa dovrà essere disposta – sia che si tratti di custodia cautelare che di espiazione di una pena detentiva stabilita con sentenza passata in giudicato – dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria presso un tipo di istituto a custodia attenuata per detenute madri (Icam).

Inoltre, la legge interviene sull'art. 47 *quinquies* dell'ordinamento penitenziario (introdotto dalla legge 40/2001) riguardante il regime della custodia delle madri con prole di età non superiore a 10 anni, il quale prevede che, se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti e se vi è la possibilità di ripristinare la convivenza con i figli, le detenute madri possono essere ammesse a espia la pena nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza, al fine di provvedere alla cura e all'assistenza dei figli, dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena, ovvero dopo l'espiazione di almeno 15 anni nel caso di condanna all'ergastolo. Adesso la portata di questa previsione normativa viene allargata prevedendo per la madre la possibilità di espia anche il terzo della pena o i primi 15 anni in un Icam, nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, ovvero in luogo di cura, assistenza o accoglienza (precisando che ciò vale se non sussiste un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti o concreto pericolo di fuga); presso le case famiglia protette, ove realizzate (individuare con decreto del Ministro della

giustizia, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali). Tale disciplina, comunque, non è applicabile per espressa previsione del legislatore nel caso di condanna per i reati di grave allarme sociale previsti dall'art. 4 *bis* della legge n. 354 del 1975.

Infine, con l'introduzione dell'art. 21 *ter* della legge n. 354 del 1975 viene stabilito l'obbligo per il magistrato di sorveglianza o, in ipotesi di assoluta urgenza, per il direttore dell'istituto, di concedere il permesso alla detenuta o all'imputata di visitare il minore malato in imminente pericolo di vita o in gravi condizioni di salute e di assisterlo durante le visite specialistiche con modalità che, nel caso di ricovero ospedaliero, devono tener conto della durata del ricovero e del decorso della patologia. In questo caso, come del resto per le altre disposizioni su ricordate, è prevista la possibilità che ne possa beneficiare il padre ma solo qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza ai figli.

Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 119,

Attuazione dell'art. 23 della legge

4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi, pubblicato in GU 27 luglio 2011, n. 173

Il Dlgs 119/2011 costituisce un atto di attuazione della delega contenuta nell'art. 23 della legge 183/2010 con la quale, tra l'altro, il Parlamento ha chiesto al Governo un'opera di riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi fruibili dai lavoratori, dipendenti pubblici e privati, allo scopo di razionalizzarne e semplificarne criteri e modalità di fruizione. Le norme sulle quali è intervenuto a questo fine sono principalmente due: il Dlgs 151/2001 in materia di rientro anticipato all'attività lavorativa per le madri lavoratrici e la legge 104/1992 per quanto riguarda il prolungamento della durata del congedo parentale per chi ha figli con un handicap grave. A questo proposito deve essere osservato che le modifiche apportate dall'art. 2 del Dlgs 119/2011 all'art. 16 del Dlgs 151/2001 sono state dettate, almeno in parte, dall'opera della Corte costituzionale che – con la sentenza 4-7 aprile 2011 n. 116 – aveva chiesto una mag-

giore elasticità in tema di congedo obbligatorio dichiarando l'illegittimità di una normativa che non consentiva, nell'ipotesi di parto prematuro con ricovero del neonato in una struttura sanitaria pubblica o privata, che la madre lavoratrice potesse fruire, a sua richiesta e compatibilmente con le sue condizioni di salute attestate da idonea documentazione medica, del congedo obbligatorio che le spetta (o di una parte di esso) dalla data d'ingresso del bambino nella casa familiare. Nella versione originale, l'art. 16 disponeva il divieto di rientro al lavoro per le lavoratrici madri in ogni caso, anche quando fossero le stesse donne a richiederlo; adesso, invece, nel caso di interruzione spontanea o terapeutica della gravidanza dopo il 180esimo giorno dall'inizio della gestazione, nonché in caso di decesso del bambino alla nascita o durante il congedo di maternità, l'obbligo di astensione dal lavoro non impedisce il reinserimento delle lavoratrici madri quando siano le stesse a richiederlo e purché accompagnino la loro richiesta con un'attestazione che escluda ogni pregiudizio per la lavoratrice a cura del medico specialista del Servizio sanitario nazionale.

Anche l'art. 33 del Dlgs 151/2001 viene riscritto: l'art. 3 del nuovo decreto stabilisce che per ogni minore con handicap grave, la lavoratrice madre, o in alternativa, il lavoratore padre (anche adottivo) hanno diritto al prolungamento del congedo parentale e a fruire, entro il compimento dell'ottavo anno di vita del bambino, del congedo (in misura continuativa o frazionata), per un periodo non superiore a tre anni. Tale facoltà, tuttavia, è condizionata al fatto che il bambino non sia ricoverato a tempo pieno presso istituti specializzati, a meno che i sanitari non chiedano la presenza del genitore. La nuova disciplina chiarisce anche che il periodo di congedo è fruibile, in misura continuativa o frazionata, per un periodo massimo complessivo pari a tre anni.

Infine, l'art. 4 del Dlgs 119/2011, che modifica l'art. 42 del Dlgs 151/2001, in materia di congedo per assistenza di soggetto portatore di handicap grave stabilisce che il diritto a fruire dei permessi di cui all'art. 33, della legge n. 104/1992, spetta, in alternativa ai riposi giornalieri di cui al comma 1, a entrambi i genitori, anche adottivi, del bambino con handicap in situazione di gravità, e che gli stessi

possono fruirne alternativamente, anche in materia continuativa nell'ambito del mese. Per completezza deve essere segnalata anche la modifica apportata dall'art. 8 del Dlgs in commento all'art. 45 del Dlgs 151/2001 che adesso, in materia di adozione e affidamento, si conforma a quanto stabilito nella sentenza del 2005 della Corte costituzionale (vedi sentenza 1° aprile 2003, n. 104) con la quale era stata dichiarata l'incostituzionalità del comma 1 di detto articolo, nella parte in cui prevedeva che i riposi previsti agli artt. 39, 40 e 41 si applicassero, anche in caso di adozione e di affidamento «entro il primo anno di vita del bambino» anziché «entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia».

#### Attività educative, culturali e di svago [artt. 28, 29 e 31]

Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca. Decreto 12 luglio 2011.

Disposizioni attuative della Legge 8 ottobre 2010, 170. Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico.

Il decreto – emanato ai sensi dell'art. 7 comma 2, della legge 170/2010 – individua le modalità di formazione dei docenti e dei dirigenti scolastici, le misure educative e didattiche da attuare fin dalla scuola dell'infanzia, nonché le forme di verifica e di valutazione per garantire il diritto allo studio nelle scuole di ogni ordine e grado degli studenti caratterizzati da disturbi specifici di apprendimento (di seguito Dsa). Il decreto dà attuazione alle norme contenute nella legge 170/2010 che ha inaugurato un nuovo e ulteriore canale di tutela del diritto allo studio rivolto specificamente agli alunni con Dsa, e diverso da quello previsto dalla legge 104/1992 per gli studenti affetti da disabilità. La tipologia di intervento prevista nel decreto per consentire il pieno esercizio del diritto allo studio per i soggetti con Dsa si focalizza, principalmente, su una didattica individualizzata e personalizzata, su strumenti compensativi, su misure dispensative e su adeguate forme di verifica e valutazione. Così vengono riarticolate le modalità didattiche e le strategie di insegnamento sulla base dei bi-

sogni educativi specifici, in tutti gli ordini e gradi di scuola, affinché questi studenti possano raggiungere gli obiettivi di apprendimento previsti. Ciò, a ben vedere, anche in ossequio a quanto stabilito dalla legge 53/2003 per la quale «la definizione e la realizzazione delle strategie educative e didattiche devono sempre tener conto della singolarità e complessità di ogni persona, della sua articolata identità, delle sue aspirazioni, capacità e delle sue fragilità, nelle varie fasi di sviluppo e di formazione».

**Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167. Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'art. 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, pubblicato in GU 10 ottobre 2011, n. 236.**

In attuazione della delega conferita al Governo dalla legge in materia di previdenza, lavoro e competitività per favorire la crescita economica, è stato approvato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Dlgs del 14 settembre 2011 n. 167. Il decreto raduna la normativa in materia di apprendistato vigente in un unico testo normativo di sette articoli, abroga alcune leggi precedenti, e stabilisce un regime transitorio di non più di sei mesi per riformare e semplificare la disciplina dell'apprendistato. Il primo articolo del decreto definisce innanzitutto l'apprendistato come «un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione dei giovani» e, al secondo comma, ne prevede le tre nuove tipologie contrattuali: l'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale che è destinato a soggetti di età compresa tra i 15 e i 25 anni, per un periodo non superiore a quattro anni; l'apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, riguardante i soggetti di età compresa tra i 18 anni e i 29 anni, per una durata massima di tre anni, con la sola eccezione delle figure professionali del settore artigiano, per le quali tale periodo è esteso fino a cinque anni (tale contratto, per i soggetti in possesso di una qualifica professionale, conseguita ai sensi del Dlgs 17 ottobre 2005, n. 226, può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età); l'apprendistato di alta formazione e ricerca, per i ragazzi dai 18 ai 29 anni. L'uniformazione della regolamentazione e ge-

stione dell'apprendistato professionalizzante è demandato alla contrattazione nazionale: la durata, anche minima, del contratto e la modalità di erogazione della formazione volta ad acquisire competenze tecnico-professionali potrà essere stabilita da accordi interconfederali e contratti nazionali.

La nuova disciplina, oltre a semplificare il sistema normativo vigente, individuare procedure, requisiti e modalità di attuazione diverse per le tre tipologie di apprendistato, durata del contratto e ruolo della contrattazione nazionale, cambia fortemente la parte che riguarda l'età per intraprendere l'apprendistato di primo livello: infatti, il decreto modifica l'età prevista dal diritto finora vigente (in particolare l'art. 1, comma 662 della legge n. 296/2006) e prevede la possibilità, per i minori che abbiano compiuto 15 anni, di lavorare con il contratto di apprendistato completando il ciclo di studi (e quindi assolvendo l'obbligo scolastico), visto che nel contratto è prevista anche un'attività di formazione.

Il fine della norma risponde al tentativo di contrastare la dispersione scolastica e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro rendendo i minori adolescenti utilizzabili già a 15 anni, che in questo modo possono essere assunti in tutti i settori di attività per ottenere la qualifica e il diploma professionale assolvendo anche l'obbligo di istruzione; tuttavia, nel riflettere sulla nuova disciplina, non si possono nascondere i dubbi che il nuovo decreto legislativo pone circa l'opportunità di far coesistere, in un'età così giovane, l'impegno dello studio con quello lavorativo.

#### Misure speciali di protezione

[artt. 22, 30, 32-36, 37 (b)-(d), 38, 39 e 40]

Presidenza del Consiglio dei ministri,  
Dipartimento della protezione civile,  
Circolare 18 maggio 2011, n. 2436.  
Procedure per il collocamento di minori stranieri non accompagnati.

Uno dei principali problemi che i minori stranieri incontrano arrivando in Italia è costituito dalla totale mancanza di informazioni circa i propri diritti con il conseguente rischio di essere respinti alla frontiera, se entrati nel





territorio dello Stato irregolarmente, anche se avrebbero diritto a essere accolti.

Un notevole passo avanti riguardo alla problematica della tutela dei minori stranieri non accompagnati era stato fatto con la direttiva del 7 dicembre 2006 (emanata dal Ministro dell'interno Giuliano Amato), con la quale si rafforzava la presa in carico, da parte delle istituzioni, dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Tale direttiva, infatti, favoriva la presentazione della richiesta d'asilo e riduceva i tempi d'attesa dall'arrivo del minore in Italia fino alla consegna della sua domanda d'asilo da parte del tutore.

Adesso, sulla base dei diversi decreti e delle ordinanze di protezione civile adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro dell'interno negli ultimi mesi (a partire dal 12 febbraio 2011), sono state stabilite nuove procedure per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati: in particolare, la circolare – definita dal Comitato di coordinamento nella riunione del 17 maggio a cui è seguito il decreto del Commissario delegato Emergenza Nord Africa del 18 maggio 2011 che ha nominato Soggetto attuatore per l'assistenza dei minori non accompagnati il Direttore generale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – è volta a disciplinare una nuova procedura per il minore che giunge nel territorio italiano, il quale deve, per prima cosa, essere identificato dalle Autorità di pubblica sicurezza alle quali è rimesso il primo accertamento circa l'età del minore (successivamente la sua presenza deve essere segnalata al Soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri, al tribunale per i minorenni e al giudice tutelare).

Se non si riesce a individuare una struttura per l'accoglienza nel "distretto di appartenenza", le Autorità di pubblica sicurezza devono richiedere al Comitato per i minori stranieri, tramite il Soggetto attuatore, di indicare le "strutture ponte" alle quali possono rivolgersi per una prima accoglienza. Si tratta di strutture censite su tutto il territorio nazionale dal Soggetto attuatore, in accordo con Anci, che possono occuparsi esclusivamente della prima fase dell'accoglienza, in attesa di trasferire i minori in altre strutture che li ospiteranno fino al raggiungimento della maggiore età. Una volta individuata la struttura, le Autorità di pubblica sicurezza si occupano del trasferimen-

to dei minori segnalandone i nominativi ai servizi sociali territoriali del Comune, al tribunale dei minorenni e al giudice tutelare. Al Sindaco, invece, entro un massimo di 30 giorni, spetta di richiedere alle Autorità di pubblica sicurezza di perfezionare l'identificazione e di verificare l'effettivo status di "non accompagnato" del minore.

Anche se i provvedimenti su ricordati affermano che i minori stranieri non accompagnati entrati in Italia clandestinamente non possano essere allontanati perché titolari dei diritti garantiti dalla Convenzione Onu del 1989, le nuove procedure amministrative dettate dall'attuale situazione di emergenza appaiono alle organizzazioni non governative che si occupano della protezione dei minori talmente lunghe da esporre concretamente il minore, soprattutto se vicino al compimento della maggiore età, al rischio della fuga nella clandestinità per evitare un successivo rimpatrio forzato. A tale proposito, Save the Children chiede che si provveda, in tempi rapidi, all'individuazione sul territorio nazionale delle "strutture ponte" a cui assegnare temporaneamente i minori in attesa di collocamento in comunità alloggio; che siano reperiti e aggiornati i posti disponibili in comunità alloggio per minori, inclusi i minori richiedenti protezione internazionale; e infine che, sulla base di tale disponibilità, venga organizzato il collocamento dei minori provvedendo, a livello centrale, a dare chiare indicazioni alle frontiere rispetto alle necessità di trasferimento dei minori non accompagnati.

**Legge 2 agosto 2011, n. 129, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari, pubblicata in GU 5 agosto 2011, n. 181.**

La legge 2 agosto 2011 n. 129 si configura principalmente – in un'ottica che privilegia essenzialmente le questioni inerenti il diritto minorile – come una norma di attuazione del-

la Direttiva 2008/115/CE, nota anche come “Direttiva rimpatri”. La nuova legge, invero, è portatrice di un’importante novità per i minori non accompagnati provenienti da Paesi che non fanno parte dell’UE e che stanno per compiere la maggiore età. Da adesso in poi – con la modifica apportata da questa legge all’art. 32 del testo unico sull’immigrazione (Dlgs 286/1998) nella parte in cui disciplina la conversione per il minore del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età – i minori stranieri non accompagnati, al compimento della maggiore età, potranno ottenere un permesso di soggiorno solo a patto che si trovino in una delle seguenti condizioni:

- essere affidati o sottoposti a tutela e aver ricevuto un parere positivo da parte del Comitato minori stranieri (ciò, anche se l’art. 31 del Dlgs 286/1998 prevede che i minori “affidati” siano da considerare di fatto minori accompagnati e, quindi, minori che risiedono nel territorio nazionale con i loro genitori e che il regolamento del Comitato per i minori stranieri definisce come “non accompagnati” quei minori «privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell’ordinamento italiano» escludendo, pertanto, espressamente coloro che sono affidati o sottoposti a tutela)<sup>3</sup>;
- trovarsi in Italia da almeno tre anni e aver partecipato a un progetto di integrazione sociale e civile per almeno due anni.

La legge ha anche significativamente modificato la disciplina dettata dall’art. 19 del testo unico sull’immigrazione che indica i casi in cui è vietata l’espulsione o il respingimento nei riguardi di persone appartenenti a categorie vulnerabili. Adesso, con l’introduzione dell’art. 2 *bis*, viene previsto che «il respingimento o l’esecuzione dell’espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate». In proposito è utile ricordare che la disciplina originaria del testo unico stabiliva che non fosse consentita l’espulsione, salvo che nei casi previsti dall’art. 13, c. 1, per

«ragioni di ordine pubblico o sicurezza dello Stato» nei confronti: degli stranieri minori di anni 18, salvo il diritto a seguire il genitore o l’affidatario espulsi, e nei casi delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio a cui provvedono.

Presidenza del Consiglio dei ministri,  
Decreto 27 settembre 2011, n. 191,  
Regolamento concernente i compiti  
del Comitato per i minori stranieri, a norma  
dell’art. 33, commi 2 e 2 bis, del decreto  
legislativo 25 luglio 1998, n. 286, pubblicato  
nella GU 22 novembre 2011, n. 272.

I soggetti a cui si riferisce il Dpcm 191/2011, in vigore dal 23 novembre 2011, sono i minori stranieri non accompagnati “accolti”, definiti nel regolamento 535 del 1999 come quei minori temporaneamente accolti nel territorio dello Stato non aventi la cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione Europea, di età superiore a 6 anni, entrati in Italia nell’ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie, ancorché il minore stesso o il gruppo di cui fa parte sia seguito da uno o più adulti con funzioni generiche di sostegno, di guida e di accompagnamento.

Il decreto interviene sull’art. 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 dicembre 1999, n. 535, nella parte in cui regola il soggiorno dei minori stranieri accolti in Italia, e lo modifica stabilendo che la durata massima del soggiorno non possa superare 120 giorni (30 giorni in più rispetto al limite previsto dal regolamento 535/1999), durata che deve derivare dalla somma di più periodi, riferiti alle permanenze effettive nell’anno solare, fruiti nel rispetto della normativa sui visti di ingresso.

Il Comitato per i minori stranieri può proporre alle autorità competenti di estendere la durata del soggiorno in relazione a casi di forza maggiore (quindi non più anche per quei progetti che comprendono periodi di attività scolastica). E nel caso in cui sia estesa la durata della permanenza, deve essere comunicata alla questura competente ai fini dell’eventuale rinnovo o della proroga del permesso di soggiorno per gli accompagnatori e per i minori.

<sup>3</sup> La Corte costituzionale con sentenza 198/2003 individuava la lacuna dell’art. 32 e dichiarava che i minori “comunque” affidati, compresi i minori affidati di fatto a parenti entro il quarto grado e quelli sottoposti a tutela, dovessero essere equiparati, ai fini della conversione del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, ai figli e agli affidati e quindi ottenere un permesso di soggiorno per lavoro.

## NORMATIVA REGIONALE

### Misure generali di implementazione [artt. 4, 42 e 44.6]

Regione Emilia-Romagna, Legge regionale 27 settembre 2011 n. 13. Nuove norme sugli istituti di garanzia. Modifica della legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25 "Norme sul difensore civico regionale. Abrogazione della legge regionale 21 marzo 1995, n. 15 (Nuova disciplina del difensore civico)". della legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 "Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza" e della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 3 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna", pubblicata nel BU Emilia-Romagna 27 settembre 2011, n. 145.

Allo scopo di dare coerenza e rendere uniforme il complesso normativo che disciplina l'attività del Difensore civico, del Garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, l'Emilia-Romagna ha adottato la legge in analisi che prevede alcune modifiche alle disposizioni preesistenti. In particolare, viene stabilito che i tre garanti debbano reciprocamente segnalarsi le situazioni d'interesse comune, coordinare la propria attività nell'ambito delle rispettive competen-

ze, e collaborare con il CoReCom (Comitato regionale per le comunicazioni) vigilando sull'operato dei mezzi di comunicazione e segnalando agli organi competenti eventuali trasgressioni commesse. Viene stabilito che, in caso di mancata elezione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza o del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale, le funzioni loro attribuite ai sensi, rispettivamente, della legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9, e della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 3, potranno essere esercitate dal Difensore civico temporaneamente e solo per un periodo massimo di tre mesi.

Inoltre, sono specificate alcune disposizioni aventi carattere non omogeneo: la competenza e l'esperienza professionale del Garante per l'infanzia devono essere almeno quinquennali; viene stabilita l'incompatibilità dell'incarico di Garante con l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato e di qualsiasi commercio o professione da cui possa derivare un conflitto di interessi; ciascun consigliere può avanzare una candidatura motivata e accompagnata dal relativo curriculum; la durata dell'incarico è quinquennale senza possibilità di rielezione; la sede del Garante è presso l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e si avvale della struttura di supporto agli istituti di garanzia di cui all'art. 16 *bis* della legge regionale 16 dicembre 2003, n. 25; infine, per lo svolgimento delle sue funzioni il Garante opera, anche in collegamento con l'Assessorato regionale competente, con i servizi pubblici che hanno competenza sui minori.



## HANNO SCRITTO IN QUESTO NUMERO

### DONATA BIANCHI

Ricercatrice presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze. Consulente familiare, si occupa di politiche per la protezione dell'infanzia, con particolare attenzione ai temi della violenza. Collabora alle attività dell'European Network of National Observatories on Childhood (Child-OnEurope), del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, dell'International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect e del Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia.

### LISA CERANTOLA

Esperta in diritti dei bambini, ha collaborato alla realizzazione di diverse ricerche sulla partecipazione dei ragazzi e sulla condizione dei bambini e degli adolescenti nei percorsi di cura. Dal 2008 lavora presso l'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori della Regione Veneto, occupandosi negli anni di diverse attività tra cui la promozione della partecipazione dei bambini e dei ragazzi e l'attività relativa al Progetto tutori legali volontari.

### ADRIANA CIAMPA

Dirigente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si occupa di politiche per l'infanzia dal 2001. Rappresenta il Governo italiano in numerosi comitati tecnici a livello internazionale e comunitario con focus specifico sulle politiche e sui servizi per l'infanzia. È esperta del Gruppo consultivo ad hoc sui diritti del fanciullo e sui servizi sociali del Consiglio d'Europa.

### FABRIZIO COLAMARTINO

Critico cinematografico, dirige dal 2000 la rivista di critica cinematografica *FrameOnLine* e collabora con vari periodici tra i quali *Close Up* e *FilmMakers Magazine*. È consulente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per il quale cura l'area di documentazione filmografica.

### FRANCESCA CONTI

Giornalista, esperta di nuove tecnologie per l'educazione e di media education rivolta a bambini e ragazzi. Dopo numerose esperienze nel campo della comunicazione multimediale presso aziende ed enti, lavora presso l'ufficio comunicazione e web dell'Istituto degli Innocenti di Firenze. È responsabile della redazione di Trool.it, portale web 2.0 per bambini e ragazzi.

### MARCO DALLA GASSA

Critico cinematografico, insegna Storia del cinema del Vicino ed Estremo Oriente all'Università Ca' Foscari di Venezia e Teoria e Tecnica del linguaggio cinematogra-

fico all'Università di Trieste. Collabora con diversi enti di promozione e formazione cinematografica (tra cui Museo nazionale del cinema, Aiace Torino, Circuito Cinema di Venezia) e scrive per le riviste *Cineforum* e *Lo Straniero*. È consulente del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, per il quale cura l'area di documentazione filmografica.

### DIEGO DI MASI

Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze dell'educazione dell'Università di Padova, svolge attività di ricerca all'interno del programma Pippi.

### VALENTINA FERRUCCI

Formatrice, project manager presso l'Istituto degli Innocenti dal 2007, collabora alla progettazione e realizzazione di attività di ricerca, formazione, documentazione nell'ambito delle attività del Centro regionale e del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Esperta in minori stranieri non accompagnati a livello internazionale ha collaborato come ricercatrice con Parsec, Terres des hommes, Fondazione Lelio Basso e altri enti in ricerche su diritti dei minori stranieri e rom.

### BARBARA GUASTELLA

Giornalista, ha collaborato con alcuni quotidiani e settimanali, occupandosi, fra l'altro, di cinema e temi sociali. Attualmente è redattrice del portale minori.it. Nel 2008 ha curato la rassegna stampa specializzata sull'obbligo di istruzione per conto dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica ex Indire di Firenze, ente con il quale ha continuato a collaborare fino al 2010. Nel 2009 ha pubblicato *Viaggio della memoria a Ebensee e Mauthausen*.

### MARCO IUS

Dottore di ricerca in Scienze pedagogiche, della formazione e dell'educazione, è assegnista di ricerca post dottorato presso l'Università di Padova. Gli interessi di ricerca riguardano il sostegno alla genitorialità, le relazioni scuole-famiglie-servizi, la progettazione e la valutazione degli interventi socioeducativi con i bambini e le famiglie vulnerabili nella prospettiva della resilienza.

### ANGELO MARI

Direttore generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento delle politiche per la famiglia; insegna Programmazione e direzione amministrativa dei servizi sociali, presso la Libera università Santissima Maria Assunta (Lumsa) di Roma.

#### CRISTINA MATTIUZZO

Ricercatrice dell'Istituto degli Innocenti, esperta di lavoro minorile, ha collaborato per diversi anni con organizzazioni impegnate nella cooperazione internazionale in progetti di sostegno a bambini e adolescenti lavoratori.

#### MARILENA MELE

Collaboratrice dell'Istituto degli Innocenti, si occupa di letteratura e media.

#### PAOLA MILANI

Docente di Pedagogia della famiglia all'Università di Padova e professore incaricato di Education familiare all'Università di Friburgo. Si occupa di sostegno alla genitorialità, qualità nei contesti educativi, relazioni scuole-famiglie-servizi, progettazione e valutazione degli interventi socioeducativi con i bambini e le famiglie vulnerabili nella prospettiva della resilienza. Membro del direttivo dell'Association Internationale de Formation et Recherche en Education Familiale e membro esperto dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

#### TESSA ONIDA

Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Firenze, ha lavorato per l'Istituto per la documentazione giuridica del Consiglio nazionale delle ricerche (attualmente Ittig). Dal 2002 svolge attività di documentalista giuridica curando le rassegne e i commenti della normativa sulla tematica minorile per il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze.

#### PIERCARLO PAZÉ

È stato magistrato minorile e familiare e giudice tutelare e, dal 2007 al 2010, componente dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. È direttore della rivista *Minorigiustizia*. Come studioso si è occupato, oltre che di temi storici, di vari istituti della giustizia della famiglia e dei minori sempre nella finalità di definirne modelli a misura della persona, toccando in particolare adozione, tutele, amministrazione di sostegno, imputabilità dei minori, ascolto, consenso informato, processo penale minorile.

#### MATTEO REBESANI

Consulente in relazioni istituzionali. È stato Direttore dell'Ufficio relazioni internazionali del Comune di Roma dove ha seguito i progetti di cooperazione decentrata per la lotta alla povertà e le iniziative per i diritti umani e la promozione della pace. Collabora con Save the Children per l'iniziativa *Crescere al Sud* a favore dei minori del Mezzogiorno.

#### VALENTINA ROSSI

Giurista, ricercatrice dell'Istituto degli Innocenti dal 2000, collabora presso l'Ufficio Minori del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla progettazione di interventi finalizzati a favorire l'applicazione dei diritti sanciti dalla Convenzione Onu del 1989, al monitoraggio e all'analisi della programmazione e della progettazione locale in materia di infanzia e adolescenza.

#### ANTONELLO SCIALDONE

Responsabile Innovazione sociale e amministrazioni pubbliche Isfol, ha diretto ricerche e progetti sulle politiche di welfare in ambito nazionale ed europeo e redatto numerose pubblicazioni scientifiche. Relatore del tema Servizi alla persona per il Comitato Cnel per l'attuazione dell'art. 9 legge 15/2009, ha insegnato nelle Università di Siena e Perugia.

#### SARA SERBATI

Dottore di ricerca in Scienze pedagogiche, della formazione e dell'educazione, è assegnista di ricerca post dottorato presso l'Università di Padova. Gli interessi di ricerca riguardano la progettazione e la valutazione degli interventi socioeducativi (in particolare legati alla domiciliarità) con i bambini e le famiglie vulnerabili nella prospettiva della resilienza, l'intervento di sostegno ai genitori nei servizi di protezione e tutela.

#### MARIA TERESA TAGLIAVENTI

Sociologa, ricercatrice all'Università degli studi di Bologna, insegna Sociologia dell'educazione e Sociologia della famiglia alla Facoltà di Scienze della formazione. Nominata nel 2007 membro dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, è stata componente del Comitato tecnico scientifico del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Si occupa da vari anni di politiche sociali rivolte alle generazioni più giovani.

#### RAFFAELE TANGORRA

Direttore generale per l'Inclusione e le politiche sociali presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Rappresentante italiano nel Comitato di protezione sociale (Spc) dell'Unione Europea dal 2006, ha presieduto la task-force che ha prodotto il rapporto *Growth, Jobs and Social Progress* (2009), contributo del Social Protection Committee alla valutazione della dimensione sociale della Strategia di Lisbona. È autore di diverse pubblicazioni e rapporti di ricerca in materia di politiche sociali.

#### OMBRETTA ZANON

Psicologa e psicopedagogista, è professore a contratto di Pedagogia della famiglia all'Università di Padova.



Il **Portale dell'infanzia e dell'adolescenza** è lo spazio web del Centro nazionale dedicato all'informazione sulla realtà dell'infanzia e dell'adolescenza e sulle iniziative che ne promuovono i diritti. Il portale propone notizie e approfondimenti, segnala eventi e dà ampio spazio a documenti, ricerche e progetti che promuovono il benessere delle nuove generazioni.

Si sostiene così lo scambio di saperi ed esperienze, nella consapevolezza che una migliore informazione in questo campo favorisce l'aggregazione tra le istituzioni, gli operatori del settore, le associazioni di volontariato e le famiglie.

Sul portale sono consultabili i contenuti prodotti dal Centro nazionale e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza: rapporti e relazioni, indagini, monitoraggi, tavole statistiche, banche dati, rassegne, progetti, pubblicazioni (tutte acquisibili in formato pdf).

Notizie e documenti sono organizzati anche per aree tematiche: Contesti e situazioni, Cultura, Educazione, Salute, Diritto, Politiche e servizi e sono rintracciabili sia tramite ricerca testuale libera, sia grazie al sistema di etichettatura che consente collegamenti trasversali determinati da tag e categorie.

### PER SEGNALARE INIZIATIVE E INVIARE MATERIALI E RAPPORTI

potete **CONTATTARE** la redazione del portale tramite mail a **portale@minori.it**

o attraverso il numero verde **800 435 433**

Tra gli spazi tematici dedicati, l'**AREA 285** raccoglie le attività fatte per concretizzare questa legge e mette a disposizione i progetti e i relativi materiali riconosciuti come buone pratiche. Da qui è possibile consultare la nuova Banca dati progetti 285 delle Città riservatarie.

Per agevolare l'accesso degli utenti ai propri servizi e alle proprie risorse, il Centro nazionale ha attivato il numero verde gratuito **800 435 433**

Al numero verde risponde sempre la "storica" **segreteria del Centro nazionale** ed è possibile richiedere informazioni e pubblicazioni e mettersi in contatto con i diversi settori di attività.

**Questo numero doppio** di *Cittadini in crescita* comprende interventi estesi e approfonditi con un focus prevalente sui temi della tutela e del coinvolgimento attivo di bambini e ragazzi nella società e nelle decisioni che li riguardano. La prima sezione raccoglie un articolo sulla conciliazione tra lavoro e vita familiare, un intervento approfondito sul tema del diritto all'ascolto e un commento sulle Considerazioni conclusive del Comitato Onu sui diritti del fanciullo sul rapporto italiano, cui segue il testo integrale del documento. I personaggi intervistati in questo numero sono Catherine Cameron, che formula interessanti riflessioni sul rapporto tra bambini, sostenibilità e cambiamenti climatici, e Beatrice Masini, scrittrice per l'infanzia, che parla del proprio lavoro e della letteratura per bambini e ragazzi di oggi. Nella parte relativa alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza è esposto Pippi, il programma che mira a prevenire l'allontanamento dei minori dalla famiglia d'origine. La sezione *Dalla parte dei "cittadini in crescita"* si apre con la presentazione del progetto realizzato a L'Aquila *Partecipiamo!*, che ha previsto l'intervento dei ragazzi delle scuole nella riprogettazione degli spazi pubblici nelle zone terremotate; segue un articolo su ludoteche e ludobus, servizi portatori di valori di gratuità e libertà. Tra le novità nell'ambito delle politiche internazionali si mettono in luce due documenti: il rapporto *Fra Bambini richiedenti asilo separati dalle loro famiglie negli Stati membri dell'Unione Europea* e la nuova Raccomandazione del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini. La rivista si chiude con una sintesi di eventi significativi svoltisi tra giugno e dicembre 2011 e un'estesa rassegna normativa.

**Il Centro nazionale di documentazione** e analisi per l'infanzia e l'adolescenza si occupa di: raccolta e diffusione di normativa, dati statistici e pubblicazioni scientifiche; mappatura aggiornata dei servizi e delle risorse destinate all'infanzia a livello nazionale, regionale e locale; analisi della condizione dell'infanzia e valutazione dell'attuazione della legislazione; predisposizione degli schemi di rapporti e relazioni istituzionali. La gestione delle sue attività è affidata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri, in rapporto convenzionale, all'Istituto degli Innocenti di Firenze.