

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

n. 3/2003

CITTADINI IN CRESCITA

nuova serie

Brattoli Lotta alla tratta dei minori:
dall'articolo 18 del testo unico
sull'immigrazione
alla nuova legge 228/2003

Fioravanzo I bambini in guerra:
trauma e attaccamento

Bertholomé Nascita e sviluppo
della Rete europea di osservatori
nazionali per l'infanzia
ChildONEurope

In evidenza
Legge 11 agosto 2003, n. 228
Misure contro la tratta di persone



Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

Istituto degli Innocenti
Firenze

3

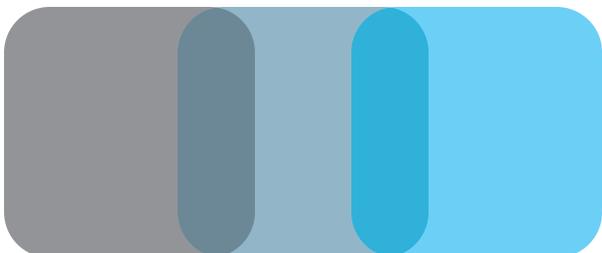
CITTADINI IN CRESCITA

**Rivista del Centro nazionale
di documentazione e analisi
per l'infanzia e l'adolescenza
n. 3/2003**



**Ministero del lavoro
e delle politiche sociali**

**Istituto degli Innocenti
Firenze**





Questa pubblicazione è realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze in attuazione della convenzione stipulata con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la realizzazione delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Tutte le pubblicazioni del Centro nazionale sono consultabili sul sito web www.minori.it

Comitato di redazione

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

Coordinamento editoriale

Sabrina Breschi, Anna Buia, Ermenegildo Ciccotti, Joseph Moyersoen,
Alessandro Salvi, Antonella Schena

Hanno collaborato a questo numero

Bona Guidobono Cavalchini, Micol Dal Canto, Cristina Gabbrielli,
Roberto Goracci, Enrico Moretti, Tessa Onida, Roberta Ruggiero,
Benedetta Costanza Tesi, Marco Zelano

Realizzazione editoriale

Maria Cristina Montanari

Progetto grafico

Rauch Design, Firenze

Realizzazione grafica

Barbara Giovannini

Cittadini in crescita n. 3/2003

Rivista quadrimestrale del Centro nazionale
di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

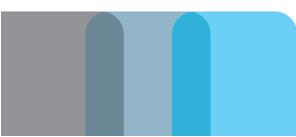
Direttore responsabile

Aldo Fortunati

Istituto degli Innocenti
P.zza SS. Annunziata, 12
50122 Firenze
tel. 055 2037343
fax 055 2037344
e-mail cnda@minori.it
sito web www.minori.it

La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore

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



Sommario

VII Premessa

Contributi

- 1 **Lotta alla tratta dei minori: dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione alla nuova legge 228/2003**
Bruno Brattoli
- 10 **I bambini in guerra: trauma e attaccamento**
Rita Erica Fioravanzo
- 30 **Nascita e sviluppo della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia ChildONEurope**
Marc Bertholomé

Rassegne (giugno-agosto 2003)

Organizzazioni internazionali

Organizzazione delle Nazioni unite

- 39 **Assemblea generale**
 - *International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families, 1 July 2003*
 - *Report of the Secretary General, Violence against women migrant workers, 17 July 2003*
 - *Report of the Secretary-General, Traditional or customary practices affecting the health of women and girls, 18 July 2003*
 - *International Decade for Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001-2010, 24 July 2003*
 - *Status of the Convention on the Rights of the Child, Report of the Secretary-General, 14 August 2003*
 - *Follow-up to the United Nations special session on children, Report of the Secretary-General, 28 August 2003*
 - *Protection of children by armed conflict, Report of the special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, 29 August 2003*
- 43 **Commissione sui diritti umani**
- 43 **Comitato sui diritti del fanciullo**
 - *General Comment, Adolescent health and development in the context of the Convention on the rights of the child, adopted by the Committee on the Rights of the Child, 1 July 2003*
- 44 **UNICEF**
 - *Annual Report 2003, June 2003*

Organizzazioni europee

Unione europea

- 45 Convenzione europea
 - *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, 18 luglio 2003*
- 45 Consiglio dell'Unione europea
 - *Risoluzione del Consiglio, del 5 maggio 2003, Pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione*
- 46 Parlamento europeo
 - *Decisione n. 1151/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2003 che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali*
 - *Risoluzione del Parlamento europeo, del 3 luglio 2003, sulla tratta di bambini e bambini soldati*

Consiglio d'Europa

- 48 Assemblea parlamentare
 - *Recommendation 1607 (2003), Activities of the International Organization for Migration (IOM), 1998-2002*
 - *Recommendation 1611(2003), Trafficking in organs in Europe*
 - *Resolution 1337(2003), Migration connected with trafficking in women and prostitution*
- 50 Comitato dei ministri
 - *Reply from the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe, 19 June 2003*

Altre organizzazioni internazionali

- 51 **Organizzazioni governative**
- 54 **Organizzazioni non governative**

Organismi istituzionali nazionali

Parlamento italiano

- 55 Leggi
 - *Legge 10 giugno 2003, n. 133, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*
 - *DLGS 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali*

Sommario

- *DPR 2 luglio 2003, Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004, ai sensi dell'art. 2 della L. 23 dicembre 1997, n. 451*
 - *DLGS 9 luglio 2003, n. 216, Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*
 - *Legge 1° agosto 2003, n. 206, Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali per la valorizzazione del loro ruolo*
 - *Legge 11 agosto 2003, n. 228, Misure contro la tratta di persone*
- 58 Proposte e disegni di legge
- *Separazione dei coniugi e affidamento dei figli*
- 59 Commissione parlamentare per l'infanzia
- 62 Senato della Repubblica
- 68 Camera dei deputati

Governo italiano

- 80 Consiglio dei ministri
- 80 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
- 82 Ministero della salute

83 Corte costituzionale

- *Sentenza n. 198 del 16 giugno 2003, in materia di minori stranieri*

84 Corte di cassazione

- *Sentenza n. 25899 del 16 giugno 2003, in materia di affidamento dei figli*

Altri organismi istituzionali

- 85 Ciclope
- 85 Comitato TV e minori
- 85 Commissione per le adozioni internazionali
- 86 INPS

Regioni

- 87 Regione Emilia-Romagna
- 88 Regione Friuli-Venezia Giulia
- 88 Regione Marche
- 89 Regione Piemonte
- 90 Regione Puglia
- 91 Regione Sicilia
- 91 Regione Toscana
- 92 Regione Valle d'Aosta

Documenti

95 **In evidenza**

Legge 11 agosto 2003, n. 228
Misure contro la tratta di persone

Organizzazione delle Nazioni unite

102 Commissione sui diritti del fanciullo

- *General comment No. 4 (2003), Adolescent health and development in the context of the Convention on the rights of the child, 1 July 2003*

Unione europea

114 Convenzione europea

- *Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, 13 giugno e 10 luglio 2003*

Consiglio d'Europa

117 Comitato dei ministri

- *Reply from the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe, 19 June 2003*

Ricerche e statistiche

121 **Percorsi problematici delle adozioni internazionali**

Contesti e attività

133 **Eventi**

135 **Indice tematico**

Premessa

Anche in questo numero della nuova serie della rivista del *Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, prosegue la focalizzazione dei contributi di carattere tecnico scientifico su tematiche di attualità e spunti di riflessione per il dibattito in corso, che trovano altresì riscontro negli atti trattati sia nella sessione dedicata alle rassegne delle organizzazioni internazionali e italiane e relative al periodo giugno-agosto 2003 sia nella sessione dei documenti riportati per esteso. I contributi sono incentrati su tematiche di carattere internazionale, essendo il periodo trattato dalla rivista coincidente con l'inizio del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea (luglio-dicembre 2003). Tali contributi sono accompagnati, come ormai è consuetudine della nuova veste della rivista, da un *abstract* in lingua inglese, così come in lingua inglese sono riportati per esteso nella sessione dei documenti i testi degli atti internazionali non tradotti ufficialmente in italiano. Il primo contributo riporta l'attenzione al tema della lotta alla tratta internazionale di minori in relazione all'approvazione della nuova legge italiana dell'11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone* (pubblicata integralmente in evidenza nella sessione dei documenti); tale nuova normativa consente di rafforzare sia l'azione di contrasto del traffico di persone sia le misure per il recupero delle vittime, in particolare donne e minori, colmando alcuni vuoti della nostra normativa rispetto ai trattati internazionali che affrontano il fenomeno e che sono stati ratificati dall'Italia e convertiti in legge dello Stato. Il secondo contributo è dedicato al complesso tema delle conseguenze psicologiche subite dai bambini coinvolti nei conflitti armati, mirando la riflessione sulla necessità di includere i diritti dei bambini in qualunque intervento di *peace-keeping* – al fine di disincentivare la trasmissione intergenerazionale degli effetti devastanti della violenza e della guerra – e su una nuova visione del trauma da guerra subito dai bambini sia come vittime civili sia come vittime “attive” (bambini soldato). Infine, il terzo contributo è dedicato alle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza nel contesto dell'Unione europea: infatti a tutt'oggi, in assenza di una competenza specifica dell'Unione europea in materia, si vuole porre l'attenzione agli organismi che sono stati costituiti in questi ultimi anni proprio per far fronte a questo vuoto, ossia il Gruppo intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* composto dai rappresentanti dei ministeri dei Paesi dell'Unione europea competenti per l'infanzia e la Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia ChildONEurope formata da organismi governativi dei Paesi dell'Unione europea per lo scambio di conoscenze e informazioni e per il confronto di dati statistici, normative, politiche, programmi e ricerche in materia. Si segnalano inoltre, nella sezione Ricerche e statistiche, i primi risultati di un'indagine condotta sul tema dell'adozione internazionale.

Lotta alla tratta dei minori: dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione alla nuova legge 228/2003

Bruno Brattoli

Presidente della Commissione interministeriale per l'attuazione dell'articolo 18
del testo unico sull'immigrazione

Through the incorporation of provisions set forth in international protocols and conventions, Law 228/2003 has provided new and more effective regulatory and investigative instruments to counter the trafficking in human beings, a phenomenon that involves thousands of individuals, particularly women who are not yet of age and minors. The expression of the definite will of a variety of fronts, this law has bridged a number of gaps existing in our legislation. In fact, it has laid down the specific crimes involved within this context, taking into account the new and more complex connotations of these offences. It has extended the scope of application of a few institutes of penal procedure, introducing aggravating circumstances and providing for stricter punishments with a view to exercising a more intense dissuasive action. Finally, it has strengthened the measures protecting the victims of this traffic, aiming at their recovery, and restoring them to their rights, thanks also to the support of a special fund established for their assistance and social integration.

Con la legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*¹ il legislatore italiano è fortemente intervenuto per fornire ulteriori e ancor più efficaci strumenti per contrastare il fenomeno della tratta delle persone, certamente uno dei fenomeni criminali più aberranti impostisi negli ultimi anni all'attenzione della comunità internazionale, tale da determinare una pesante e tragica degradazione dell'essere umano, ridotto a merce, oggetto di traffico e di scambio; un fenomeno che interessa migliaia di individui, soprattutto donne, spesso non ancora maggiorenni e bambini. In particolare, con questa legge – fortemente voluta da più parti e, in particolare, dal ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo – si è cercato di aumentare e rendere più incisiva, sotto il profilo della prevenzione e della repressione penale, la risposta dello Stato alle organizzazioni che gestiscono il traffico internazionale di persone a fini di sfruttamento, partendo dal presupposto che l'apparato normativo preesistente non fosse in sé sufficiente ad affrontare tutte le delicate problematiche poste dalla triste pratica criminale.

La legge in questione ha fatto seguito a una serie di strumenti adottati dalla comunità internazionale per contrastare una siffatta pratica di compressione dei diritti fondamentali dell'individuo, tra i quali un rilievo particolare assumono il protocollo

¹ Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 23 agosto 2003, n. 195.

ONU dedicato alla prevenzione, repressione e punizione del traffico di esseri umani finalizzato al loro successivo sfruttamento (*trafficking of human beings*), annesso alla Convenzione delle Nazioni unite contro la criminalità organizzata transnazionale aperta alla firma nella Conferenza internazionale di Palermo del 12 dicembre 2000, nonché la decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 19 luglio 2002 che hanno dato una definizione universalmente condivisa del fenomeno della tratta, individuato le condotte dei trafficanti di esseri umani che necessitavano di sanzione penale e indicato agli Stati aderenti una serie di obiettivi da raggiungere per reprimere tali condotte, per svolgere azione preventiva alla loro messa in atto e per adottare misure di tutela, sostegno e promozione delle vittime delle medesime. Recependo talune indicazioni provenienti da questi strumenti internazionali, la legge 228/2003 ha provveduto a dare una definizione e una connotazione più puntuale ai delitti inerenti al traffico di persone a fini di sfruttamento, riconducendoli nell'ambito dei delitti inerenti alla schiavitù già presenti nel nostro codice penale e dando, in tal modo, corpo e sostanza all'affermazione, sovente ripetuta in argomento, secondo la quale la tratta degli esseri umani costituisce una forma di "moderna schiavitù" o la "schiavitù del terzo millennio". Nello stesso tempo, la legge in questione ha esteso il campo d'applicazione di alcuni istituti del procedimento penale in modo da adeguarli alle particolarità del fenomeno della tratta, cosicché quest'ultimo potesse essere fronteggiato, sotto il profilo della risposta sanzionatoria e persecutoria, in maniera più efficace rispetto a quanto fatto in precedenza, dando peraltro un adeguato rilievo anche alla posizione e alle esigenze delle vittime di questa pratica criminosa.

Fino all'approvazione di tale legge, i cui punti salienti saranno meglio evidenziati in seguito, nel nostro Paese la possibilità di affrontare le problematiche poste dalla tratta degli esseri umani con misure finalizzate, cioè specificamente modellate sulle caratteristiche peculiari del fenomeno, era stata quasi integralmente affidata al sistema normativo basato sull'articolo 18 del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, non modificato dalla successiva legge 30 luglio 2002, n. 189, *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* (cosiddetta legge Bossi-Fini). Questo sistema normativo, le cui disposizioni sono state utilizzate fin dalla sua entrata in vigore a beneficio delle vittime di tratta per fini di sfruttamento sessuale, ha consentito il raggiungimento di ottimi risultati per il fatto che si basa su una misura idonea a dare alle vittime la forza e la convinzione per recidere i legami, o per meglio dire i vincoli, con le organizzazioni che le controllano e per sottrarsi ai loro ricatti e condizionamenti. La misura è, come noto, la concessione di uno speciale permesso di soggiorno da rilasciare allo straniero nei cui confronti siano state accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento messe in atto da parte di organizzazioni criminali dedite allo sfruttamento della prostituzione o alla commissione di altri gravi reati; permesso di soggiorno da utilizzare allo specifico fine di consentirgli di «sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale».

Le previsioni dell'articolo 18 TU trovano i loro antecedenti in alcune norme precedentemente emanate per contrastare il fenomeno dell'illecito ingresso nel territorio dello Stato di cittadini extracomunitari (articolo 3, comma 8 *ter*, del DL 30 dicembre

1989, n. 416, *Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato*, come modificato dall'articolo 5 del DL del 13 settembre 1996, n. 477, *Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea*), perseguenti una chiara finalità premiale, dalle quali però l'articolo 18 si distacca nettamente per il fatto che alla finalità premiale, che pur sussiste (si ponga, infatti, attenzione a quelle norme che valorizzano il contributo offerto dallo straniero per l'efficace contrasto dell'organizzazione criminale, ovvero per l'individuazione o cattura dei responsabili - articolo 18, comma 2 del DLGS 286/1998 e vedi anche articolo 27 del relativo regolamento d'attuazione), è stata affiancata un'altra finalità, che è quella di apprestare tutela e assistenza allo straniero vittima della tratta, in modo che gli sia consentita la possibilità di integrarsi nel tessuto sociale italiano. Questa finalità, che è stata significativamente chiamata "umanitaria", ispira l'intero testo della norma in questione, come può desumersi da una serie di importanti elementi quali, ad esempio, la collocazione sistematica dell'articolo 18 TU, la sua rubrica, gli specifici obiettivi cui è finalizzato il rilascio del permesso di soggiorno e, infine, il presupposto cui è subordinato il rilascio di quest'ultimo. Questo presupposto, come si sa, è costituito dall'esistenza di un concreto pericolo per l'incolumità dello straniero, pericolo che (secondo il primo comma dell'articolo 18 citato) può derivare non solo dalle dichiarazioni rese dallo straniero nel corso di un procedimento penale, ma anche dal tentativo di sottrarsi ai condizionamenti dell'organizzazione criminale. In tale prospettiva è allora doveroso sottolineare che il rilascio del permesso di soggiorno e il conseguente inserimento in un programma di assistenza e integrazione sociale, non deve necessariamente passare per la presentazione di una denuncia da parte dello straniero oggetto di violenza o sfruttamento da parte dell'organizzazione criminale. Ciò è un fatto certamente positivo se si considera che, in molti casi, le vittime della tratta - soprattutto se minori - possono avere pesanti remore a denunciare i propri sfruttatori.

Nonostante i buoni risultati, universalmente riconosciuti, ottenuti con l'applicazione delle misure di cui all'articolo 18 citato, non si poteva però pensare di condurre solo con queste un'efficace lotta alle organizzazioni che gestiscono il traffico e lo sfruttamento degli esseri umani, soprattutto perché le misure in discussione consentono di intervenire solo quando una situazione di sfruttamento s'è già verificata e per sottrarre, in un secondo momento, dalla stessa coloro che ne erano vittime. Una volta compresa la reale portata del fenomeno, si è tentato di fare un salto di qualità, elaborando mezzi idonei a reprimerlo ma, soprattutto, idonei a porre le condizioni per scoraggiare pesantemente i trafficanti dal continuare nella loro opera criminale.

Tale obiettivo può dirsi raggiunto solo con la legge sulla tratta delle persone più volte richiamata. Fino all'approvazione di questa legge da più parti si era, infatti, affermato che gli strumenti normativi e investigativi a disposizione delle forze dell'ordine e della magistratura non erano del tutto adeguati per contrastare le attività dei trafficanti di esseri umani. Invero, lo stesso inquadramento e definizione, dal punto di vista penalistico, delle condotte poste in essere nell'ambito di questo traffi-

co era risultato difficoltoso o non completamente adeguato a quelle che ne erano le caratteristiche peculiari.

Gli organi inquirenti, infatti, erano soliti utilizzare le sole figure di reato previste dalla legislazione allora vigente che potessero, in qualche modo, adattarsi alla situazione in esame quali: l'agevolazione dell'ingresso illegale nel territorio dello Stato prevista dal testo unico sull'immigrazione; l'agevolazione o il favoreggiamento della prostituzione e gli altri reati previsti dalla legge Merlin (legge 20 febbraio 1958, n. 75, *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*); e, in casi rimasti del tutto residuali, la riduzione in schiavitù e il traffico di schiavi. Tutte queste figure di reato, per un verso o per un altro, si sono però dimostrate non del tutto sufficienti a rispondere alle necessità investigative e giudiziarie nei confronti dello specifico fenomeno della "tratta".

In primo luogo, infatti, occorre considerare che l'attività dei trafficanti di esseri umani vede coinvolte più organizzazioni criminali presenti e operanti in diverse nazioni, in collegamento tra loro e che, forti della propria capacità finanziaria, reclutano o rapiscono persone, soprattutto giovani donne e bambini, nei Paesi di provenienza e poi le trasportano in altri Paesi – a volte attraverso vere e proprie vendite a catena – costringendole infine a soggiacere allo sfruttamento delle prestazioni sessuali, al lavoro forzato, all'accattonaggio, oppure al prelievo di organi. Se sono queste le caratteristiche concrete del fenomeno tratta è allora evidente come non potessero essere sufficienti a descriverlo, contenerlo e contrastarlo in maniera efficace le figure di reato innanzi richiamate.

Invero, le disposizioni della legge 75/1958 che prevedono la punizione di chi favorisce l'espatrio per finalità di prostituzione o di chi esplica un'attività in associazioni o in organizzazioni nazionali o estere dedite al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o al suo sfruttamento (articolo 3, numeri 6 e 7) non possono considerarsi adeguate in quanto, per un verso, non descrivono la tratta nelle sue reali modalità di realizzazione (minaccia, violenza, inganno ecc.) e, per un altro, prevedono una pena edittale non più proporzionata alla gravità del reato e alle dimensioni assunte dal fenomeno criminoso.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per quelle previsioni del testo unico sull'immigrazione (articolo 12 DLGS 286/1998) che puniscono chi agevola o procura l'ingresso illegale nel territorio dello Stato di persone, sia pur nella forma aggravata dalla finalità di avviamento alla prostituzione o di sfruttamento.

Ancor più difficilmente utilizzabili si sono, infine, dimostrate le previsioni presenti nel codice penale, relative al delitto di riduzione in schiavitù (articolo 600) e di tratta e commercio di schiavi (articolo 601); previsioni rivelatesi di difficile applicazione pratica a causa di una formulazione non sufficientemente chiara e precisa degli elementi costitutivi del reato (vedi i concetti di schiavitù o di condizione analoga alla schiavitù), nonché in ragione di taluni consolidati orientamenti giurisprudenziali. Secondo tali orientamenti, infatti, è possibile individuare il ricorrere degli estremi del reato di riduzione in schiavitù solo nelle ipotesi in cui la parte offesa sia un minore e ciò sul presupposto che per dar luogo a un reato siffatto è necessario che la capacità di autodeterminazione della persona sia totalmente annullata, situazione che per un adulto è difficile che si configuri integralmente.

La legge 228/2003 ha inteso agire proprio in tale direzione, modificando la formulazione degli articoli 600 e 601 del codice penale e disegnando – sulla scorta di quanto indicato sul punto dal citato protocollo ONU sul traffico di esseri umani a fini di sfruttamento – specifiche figure di reato che tenessero conto delle caratteristiche intrinseche del fenomeno e cioè delle modalità con le quali esso si manifesta abitualmente.

In questa prospettiva è stato rivisitato, in primo luogo, il reato di riduzione in schiavitù – configurato ora come riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù – e si è descritta la condotta penalmente rilevante senza far riferimento ai concetti di schiavitù e di condizione analoga alla schiavitù. Infatti, nel nuovo articolo 600 cp si è prevista la punibilità di chi, con qualsiasi condotta, eserciti i poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà su un'altra persona oppure la riduca o mantenga, con una serie di condotte ben delineate, in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali, all'accattonaggio o a prestazioni che ne comportino comunque lo sfruttamento.

Le condotte attraverso le quali realizzare tale stato di soggezione continuativa sono state tipizzate nell'esercizio di violenza, minaccia e inganno, nell'abuso di autorità, nell' approfittarsi di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità e, infine, nella dazione o nella promessa di denaro, o di altri vantaggi, a chi ha autorità sulla persona assoggettata. In tal modo è stata data preferenza all'opzione di colpire e incriminare l'assoggettamento della persona in sé considerato, sia che esso possa essere ricondotto alla nozione di schiavitù come tradizionalmente intesa – e cioè quale esercizio su una persona di un potere corrispondente a quello del diritto di proprietà – sia che possa ricondursi ad altre forme di asservimento molto diffuse segnalateci dall'esperienza quotidiana quali quelle realizzate, ad esempio, attraverso l'obbligo di restituire la somma di denaro presa in prestito per arrivare in Italia e quindi non solo attraverso le modalità classiche della violenza, della minaccia o dell'inganno.

Degno di particolare menzione è poi il fatto che si è data rilevanza penale anche all'ipotesi in cui la riduzione o il mantenimento di altri in una condizione di assoggettamento vengano a essere realizzati attraverso l'abuso di autorità o l'approfittamento di uno stato di inferiorità, in modo tale da poter colpire efficacemente le condotte poste in essere a danno di minori o incapaci, nei confronti dei quali può non verificarsi l'uso di violenza o minaccia.

L'individuazione – in maniera non tassativa ma sufficientemente precisa – delle forme nelle quali può concretizzarsi l'assoggettamento e delle modalità – queste in maniera tassativa – con le quali esso può essere instaurato, è stata operata in ossequio al principio di tipicità e tassatività dell'illecito penale, in modo da non dar più luogo a talune incertezze interpretative e a certi sospetti di illegittimità costituzionale che avevano caratterizzato l'applicazione della normativa nella formulazione previgente, eliminando altresì le difficoltà, di carattere soprattutto probatorio, connesse alla rilevanza da attribuire alla circostanza che residuasse o meno un margine di autodeterminazione nella vittima; circostanza alla quale, ora, non può più attribuirsi un rilievo determinante tale da discriminare tra liceità o illiceità della condotta.

Ad analoghe finalità chiarificatrici risulta ispirata la connotazione di continuità attribuita allo stato di soggezione, nonché l'estensione della punibilità anche al

“semplice” mantenimento di tale stato, così da non far residuare dubbi circa l'illeceità del comportamento di chi, con il proprio operato, continua a far protrarre uno stato di soggezione continuativa instaurato da altri.

In secondo luogo, si è rivisitato il reato di tratta e commercio di schiavi, configurato ora – in maniera più omnicomprensiva – come tratta di persone, prevedendo a tal fine la punibilità di chi realizza tratta di persone che si trovano nello stato di soggezione continuativa dianzi descritto, ove il termine tratta deve intendersi nel senso di attività di reclutamento, trasporto e compravendita, svolta non in maniera isolata o episodica, ma con una certa ripetitività e abitualità. Al fine di estendere la soglia di punibilità anche a condotte poste in essere a danno di chi non si trova ancora in una condizione di assoggettamento, è stato altresì previsto che lo stesso reato di tratta di persone si configura anche quando qualcuno, al fine di realizzare o mantenere il predetto stato di soggezione continuativa su un'altra persona, la induca o costringa – con gli stessi mezzi con i quali è possibile instaurare tale stato – a far ingresso, soggiornare, uscire dal territorio dello Stato o trasferirsi al suo interno.

Tale fattispecie criminosa è stata quindi modellata in base alle caratteristiche più ricorrenti del fenomeno come attualmente diffuso, perseguendo altresì l'obiettivo di colpire il traffico in qualunque suo segmento, anche quando il territorio dello Stato non sia la destinazione finale della tratta ma solo un punto di passaggio per altre destinazioni. In tal modo è possibile anche colpire il fenomeno, segnalato dall'esperienza, del continuo spostamento delle vittime sul territorio italiano per renderne più difficoltosa l'identificazione e la ricerca.

Infine, è stato rivisitato anche il reato di alienazione e acquisto di schiavi (articolo 602 cp), prevedendosi la punibilità di chi realizzi il singolo fatto di cessione o compravendita di persone sottoposte allo stato di soggezione continuativa innanzi illustrato, anche quando, cioè, tali attività non assurgano al livello di commercio.

Meritevole di particolare apprezzamento è il fatto, poi, che per tutte le figure criminose richiamate il legislatore ha stabilito un rilevante inasprimento di pena, fissata nella reclusione da otto a vent'anni, con un aumento sia nel minimo sia nel massimo delle sanzioni precedentemente in vigore.

È stata altresì prevista una specifica aggravante qualora le vittime dei reati anzidetti siano minori di diciotto anni, caso in cui la pena da infliggere deve essere aumentata da un terzo alla metà, e quindi sino a un limite massimo di trent'anni. Alla base della previsione di una siffatta aggravante vi è la considerazione che la riduzione in schiavitù o in servitù di bambini e di adolescenti risulta particolarmente odiosa in quanto trattasi di soggetti per i quali, di norma, è più difficile il recupero psicologico e sociale. Tale previsione normativa contribuisce notevolmente a rafforzare la tutela del minore già realizzata dalla legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di schiavitù* (vedi in particolare gli articoli 2 e 9).

Analoga aggravante è stata prevista per l'ipotesi, attualmente più ricorrente, in cui i reati anzidetti siano diretti allo sfruttamento della prostituzione o finalizzati al prelievo di organi.

Particolarmente significative devono, poi, ritenersi anche quelle disposizioni della legge in esame che hanno modellato, nell'ambito della generale fattispecie criminosa dell'associazione a delinquere, la specifica figura della associazione finalizzata al compimento dei delitti di cui ai novellati articoli 600, 601 e 602 cp (articolo 4) e che hanno introdotto la possibilità di perseguire con sanzioni amministrative pecuniarie e interdittive le condotte criminose poste in essere, nella materia in discussione, da persone giuridiche, società e associazioni (articolo 5). Con tale ultima previsione si è ritenuto opportuno estendere anche ai delitti inerenti al traffico di esseri umani alcune disposizioni dettate dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, sulla responsabilità amministrativa dei corpi sociali², raccogliendo in tal modo anche talune indicazioni contenute nella già ricordata decisione quadro del Consiglio dell'Unione del 19 luglio 2002, con la quale si invitano gli Stati membri a prevedere, tra le altre misure, l'irrogazione di sanzioni non solo nei confronti delle persone fisiche, ma anche nei confronti delle persone giuridiche, in considerazione della circostanza che le organizzazioni criminali transnazionali dedite al traffico anzidetto si avvalgono sovente nella loro attività di società, associazioni e soggetti collettivi di ogni specie, circostanza che ne aumenta considerevolmente la pericolosità.

Il provvedimento legislativo in esame si caratterizza, inoltre, anche per una serie di disposizioni finalizzate a estendere ai reati di tratta di persone e di riduzione in servitù e in schiavitù talune disposizioni attualmente previste per i reati di mafia, di terrorismo e di eversione, sul presupposto evidente che di tali reati ricorrono analoghe caratteristiche di gravità e di allarme sociale. In tale prospettiva, l'acquisita consapevolezza del carattere transnazionale delle organizzazioni criminali e l'evidente complessità delle indagini per l'individuazione dei responsabili dei reati in discussione, ha indotto il legislatore ad apportare, in primo luogo, innovazioni al codice di procedura penale (articolo 6), modificando: la competenza dell'organo giudicante, individuato nel tribunale in composizione collegiale ritenuto in grado di operare con maggiore snellezza e rapidità rispetto alla Corte d'assise competente secondo la legislazione previgente; la competenza dell'organo chiamato a indagare, individuato nella procura distrettuale antimafia, in maniera tale da potersi giovare anche del coordinamento e della supervisione della Procura nazionale antimafia; la durata massima del termine delle indagini preliminari, aumentata a due anni.

In secondo luogo, il legislatore ha ritenuto di intervenire, al fine di svolgere un'intensa azione dissuasiva, dettando norme (articolo 7) dirette a estendere anche agli autori dei delitti così rivisitati quelle disposizioni, presenti in alcune leggi speciali, che prevedono:

- a) un aumento di pena se il reato è commesso da persone sottoposte a una misura di prevenzione;
- b) l'applicazione di misure di prevenzione di natura patrimoniale nel caso in cui l'autore del reato sia delinquente abituale e professionale;

² *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.*

- c) la confisca di beni e valori di cui il condannato, sempre per i medesimi delitti, abbia – anche per interposta persona – la disponibilità e siano sproporzionati rispetto al suo reddito o alla sua attività economica e la cui legittima provenienza non sia giustificata.

In tal modo si è introdotta una sorta di presunzione di provenienza illecita del patrimonio del trafficante, sull'evidente presupposto che si tratta di illeciti commessi abitualmente e non certo una volta soltanto nel corso della propria vita.

In terzo luogo, il legislatore ha reputato necessario introdurre specifiche disposizioni (articoli 8, 9, 10 e 11) volte a estendere anche ai procedimenti penali per i delitti in discussione le vigenti norme relative alla possibilità di ritardare l'esecuzione di atti di indagine quando ciò sia funzionale al buon esito delle investigazioni, di effettuare operazioni sotto copertura da parte della polizia giudiziaria, di effettuare con maggior ampiezza intercettazioni di conversazioni o di comunicazioni, nonché di concedere alcuni benefici penitenziari in favore dei collaboratori di giustizia e l'applicabilità agli stessi di misure di protezione idonee ad assicurarne l'incolumità.

Trattasi di innovazioni oltremodo significative, necessarie ad affrontare un sistema criminale caratterizzato da strutture ben organizzate, caratterizzate dalla segretezza e dall'elevata pericolosità, per combattere le quali si è ritenuto necessario ricorrere agli stessi strumenti adoperati con successo nella lotta al narcotraffico o alla criminalità organizzata.

Nella consapevolezza che lo strumento penale repressivo non può da solo ritenersi idoneo a contrastare un fenomeno di così vaste dimensioni, la legge in esame ha poi introdotto una serie di disposizioni particolarmente significative per rafforzare l'attività di tutela delle vittime. Sotto tale profilo occorre invece considerare, in primo luogo, che la legge ha stabilito (articolo 12) l'istituzione presso la Presidenza del consiglio dei ministri di uno speciale fondo per le misure antitraffico, destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e integrazione sociale in favore delle vittime nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 citato e costituito dagli stanziamenti già previsti da tale disposizione e dai proventi della confisca, resa ora obbligatoria, dei beni inerenti i delitti di schiavitù disposta nei confronti di chi è stato condannato per tali reati. È stato altresì previsto che affluiscono al Fondo anzidetto anche ai proventi della confisca dei beni, già innanzi richiamati, non direttamente attinenti al reato ma dei quali la persona condannata non sappia giustificare la legittima provenienza.

La nuova legge ha poi previsto (articolo 13), in favore delle vittime dei reati disciplinati, l'istituzione di uno speciale programma di assistenza destinato a garantire loro in via transitoria adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria. Tale programma speciale, la cui dettagliata disciplina è stata rimessa a un successivo regolamento da emanarsi su proposta del Ministro per le pari opportunità, viene finanziato con un apposito stanziamento e dovrebbe trovare applicazione in tutti quei casi in cui non è possibile applicare la disciplina prevista dalla normativa sui cosiddetti testimoni di giustizia e – soprattutto – non si sovrappone ai programmi di protezione sociale di cui all'articolo 18 TU, potendo concorrere con questi.

Dalla breve illustrazione delle innovazioni apportate dalla legge sulla tratta, dovrebbe risultare evidente il fatto che con tale legge si è venuta a colmare una lacuna esistente nel nostro ordinamento, rendendolo ora abbastanza completo sia sotto il profilo delle norme repressive e preventive di carattere sostanziale e processuale, sia sotto quello, non meno importante, del recupero delle vittime e della reintegrazione dei loro diritti.

Sotto quest'ultimo aspetto, si potrebbe affermare che l'introduzione delle nuove disposizioni penali e processuali è suscettibile di apportare effetti positivi anche per la realizzazione dei programmi di protezione sociale a favore delle persone trafficate di cui all'articolo 18 TU.

Innovazioni quali, ad esempio, l'ampliamento degli strumenti di ricerca e di acquisizione delle prove, la maggior facilità con la quale, almeno per i minori di sedici anni, è possibile ricorrere all'istituto dell'incidente probatorio dovrebbero contribuire, infatti, a snellire e accelerare lo svolgimento dei procedimenti penali e non creare così ostacoli o ritardi, legati a esigenze processuali, nel procedimento amministrativo per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale.

Influssi benefici, sotto tale profilo, possono invero essere apportati anche dall'applicazione ai processi per i reati inerenti alla tratta delle vigenti disposizioni relative alla protezione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia nei procedimenti per criminalità organizzata. Le disposizioni anzidette potrebbero essere utilizzate per garantire la presenza e la disponibilità della persona vittima del reato per tutto il tempo richiesto dalle esigenze processuali, senza che sia così necessario ricorrere per tali esigenze all'articolo 18 e ai programmi di integrazione sociale realizzati a favore delle vittime di tratta.

La situazione complessiva di queste ultime non può, poi, che essere migliorata per effetto di disposizioni inerenti al processo, anch'esse introdotte dalla nuova legge (articolo 15), che stabiliscono la possibilità di celebrare i processi a porte chiuse e quindi senza pubblicità e con particolari cautele a protezione della sicurezza e identità dei testimoni.

I bambini in guerra: trauma e attaccamento

Rita Erica Fioravanzo

Specialista in psicotraumatologia, Direttore per l'Italia dell'Accademia europea di psicotraumatologia

The article discusses the importance of including child rights and child protection issues in any peace-keeping agenda in order to not perpetrate an intergenerational transmission of violence and war effects. The Author looks at the psychosocial consequences of children's involvement in armed conflicts, both as the most vulnerable civil victims and as active victims (child soldiers), forced perpetrators of war crimes. The article offers a new view of child war trauma: the traumatic core of such experience is supposed to be the deep collapse of any attachment behavioural system (abs) and shows how in a war environment all children lose both the possibility to find a 'secure base' and the possibility to have safe explorative behaviour for developing their own sense of self confidence. The kind of relationship between abducted or forced enrolled children and their commanders is also a kind of attachment distortion. After the demobilization the children ex soldiers have to face the hard task to disengage from those like-parental ties and re-establish attachment relationships towards a family which is now completely foreign to them. The second part of the article shows an empirical research performed in Sierra Leone about the internalization of child rights among adult war affected population.

1. Introduzione

Il presente articolo è frutto di una mia ricerca inclusa nelle Linee guida¹ delle Nazioni unite per la Commissione di verità e riconciliazione (TRC, *Truth and Reconciliation Commission*) per la Sierra Leone, costituitasi dopo gli accordi di pace che hanno posto fine al conflitto decennale che ha colpito l'intero Paese.

Nel corso degli ultimi anni, molte organizzazioni governative e non governative, operatori e agenzie internazionali hanno sottolineato l'importanza di prestare maggiore attenzione al tema della protezione del bambino² durante i processi di peace-keeping. Ilene Cohn, in un esauriente articolo in materia, dichiara che «malgrado la crescente attenzione internazionale e la consapevolezza dei diritti dei bambini, questi ultimi sono ampiamente trascurati nei processi di ripri-

¹ AA.VV., *Children and the Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone. Recommendations for policies and procedures for addressing and involving children in the TRC*, UNICEF e UNAMSIL, 2001.

² Il termine "bambino", che ricorrerà più volte nel testo, deve essere inteso, in accordo con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, come riferito a tutti gli individui inferiori ai 18 anni di età. Inoltre, per ragioni di fluidità dell'esposizione ci si è permessi di seguire l'uso linguistico tradizionale esprimendo col termine "bambino" il minore di età sia di sesso maschile sia di sesso femminile. Ogni qualvolta si leggeranno perciò nel testo i termini "bambino" o "bambini" dovranno essere intesi come "bambina e bambino" o "bambine e bambini".

stino e di mantenimento della pace»³ e che «i peace-keepers non affrontano adeguatamente i fabbisogni dei bambini per diverse ragioni: mancanza di consapevolezza circa la natura e la portata dell'impatto del conflitto sui bambini»⁴. Nello stesso articolo l'autrice afferma che «gli eventi vissuti nel corso dell'infanzia influenzeranno l'individuo come adulto e, di conseguenza, la società nel suo complesso»⁵.

Gli studi più recenti sui processi di ripristino della pace e di ricostruzione della capacità nazionale postbellica dimostrano una crescente consapevolezza nel prestare un'attenzione particolare ai bambini e nell'inserire i temi relativi ai diritti del bambino nei programmi di peace-keeping, sottolineandone l'importanza legata a due ragioni:

- a) le caratteristiche specifiche dell'età evolutiva e la differenza tra i fabbisogni degli adulti e quelli del bambino.
- b) la consapevolezza che un'infanzia traumatizzata può pregiudicare una persona fino all'età adulta.

In relazione all'età evolutiva e ai fabbisogni di adulti e bambini, sono frequentemente messi in evidenza i seguenti fattori: la fragilità fisica, emotiva e psicologica dei bambini; la dipendenza dagli altri per la loro sopravvivenza; il loro bisogno di sicurezza e di cure particolari; la loro vulnerabilità alle diverse forme di violenza; il profondo impatto mentale di qualsiasi tipo di trauma; gli effetti permanenti della mancanza di un'educazione primaria sullo sviluppo mentale ecc. Per quanto riguarda il punto b), frequentemente viene posta particolare attenzione alla possibilità che la violenza sofferta nell'infanzia possa diventare una delle componenti di un comportamento attivo violento dell'individuo adulto verso gli altri (compresi i suoi figli). Cohn ci ricorda che «numerosi studi e documenti descrivono un impatto di ampio raggio della guerra sui bambini e indicano le conseguenze psicosociali dell'esposizione alla violenza cronica. Le ricerche sulla vita dei bambini nelle zone distrutte dalla guerra sottolineano le numerose sfere della funzionalità cognitiva, sociale, emotiva e psicofisiologica che possono essere gravemente pregiudicate dall'esposizione alla violenza, compresa la depressione, il ritiro, la paura, l'ansia, il disordine affettivo, l'aggressione, le reazioni dissociate e i pensieri intrusivi»⁶.

Oltre a queste due importanti ragioni che spingono a prestare particolare attenzione ai problemi dei bambini nel periodo postbellico, è importante sottolineare altre caratteristiche chiave dei bambini coinvolti nella guerra, fra cui la trasmissione intergenerazionale delle esperienze traumatiche. Lo stato di guerra fa vivere alle persone coinvolte episodi plurimi di esperienze traumatiche di tipi diversi per durata, gravità, specificità dovuta all'età e al genere. Le caratteristiche psicologiche, neurobiologiche e sociali di questi traumi sono ora ben cono-

3 Cohn Ilene, *The protection of children in peacemaking and peacekeeping process*, in «Harvard Human Rights Journal», Primavera 1999, p. 1.

4 *Ibidem*.

5 *Op. cit.*, p. 2.

6 *Ibidem*.

sciute; abbiamo anche una buona conoscenza del meccanismo neurochimico che trasforma le reazioni psichiche traumatiche in malattie fisiche. Richard Mollica, con la sua équipe di ricercatori della Harvard Medical School, ha condotto in quest'area una ricerca empirica pionieristica. Ha dimostrato che su un campione di 1275 rifugiati bosniaci, quelli che avevano vissuto eventi traumatici cumulativi durante la guerra presentavano, nel corso dei 5 anni successivi, un tasso significativamente più elevato di menomazione fisica, di disagio sociale, di gravi disturbi psichiatrici (soprattutto gravi depressioni e PTSD (disturbi post-traumatici da stress, *Post Traumatic Stress Disorders*) e di malattie somatiche. Il tasso era significativamente più elevato nei giovani e nella popolazione anziana e uno dei principali fattori di rischio era la durata e il numero dei traumi vissuti (con più di tre eventi traumatici la probabilità di contrarre disturbi psichici e somatici era di tre volte superiore rispetto alla probabilità degli intervistati che avevano vissuto uno o due eventi traumatici)⁷.

Al fine di meglio valutare la necessità di processi di reintegrazione e ricostruzione individuale e sociale speciali per la popolazione infantile, è importante innanzitutto capire la struttura psicologica di questi traumi. I traumi bellici – è questa la mia proposta teorica – hanno una natura che accomuna la condizione di tutti i bambini attivamente e passivamente coinvolti in un conflitto armato: essi sono, in differenti modi e intensità rispetto all'età e alle specifiche caratteristiche di ciascuno, affetti da una disorganizzazione del sistema di attaccamento che costituisce la principale base della nostra sicurezza psicobiologica.

Con l'espressione "sistema di attaccamento" intendiamo riferirci a quello specifico meccanismo evolutivo che gli esseri umani hanno in comune con gli altri mammiferi e che, fondamentalmente, consente la continuità della vita da una generazione all'altra attraverso un sistema di protezione e sicurezza. La guerra è, da questo punto di vista, un catastrofico collasso di questo sistema che coinvolge un'intera popolazione umana. Fin dai primi anni dell'infanzia, il bambino si sviluppa attraverso una dialettica ben equilibrata tra la necessità di sicurezza e un impulso a esplorare e a diventare autonomo. Durante la guerra, da questo punto di vista psicobiologico, le radici dello sviluppo mentale ed emotivo di un individuo sono gravemente contrastate dalle condizioni esterne: i comportamenti di esplorazione libera sono ostacolati dalle condizioni di minaccia e di pericolo ambientale e qualsiasi "base sicura" dove il bambino possa sentirsi al sicuro e protetto viene spesso tragicamente persa. Quindi, al bambino in guerra è preclusa l'opportunità di internalizzare un senso stabile di fiducia e sicurezza necessario a una sua crescita autonoma e sicura.

Questa situazione influenzerà la personalità dei bambini coinvolti nei conflitti armati non solo durante il resto della loro infanzia ma anche per gran parte della loro successiva vita adulta e – come vorremmo analizzare qui – potrà avere una forte influenza sui loro figli e sulle generazioni future.

7 Mollica R., McInnes K., Sarajili N., Lavelle J., Massgali M., *Disability associated with psychiatric comorbidity and health status in Bosnian refugees living in Croatia*, in «JAMA», agosto 1999.

2. Ereditare la guerra: la trasmissione intergenerazionale delle esperienze traumatiche

È ben noto che John Bowlby è stato il primo a esaminare l'attaccamento alle figure protettive adulte come meccanismo primario per il controllo della sicurezza e della sopravvivenza del bambino⁸. Bowlby ha ascritto questo specifico comportamento all'attività di un sistema di controllo guidato istintivamente ma influenzato dall'ambiente chiamato sistema del comportamento di attaccamento (*ABS, Attachment Behavioural System*). Questo sistema si è evoluto tra i primati per servire la funzione biologica di assicurare la protezione dei membri del gruppo più giovani e più deboli. L'ABS, normalmente in uno stato di attivazione silente (una sorta di stato di ibernazione), diventa altamente attivato se si presentano condizioni di minaccia e porta il bambino a cercare la vicinanza e il contatto stretto di un adulto di riferimento che Bowlby ha denotato come la figura primaria di attaccamento (*PAF, Primary Attachment Figure*) del bambino. Oggi sappiamo che il tipo e il numero delle figure primarie di attaccamento è culturalmente determinato. Nei Paesi occidentali industrializzati la PAF è rappresentata quasi sempre da un singolo individuo (normalmente la madre o un sostituto di questa), in altre civiltà (come ad esempio quelle africana, cinese, giudaica, islamica) questo ruolo può essere svolto contemporaneamente da diverse persone: fratelli, parenti, altri membri della comunità di appartenenza del bambino. L'ABS è un meccanismo biopsicoevolutivo simile ad altri sistemi comportamentali quali l'esplorazione, la fuga e il cibo. Il comportamento di attaccamento è attivato, modulato e terminato dai cambiamenti che hanno origine nell'ambiente interno o esterno (minaccia della separazione, separazione reale e riunificazione) ed è accompagnato dalle più forti emozioni (gioia, amore, paura, rabbia, disperazione).

Le ricerche degli ultimi decenni ci hanno anche confermato che, pur nella diversità delle modalità di scelta delle PAF e dei pattern comportamentali specifici, la teoria dell'attaccamento costituisce un modello esplicativo transculturale delle relazioni infantili fondamentali allo sviluppo umano normale. La ricerca trasversale ai comportamenti culturali in questo campo suggerisce di considerare l'attaccamento nelle diverse culture come un equilibrio tra tendenze universali e determinanti del contesto.

Per valutare i meccanismi dell'attaccamento in uno specifico Paese è importante, perciò, tenere sempre presenti due punti di vista: le componenti contestuali e una prospettiva universalistica. Le strategie usate dai bambini per gestire le sfide all'attaccamento nelle diverse culture non possono essere geneticamente predeterminate, dal momento che questo non lascerebbe spazio per l'adattamento ai cambiamenti dinamici dell'ambiente naturale e ai vincoli imposti dalle diverse nicchie evolutive. Gli studi sull'attaccamento nelle diverse culture hanno indicato che per comprendere meglio i meccanismi dell'attaccamento e i loro fattori predittivi è importante ampliare la prospettiva diadica del modello di attaccamento occidentale – “bambino-madre” – a quello di rete (*network*) di attaccamento (come ad esempio il modello

⁸ Bowlby J., *Attachment and Loss*, vol. 1, Londra, Hogarth Press, 1969; vol. 2, New York, Basic Books, 1973; vol. 3, New York, Basic Books, 1980; e dello stesso autore, *A secure base*, New York, Basic Books, 1988.

della “famiglia allargata”). Allo stesso tempo, tutti gli studi condotti a livello mondiale hanno mostrato la presenza transculturale degli stessi quattro modelli di attaccamento di base e una pressione culturale generale verso la selezione di un modello di attaccamento “sicuro” nel bambino. Una dimostrazione drammatica del valore adattivo dello stile di attaccamento “sicuro” è il suo ruolo come fattore di protezione contro la malnutrizione nell’Africa orientale⁹ e centrale¹⁰.

La nostra proposta teorica è, quindi, di guardare ai bambini soldato, vittime, testimoni e perpetratori, non solo come bambini traumatizzati ma anche e principalmente come bambini affetti da disturbi dell’attaccamento anche estremamente gravi. Se questi bambini non saranno opportunamente aiutati e protetti durante il processo postbellico, il pericolo che tali disturbi si trasformino in disordini mentali e fisici permanenti e influenzino la sicurezza dell’attaccamento dei loro futuri figli è molto verosimile.

Prima di proseguire nella nostra ipotesi teorica che ci permetterà di riconoscere e comprendere meglio le condizioni emotive e mentali dei bambini soldato, sarà importante ricapitolare brevemente alcune principali peculiarità del sistema che regola il comportamento di attaccamento

Tanto quanto è rapida l’attivazione dell’ABS nel bambino, allo stesso modo essa è stabile e perdurante nel corso di tutta la vita di una persona fino a influenzarne definitivamente stati mentali e personalità. Comportamenti di attaccamento specifici (chiamati “focalizzati”) si sviluppano fin dall’ottavo mese nel bambino e si considerano essere basati su interazioni sociali contingenti (prossimità, alimentazione, dipendenza ecc.). Paradossalmente queste interazioni non richiedono necessariamente di essere positive per indurre attaccamento: numerose ricerche empiriche e studi clinici hanno mostrato indiscutibilmente che i bambini assumono anche persone (genitori o sostituti di essi) maltrattanti come figure di attaccamento¹¹. Fu famoso l’esperimento in cui dei piccoli di scimpanzé abbandonati furono cresciuti dai ricercatori in prossimità di un pupazzo a forma di scimpanzé-madre dal quale ricevevano latte. Quando i ricercatori attivarono un sistema di scosse elettriche che i piccoli ricevevano ogni volta che si avvicinavano alla “madre”, il risultato fu che i cuccioli, invece di allontanarsi o fuggire dal pupazzo-madre, gli si abbarbicavano ancora più stretti alla ricerca di protezione e conforto.

All'improvviso devo odiare chi mi ha fatto sopravvivere

Questo riferimento alla teoria dell’attaccamento ci permetterà di capire meglio il comportamento e le reazioni dei bambini soldato, le azioni che sono necessarie al momento del loro rilascio e della loro reintegrazione e per adottare adeguate misure durante le audizioni della Commissione di verità e riconciliazione. Per tali bam-

9 Dixon S.D., LeVine R.A. & Brazelton T.B., *Malnutrition: A closer look at the problem in an East African village*, in «Developmental Medicine and Child Neurology», 24, p. 670-685 e DeVries M.W., *Temperament and infant mortality among the Masai of East Africa*, in «American Journal of Psychiatry», 141, 1984.

10 True M.M., *Mother-infant attachment and communication among the Dogon of Mali*, tesi di dottorato, Università della California a Berkeley.

11 Ainsworth M., *Object relations, dependency and attachment: A theoretical review of the infant-mother relationship*, in «Child Development», 40, 1969.

bini rapiti e forzati a combattere i nuovi leader militari diventano gli unici sostituti delle figure di attaccamento primario. Nella giungla in guerra sono madri e padri, insegnanti e leader, capi religiosi e padroni; i loro battaglioni sono la loro famiglia, i campi di addestramento militare le loro scuole, la guerra il loro unico mondo.

A prescindere dalle sofferenze e dagli abusi che questi *commanders* possono infliggere loro, il sistema di attaccamento, che ha come principale obiettivo la sopravvivenza, induce i bambini a elicitare forme di attaccamento a tali individui e il meccanismo di attaccamento biologico suscita correlate emozioni, affetti e la necessità di dipendere, credere e fidarsi di queste persone. Paradossalmente, tanto più la situazione in cui questi bambini vivono sarà pericolosa e abusante, tanto più essi stringeranno il legame di attaccamento con le figure da cui dipendono.

Quando, dopo il rilascio, questi bambini si confrontano con la realtà “altra” dalla loro vita di combattimento e divengono via via consapevoli del danno che hanno subito, degli abusi, ingiustizie, inganni che queste persone hanno perpetrato nei loro confronti, si trovano ad affrontare l’angoscioso compito di riconoscere come perpetratori persone nei confronti delle quali hanno ormai attivato sentimenti di attaccamento primario. Pensare e parlare “contro” questi leader, riconoscerli criminali e meritevoli di punizione significa, a un livello più inconscio, tradire e condannare persone che hanno ormai preso il posto delle figure di attaccamento primario.

Uno dei compiti più ardui del personale che si trova a contatto coi bambini ex combattenti nel periodo immediatamente successivo al rilascio è quello di accompagnarli e aiutarli a distaccarsi e disaffiliarsi da quelle figure. La consapevolezza di questi meccanismi psichici parzialmente inconsci e del paradosso emotivo a cui i bambini soldato vanno incontro è fondamentale negli staff impegnati nelle prime fasi del dopo rilascio affinché il percorso riabilitativo non sia una “rieducazione” comportamentale che sarebbe prognosticamente negativa per la saldezza del processo di riunificazione alla famiglia e di ritorno alla vita civile. La riconciliazione rimane pericolosamente superficiale se non ci occupiamo di questi aspetti più profondi.

È, infatti, proprio nel periodo successivo al rilascio che, in conseguenza del disorientamento, della mancanza di persone e luoghi conosciuti, dei nuovi compiti da affrontare (scolarizzazione, vita comunitaria non militarizzata, ricongiungimento familiare) il meccanismo di attaccamento verso i vecchi leader riaffiora spesso potentemente. Ad esempio, durante le audizioni della TRC, la distorsione dell’attaccamento vissuta durante questo periodo può riaffiorare e produrre nei bambini il sentimento molto penoso di essere sleali verso figure affettive primarie: da un punto di vista psicologico, è un sentimento estremamente contraddittorio, che produce senso di colpa, rimorso, vergogna e altre emozioni particolarmente sconvolgenti e pericolose. Infine, la situazione può creare una crisi di sfiducia nel rapporto con i genitori, con la famiglia ricongiunta o la famiglia affidataria.

All'improvviso devo amare chi mi ha tradito

I bambini che furono vittime, testimoni o perpetratori di atrocità, esperimento un’ulteriore catastrofe psicologica: le loro figure primarie di attaccamento, che avrebbero dovuto garantire la loro sicurezza, salvezza e protezione, hanno fallito in questo

loro compito bioevolutivo primario: portati via, uccisi, resi impotenti o comunque sovrappresi dagli eventi sono percepiti, a un livello inconscio, come se li avessero abbandonati nel pericolo, avessero trascurato di proteggerli, lasciandoli indifesi ed esposti. Ciò che è accaduto a questi bambini forzatamente reclutati, già traumatico di per sé, è aggravato da quest'impressione di essere stati lasciati, traditi, rigettati dai propri genitori e adulti di riferimento con conseguenze che possono avere un impatto profondo e perdurante per tutta la vita sul loro senso di fiducia e sicurezza.

Nel periodo immediatamente successivo al rilascio i bambini ex soldato sono spesso messi di fronte alla necessità di fornire informazioni riguardo al loro villaggio d'origine, al nome della loro famiglia, a dettagli che ne consentano il riconoscimento al fine di avviare le procedure di *tracing* che consentiranno di realizzare i progetti di riunificazione. Tale richiesta è già di per sé estremamente penosa per i bambini rilasciati durante il programma di disarmo, smobilitazione e reinserimento (DDR, *Disarmament Demobilisation Reintegration*)¹², erano rimasti in mano ai ribelli per numerosi anni, erano stati rapiti ancora piccoli ed era stato imposto loro un nome di battaglia obbligandoli a "dimenticare" il loro nome natale e quello della loro famiglia se non volevano incorrere in severissime punizioni. Alcuni erano stati addirittura costretti a compiere atti violenti (uccisioni, incendi, saccheggi) nei confronti dei propri villaggi di origine. Per i bambini che abbiamo seguito negli *Interim Care Centres*¹³ rammemorare ciò che aveva a che fare con la loro vita precedente al reclutamento forzato poteva spesso condurli a stati di agitazione, angoscia, rabbia, sfiducia, risentimento. Si riaccendeva in loro l'ambiguo sentimento di essere stati, da una parte, non sufficientemente protetti e salvaguardati dalle persone da cui dipendeva la loro sicurezza e, dall'altra parte, di avere loro stessi aggredito i propri cari. Questa ambiguità comportava fenomeni diffusi di totale dimenticanza del passato o falsi ricordi o menzogne intenzionali o rabbia e frustrazione che si scaricavano spesso contro i *caregivers* attuali, al solo scopo di "salvaguardare", attraverso un meccanismo di spostamento, la memoria idealizzata dei propri familiari e delle persone affettivamente importanti del passato.

Molto presto, nei progetti di riunificazione ci si è resi conto che solamente dopo che i bambini ex combattenti avevano lasciato affiorare e consapevolmente attraversato anche questi sentimenti negativi, una riunificazione prognosticamente favorevole e una vera riconciliazione poteva essere sufficientemente garantita. Ogni accettazione troppo rapida e superficiale del "ritorno al passato" era spesso foriera di successivi fallimenti, causando difficoltà nell'inserimento familiare e sociale del bambino. Non erano pochi, all'inizio, i casi di ragazzi rilasciati che tentavano di fuggire dai centri per ricongiungersi con le truppe ribelli.

¹² Si tratta dell'accordo concluso fra il governo della Sierra Leone e le forze militari e paramilitari ribelli (CDF, RUF ecc.) conseguentemente al trattato di pace di Lomé del 7 luglio 1999, che prevede il progressivo rilascio e il reinserimento nella vita civile di combattenti arruolati nelle armate ribelli e specificatamente dei bambini combattenti. Il programma ebbe il supporto delle Nazioni unite e di molte agenzie internazionali.

¹³ Sono centri d'accoglienza organizzati dall'UNICEF in Sierra Leone per accogliere bambini ex combattenti sia rilasciati attraverso gli accordi del programma DDR, sia volontariamente fuggiti dalle forze ribelli o raccolti da organismi internazionali. In questi centri residenziali sono forniti ai bambini servizi basilari di vitto e alloggio e vestiario, cure mediche, assistenza psicologica, sostegno educativo e ricreativo. Sono, inoltre, avviate le procedure per rintracciare la famiglia d'origine e iniziare un progetto di riunificazione del bambino attraverso incontri di mediazione familiare e comunitaria.

L'insicurezza della guerra

La formazione di un attaccamento a uno specifico individuo indica un cambiamento qualitativo nel comportamento dei bambini e nella loro "organizzazione" mentale. I termini quantitativi (come "fortemente" o "debolmente" attaccati) non sono utili per descrivere le differenze tra gli individui. Si presume che i bambini che si sono attaccati a figure affettive che li maltrattano e che si dimostrano insensibili non siano "meno" attaccati degli altri. Una dimostrazione forte, continua di comportamento di attaccamento in circostanze relativamente sicure o, viceversa, la mancanza di attaccamento in situazioni di pericolo indica interferenze di altri processi (per esempio paura, rabbia, inibizione) come opposti alle differenze quantitative della "forza" dell'attaccamento¹⁴.

Ogni considerazione riguardo alle relazioni di attaccamento fra bambini soldato e leader ribelli, così come ogni cambiamento nella relazione di attaccamento fra bambini e loro PAF non deve trascurare il fatto che l'attaccamento verso un leader non è più forte o più "debole" di quello nei confronti di un genitore, così come la sensazione di essere stati traditi dai propri cari non necessariamente porta i bambini a essere "meno attaccati" verso chi non li ha protetti e difesi abbastanza. Ciò che accade è un meccanismo più complesso: il normale sistema di attaccamento originario deve tener conto di altri meccanismi di difesa che interferiscono profondamente con lo sviluppo di comportamenti sani e sicuri e che portano a sviluppare paura, ansietà, rabbia, disperazione, ma anche distacco, disinteresse, anaffettività, isolamento, eccessiva spavalderia ecc. Perciò è necessario valutare molto attentamente le reazioni dei bambini al fine di non fraintendere un comportamento apparentemente sicuro di sé e indipendente che in realtà serve solo a difendersi da sentimenti troppo difficili da sopportare.

Ricerche mostrano che anche nei primati il sistema di attaccamento serve funzioni di sopravvivenza multiple quali la protezione dalla fame, calamità naturali, attacchi di cospecifici, rischio di separazione dal gruppo ecc. Tutte le esperienze che un bambino può soffrire durante la guerra sono in effetti attacchi alla sua sopravvivenza e ciò "attiva" il sistema di attaccamento per periodi di tempo troppo lunghi e spesso senza ottenere i risultati aspettati, dato che per i genitori non è materialmente possibile portare a termine il loro compito protettivo. Questi ripetuti fallimenti del sistema lasciano il bambino in un permanente stato di iperattivazione e conducono alla fine a una disorganizzazione del sistema di attaccamento che ha come effetto il tentativo di cercare altre strade per sopravvivere. In tal modo il normale sistema di attaccamento viene spesso definitivamente danneggiato con modificazioni neurochimiche permanenti della regolazione ormonale e dell'umore.

L'ABS è fortemente rispondente ai segnali di pericolo. È intimamente connesso alla paura ed è attivato soprattutto da situazioni spaventose di qualsiasi tipo. Nel sottolineare l'immediatezza del legame tra vicinanza-mantenimento e sopravvivenza nell'ambiente di adattamento in evoluzione, dobbiamo richiamare l'attenzione su due condizioni di pericolo:

¹⁴ Ainsworth M., Blehar M.C., Waters E. & Wall S., *Patterns of Attachment*, Hillsdale, NJ, Erlbaum, 1978.

- 1) i cambiamenti ambientali o interni che minacciano direttamente o da vicino la sopravvivenza del bambino;
- 2) qualsiasi condizione che suggerisce la separazione dalla paf, anche in assenza di minacce immediate provenienti dall'ambiente.

Qualsiasi cambiamento che indica un maggiore pericolo per l'individuo nell'ambiente, come lo spostamento in un ambiente non familiare, è considerato come un "indizio naturale" di pericolo e si presume che attivi l'ABS.

Seguendo questa linea di ragionamento, anche se è avvenuta la separazione dalla PAF, si prevede che condizioni che indicano un pericolo immediato e condizioni che forniscono indicazioni naturali di pericolo attivino nel bambino ex combattente l'ABS. L'osservazione di numerosi bambini accolti negli *Interim Care Center* dopo il rilascio ha mostrato quanto segue.

- 1) Uno stato di distacco dove segni di attaccamento verso i *caregivers* erano completamente assenti come se il sistema restasse "de-attivato": i bambini evitavano la prossimità con i loro *caregivers* e non cercavano nessuna forma di protezione, isolandosi e ritirandosi dalla relazione. Potevano mostrarsi anche disinteressati a tutto ciò che li circondava o al contrario attivamente ed esclusivamente interessati ad "altro": giochi, cibo, vestiario. Alcuni dispiegavano comportamenti esplorativi autonomi rischiosi o aggressivi.
- 2) Uno stato di ipervigilanza o sovrattivazione del sistema di attaccamento, dove il ritorno a condizioni normali e sicure non faceva terminare l'attivazione del comportamento di allerta e non permetteva al bambino di rassicurarsi a sufficienza così da fargli attivare comportamenti autonomi rivolti all'esterno. Il bambino pretendeva di continuo la presenza e l'attenzione del *caregiver* e non sembrava più in grado di giocare indipendentemente o di interessarsi ad altro o di restare da solo. Allo stesso tempo dimostrava, però, rabbia e risentimento verso il *caregiver*.

Nella teoria dell'attaccamento si conoscono bene le caratteristiche e le matrici dei due comportamenti sopra descritti: essi rappresentano, infatti, le due condizioni opposte dell'attaccamento cosiddetto "insicuro": l'evitante e il resistente/preoccupato (con le due relative subclassificazioni di aggressivo e passivo).

Riassumendo, esistono criteri comportamentali per collocare ogni bambino in ognuna delle tre classificazioni dell'attaccamento che sono:

- a) attaccamento sicuro;
- b) attaccamento sfuggente-insicuro (il tipo 1 descritto sopra);
- c) attaccamentoinsicuro preoccupato/resistente (con le sue sottocategorie di aggressivo-preoccupato e passivo-preoccupato, i tipi 2 di cui sopra).

Decenni di studi empirici longitudinali hanno mostrato che i bambini sicuri sviluppano migliori capacità nel gioco e successivamente nello studio, oltre a un'attitudine a esperire ed esprimere sentimenti ed emozioni in maniera più positiva, una maggiore competenza sociale e una maggiore forza dell'io rispetto ai bambini che hanno un attaccamentoinsicuro. Gli studi mostrano corrispettivamente, invece, che i bambiniinsicuri (e gli adulti che essi diventeranno) sono spesso rifiutati dai coeta-

nei, dagli insegnanti e dai familiari stessi, trattati con ostilità o come meno capaci e socialmente meno accettati rispetto a quelli sicuri.

Tali caratteristiche sono inoltre destinate a durare fino all'età adulta, dato che numerosi studi che hanno seguito bambini classificati rispetto agli stili di attaccamento nei 25 anni successivi, hanno mostrato una straordinaria stabilità di queste classificazioni nel corso degli anni (prevedibilità dell'85% e oltre). Questi studi hanno, inoltre, dimostrato la trasmissione intergenerazionale del comportamento di attaccamento: un gruppo di giovani uomini e donne furono intervistati verso i 18 anni al fine di classificare il loro stile di attaccamento, quando essi ebbero figli, anche numerosi anni dopo quella classificazione, lo stile di attaccamento dei loro bambini fu valutato al compimento di un anno di età e mostrò una straordinaria corrispondenza con lo stile dei genitori.

La sindrome da rilascio

Ma l'attaccamento insicuro non è la peggiore delle conseguenze della prolungata esposizione dei bambini e dei loro network di attaccamento a eventi bellici. L'effetto più pericoloso dei traumi bellici è la permanente disorganizzazione del sistema di attaccamento. Quando parliamo di attaccamento "disorganizzato/disorientato" intendiamo riferirci a quel complesso di comportamenti del bambino che si caratterizzano per la mancanza di apparente coerenza, motivazione o prevedibilità. Malgrado il fatto che Ainsworth e Bell abbiano riscontrato un comportamento di attaccamento "non classificabile" nei primi anni Settanta (il 13% dei bambini non rientrava in nessuna delle tre categorie fissate da Ainsworth), solo negli anni Novanta un ampio studio condotto da Mary Main e collaboratori ha definito la nuova categoria come: attaccamento disorganizzato/disorientato. Questo non era, infatti, un modello naturale di attaccamento come gli altri, poiché mancava al comportamento osservato qualsiasi obiettivo, intenzione o spiegazione coerente con le necessità bioevolutive, anzi esso portava gli individui a esporsi pericolosamente alle minacce, a non proteggersi adeguatamente e non sviluppava nessuna strategia utile alla sopravvivenza.

Fra i bambini ex soldato osserviamo spesso comportamenti di questo genere che mostrano il collasso di ogni utile strategia.

- 1) Simultanea espressione di pattern comportamentali contraddittori o rapida sequenza di comportamenti antagonisti (per esempio scoppi di pianto improvvisamente trasformati in risa o viceversa).
- 2) Movimenti, espressioni e azioni lasciati incompleti, interrotti senza apparente motivo, indiretti o maldiretti rispetto al prevedibile obiettivo (per esempio il bambino prende in mano una palla come per tirarla e poi la lascia cadere senza farci niente).
- 3) Stereotipi, movimenti disarmonici o inopportuni, posture anomale (per esempio molti ragazzi erano visti restare per diversi minuti con le braccia nella posizione di chi regge un'arma automatica senza invece avere niente fra le braccia, oppure continui tocamenti della mano sul volto o sul corpo).
- 4) Movimenti e atteggiamenti rallentati, immobilità, congelamento dell'espressione (per esempio molti bambini fissavano lo sguardo nel vuoto senza reagire più agli stimoli anche in mezzo a situazioni confuse o rumorose).

- 5) Comportamenti indicatori di apprensioni e paure apparentemente immotivate (per esempio quasi tutti i bambini nei giorni successivi al rilascio sobbalzano ai rumori improvvisi e reagiscono violentemente se toccati o chiamati improvvisamente alle spalle)
- 6) Comportamenti che esprimono confusione, disorganizzazione e disorientamento (per esempio non sembrano capaci di orientarsi nel tempo, faticano a ricordare i nomi, a volte non riescono a capire spiegazioni molto semplici).

Questi comportamenti di attaccamento disorganizzato/disorientato sono purtroppo quelli che più frequentemente si mantengono inalterati fino all'età adulta e che più facilmente sono ulteriormente trasmessi ai propri figli. Una ricerca condotta su oltre 100 genitori i cui bambini sono stati classificati precedentemente in base alla classificazione di Ainsworth, ha trovato una sostanziale coincidenza di categorie di attaccamento tra i genitori e i figli. Questo dimostra, pertanto, che i bambini di genitori sicuri-autonomi sono frequentemente sicuri; i figli di genitori non motivati, preoccupati, ansiosi-preoccupati o disorientati-disorganizzati, sono spesso disorganizzati.

Le condizioni delle famiglie allargate nei Paesi interessati dalla guerra come la Sierra Leone portano a pattern di comportamento pericolosi del seguente tipo: tutte le figure adulte di riferimento sono così preoccupate, stressate, allarmate che non sono in grado di controllare le loro reazioni di fronte ai bambini; i bambini percepiscono il loro comportamento come una minaccia alla loro sicurezza personale e il genitore impaurito facilmente diventa, agli occhi del bambino, un genitore minaccioso. Anche questa esperienza traumatica "secondaria" (indiretta) interessa il bambino e non gli permette di sviluppare un comportamento di attaccamento ben strutturato. A ciò si aggiunge che durante la guerra tutti gli altri attaccamenti affettivi sicuri del bambino (famiglia, casa, scuola, villaggio) subiscono distruzioni e modificazioni incontrollabili che non consentono al bambino di riorganizzare i suoi schemi di sicurezza. Frequentemente questa condizione si manifesta nella vita adulta in forme diverse di disturbi mentali, (depressione, disturbi della personalità e dell'umore). Un bambino con un comportamento di attaccamento disorganizzato – se non aiutato – agirà nei confronti dei suoi futuri figli nello stesso modo impaurito/minaccioso, portando i suoi figli a essere disorientati/disorganizzati in relazione all'attaccamento e trasmettendo, quindi, l'esperienza traumatica di un'esperienza di guerra di un nonno.

La spiegazione della trasmissibilità intergenerazionale di questa disorganizzazione dell'attaccamento è proprio la presenza di una figura primaria di attaccamento spaventata/spaventante, il cui comportamento è poco o per niente prevedibile e poco o per niente esplicabile agli occhi del bambino.

Questa è la condizione quasi standard delle relazioni che i bambini hanno in tempo di guerra, sia che vengano forzatamente costretti a combatterla, sia che la debbano subire passivamente in mezzo al resto della popolazione civile. È questa soprattutto la tipica cornice del rapporto che lega i bambini soldato ai loro comandanti: questi, spaventosi in quanto feroci, punitivi, assurdamente minaccianti la vita stessa del bambino sono a loro volta in stato di continua ipervigilanza, il loro comportamento è spesso imperscrutabile per i bambini combattenti che devono solo ob-

bedire, pena la perdita della vita. Le figure di attaccamento da cui dipendono comunicano loro al tempo stesso paura e minacciosità, i riferimenti da cui dipende la loro sicurezza si comportano in maniere imperscrutabili e inaspettate. A ciò si aggiunge lo stato quasi perenne di alterazione da droghe e alcool che rende l'esperienza di contatto con queste figure ancora più oscura e incomprensibile. Su questa contraddizione quotidiana cresce la disorganizzazione dell'attaccamento dei bambini combattenti.

Ma è soprattutto al momento del rilascio che queste disorganizzazioni emergono come distoniche: in stato di guerra, infatti, il contesto giustificava (e occultava) i comportamenti insensati che erano dispiegati sia dalle figure di attaccamento/comandanti sia dai bambini combattenti. Nel nuovo contesto di vita che si apre davanti al bambino ex combattente dopo il rilascio, nel villaggio dove è stato condotto per la riunificazione, nella scuola dove è stato inserito perché impari a leggere e a scrivere, la disorganizzazione dei suoi comportamenti salta all'occhio, risulta "sbagliata". E a ciò si somma il fatto che il bambino non "sa" come comportarsi con figure di riferimento non-spaventate/spaventanti, ciò è per lui paradossalmente un compito altrettanto difficile di quello che affrontò quando dovette attaccarsi ai propri comandanti per sopravvivere. Ma mentre là la spinta alla sopravvivenza era un potente motore di adattamento, qui la relativa sicurezza e il benessere in cui si trova lo portano a rallentare il processo di riadattamento e la disorganizzazione, ormai strutturatasi, si conserva anche senza più motivi apparenti. Ora la motivazione per adattarsi non è più la necessità di sopravvivere fisicamente, ora la motivazione è più complessa, è morale, psicologica, sociale.

3. Uno studio empirico: panoramica delle ricerche in corso sui diritti del bambino e sui traumi della guerra relativi ai bambini nella Sierra Leone

Sono d'accordo con Christian Salazar, che ha dichiarato quanto sia «necessario sottolineare già dall'inizio il bisogno di definire esplicitamente la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo come base per il lavoro della Commissione di Verità e Riconciliazione in materia di diritti del bambino»¹⁷. Quando parliamo di "una violazione dei diritti", dovremmo riferirci non solo ai principali crimini/violazioni dei diritti umani, né solamente alle violazioni dei diritti politici e civili, ma sollevare l'importanza dei diritti sociali, economici e culturali. Se si vuole lavorare in modo generale sui processi di fiducia e di riconciliazione nella Sierra Leone, ritengo che sia di fondamentale importanza conoscere il quadro storico, culturale e tradizionale delle pratiche che portano a offrire e ottenere fiducia e riconciliazione e il contesto nel quale avvengono. Dobbiamo, pertanto, divenire più consapevoli di che cosa significhino socialmente, culturalmente e psicologicamente, i diritti del bambino, i traumi del bambino, le violenze sui minori e la protezione del bambino per il popolo della Sierra Leone.

¹⁷ Salazar C., *Child Rights in Truth Commission Report*, in appendice a UNICEF e UNAMSIL, *Children and the Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone*, New York, UNICEF, 2001.

In considerazione di ciò decisi, durante la mia prima missione in Sierra Leone nel 1999, di iniziare a raccogliere i dati per uno studio empirico sulle esperienze di guerra dei bambini in Sierra Leone. A partire da novembre di quell'anno ho tenuto diversi corsi di formazione per il personale psicosociale sui diritti del bambino, sulla protezione del bambino, sulla riabilitazione post-traumatica, sulla consulenza terapeutica, sulla mediazione familiare, sulla risoluzione dei conflitti della comunità e su argomenti relativi in diverse regioni della Sierra Leone. All'inizio di ogni corso ho distribuito ai partecipanti un questionario di valutazione per raccogliere dati statistici e per comprendere la loro conoscenza di base e la loro percezione culturale dei diritti del bambino, della protezione del bambino, della natura e degli effetti delle esperienze traumatiche, delle differenze di genere, dei rapporti genitori/figli, della consulenza psicosociale a favore dei bambini e adulti traumatizzati ecc.

Qui di seguito riportiamo alcune delle domande contenute nel questionario per mostrarne l'ambito e la modalità di indagine.

- 1) Scrivete i 10 diritti del bambino che ritenete più importanti per la protezione dei bambini.
- 2) Quando pensate che un evento possa essere definito "traumatico"?
- 3) Pensate che vi siano eventi che potrebbero essere più traumatici per i bambini che per gli adulti? In caso affermativo, elencate brevemente alcuni esempi.
- 4) Pensate che vi siano eventi che potrebbero essere più traumatici per le donne che per gli uomini? In caso affermativo, elencate brevemente alcuni esempi.
- 5) Potreste identificare le condizioni per valutare la gravità di un evento traumatico? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 6) Secondo il vostro parere, quali sono i sintomi più importanti da riconoscere in un bambino traumatizzato? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 7) Come prevedete che possano reagire i genitori e i congiunti che si riuniscono con un bambino rapito dopo un lungo periodo di tempo? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 8) Come prevedete che possano reagire i genitori e i congiunti la cui figlia è stata stuprata? C'è differenza se la ragazza ha avuto un bambino? (non necessariamente per ordine d'importanza).
- 9) Secondo il vostro parere, quali sono le qualità principali che dovrebbe avere una famiglia adottiva per prendersi cura di un bambino traumatizzato? Scrivete un elenco di 5 qualità e mettetele in ordine d'importanza.
- 10) Quali pensate che possano essere gli effetti psicologici dello stupro in una giovane donna? Fate un elenco e sottolineate i possibili effetti di lungo termine e di breve termine.
- 11) Quali sono – secondo voi – le qualità principali che dovrebbe avere un operatore sociale e mettetele in ordine di importanza (iniziando da quella più importante, decrescendo fino a 5).
- 12) Quali conoscenze e capacità vi aspettate di ricevere da questo corso di formazione?

I 10 diritti del bambino più importanti nel campione di Freetown

A titolo esemplificativo discuterò qui i risultati della prima domanda sui dieci diritti del bambino che i partecipanti considerano più importanti. Terrò conto solo dei dati raccolti tra il novembre 1999 e il gennaio 2000 in un campione di 60 operatori di Freetown impegnati nella protezione del bambino.

Sintesi delle informazioni statistiche sul campione

Grandezza del campione (numero di persone)	60	100%
Distribuzione per genere	Valori assoluti	Valori percentuali
Uomini	39	65%
Donne	21	35%

Distribuzione per età	Valori assoluti	Valori percentuali
22-26 anni	14	23%
27-31 anni	21	35%
32-36 anni	14	23%
37-41 anni	7	12%
42-46 anni	3	5%
47-51 anni	1	2%

Anzianità sul lavoro	Valori assoluti	Valori percentuali
Meno di 1 anno	12	20%
2-4 anni	20	33%
5-7 anni	9	15%
8-10 anni	12	20%
11-13 anni	4	7%
Più di 14 anni	3	5%

Residenza	Valori assoluti	Valori percentuali
Freetown	15	25%
Sobborghi di Freetown	8	13%
Campagna	37	62%

Livello educativo	Valori assoluti	Valori percentuali
Scuola secondaria	2	3%
Diploma	2	3%
Diploma superiore	2	13%
Attestato generale (o di primo livello*)	13	22%
Attestato in un campo specifico	7	12%
Diploma di insegnante	5	8%
Diploma superiore di insegnante	8	14%
Diploma di laurea	5	8%
Laurea specialistica	11	18%
Non registrato	5	8%

* Si fa riferimento al sistema universitario britannico suddiviso in più livelli.

Incarico	Valori assoluti	Valori percentuali
Coordinatore di programma	1	2%
Coordinatore di progetto	2	3%
Assistente coordinatore	2	3%
Direttore didattico	1	2%
Operatore psicosociale	3	5%
Operatore sociale	43	71%
Educatore	7	12%
Dattilografo	1	2%

Poiché a ogni partecipante è stato chiesto di scrivere un elenco di dieci diritti del bambino, ci si attendevano 600 risposte nella forma di diritti. È stato prodotto un totale di 517 risposte – una media molto elevata di 8,6 per ogni partecipante e un tasso relativo per la missione generale del campione dell'86,2%. Questo tasso elevato dimostra un'ampia conoscenza condivisa da parte di tutti i partecipanti della CRC (*Convention on the Rights of the Child*, Convenzione ONU sui diritti del fanciullo) e una particolare sensibilità al tema dei diritti umani e del bambino.

Le risposte simili sono state sintetizzate e raggruppate. I gruppi sono stati classificati in dieci insiemi principali e in alcuni sottogruppi secondo la similarità del contenuto. Per ogni gruppo, è stato calcolato il *token* e il *type ratio*, ossia la frequenza delle risposte rispetto al numero complessivo delle possibili risposte (*token*) e alla dimensione totale del campione (*type*).

Gruppi di diritti del bambino	Risposte	Proporzione nominale	Proporzione per tipologia
1 Diritto alla libertà di espressione	95 (83+12)	1,8	1,58
2 Diritto all'educazione	91	1,8	1,51
3 Diritto ai fabbisogni di base	55	1,1	0,92
4 Diritto a essere accudito	53	01,0	0,88
5 Diritto a ricevere protezione	49	0,95	0,82
6 Diritto alla vita	45	0,87	0,75
7 Diritto a ricevere assistenza sanitaria	44	0,85	0,73
8 Diritti civili	32	0,62	0,57
9 Diritto a una specifica protezione giuridica	33	0,64	0,55
10 Diritto a non essere coinvolto nella guerra	11	0,21	0,18
Totale delle risposte	517	0,86	

Diritto alla vita

Prendo questo diritto come punto di partenza poiché, sebbene sia verosimilmente uno dei diritti umani più conosciuti, sorprendentemente non è stato trovato al primo posto dell'elenco. Infatti, 45 risposte su 517 *tokens* (il totale delle risposte fornite dal campione) e 60 *types* (il numero delle persone nel campione) hanno indicato il diritto alla vita e i diritti associati alla sopravvivenza e allo sviluppo (come espressi dall'art. 6 della CRC) fra i 10 diritti più importanti. L'argomento ottiene un *token ratio* di 0,87 e un *type ratio* di 0,75 ma nell'elenco dei 10 gruppi di diritti questo diritto è solo al sesto posto. Tra le 45 risposte, 39 fanno riferimento in particolare alla prima parte dell'articolo, il diritto alla vita e solo 6 alla seconda parte: 4 al diritto alla sopravvivenza e 2 al diritto allo sviluppo. Per sintetizzare, sulle 45 risposte relative a questo diritto, 4 affermano la necessità di un miglioramento. In questi ultimi casi, il concetto di "diritto" è legato all'aspettativa di un miglioramento delle condizioni attuali.

Il tasso di risposta delle donne sul diritto alla vita è 0,52, dei maschi 0,87. La distribuzione per età dimostra che il tasso più elevato appartiene alla classe di età 42-46 anni, seguita da quella 27-31 anni e 22-26 anni.

Come commento statistico generale, c'è da osservare che il settore maschile del campione appare essere più sensibile a questo diritto rispetto al settore delle donne. Potremmo dedurre che il diritto alla vita coinvolge molto, in quella cultura, il senso di responsabilità dell'uomo o anche che, in una situazione bellica, il compito di difendere la vita dei bambini è attribuito in questa cultura più agli uomini che alle donne dato che si tratta anche di una difesa "armata".

Il tasso diverso di sensibilità nei vari gruppi di età rappresentati nel campione dimostra che il diritto alla vita appare essere più riconosciuto da quelli al di sotto dei 31 anni e al di sopra dei 42 anni. Si può ipotizzare che il gruppo di età più giovane avendo ancora figli piccoli sia più in contatto emotivo con la responsabilità di difendere e proteggere la vita dei propri bambini. L'accento posto sul diritto alla vita nel gruppo di età più avanzata (anche se statisticamente non estremamente significativo) potrebbe invece rappresentare la sensibilità delle persone più mature verso i valori di base della vita stessa; più vicini alla generazione dei nonni, in una cultura

africana tradizionale e patriarcale, essi possono aver sentito una maggiore responsabilità sociale nei confronti delle generazioni più giovani. In conclusione, i giovani maschi adulti e i maschi più anziani sembrano essere statisticamente gruppi più propensi a considerare il diritto alla vita come una priorità.

Diritto a essere accuditi

In questo gruppo, sono state prese in considerazione tutte le risposte relative al diritto a essere accuditi: in totale 53 risposte relative a questo diritto. Nel primo sottogruppo, le 12 risposte dimostrano l'importanza di appartenere a o di avere una famiglia. Il secondo sottogruppo di 9 indicazioni identifica le risposte più specifiche: "vivere con" (famiglia o genitori) e in un caso si afferma lo stesso in modo negativo, cioè "non essere separato". Successivamente, un elenco di sottogruppi che include esplicitamente l'idea di "essere oggetto di cura" come opposta alla sola "appartenenza a" o "avere" o "vivere con": 22 risposte distribuite in 5 sottogruppi esprimono il generico "essere seguito con cura" come tipo più specifico di cure, "equo", "adatto", "accudito dai propri genitori o dalla propria famiglia"; infine, l'ultimo sottogruppo parla di situazioni particolari che fanno riferimento soprattutto al caso della perdita dei genitori ("essere accudito dallo Stato o da tutori", "genitori adottivi", "altre famiglie"). Quattro risposte si riferiscono esplicitamente al diritto a essere amato (un suggerimento molto importante dato che la CRC non sottolinea tanto i fabbisogni emozionali) e due risposte al ruolo di guida da parte dei genitori.

Potremmo commentare che il diritto a ricevere cure è ben rappresentato e ampiamente riconosciuto nella cultura di questo campione. È sottolineata l'importanza tradizionale dei legami di sangue ma vi sono anche risposte relative ad altri tipi di cure: affidamento e cure genitoriali alternative, indicativi della recente sensibilizzazione probabilmente conseguente al lavoro sul campo di molte agenzie di *child protection*.

La distribuzione per genere, in relazione al campione, appare significativa: una proporzione per tipologia donna di 0,95 e una proporzione per tipologia maschio di 0,79. Sembra evidente che le donne sono più sensibili al problema dell'accudimento dei bambini, confermando il modello di ruolo materno tradizionale.

Diritti civili

Questo gruppo di diritti non occupa un posto elevato nell'elenco dei diritti del bambino (proporzione nominale di 0,62) anche se tutti i principali diritti civili della CRC sono ben rappresentati: viene aggiunto il diritto a un nome, alla nazionalità, l'uguaglianza e altri diritti specifici legati alle attuali condizioni locali quali la libertà di movimento (5 risposte) e, in particolare, durante la guerra (una risposta).

Anche la distribuzione per genere è, di nuovo, ben bilanciata: una proporzione per tipologia di 0,52 per il gruppo delle donne e 0,56 per gli uomini. Ritengo che la bassa posizione del cluster nell'elenco possa essere indice del maggior interesse di questo campione verso i diritti orientati a funzioni specifiche (quali il diritto di espressione, di educazione ecc.). Non dobbiamo dimenticare che le popolazioni del campione erano composte principalmente da insegnanti, operatori sociali e consulenti psicosociali.

Diritto a essere protetto

È stata presa una decisione per formare questo gruppo malgrado non corrisponda a uno specifico articolo chiave della CRC ma piuttosto a diversi articoli della CRC. Il gruppo “il diritto a essere protetto” è il quarto nell’elenco delle frequenze (*token ratio* di 0,95) e contiene molti sottoclusters differenti. Il sottogruppo più ampio (16 voci) è formato da risposte relative al bisogno generale di “protezione”, seguito dal sottogruppo focalizzato sulla “protezione dagli abusi sessuali” (13 voci) e un inventario ampiamente diffuso di singole istanze specifiche relative alla protezione dalle droghe, dal rapimento, dallo sfruttamento, dal lavoro manuale, dai maltrattamenti da parte degli educatori, dalla violenza e il diritto alla sicurezza. Inoltre, in questo gruppo si avverte l’influenza del contesto locale attuale e la necessità di essere più precisi riguardo alla varietà di situazioni nelle quali i bambini chiedono protezione.

La distribuzione per genere di questo gruppo è sbilanciata verso il settore uomini: *type ratio* di 0,42 nel gruppo delle donne e di 1,02 per quello degli uomini. L’idea generale di protezione nella società sierraleonese sembra essere più tradizionalmente legata al ruolo dell’uomo che a quello della donna, come lo è l’idea generale di preservare la vita del figlio.

Diritto a una specifica protezione legale

Questo gruppo contiene tutte le risposte che fanno esplicito riferimento alla giustizia minorile. Le risposte sono pari a un significativo *token ratio* dello 0,64: un rapporto elevato se si tiene conto che il tema è veramente particolare e non di ordinaria conoscenza generale. Le risposte sono molto dettagliate e gli argomenti principali riguardano: l’assistenza e la protezione legale; la protezione contro le forme illegali di detenzione; la protezione dalle torture e dalla violenza.

La distribuzione per genere è molto specifica rispetto al ruolo: tutte le risposte vengono dal settore maschile del campione. È tradizione nella cultura africana che gli uomini siano culturalmente più presenti delle donne nelle professioni inerenti la sfera della giustizia, dei tribunali e della detenzione. Si può, inoltre, ritenere che vi sia un interesse maggiore da parte degli uomini riguardo a questi argomenti perché il tasso di arresti e di custodia per gli uomini in Sierra Leone è significativamente più elevato rispetto a quello delle donne.

Diritto a non essere coinvolto nella guerra

Questo gruppo è altamente definito in termini di singole risposte ma colpisce il basso tasso di risposte in relazione alla specificità dell’argomento. Una spiegazione può trovarsi nell’ambivalenza culturale rispetto alla tradizione di impiegare anche ragazzi nelle azioni di guerra o anche in una difficoltà a declinare un argomento ancora troppo doloroso a quell’epoca per la società sierraleonese. Le risposte parlano di aspetti diversi della necessità di proteggere i bambini durante la guerra e 4 voci fanno esplicito riferimento al diritto di “non essere reclutato”.

Ancora una volta, tutte le risposte provengono dal settore uomini del campione. È possibile che la maggiore importanza data a questi diritti da parte degli uomini derivi anche dal loro coinvolgimento attivo nella guerra e dal conseguente senso di responsabilità.

Diritto ai fabbisogni di base

L'attuale situazione nella Sierra Leone si rispecchia nell'alta frequenza di risposte collegate a questi diritti. Invece di raccogliere le diverse risposte sull'alimentazione e sul vestiario, è stato deciso di porre l'accento sulle specifiche differenze tra diversi sottogruppi: il diritto generale all'alimentazione (23 voci) è seguito da caratteristiche più dettagliate (sufficienza, adeguatezza, salubrità e bontà); la stessa cosa è stata fatta per quanto riguarda il vestiario e il riparo con un sottogruppo di 14 voci generiche sul vestiario e 17 sul riparo che sono state seguite da un elenco di qualifiche. Ci è apparso che il bisogno di protezione non si esaurisca alla sopravvivenza dei bambini, ma si estenda all'enunciare per loro il diritto a uno standard di vita decente, adeguato e sufficientemente buono. Questo potrebbe essere interpretato come un segnale di aspettative positive, speranza e fiducia nel futuro.

Qui la distribuzione per genere, ancora una volta, è sbilanciata verso gli uomini: 14 risposte da parte delle donne rispetto alle 41 degli uomini. Statisticamente questo rappresenta un *type ratio* per le donne dello 0,66 e per gli uomini dello 1,2. La preservazione della vita dei bambini e la soddisfazione dei loro fabbisogni di base sembra essere un compito che la società sierraleonese orienta più verso l'uomo e che gli uomini di questo campione si rappresentano come un loro dovere specifico.

Diritto a ricevere un'assistenza sanitaria

In questo particolare gruppo il *token ratio* è di 0,85: un rapporto notevolmente elevato se paragonato ad altri gruppi ugualmente "specifici". Come nel gruppo precedente, qui abbiamo deciso di suddividere le risposte in sottogruppi dettagliati, anche se molto simili, che hanno prodotto un sottogruppo generale "servizi medici" comprendente 20 voci e un sottogruppo chiamato "buoni servizi medici" (5 voci) più 11 precisazioni quali "adeguati", "primari", "statali" e "buona salute". Vi sono state risposte anche sui bambini portatori di handicap (5 voci) e sull'acqua, l'ambiente e il fumo (4 voci).

La distribuzione per genere è orientata verso le donne: 25 risposte di donne e 19 degli uomini. È probabile che le donne siano più tradizionalmente incaricate della salvaguardia della salute dei figli; questo può essere dovuto alla cura giornaliera dei figli che è un ruolo tradizionale delle donne e al fatto che in questa cultura la malattia dei figli diviene un compito fortemente destinato alle madri piuttosto che ai padri. La grande quantità di voci, inoltre, riflette probabilmente la sensibilizzazione estensiva su questo tema portata avanti negli ultimi anni dalle agenzie di *child protection*.

Diritto all'educazione

Il diritto all'educazione rappresenta il secondo gruppo nell'elenco e dimostra il grande interesse per questo diritto nel campione di Freetown: 91 risposte (*token ratio* di 17,6). Qui le risposte sono bene articolate e riflettono la profonda conoscenza del campione in questo settore. Non solo è rappresentato il diritto base all'educazione, ma anche il diritto alle attività sociali e ricreative, al gioco e allo sport, ad avere amici, a ricevere una formazione professionale particolare e un input educativo: un inventario completo di attività del bambino molto pratiche e dettagliate.

L'ampio numero di voci dimostra, ancora una volta, che la sensibilizzazione fatta in questo campo ha avuto un impatto positivo. L'importanza attribuita dal campione di Freetown ai servizi educativi deriva anche da una tradizione di standard educativi elevati e dimostra il desiderio di leadership da parte dell'élite intellettuale di Freetown.

Diritto alla libertà d'espressione

Analizzando i risultati iniziali relativi alla libertà di espressione siamo rimasti impressionati dal grande numero di risposte relative a questo diritto. Questo diritto ha confermato e dimostrato la nozione altamente sviluppata in Sierra Leone di cosa è considerato essere un diritto del bambino: i diritti dei bambini non sono solo i diritti civili e politici di base contro gli abusi gravi, l'accento, nel campione di Freetown, è posto sul diritto alla libera espressione culturale e religiosa.

Questo risultato è ancor più notevole perché il questionario è stato fatto nel novembre 1999, in una situazione di paura e incertezza. Dimostra che per il campione di Freetown, l'idea di sicurezza di base e di diritto alla vita sono protetti e conservati per il futuro attraverso lo sviluppo di una cultura della libertà e dell'espressione.

È interessante esaminare la varietà di voci trovate in questo gruppo. Accanto al primo sottogruppo generale del diritto all'espressione (28 voci), i sottogruppi più frequenti sono la libertà religiosa (in diverse varianti: 16), la libertà di associazione (8), la libertà di partecipazione (7) e la capacità di prendere decisioni autonome (6). Abbiamo inserito in questo gruppo la risposta del "diritto alla privacy" perché riteniamo che la privacy sia parte della nozione della libertà del bambino, anche rispettosa del bisogno di riservatezza fin dalla prima infanzia.

33 delle 95 voci sono state fornite dal settore delle donne del campione: 157% di *type ratio* per le donne e 159% per gli uomini. In questo gruppo perciò le donne e gli uomini sono ugualmente rappresentati: il rapporto medio di risposte è di 1,57 per ogni partecipante donna e di 1,59 per ogni uomo (una risposta e mezza relative a questo tema per ognuno): malgrado l'idea tradizionale che la donna in Sierra Leone sia riservata e timida, il settore donne del campione afferma il diritto alla libertà di espressione con la stessa veemenza e forza degli uomini.

Nascita e sviluppo della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia ChildONEurope

Marc Bertholomé

Coordinatore dell'Osservatorio dell'infanzia, della gioventù e dell'aiuto alla gioventù di Bruxelles

The article describes the history and development of the European Network of National Observatories on Childhood from the origin of the project to the present structure. It underlines that the European Union does not have until today a competence in childhood-related matters, and for this reason a Permanent Intergovernmental Group named L'Europe de l'Enfance was created in 2000 and the European Network of National Observatories on Childhood, named ChildONEurope was set up in 2003 as an instrument of technical support to the Intergovernmental Group. ChildONEurope pursues the aim of exchange of knowledge and information on laws, policies, programmes, statistics, studies, research, best practices on childhood and adolescence. Furthermore the article analyses in depth the issue of the construction of a common methodology on indicators in order to obtain comparability of data and other information. Finally the author proposes some reflections on the contribution that the ten EU accession countries may bring to ChildONEurope.

La storia, ancora breve, della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia affonda le sue radici nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 2000), la quale, nello spirito e quasi nella lettera, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (New York, 1989), riconosce il bambino come soggetto di diritti e non più solo come oggetto di protezione¹.

In seguito al Vertice di Nizza, sotto la presidenza francese dell'Unione europea e su iniziativa del ministro Ségolène Royal, nacque l'idea di un coordinamento politico per l'infanzia e l'adolescenza che avrebbe dovuto avere come compiti l'adozione di un piano d'azione, l'organizzazione di una giornata europea dell'infanzia e la creazione di un gruppo permanente intergovernativo sull'infanzia e l'adolescenza denominato L'Europe de l'Enfance. Questo gruppo ha poi effettivamente svolto riunioni periodiche tra i delegati dei Governi almeno semestrali sotto ogni presidenza e incontri dei Ministri responsabili per l'infanzia (in particolare sotto la presidenza belga e italiana).

Durante le discussioni di questi incontri è stata affrontata la necessità di prevedere nella bozza di Costituzione europea l'inserimento di politiche in favore dell'infanzia. Su questo punto, è opportuno osservare che la bozza di Costituzione per

¹ Adotteremo i termini "bambino", "infanzia", "fanciullo" per indicare i minori ai sensi della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni) e "giovane", "gioventù", "adolescenza" per indicare soggetti di età superiore a 12 anni.

l'Europa² fa riferimento alla Convenzione ONU sui diritti del bambino, ma l'infanzia vi appare come un'aggiunta a margine di altri temi. La stessa cosa accade per la gioventù (per quanto riguarda i problemi relativi all'occupazione, alla formazione e alla cooperazione). Nella prima parte del progetto³, troviamo una menzione relativa alla «solidarietà tra le generazioni e la protezione dei diritti dei minori»; più precisamente, la seconda parte⁴ comprende un articolo «Diritti del bambino», formulato come segue:

- 1) I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.
- 2) In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente.
- 3) Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

Si noterà che tali disposizioni sono riprese dalla Convenzione ONU sui diritti del bambino dove sono, peraltro, molto più dettagliate: la Convenzione ONU, infatti, all'articolo 1 dispone «Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile». Riteniamo opportuno l'inserimento di un articolo nella bozza di Costituzione per l'Europa che rinvii all'insieme delle disposizioni della Convenzione ONU, già ratificata da tutti gli Stati europei (compresi i dieci Stati aderenti). Un tale richiamo espresso all'interno di un articolo comporterebbe l'applicazione di tutta la Convenzione ONU.

Nel frattempo, i ministri responsabili per l'infanzia degli Stati membri dell'Unione europea avevano iniziato a riflettere in direzione di una competenza specifica dell'Unione europea rispetto a questi temi. La creazione del Gruppo permanente intergovernativo L'Europe de l'Enfance si basa non solo sulla volontà di conoscere meglio le condizioni di vita dei bambini all'interno dell'Unione europea, le politiche che li riguardano, le “buone pratiche” o il confronto tra le legislazioni in vigore, ma evidenzia anche un tentativo di lotta contro i fenomeni transnazionali, sempre più numerosi, che hanno un impatto negativo sui bambini: minori migranti non accompagnati, pedofilia, turismo sessuale, informazioni illegali su Internet.

Riunitosi il 18 dicembre 2000, il Gruppo intergovernativo aveva poi deciso di affidare all'Istituto degli Innocenti di Firenze uno studio di fattibilità mirato alla creazione di un'istituzione con il compito di monitorare a livello europeo la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e di promuovere azioni di cooperazione co-

2 Nella versione del 18 luglio 2003 depositata al Presidente di turno del Consiglio europeo a Roma, un estratto della quale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

3 Parte I, Titolo I (Definizione e obiettivi dell'Unione), articolo 3, 3.2 e seguenti.

4 La Parte II (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione), Titolo III (Uguaglianza), articolo II-24 «Diritti del bambino».

muni nei confronti dei bambini in difficoltà nell'Est dell'Europa e nei Paesi in via di sviluppo. Questo progetto ricevette la collaborazione di otto Paesi membri (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna) e si tradusse in un rapporto che proponeva la creazione di un centro europeo di studi in materia d'infanzia, presentato il 6 aprile 2001, sotto la presidenza svedese dell'Unione europea. In quell'occasione apparve subito chiaro che la proposta, per quanto molto completa e accuratamente elaborata, non sarebbe stata approvata. Alcuni Paesi la reputavano una copia europea di una struttura nazionale come il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza italiano ed esitarono a impegnarsi anche a causa del fatto che la copertura finanziaria non poteva essere garantita dai trattati dell'Unione europea. Tuttavia, i membri della Troika di quel periodo (Francia, Svezia, Belgio) decisero di non abbandonare il progetto e optarono per una soluzione che si adattasse meglio alle capacità e alle reali possibilità dei partner europei, ossia l'idea dell'attuale Rete degli osservatori nazionali per l'infanzia.

All'Osservatorio dell'infanzia, della gioventù e dell'aiuto alla gioventù della comunità francese del Belgio fu, quindi, affidato il compito di presentare un nuovo studio di fattibilità realizzato in stretta collaborazione con il Centro nazionale italiano e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, che dispongono di una competenza nel settore riconosciuta da tutti i partner.

Il primo compito fu l'individuazione dei potenziali partner della Rete all'interno dei Paesi membri, portata a termine grazie all'intermediazione dei diversi ministeri competenti. Ogni Paese presenta una situazione particolare, che va dalla mancanza di qualsiasi istituzione sul tema, al proliferare di organismi specializzati. Tuttavia, sulla base di schede descrittive richieste a queste istituzioni, l'osservatorio belga poté predisporre un primo elenco di partner che furono invitati a un seminario svolto il 26 e 27 novembre 2001 a Bruxelles nel Castello de Val Duchesse, celebre per aver ospitato numerose riunioni governative che hanno portato a ridisegnare la Carta costituzionale del Belgio. Questa riunione dei rappresentanti dei potenziali membri permise di intravedere la possibilità di creare una rete optando, inizialmente, per un progetto circoscritto. In effetti, i partner sottolinearono che le problematiche relative all'infanzia interessavano anche altre reti rivolte in particolare alle famiglie o alla salute; si rese, quindi, necessario verificare la disponibilità di ciascuno ed evitare sovrapposizioni di compiti definendo le specificità del progetto. Se la condivisione delle informazioni e la definizione di indicatori rientravano nel progetto iniziale, apparve poi interessante e più originale dare priorità allo scambio di informazioni sui rapporti nazionali riguardanti i diritti del bambino predisposti dai diversi Paesi – nel quadro dell'applicazione dell'articolo 44 della Convenzione ONU – e, soprattutto, fare della Rete lo strumento tecnico del Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance. In altre parole, si ritenne fondamentale mantenere un'interrelazione costante con gli organismi responsabili delle decisioni politiche in materia.

La proposta, presentata durante la Conferenza dei ministri (Bruxelles, 5 dicembre 2001), non ottenne, tuttavia, il risultato sperato: si optò, allora, per ridefinire il progetto sulla base della ricerca del maggior consenso possibile rispetto ai Paesi dell'UE, in particolare grazie all'impegno e alla convinzione del gruppo di lavoro ri-

stretto. Dopo diversi contatti informali nel corso del primo trimestre 2002⁵, l'incontro del Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance dell'11 aprile 2002 a Madrid permise di ridare vita al progetto su una base minimale e volontaristica: la presidenza spagnola si impegnò a riunire gli esperti degli osservatori nazionali per realizzare la Rete e a dotarla di un Segretariato. In quel momento gli stessi otto Paesi si dichiararono pronti a proseguire la discussione sul progetto.

Gli esperti si riunirono di nuovo il 25 giugno 2002 nella capitale spagnola. Il dibattito si incentrò sulle modalità operative del Segretariato e sul finanziamento della Rete; la presidenza non sostenne una proposta di co-finanziamento da parte di tutti i membri in quanto lo Stato italiano propose di installare il Segretariato a Firenze e di sostenere le spese per l'anno 2003 e fu, quindi, adottata questa base di lavoro.

Le decisioni mostrano la volontà dei Paesi membri di mantenere questa direzione, vale a dire piuttosto che creare una Rete di membri indipendenti optare per la costituzione di un "Gruppo dei Paesi della Rete", accettando comunque la presenza di Paesi in qualità di osservatori. Fu concordato che i dati e le informazioni che circolano nella Rete fossero convalidati dai rappresentanti ufficiali dei Paesi e fu chiesto, infine, all'Istituto degli Innocenti di preparare una nota sulle modalità di funzionamento. Tale nota fu discussa a Firenze il 27 settembre 2002, occasione in cui fu anche confermata la struttura del Segretariato oltre che la messa in opera di una struttura di accompagnamento flessibile da realizzarsi attraverso un'assemblea dei membri che avrebbe dovuto riunirsi almeno due volte all'anno. Nel frattempo, gli Stati furono invitati a comunicare ufficialmente le coordinate dell'organismo che avrebbe partecipato alla Rete.

Il 24 gennaio 2003 ha avuto così luogo, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, la prima riunione dell'Assemblea della Rete durante la quale è stato deciso il nome della Rete (ChildONEurope), il logo, il programma di attività per l'anno 2003 e sono state affrontate le questioni relative al rapporto con il Gruppo intergovernativo *L'Europe de l'Enfance*. Sin dall'inizio delle attività della Rete, dimostrano interesse sia gli otto Paesi membri (Belgio⁶, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna) sia i sette Paesi osservatori (Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia).

La prima azione concreta di ChildONEurope è stata quella di raccogliere e confrontare una serie di informazioni sulle attività dei suoi membri per valutare le possibilità di collaborazione. Il tema è stato individuato attraverso un questionario i cui risultati sono stati elaborati ed esaminati dal Segretariato; in seguito all'analisi del questionario, sono stati scelti come primi temi di interesse la demografia, la fa-

⁵ Qui bisogna ringraziare i nostri colleghi italiani e spagnoli, in particolare Luca Spinello e Daniel Saez, per l'azione svolta.

⁶ In questo caso, i ministri dell'Infanzia sono membri dei governi delle entità federate; il membro è la Comunità francese del Belgio, poiché la Comunità fiamminga non ha preso una decisione definitiva.

miglia e l'adozione. I membri, inoltre, hanno espresso un particolare interesse per il fenomeno dell'esclusione sociale. È tuttavia emerso molto rapidamente che ogni tentativo di confronto dei dati esige un'attenta e puntuale definizione dell'idea stessa di raccolta internazionale di informazioni.

La seconda Assemblea del 4 luglio 2003 ha preparato una raccolta di dati demografici e sull'adozione. A margine del terzo incontro del 5 dicembre 2003 è stato organizzato un seminario sui minori stranieri non accompagnati con un confronto di dati, normative, politiche e buone pratiche sul tema.

La questione degli indicatori condivisi mobilita l'energia e le competenze dei membri: se è facile affermare che il ruolo della Rete è di confrontare i dati e di scambiare informazioni e buone pratiche, realizzare concretamente tale confronto risulta complesso in quanto, fino a oggi, sono stati messi a punto pochi strumenti di analisi comuni nel campo degli indicatori sull'infanzia. Senza entrare nel merito del dibattito teorico sui tipi di indicatori giudicati pertinenti, i membri di ChildONEurope si sono trovati d'accordo sull'opportunità di raccogliere informazioni di carattere sia oggettivo sia soggettivo. Questa linea di condotta è stata accettata fin dai primi tentativi di condivisione delle informazioni relative all'adozione o ai minori stranieri non accompagnati. Peraltro, questi indicatori – intesi come una combinazione di statistiche corrette e rielaborate per ottenere un dato più stabile possibile – non sono solo degli strumenti per descrivere lo stato della società, ma possono permettere anche la definizione di decisioni politiche, il monitoraggio dell'impatto di queste nel tempo e la loro valutazione: si tratta, dunque, di strumenti messi a disposizione delle autorità politiche e decisionali competenti. Inoltre, è importante sottolineare che la costruzione degli indicatori deve fondarsi sul carattere scientifico della ricerca e deve essere concepita indipendentemente da conclusioni politiche “prestabilite”; peraltro, se la decisione politica intende basarsi su dati affidabili, non può ridurre la soluzione delle problematiche concrete a meri calcoli di equilibrio.

La difficoltà della condivisione dei dati inizia con la genesi di uno studio: la terminologia utilizzata per indicare gli stessi oggetti non è sempre la stessa; una volta collegato il significato al significante, molto spesso ci si rende conto che il significato non corrisponde esattamente alla stessa realtà definita, ma soltanto a un contenuto simile. Ciò invita a una prima riflessione di tutti i partner sulla formulazione delle domande da cui devono scaturire i dati; una riflessione sui thesaurus delle biblioteche specializzate come la Biblioteca Innocenti Library presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, da questo punto di vista, non è superflua.

Per fare un esempio, una domanda relativa al “numero di bambini in età scolastica primaria” sembrerebbe trovare risposta in una semplice ricerca statistica, facilmente comparabile: ma, invece, si dimentica che a seconda dei Paesi l'età di ingresso e uscita dalla formazione primaria è diversa. Anche le modalità di apprendimento sono molto diverse, come pure gli obiettivi pedagogici fissati per le varie età. Per fare un confronto, si dovrà allora tenere conto di diversi parametri. Questo tipo di ostacolo è più facilmente superabile quando si tratta di costruire degli indicatori soggettivi, per esempio relativi alla problematica della povertà, dei quali si sa che si basano su criteri sia obiettivi (come le risorse confrontate con i redditi medi di una determinata popolazione o l'impatto delle solidarietà cosiddette “fredde” quali i sistemi di

sicurezza sociale o gli aiuti sociali), sia soggettivi (la percezione della precarietà è meno forte in un ambiente in cui la solidarietà “calda” è vissuta quotidianamente).

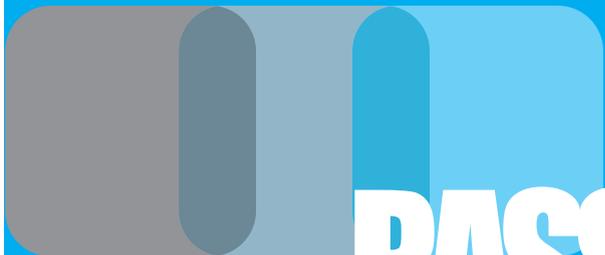
Un'altra difficoltà che si incontra nel realizzare confronti risiede nel fatto che l'infanzia non è una materia menzionata in modo esplicito nei trattati dell'Unione europea. Non esiste un vantaggio diretto per gli Stati nel produrre indicatori che tengano conto di criteri operativi che vanno al di là delle esigenze del loro spazio politico nazionale. Tuttavia, alcune politiche europee riguardano anche i bambini e gli indicatori destinati alla loro valutazione possono portare indirettamente a una migliore conoscenza dei dati che li riguardano; così dovrebbe essere per i numerosi indicatori che accompagnano l'elaborazione e la valutazione dei piani d'azione nazionali di inclusione (PANincl).

In ogni caso ChildONEurope dovrà forgiare strumenti che porteranno, nel corso del tempo, a produrre studi longitudinali per rispondere al desiderio, espresso fin dalla sua creazione dal Gruppo intergovernativo L'Europe de l'Enfance, di conoscere meglio le condizioni di vita dei bambini e degli adolescenti nell'Unione europea.

ChildONEurope dispone di una propria pagina web, fino a oggi ospitata sul sito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La riflessione relativa alla progettazione della pagina web ha permesso di misurare un'altra difficoltà nel lavoro di ChildONEurope riguardante i limiti del partenariato e ancor più la focalizzazione del lavoro di coordinamento rispetto a tutti i partner coinvolti. In un primo momento, questa pagina web avrà una struttura minima: presenterà la Rete, i risultati dei lavori realizzati in comune e proporrà i link con i siti partner; sarà in lingua inglese ma, su richiesta del Ministro dell'infanzia della comunità francese del Belgio, ne sarà successivamente realizzata una versione in lingua francese, in collaborazione con l'Osservatorio dell'infanzia, della gioventù e dell'aiuto alla gioventù di questa entità federale belga.

La descrizione della genesi di ChildONEurope mostra chiaramente come si tratti di una Rete con caratteristiche molto particolari. Si è strutturata come entità di carattere istituzionale e questo può costituire un valore aggiunto nel momento in cui il collegamento costante con i responsabili dei processi politici e decisionali orienterà il campo delle loro iniziative.

A partire dalla primavera 2004, ChildONEurope inizierà a prendere contatti con gli organismi dei nuovi Paesi membri; dalla partecipazione costante di loro rappresentanti ai consessi internazionali, in particolare al Consiglio d'Europa, sappiamo già che sono in grado di riservare numerose sorprese. Se le loro politiche sociali hanno avuto difficoltà a resistere a una liberalizzazione tanto più radicale in quanto intrapresa come segno di rottura con i regimi precedenti, ciò non toglie che questi Paesi siano stati spesso degli innovatori in materia di politiche dedicate all'infanzia e all'adolescenza e che sicuramente questa esperienza non è andata persa, nemmeno sul piano scientifico. L'ampliamento di ChildONEurope ai partner dell'Europa centrale costituisce certamente una fonte di opportunità per la Rete che si appresta, appena costituita, a entrare già in una seconda fase della sua storia.



RASSEGNE

giugno-agosto 2003

Organizzazioni internazionali

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web www.minori.it

Organizzazione delle Nazioni unite

ASSEMBLEA GENERALE¹

Diritti dei migranti

Il 1° luglio 2003 entra in vigore la Convenzione internazionale in materia di protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie². La Convenzione adottata dall'Assemblea generale con la risoluzione 45/158 dell'8 dicembre 1990, mira a prevenire ed eliminare, lo sfruttamento dei lavoratori migranti durante tutto il processo migratorio. Il documento auspica che si ponga fine al traffico e al reclutamento illegale e clandestino dei lavoratori migranti e che si scoraggi il loro irregolare impiego nel mercato nero. Predispone una serie di standard minimi in materia di trattamento, assistenza e tutela dei diritti umani di questa categoria di lavoratori, con e senza documenti d'identità, disponendo una serie di obblighi e responsabilità in capo agli Stati d'origine e di destinazione. Il documento sottolinea l'importanza del nucleo familiare e della sua unità e impone agli Stati membri di porre in essere gli interventi necessari al fine di tutelare l'unità delle famiglie dei lavoratori migranti, di facilitarne la riunificazione e di riconoscere ai loro componenti un trattamento equivalente a quello dei cittadini dello Stato in cui lavorano³. Tutela la condizione del minore, in quanto figlio di lavoratori migranti, disponendo che gli sia riconosciuto il diritto al nome, alla registrazione alla nascita, alla nazionalità e all'accesso all'educazione prescolare e di base così come ai minori cittadini, senza alcuna limitazione sulla base della regolarità delle condizioni di lavoro e di soggiorno dei genitori nel Paese di impiego⁴.

Lavoratrici migranti e violenza

Il 17 luglio 2003, l'Assemblea generale esamina e approva il rapporto del Segretario generale delle Nazioni unite sulla violenza nei confronti delle donne lavoratrici migranti⁵. Il rapporto rileva che diverse iniziative sono state intraprese a protezione delle donne e delle bambine da ogni forma di sfruttamento, per la promozione della sicurezza sociale e al fine di evitare discriminazioni di vario genere nell'am-

¹ Le attività relative a questo periodo si sono svolte nell'ambito dei lavori della 58ª sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite.

² Resolution A/RES/45/158, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, adopted by the General Assembly, 18 December 1990. La Convenzione è stata ratificata o vi hanno fatto accesso ventuno Stati: Azerbaijan, Belize, Bolivia, Bosnia e Herzegovina, Capo Verde, Colombia, Ecuador, Egitto, El Salvador, Ghana, Guatemala, Guinea, Messico, Marocco, Filippine, Senegal, Seychelles, Sri-Lanka, Tajikistan, Uganda e Uruguay.

³ Articoli 44 e 45 della *Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie*.

⁴ Rispettivamente artt. 29 e 30 della Convenzione citata.

⁵ A/58/161, *Report of the Secretary General, Violence against women migrant workers*, adopted the 17 July 2003.

bito del mondo del lavoro. Si constata che diversi accordi bilaterali e multilaterali sono stati adottati da parte di Paesi di origine, transito e destinazione – punti di snodo del traffico di esseri umani – e si sottolinea la scarsità di informazioni sulla violenza, sullo sfruttamento e sulla discriminazione femminile, che restano poco ben definiti nelle loro dimensioni rendendo ancor più complicata l'elaborazione di strategie efficaci per combattere tali fenomeni.

Pratiche tradizionali lesive

Il 18 luglio 2003, l'Assemblea generale prende in esame il rapporto del Segretario generale in materia di pratiche e costumi tradizionali pericolosi per la salute di donne e bambine⁶, realizzato sulla base di informazioni fornite da parte degli Stati membri su richiesta dello stesso Segretario generale. Il rapporto riscontra che nonostante le attività intraprese a livello nazionale, regionale e internazionale i danni alla salute di donne e bambine a causa di pratiche tradizionali altamente lesive restano particolarmente allarmanti. Si riconosce che l'attività di informazione – con il coinvolgimento di uomini e donne, dei capi comunità, dei leader religiosi, degli operatori sanitari, degli educatori e dei media – per l'eliminazione e lo sradicamento di tali pratiche ha svolto un ruolo centrale nelle attività intraprese. Quindi, si auspica il proseguimento di tali attività con il supporto di una sempre più stretta integrazione tra gli Stati membri e le Nazioni unite. Si sollecita, inoltre, l'adozione di disposizioni normative che proibiscano tali pratiche, l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione e attività di formazione, nonché la raccolta di informazioni e dati sulle caratteristiche e sulle tendenze di tali pratiche e la realizzazione di una sistematica attività di monitoraggio che permetta di mettere a punto le politiche di intervento in base alle informazioni e alle competenze acquisite.

Cultura della pace

Il 24 luglio 2003 l'Assemblea generale si occupa del rapporto realizzato dall'UNESCO in relazione all'implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione per la diffusione di una cultura della pace⁷. Si tratta di un rapporto preparatorio di quello che sarà presentato dal Segretario generale alla 60ª sessione dell'Assemblea generale nel 2005, a metà del Decennio internazionale per la cultura della pace e la non violenza per i bambini del mondo e l'implementazione della Dichiarazione e del Piano d'azione una cultura per la pace. Il rapporto ripercorre le principali attività svolte da UNICEF e da UNESCO nello sradicamento dell'intolleranza e della violenza e nella promozione di per la diffusione di una cultura della pace. Per l'UNESCO essenziale è porre in essere un'educazione che includa non solo *curricula* connessi allo sviluppo cognitivo, ma che faccia attenzione anche ad altre dimensioni come lo sviluppo sostenibile,

6 A/58/169, Report of the Secretary-General, *Traditional or customary practices affecting the health of women and girls*, 18 July 2003.

7 A/58/182, *International Decade for Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001 - 2010*, 24 July 2003. Il rapporto è stato realizzato dall'unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) sulla base di quanto richiesto dall'Assemblea generale nella risoluzione 57/6 del 4 novembre 2002 e a seguito di tre rapporti del Segretario generale: A/55/377, A/56/349 e Add. 1.

la pace, i diritti umani e la democrazia, in modo da adattare il contenuto dei *curricula* scolastici alla crescente complessità della società. A tal fine si raccomanda agli Stati membri di elaborare attività di promozione della pace e della non violenza a livello nazionale, regionale e internazionale e si incoraggiano i rappresentanti della società civile a integrare il lavoro dei governi e delle organizzazioni internazionali e regionali sotto il coordinamento e la guida dell'UNESCO.

Convenzione sui diritti del fanciullo

Il 14 agosto 2003, l'Assemblea esamina il rapporto del Segretario generale sullo *status* d'attuazione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo⁸, con il quale il Segretario generale verifica il deposito di firme, ratifiche e adesioni degli Stati alla Convenzione stessa. Al 2 luglio 2003 la Convenzione risulta ratificata da 192 Paesi e firmata da due - Stati Uniti e Somalia - mentre i Paesi che hanno ratificato il protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati sono stati 53 e quelli che l'hanno firmato 111; il protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione e pornografia che coinvolge minori è stato ratificato da 52 Paesi e sono 105 quelli che lo hanno firmato⁹. Il 10 febbraio 2003 a seguito dell'entrata in vigore dell'emendamento apportato all'art. 43, comma 2, relativo all'aumento del numero dei componenti del Comitato sui diritti del fanciullo da dieci a diciotto, si è provveduto alla nomina degli otto nuovi componenti¹⁰. Si richiama la risoluzione 2003/86 in cui la Commissione sui diritti umani si rammarica del fatto che la condizione dei minori resta particolarmente critica e precaria (a causa della persistente povertà, dell'inadeguatezza delle condizioni sociali ed economiche rispetto al diffondersi di un'economia globale, delle epidemie, dell'HIV/AIDS, delle calamità naturali, dei conflitti armati, dello sfruttamento, dell'analfabetismo, della fame, dell'intolleranza, delle discriminazioni e dell'inadeguata protezione legale) e auspica un intervento rapido ed efficace a livello nazionale e internazionale, invitando gli organi delle Nazioni unite a sviluppare un approccio sistematico basato sui diritti dei minori nell'esercizio dei loro stessi mandati. Il Segretario generale ricorda che il Comitato sui diritti del fanciullo ha deciso di dedicare periodicamente un giorno di discussione generale (*general discussion*) a un articolo specifico della Convenzione o a un argomento relativo a questa, in modo tale da fornire un'interpretazione autentica e univoca dei principi in essa contenuti, facilitandone l'implementazione.

Sessione speciale sull'infanzia

Il 28 agosto 2003, l'Assemblea generale considera il primo rapporto preliminare presentato dal Segretario generale¹¹ sui progressi realizzati nell'attuazione della Dichiarazione e del Piano d'azione - *A World Fit for Children* - adottato durante la Sessione speciale per l'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (UNGASS)

8 A/58/282, *Status of the Convention on the Rights of the Child, Report of the Secretary-General*, 14 August 2003.

9 Per ulteriori informazioni su firme e ratifiche, si consulti il sito web www.unhcr.ch

10 Per ulteriori informazioni si consulti CRC/C/129.

11 A/58/333, *Follow-up to the United Nations special session on children, Report of the Secretary-General*, 28 August 2003.

tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002¹². La Sessione speciale ha rappresentato un evento esclusivo nel suo genere dato che per la prima volta hanno fatto parte delle delegazioni dell'Assemblea generale i bambini stessi. Le delegazioni di 190 Stati membri hanno partecipato e si sono impegnate a realizzare entro il 2015 una serie di obiettivi prestando un'attenzione particolare alla promozione della salute, all'educazione, alla lotta all'AIDS e alla protezione dei minori da qualsiasi forma di abuso, sfruttamento e violenza, dal coinvolgimento nella tratta e nei conflitti armati. Il rapporto fornisce un quadro d'insieme dei risultati raggiunti e sottolinea che la gran parte di questi sono frutto di attività di cooperazione e coordinazione realizzate principalmente attraverso il dibattito e lo scambio di informazioni. Come primo, più complesso, passo per la concreta realizzazione di un mondo a misura di bambino, si stima che siano all'incirca 140 i piani d'azione nazionali elaborati, adottati e/o modificati sulla base di quando deciso durante la Sessione speciale. Si afferma che il processo avviato dalla Sessione speciale è appena iniziato e che elaborazione e attuazione dei piani d'azioni nazionali sembrano essere l'unico risultato raggiunto entro la fine del 2003, così come previsto. Si conclude con la proposta del Segretario generale di realizzare rapporti dettagliati ogni cinque anni a partire dal 2006, in modo da fornire una revisione dei progressi realizzati su base nazionale, regionale e mondiale.

Bambini e conflitti armati

Il 29 agosto 2003, l'Assemblea esamina il rapporto del Rappresentante speciale in materia di bambini e conflitti armati, Olara A. Otunnu, trasmesso dal Segretario generale in relazione ai progressi raggiunti durante l'esercizio del suo mandato¹³. Il rapporto individua gli sviluppi realizzati constatando il miglioramento significativo ottenuto nel campo della promozione dei diritti dei minori attraverso le campagne d'informazione, tali da aver portato la tutela dei minori al centro delle agende in materia di pace e sicurezza e dei programmi di *peacekeeping*, al rafforzamento di norme e standard di tutela nello sviluppo di sistemi di monitoraggio sistematici, all'attribuzione ai diritti dei minori di una posizione prioritaria nei programmi di postconflitto e all'incremento delle attività di protezione delle organizzazioni non governative (ONG). Tuttavia, nonostante i notevoli progressi fatti, si ribadisce che la condizione dei bambini nelle zone di guerra rimane particolarmente grave e precaria e si propone un piano d'azione con cui, da un lato, si mira al superamento degli ostacoli che si frappongono al passaggio dalla fase programmatica a quella attuativa – cosiddetta *era of application* – e, dall'altro, all'istituzionalizzazione e consolidazione dei risultati ottenuti attraverso la sistematizzazione di un'attività di monitoraggio basata sull'elaborazione di rapporti periodici e accurati sui minori in situazioni di conflitto.

¹² Il presente rapporto è stato elaborato dal Segretario generale in attuazione della richiesta a tal proposito formulata dall'Assemblea generale con la risoluzione 57/190 del 18 dicembre 2002.

¹³ A/58/328, *Protection of children by armed conflict*, Report of the special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, 29 August 2003.

Altri documenti

Report of the Secretary-General, *Protection of migrants*, A/58/121, 3 July 2003

Report of the Secretary-General, *The empowerment of women and integration of gender perspectives in the promotion of economic growth, poverty eradication and sustainable development*, A/58/135, 11 July 2003

Report of the Secretary-General, *Improvement of the situation of women in rural areas*, A/58/167, 18 July 2003

Report of the Secretary-General, *Follow-up to and progress in the implementation of the Beijing Declaration and Platform of Action and the outcome of the twenty-third special session*, A/58/166, 21 July 2003

Report of the Secretary-General, *Assistance to unaccompanied refugee minors*, A/58/299, 20 August 2003

COMMISSIONE SUI DIRITTI UMANI

Documenti discussi

Report of the Special Rapporteur, Ms. Asma Jahangir, *Civil and Political Rights, Including the Question of Disappearances and Summary Executions*, Addendum Mission to Honduras, E/CN.4/2003/3/Add.2, 14 June 2003

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Follow-up to the World Conference on Human Rights, situation of human rights and Fundamental Freedom in Liberia*, E/CN.4/2004/5, 12 August 2003

COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO

Salute e sviluppo

Durante la sua 33^a sessione, il Comitato sui diritti del fanciullo ha adottato il *General comment* n. 4¹⁴, in quanto particolarmente preoccupato dalla condizione dell'adolescenza in relazione alle tematiche della salute e dello sviluppo, nell'implementazione della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo. Il Comitato ha espresso rammarico per la poca considerazione manifestata dagli Stati membri, nell'implementazione della Convenzione, alla condizione dell'adolescenza che rappresenta una fase in cui il minore si trova davanti a nuove scelte che possono portare a comporta-

¹⁴ CRC/GC/2003/4, *General Comment, Adolescent health and development in the context of the Convention on the rights of the child*, adopted by the Committee on the Rights of the Child, 1 July 2003. Il testo è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

menti tali da compromettere la salute e lo sviluppo dello stesso, comportamenti spesso indotti dal contesto sociale e culturale e dall'incapacità di formarsi una propria identità, richiedendo, quindi, un'attenzione particolare. Vengono, di conseguenza, individuate linee guida e standard a cui attenersi nella progettazione di strategie e politiche specifiche da parte degli Stati membri. Il Comitato adotta una definizione più ampia di salute e sviluppo che va molto oltre il contenuto degli articoli 6 e 24 della Convenzione, con lo scopo di identificare i principali diritti umani¹⁵ che necessitano di essere promossi, affinché si assicuri all'adolescente un livello di salute e di sviluppo equilibrato tale da permettergli di giungere alla maturità in modo consapevole, favorendone la partecipazione attiva alla comunità e alla società di appartenenza.

Altri documenti

Report on the Thirty-second Session, CRC/C/124, 23 June 2003

UNICEF

Rapporto annuale 2003

Nel giugno 2003 l'UNICEF ha concluso la stampa del Rapporto annuale delle attività e degli interventi realizzati a tutela dei bambini dal 1° gennaio al 31 dicembre 2002¹⁶. Il rapporto rivela che una particolare attenzione è stata dedicata dall'UNICEF alla prima infanzia, sottolineando che per avere un'esistenza dignitosa è necessario "iniziare con il piede giusto" e ciò è possibile solo se al bambino sin dai primi mesi di vita sono garantite le vaccinazioni, il cibo, l'acqua potabile e le cure mediche di un sistema sanitario adeguato. Il rapporto passa in rassegna gli interventi svolti in materia di immunizzazione e vaccinazione, di educazione per le bambine al fine di eliminare le discriminazioni di genere d'accesso alla scuola, di lotta all'HIV/AIDS – in queste campagne di sensibilizzazione la partecipazione attiva dei bambini è sempre più consistente – e di protezione dei bambini da ogni forma di violenza sfruttamento, abuso e discriminazione. L'UNICEF ribadisce la necessità di creare "un mondo a misura di bambino" così come affermato durante la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, poiché un mondo che ben accoglie i bambini è un mondo in cui i diritti di tutti sono rispettati. A tal fine, a riconferma dell'importanza della cooperazione, vengono passate in rassegna le attività svolte da parte dei comitati nazionali e le alleanze cooperative da essi realizzate nei Paesi sviluppati e in quelli in via di sviluppo.

¹⁵ Cioè la non discriminazione, il supporto appropriato all'adolescente nell'esercizio dei diritti, il rispetto dell'opinione del minore, un sistema giudiziario adeguato, il rispetto delle sue libertà e dei suoi diritti civili, la protezione da ogni forma di abuso, violenza e sfruttamento e la raccolta di dati disaggregati sui minori in base al sesso, alla condizione sociale e in base all'appartenenza etnica.

¹⁶ Per la versione integrale del Rapporto annuale 2003 dell'UNICEF si consulti il sito web http://www.unicef.org/publications/pub_ar03_en.pdf

Organizzazioni europee

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web www.minori.it

Unione europea

CONVENZIONE EUROPEA

Costituzione europea

La Convenzione europea ha trasmesso il 18 luglio 2003 il *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*¹ concludendo con ciò il suo mandato. Il Progetto, ripartito in quattro parti, si apre con l'individuazione dei valori ispiratori dell'Unione europea individuando tra gli altri la dignità umana, l'uguaglianza e il rispetto dei diritti umani. In esso si ribadiscono gli obiettivi dell'Unione elencando, tra gli altri, la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, la promozione della giustizia, la parità dei sessi, la solidarietà tra le generazioni, l'eliminazione della povertà e la tutela dei diritti dei minori². L'idea di realizzare una Costituzione europea prende le mosse durante il Consiglio europeo di Laeken (Belgio) il 14 e 15 dicembre 2001 che convoca la Convenzione sul futuro dell'Europa e la incarica di formulare una proposta di Costituzione che si occupi di tre tematiche e cioè: avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee; strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Studenti disabili

Il 5 maggio 2003 il Consiglio si occupa nuovamente della condizione dei disabili all'interno dell'Unione europea, soffermandosi sulle pari opportunità per gli studenti³. La risoluzione sottolinea che il numero dei disabili nell'Unione europea è particolarmente elevato e invita gli Stati membri e la Commissione a sostenere la piena integrazione dei bambini e dei giovani disabili attraverso un'istruzione e una formazione adeguate, a facilitare l'accesso all'apprendimento per tutto l'arco della vita promuovendo l'impiego dell'*e-learning* per attività di scambio e collaborazione a distanza, ad aumentare – sempre nell'ambito dell'istruzione e della formazione – i servizi di sostegno e di assistenza tecnica agli alunni e agli studenti disabili. Inoltre, il Consiglio esorta allo sviluppo della cooperazione a livello europeo tra il personale preposto all'insegnamento e alla formazione di bambini e giovani disabili, al fine

¹ Il progetto è stato adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003 (CONV850/03). Un estratto del testo del progetto è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

² Articolo 3, punti 3 e 4, del Progetto di Trattato.

³ Risoluzione del Consiglio, del 5 maggio 2003, *Pari opportunità per gli alunni e gli studenti disabili nel settore dell'istruzione e della formazione*, pubblicata in GUCE C 134 del 7 giugno 2003. Il sito web dell'Unione europea è <http://europa.eu.int>

di migliorarne l'integrazione in istituti normali e/o specializzati e per il miglioramento dello scambio di informazioni e di esperienze in materia a livello europeo, coinvolgendo agenzie e reti europee operanti nel settore come l'Agenzia europea di sviluppo dell'insegnamento per alunni con esigenze specifiche.

PARLAMENTO EUROPEO

Internet

Il Parlamento e il Consiglio⁴, visti i risultati ottenuti dopo due anni dall'attuazione del piano d'azione adottato con decisione n. 276/1999/CE⁵, il 16 giugno 2003 hanno disposto il prolungamento del piano d'azione pluriennale menzionato, modificandone la durata da quattro a sei anni, dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2004⁶. La nuova decisione non ha mutato l'obiettivo e il contenuto di quella precedente ma ne ha, al contrario, ottimizzato l'efficacia facendo tesoro delle informazioni acquisite operando per garantire una particolare tutela dei minori, in materia di pedopornografia, di traffico e di violenza sui minori stessi. Il programma di sei anni mira a promuovere l'uso sicuro di Internet e dispone che, sotto la guida della Commissione, siano intraprese azioni di promozione di sistemi di autoregolamentazione da parte degli operatori del settore e di controllo dei contenuti quali, ad esempio, la pornografia infantile, oppure contenuti tali da compromettere l'armonioso sviluppo psicofisico della persona, incluso materiale che istighi all'odio per questioni di razza, sesso, religione, nazionalità o etnia.

Tratta di bambini e bambini soldato

Il Parlamento europeo durante la riunione del 3 luglio 2003⁷, considerando che il numero di minori vittime di traffici illeciti a livello internazionale è di oltre 1.200.000 unità all'anno e che essi sono trasportati, dislocati, alloggiati al fine di essere sfruttati, ritiene necessaria la messa a punto di una strategia di lotta alla povertà per contrastare tale fenomeno mediante il già avviato dialogo politico con i Paesi terzi. Il Parlamento constata che nonostante l'attenzione internazionale si concentri sulla questione del traffico di esseri umani⁸, il flagello del traffico di bambini assume tragiche proporzioni e si rammarica dell'inadeguatezza e insufficienza delle misure adottate dall'Unione europea contro tale fenomeno. Pertanto, auspica la creazione di un forte partenariato da parte della Commissione con gli organi-

4 In procedura di codecisione ex art. 251 del Trattato.

5 Decisione che adotta un Piano pluriennale d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, della durata di quattro anni, dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2002.

6 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2003, n. 1151/2003/CE.

7 Risoluzione del Parlamento europeo su *Tratta di bambini e bambini soldati*, P5_TA-PROV(2003)0334 - B5-0320/2003, processo verbale del Parlamento europeo del 3 luglio 2003, edizione provvisoria.

8 Come dimostrano la Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale delle Nazioni unite e il suo documento finale *Un mondo a misura di bambino*, il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante la vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile e il protocollo aggiuntivo alla Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale relativo al traffico di esseri umani, in particolar modo di donne e bambini.

smi internazionali e regionali e la esorta a mettere a punto una politica comune contro il traffico di minori, chiedendo la nomina di un rappresentante per i diritti dei minori che assicuri il coordinamento tra le varie politiche dell'Unione e il monitoraggio sui risultati acquisiti. Inoltre, suggerisce l'emissione di visti di breve durata, al fine di promuovere la protezione delle vittime di traffici illeciti e invita la Commissione e il Consiglio a dare piena attuazione alla dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e la lotta al traffico di esseri umani approvata dal Consiglio l'8 maggio 2003⁹.

Altri documenti approvati

Risoluzione del Parlamento europeo sulle violazioni dei diritti umani nell'Uganda settentrionale, P5_TA-PROV(2003)0341, processo verbale del Parlamento europeo del 3 luglio 2003

⁹ Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, dell'8 maggio 2003, riguardo alla Dichiarazione di Bruxelles sulla prevenzione e lotta alla tratta di esseri umani, pubblicata in GUCE C 137 del 12 giugno 2003. Il testo delle conclusioni è stato pubblicato nel n. 2/2003 di questa rivista.

Consiglio d'Europa

ASSEMBLEA PARLAMENTARE

Organizzazione internazionale per le migrazioni

Il 24 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare approva una raccomandazione che richiama una serie di disposizioni adottate in relazione all'attività svolta dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)¹⁰. L'Assemblea parlamentare rileva l'importante ruolo assunto da questa agenzia delle Nazioni unite – che ha subito cambiamenti e ristrutturazioni per meglio rispondere ai bisogni dei 101 Stati membri (34 dei quali fanno parte del Consiglio d'Europa) e delle popolazioni migranti – nel quadro del contesto internazionale profondamente mutato con l'aggravarsi di fenomeni quali le migrazioni illegali, il traffico delle persone e il terrorismo. L'Assemblea ritiene che il Consiglio d'Europa e l'OIM debbano continuare a operare in stretta collaborazione sul campo, in particolare: nell'elaborazione di una possibile strategia di gestione delle migrazioni; nello sviluppo e nella diffusione di informazioni rivolte ai potenziali migranti attraverso i canali delle migrazioni legali; nella produzione e distribuzione di informazioni rivolte alle probabili vittime del traffico; nella lotta al traffico e nella previsione di assistenza e protezione alle sue vittime; nell'integrazione totale degli immigrati legali nei Paesi di accoglienza; nello studio del legame tra migrazioni e sviluppo e nello sforzo di focalizzarsi sulle cause primarie dei movimenti migratori. Richiede, infine: al Comitato dei ministri che inviti i Paesi membri del Consiglio d'Europa a diventare membri dell'OIM; al Consiglio d'Europa di fornire un supporto politico ed economico all'OIM; e alla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa di analizzare la possibilità di cofinanziare progetti comuni con l'OIM.

Traffico d'organi

Il 25 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare con una raccomandazione torna a occuparsi della tratta di esseri umani e in particolare di traffico d'organi¹¹. La pratica del trapianto d'organi a seguito del rapido sviluppo della medicina e della tecnologia è diventata una routine nei trattamenti medici, tuttavia le liste d'attesa per il trapianto d'organi sembrano essere particolarmente lunghe e si stima che il 15-30% dei pazienti muoiano durante l'attesa a causa della penuria di donatori: l'attesa per un trapianto si aggira attorno ai tre anni e si prevede che raggiungerà i dieci anni nel 2010. Di ciò trae vantaggio il crimine organizzato che approfittando dell'opportunità lucrativa fornita dal divario presente tra domanda e offerta ha sviluppato una rete di traffico d'organi¹² che in Europa coinvolge minori provenienti dall'Europa dell'Est. L'Assemblea parlamentare si rammarica dell'assenza di una specifica di-

¹⁰ Recommendation 1607 (2003), *Activities of the International Organization for Migration (IOM), 1998-2002*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 24 June 2003 (19th Sitting).

¹¹ Recommendation 1611 (2003), *Trafficking in organs in Europe*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

¹² Il fenomeno del traffico d'organi fece la sua comparsa già nel 1980, quando si iniziò a parlare di "turismo per trapianti" (*transplant tourism*), praticato dai benestanti asiatici che, viaggiando in India e in altri Paesi del Sud-est asiatico, acquistavano organi tra la popolazione più povera di quelle zone.

sciplina in materia all'interno delle legislazioni nazionali dei singoli Paesi membri: invita, dunque, gli Stati membri a ratificare e implementare i diversi documenti internazionali in materia di tratta di esseri umani¹³ ed esorta i cosiddetti "Paesi donatori" (*donor countries*) a intraprendere campagne di informazione e sensibilizzazione, a identificare i procacciatori illegali d'organi e a perfezionare la normativa in materia, con il supporto legale del Consiglio d'Europa; sollecita, al contempo, i cosiddetti "Paesi richiedenti" (*demand countries*) a intensificare il sistema di controllo sui trapianti d'organi e a rafforzare o predisporre disposizioni normative appropriate in materia, al fine di rendere la pratica del trapianto il più trasparente possibile. Concludendo, invita il Consiglio d'Europa a mettere a punto una strategia comune contro il traffico d'organi e a valutare, nel corso dell'elaborazione della convenzione europea sulla tratta di esseri umani, l'adozione di un protocollo facoltativo in materia di traffico d'organi.

Migrazioni, tratta di donne e prostituzione

Il 25 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare, particolarmente preoccupata per le crescenti connessioni tra la tratta di donne e lo sfruttamento della prostituzione e i movimenti migratori, definisce con risoluzione la tratta di esseri umani come una violazione dei diritti umani e un crimine contro la dignità umana¹⁴. Sottolinea che l'adozione di politiche migratorie repressive e la condizione di illegalità nei Paesi di destinazione, rende le immigrate più facilmente oggetto di sfruttamento sessuale e abuso; esorta, quindi, all'adozione di politiche migratorie che permettano l'immigrazione legale in base ad accordi bilaterali per brevi periodi di lavoro, maggiori controlli su agenzie matrimoniali, di collocamento e di adozione – in modo da punire quelle che cooperano con organizzazioni criminali coinvolte nella tratta – e l'emissione per le vittime della tratta di permessi di soggiorno per motivi umanitari. In particolare, l'Assemblea invita gli Stati membri a istituire un ente nazionale di monitoraggio sulla tratta di esseri umani, a sviluppare più efficaci politiche d'accesso al mercato del lavoro per le immigrate e sostiene fortemente l'elaborazione, da parte del Consiglio d'Europa, di una convenzione sulla tratta di esseri umani.

Sempre il 25 giugno 2003 l'Assemblea parlamentare – facendo anche riferimento alla risoluzione 1337 (2003), sopra richiamata – adotta una raccomandazione in cui sottolinea che il fenomeno della tratta di donne, dello sfruttamento della prostituzione e dei movimenti migratori per essere efficacemente contrastato necessita di un'azione comune¹⁵. Di conseguenza, auspica l'adozione di una convenzione sulla

¹³ In particolare si sollecita la ratifica della *Convention on Human Rights and Biomedicine* e il suo *Additional Protocol on Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin*, la *Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale* e il suo protocollo opzionale relativo al traffico di esseri umani, in particolar modo di donne e bambini e il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione minorile e la pornografia infantile.

¹⁴ Resolution 1337 (2003), *Migration connected with trafficking in women and prostitution*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

¹⁵ Recommendation 1610 (2003), *Migration connected with trafficking in women and prostitution*, provisional edition, text adopted by the Assembly on 25 June 2003 (21st Sitting).

tratta di esseri umani da parte del Consiglio d'Europa e invita il Comitato dei ministri a elaborare una proposta di convenzione con il coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare, sollecitando il Comitato europeo per la prevenzione della tortura a investigare sullo stato di detenzione e la deportazione delle vittime del traffico all'interno degli Stati membri. Inoltre, auspica che la convenzione imponga l'introduzione nelle normative nazionali di un'esplicita proibizione della tratta di esseri umani, l'armonizzazione delle pene applicabili ai trafficanti e l'adozione di misure legali che permettano la perseguibilità di questi facilitando l'estradizione e l'applicazione del principio *aut ledere aut iudicare* in tutte quelle situazioni riguardanti il traffico di esseri umani, così da garantire la giusta condanna per i criminali.

COMITATO DEI MINISTRI

Bambini e conflitti armati

Il 19 giugno 2003, durante la 844^a riunione, il Comitato dei ministri sostiene la richiesta dell'Assemblea parlamentare di fornire un livello minimo di protezione sociale nel Sud-est Europa, quale misura per assicurare un adeguato standard di vita ai bambini di questa regione e per rafforzare i principi di democrazia, civiltà sociale, tolleranza, rispetto della legge e dei diritti umani¹⁶. Il Consiglio d'Europa mira a fornire assistenza tecnica ai Paesi che lo richiederanno, in materia di sviluppo dei sistemi di sicurezza sociale in linea con gli standard del Consiglio d'Europa stesso; tale impegno si riflette su una serie di attività in corso, come ad esempio seminari di formazione per insegnanti su democrazia e diritti umani e sviluppo di moduli di formazione sui diritti dei bambini nonché altre iniziative volte a incrementare la fiducia, la promozione del rispetto e della comprensione reciproca, la diffusione del dialogo interculturale e della pace soprattutto fra i giovani. Va segnalato, altresì, che il Comitato dei ministri ha recentemente approvato il mandato (*terms of reference*) per un comitato interdisciplinare finalizzato a redigere la convenzione europea sull'azione di lotta alla tratta di esseri umani, che sarà mirata alla protezione dei diritti delle vittime e al rispetto per i diritti umani. Nel programma di attività del Consiglio d'Europa per il 2003, un'attenzione particolare è assegnata anche allo sviluppo di misure finalizzate ad assicurare la protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale¹⁷ e si sottolinea, inoltre, l'approvazione di una risoluzione sulle popolazioni giovanili nelle aree in conflitto¹⁸.

16 Doc. 9840, 23 June 2003, *Reply from the Committee of Ministers adopted at the 844th meeting of the Ministers' Deputies (19 June 2003) to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe*. Il testo integrale è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista.

17 Recommendation Rec(2001)16, *The protection of children against sexual exploitation*.

18 Resolution on the situation of young people in conflict are adopted by the European Ministers responsible for Youth, at their 6th Conference (Thessaloniki, 6-7 November 2002).

Altre organizzazioni internazionali

Organizzazioni governative

CHILDONEUROPE

Assemblea di luglio

Il 4 luglio 2003 si è svolta a Firenze, presso l'Istituto degli Innocenti, la seconda assemblea di ChildONEurope (Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia) a cui hanno partecipato i rappresentanti di cinque membri e cinque osservatori della Rete; il giorno precedente si sono svolti due gruppi di lavoro sui temi della raccolta di dati statistici e della ricerca di finanziamenti presso le istituzioni europee. Durante l'assemblea sono stati presentati i risultati di alcuni lavori intrapresi dal Segretariato di ChildONEurope durante il periodo intercorso dalla precedente assemblea, in particolare i risultati di un questionario sulle attività degli osservatori nazionali che partecipano alla rete e la bozza di programma di un seminario da realizzarsi il 4 dicembre 2003 sul tema dei minori stranieri non accompagnati (sulla loro accoglienza, integrazione e riunificazione familiare). L'elaborazione dei dati del questionario ha consentito di avere una visione più chiara delle attività condotte da membri e osservatori della Rete, così da poter meglio decidere su quali temi concentrare l'azione futura. Rispetto alla raccolta di dati statistici è emerso che gli osservatori nazionali raccolgono dati principalmente sui seguenti temi: demografia e composizione familiare, adozione e affidamento, abuso e servizi sociali. L'assemblea ha quindi deciso di concentrare la raccolta di dati statistici, in un primo momento, sui temi della demografia, della composizione familiare e dell'adozione. All'incontro erano presenti anche i rappresentanti della società Prolog Consult incaricata dalla Rete per la ricerca di fondi presso le istituzioni europee. Altre questioni affrontate riguardavano l'organizzazione interna e la promozione di ChildONEurope, tra cui l'approvazione definitiva dei propri *Terms of reference*¹, la presentazione della pagina web di ChildONEurope (temporaneamente ospitata sul sito del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza italiano, all'indirizzo www.minori.it/childoneurope/), i contatti avuti con altre organizzazioni internazionali governative e non governative. Infine, viene fissata l'assemblea successiva per il giorno 5 dicembre 2003.

L'EUROPE DE L'ENFANCE

Troika di Roma

Il 24 luglio 2003 si è svolta a Roma, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la riunione della Troika – ossia dei rappresentanti dei Ministeri competenti per l'infanzia dei Paesi che ricoprono la Presidenza attuale, precedente e fu-

¹ Il testo dei *Terms of reference* di ChildONEurope è stato pubblicato nella sezione Documenti del n. 1/2003 di questa rivista.

tura dell'Unione europea, in questo caso Grecia, Italia e Irlanda. Scopo principale dell'incontro è stata la predisposizione di una bozza di dichiarazione da discutere durante la riunione del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* del 4 settembre 2003 e da approvare durante la riunione dei ministri responsabili per l'infanzia del 26 settembre 2003. I rappresentanti di Grecia, Italia e Irlanda hanno quindi discusso la bozza di dichiarazione predisposta dall'Italia riguardante i seguenti temi: lotta al fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale intra ed extrafamiliare dei bambini nell'Unione europea; lotta contro il lavoro minorile nell'Unione europea; studio sull'istituzione di un ombudsman per i bambini nell'ambito dell'Unione europea. Durante l'incontro sono state brevemente presentate anche le principali decisioni adottate dalla riunione della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia (ChildONEurope) del 4 luglio 2003, come pure l'ordine del giorno delle prossime riunioni: del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* (4 settembre 2003); dei ministri europei responsabili per l'infanzia organizzata dalla Presidenza italiana dell'Unione europea (Lucca, 26 settembre 2003); dei ministri europei responsabili per l'infanzia, coorganizzata dalla Presidenza italiana e dal Ministero francese per la salute, la famiglia e le persone disabili.

OSCE

Libertà di religione

Il 17 e 18 luglio 2003 si è svolto a Hofburg (Vienna) un *meeting* supplementare dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) sulla dimensione umana in tema di libertà di religione e di credo², al fine di esaminare e tentare di sviluppare le buone pratiche attuate all'interno di alcuni Stati membri. L'incontro ha permesso di esaminare e diffondere le migliori pratiche in materia di promozione della tolleranza, sottolineando l'importanza del ruolo giocato dall'educazione e dall'informazione pubblica e le potenzialità dei media in questo ambito. Dopo una sessione generale d'apertura³, i lavori si sono sviluppati, sempre in sede plenaria, su tre tematiche. Durante la prima sessione, in materia di limitazioni legittime della libertà di religione, gli Stati hanno descritto la loro legislazione e le misure attuate, mentre le organizzazioni non governative (ONG) hanno discusso delle limitazioni illegittime. La seconda sessione, in materia di promozione della tolleranza verso le varie religioni, ha messo in evidenza il ruolo cruciale degli Stati nell'adozione di sistemi educativi, religiosi e non, che promuovano la tolleranza e facilitino il rapporto tra le diverse chiese e professioni di fede. Infine, la terza e ultima sessione, è stata dedicata a un'analisi del ruolo dei media, alle loro potenzialità di incrementare l'odio e l'intolleranza e alla necessità di elaborare linee guida al fine di evitare la strumentalizzazione dei mezzi di comunicazione per attaccare, denigrare o discriminare i cosiddetti "altri". Il *meeting* ha rappresentato un momento di incontro

² Per la versione completa del rapporto del *Supplementary Human Dimension Meeting of Freedom of Religion or Belief* si consulti il sito web http://www.osce.org/documents/odhr/2003/09/682_en.pdf

³ A cui ha preso parte Abdelfatah Amor, Relatore speciale delle Nazioni unite in materia di libertà di religione e di credo.

tra gli Stati membri, le ONG e le associazioni religiose il cui il dibattito ha permesso di verificare i progressi realizzati dal *panel* in quattro anni di attività⁴. Dal rapporto finale dell'evento si evince che concetto basilare per il completo rispetto e la piena libertà di manifestazione dei diversi credo religiosi è la realizzazione di un'educazione alla tolleranza che inizi sin dai primi anni nella scuola formale e prosegua con campagne di sensibilizzazione rivolte all'intera comunità.

Tratta di esseri umani

Il 24 luglio 2003, durante la sua 462^a riunione plenaria, il Consiglio permanente dell'OSCE con una decisione è tornato a occuparsi della tratta di esseri umani elaborando un piano d'azione per la lotta a questo crimine. Il Consiglio rileva che, nonostante gli sforzi fatti negli ultimi dieci anni, il fenomeno della tratta e il numero delle sue vittime è in ascesa, mentre basso rimane il numero dei trafficanti perseguiti. Scopo del piano d'azione è fornire agli Stati membri una serie di strumenti per contrastare la tratta di esseri umani, promuovendo la cooperazione tra i singoli Stati membri, tra gli organismi dell'OSCE e tra questi e le organizzazioni internazionali. In esso si adotta un approccio multidisciplinare che affronta il fenomeno in modo onnicomprensivo – dalla protezione delle vittime, alla prevenzione del traffico, fino alla persecuzione di coloro che commettono e facilitano la realizzazione di tale reato – fornendo raccomandazioni per la realizzazione di buone pratiche da implementare in ambito politico, economico, legale ed educativo. Per quanto riguarda la tratta di minori, il piano sottolinea l'importanza di realizzare campagne di sensibilizzazione *ad hoc* nei Paesi d'origine tra i gruppi sociali più vulnerabili e invita a facilitare l'accesso all'educazione dei minori che a questi gruppi appartengono. Esorta alla raccolta di dati disaggregati sulla tratta dei minori, alla realizzazione di attività di formazione per tutti quegli operatori che a vario titolo intervengono contro tale fenomeno e all'elaborazione a livello locale di disposizioni normative atte a reprimerlo. Una particolare attenzione è dedicata alla protezione dei minori vittime di tratta in caso di rimpatrio, nel caso cioè in cui essi siano trovati nei Paesi di destinazione soli e senza documenti d'identità. L'OSCE, a tal proposito, ricorda agli Stati membri di dare attuazione a quanto previsto a questo proposito nelle *guidelines* dell'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni unite per la protezione dei minori non accompagnati.

⁴ Il precedente incontro sulla dimensione umana in tema di libertà di religione e di credo è stato realizzato nel 1999.

Organizzazioni non governative

SAVE THE CHILDREN

Pornografia infantile su Internet

Save the Children, il 3 giugno 2003, ha presentato il nuovo rapporto sulla pedopornografia e lo sfruttamento sessuale dei bambini su Internet⁵, realizzato sulla base delle informazioni raccolte dal gruppo europeo di Save the Children attraverso un sistema di hotline operanti in sei Paesi (Italia, Danimarca, Svezia, Finlandia, Islanda e Norvegia⁶). Il rapporto stima che attualmente il mercato della pedopornografia su Internet (definita come registrazione visiva di un crimine al momento in cui questo viene commesso) abbia un fatturato in ascesa di 5 miliardi di dollari. Save the Children si compiace dello sforzo fatto dall'Unione europea al fine di arginare il fenomeno, attraverso l'adozione di decisioni quadro e di programmi d'azione per una rete Internet più sicura, ma sottolinea la necessità di passare dalle parole ai fatti e alla concreta implementazione dei testi adottati. Auspica un intervento efficace su più fronti e, a tal fine, raccomanda agli Stati di dare piena attuazione a quanto stabilito a Yokohama – soprattutto rispetto alla posizione di “tolleranza zero” degli Stati europei – di ratificare e implementare la Convenzione europea in materia di cybercrime e di intraprendere attività di ricerca e di valutazione non solo sul fenomeno, ma anche sulla reazione al trattamento dei bambini vittime. Richiede, infine, ai provider di sviluppare delle chat line più sicure per i bambini.

⁵ Per la versione completa del *Position Paper on Child Pornography and Internet-related sexual exploitation of Children* si consulti il sito web <http://www.inhope.org/doc/stc-pp-cp.pdf>

⁶ Cinque dei quali sono membri del network internazionale INHOPE: si consulti il sito web www.inhope.org

Organismi istituzionali italiani

Parlamento italiano

I documenti qui segnalati sono reperibili nella banca dati normativa consultabile sul sito web www.minori.it

LEGGI

Sostegno alla famiglia

Il 10 giugno 2003 il Parlamento approva una legge in materia di sostegno familiare¹ nella quale si dispone, tra l'altro, che le somme di denaro non utilizzate ai fini dell'incremento delle pensioni in favore di soggetti disagiati previsto dalla legge finanziaria 2002², siano destinate a sostegno della famiglia e a tutela della maternità e paternità³. Il supporto è erogato sotto forma di assegno a partire dal 1° gennaio 1999 a favore di quei nuclei familiari composti da cittadini italiani residenti con non meno di tre figli minorenni, che abbiano risorse economiche non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica (ISE)⁴. L'assegno è concesso dai Comuni ed è corrisposto su domanda degli interessati, per un ammontare complessivo di duecentomila lire mensili e per tredici mensilità.

Protezione dei dati personali

Il 30 giugno 2003 è approvato un decreto legislativo⁵ con cui si introduce un vero e proprio codice a garanzia del trattamento dei dati personali nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'individuo. Il decreto garantisce la tutela della riservatezza e dell'identità personale e introduce il principio di necessità del trattamento dei dati, con l'intento di ridurre al minimo l'utilizzo dei dati personali e dei dati identificativi in modo da eluderne il trattamento quando questo non sia strettamente necessario e le finalità dello stesso possano essere realizzate in modo anonimo. Il codice sottolinea l'importanza di tutelare l'immagine e le notizie riguardanti il minore, in modo particolare nel caso in cui questo sia coinvolto in procedimenti giudiziari e ordina il divieto di divulgazione e pubblicazione di notizie o immagini che permettano l'identificazione del minore. Inoltre, dispone che per quanto riguarda i casi di violenza sessuale, chiunque diffonde sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali dell'autorità giu-

1 Legge 10 giugno 2003, n. 133, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 14 giugno 2003, n. 136.

2 Articolo 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge finanziaria 2002)*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 2001, n. 301, supplemento ordinario.

3 Finalità di cui all'articolo 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni, e all'articolo 74 del d.lgs 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*.

4 Di cui al d.lgs 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1, pari a 36 milioni di lire annue.

5 D.lgs 30 giugno 2003, n. 196, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 29 luglio 2003, n. 174, supplemento ordinario.

diziaria di ogni ordine e grado è tenuto in ogni caso a omettere i dati identificativi anche di terze persone dai quali sia possibile desumere, anche indirettamente, l'identità del minore.

Piano nazionale di azione 2002-2004

Con decreto del Presidente della Repubblica, il 2 luglio 2003 si approva il Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il periodo 2002-2004⁶. Il Piano, adottato il 27 giugno 2003 dal Consiglio dei ministri, fissa le linee guida delle politiche a tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e a favore della famiglia. Predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, ha come punti chiave: la tutela del diritto del minore a crescere all'interno di una famiglia; il sostegno alla genitorialità e allo sviluppo di comunità, gruppi, associazioni di famiglie e reti integrate di servizi; il rafforzamento della protezione dei minori da ogni forma di abuso; l'eliminazione della devianza e della delinquenza giovanile; la ripartizione equilibrata della spesa sociale a favore delle famiglie, specie di quelle numerose e dei minori in situazioni di difficoltà. Il Piano uniforma le sue azioni al dettame fondamentale dell'interesse superiore del fanciullo e agli impegni sottoscritti dall'Italia nel documento conclusivo della Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite tenutasi a New York dall'8 al 10 maggio 2002.

Parità di trattamento sul lavoro

Il 9 luglio 2003 il Parlamento approva un decreto legislativo⁷ che dà attuazione alla direttiva dell'Unione europea in materia di parità di trattamento in ambito lavorativo⁸, individuando le misure necessarie da adottare affinché fattori come il credo religioso, le convinzioni personali, le disabilità, l'età, l'orientamento sessuale non diventino causa di discriminazioni per quello che concerne l'occupazione e le condizioni lavorative. Il decreto sottolinea la differenza tra discriminazione diretta e indiretta e pone l'accento sul diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne, uomini e bambini. In relazione alla tutela dei minori, non va considerata una forma di discriminazione indiretta verso i soggetti condannati in via definitiva per abusi sessuali su minori e per pornografia minorile la loro esclusione da attività lavorative inerenti alla cura, all'assistenza, all'istruzione e all'educazione di soggetti in età evolutiva; questa esclusione, infatti, non si configura come forma di discriminazione indiretta dato che trova giustificazione nella finalità di proteggere i minori da qualsiasi forma di violenza e sfruttamento.

⁶ DPR 2 luglio 2003, *Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2002-2004, ai sensi dell'art. 2 della L. 23 dicembre 1997, n. 451*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 31 ottobre 2003, n. 254. Il testo integrale del Piano di azione è stato pubblicato anche sul n. 2/2003 di questa rivista.

⁷ DLgs 9 luglio 2003, n. 216, *Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* del 13 agosto 2003, n. 187.

⁸ Direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2000/78/CE del 27 novembre 2000.

Oratori parrocchiali

Con legge approvata il 1° agosto 2003⁹ si ribadisce la funzione educativa svolta dagli oratori e dagli enti simili, come parrocchie ed enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e dagli enti delle altre confessioni religiose. La legge individua le misure necessarie a supportare e valorizzare il ruolo sociale primario svolto da tali enti, soprattutto nell'ambito della comunità locale in cui operano favorendo lo sviluppo, la realizzazione individuale, la diffusione dello sport, delle iniziative culturali, della solidarietà e contrastano l'emarginazione sociale, la devianza e il disagio minorili, la discriminazione razziale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di ogni nazionalità residenti nel territorio.

Tratta di esseri umani

L'11 agosto 2003 il Parlamento approva una legge¹⁰ che modifica radicalmente la definizione di riduzione in schiavitù e la disciplina della tratta degli esseri umani. La legge sanziona un ambito piuttosto ampio facendo non solo riferimento ai comportamenti di sfruttamento, ma menzionando esplicitamente quelli di induzione e sfruttamento della prostituzione, di accattonaggio e di prestazioni lavorative in condizione di sfruttamento. La legge modifica l'articolo 600 cp «Riduzione in schiavitù», facendo rientrare nella fattispecie di reato una serie di condotte precedentemente non comprese. In particolare, al concetto di riduzione in schiavitù si è aggiunto quello di riduzione in servitù¹¹ che identifica una situazione di sfruttamento meno totalizzante da un punto di vista temporale su base quotidiana, sia al fine di ottenere prestazioni sessuali, per sé o per altri, sia per l'impiego di un soggetto in attività di accattonaggio o in specifiche prestazioni lavorative. La modifica dell'articolo 600 cp risolve il problema interpretativo della norma nella sua precedente formulazione, determinando gli elementi tipici della fattispecie incriminatrice, permettendone una più agevole individuazione e favorendo la lotta al fenomeno del traffico di minori – in particolare quelli non accompagnati – vittime delle più svariate forme di sfruttamento. Infine, in modo da porre in essere un'attività di supporto alla vittime della tratta, la legge istituisce il Fondo per le vittime antitratta, destinato a programmi di assistenza e integrazione sociale delle vittime dei reati previsti dalla stessa.

Altre leggi approvate

Legge 3 giugno 2003, n. 153, *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile, fatto a Roma il 15 gennaio 2001*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 1° luglio 2003, n. 150.

9 Legge 1° agosto 2003, n. 206, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali per la valorizzazione del loro ruolo*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 6 agosto 2003, n. 181.

10 Legge 11 agosto 2003, n. 228, *Misure contro la tratta di persone*, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 23 agosto 2003, n. 195. Il testo integrale della legge è pubblicato nella sezione Documenti di questa stessa rivista. Su questa legge vedi anche il contributo di Bruno Brattoli, *Lotta alla tratta dei minori: dall'articolo 18 del decreto legislativo 286/1998 alla nuova legge 228/2003*, pubblicato in questa stessa rivista.

11 Condotta che, diversamente dalla riduzione in schiavitù, non implica la limitazione della vita e della libertà del singolo in modo continuato, ventiquattro ore su ventiquattro.

PROPOSTE E DISEGNI DI LEGGE

Separazione dei coniugi e affidamento dei figli

Nel corso della XIV legislatura sono state presentate dieci proposte di legge alla Camera dei deputati¹² e una al Senato della Repubblica¹³, tuttora in corso d'esame, che introducono rilevanti modifiche al codice civile e al codice di procedura civile in materia di separazione personale dei coniugi e di affidamento dei figli. Esse tendono tutte a favorire un modello condiviso di esercizio della genitorialità dopo la separazione, ma si distinguono per la diversità di approccio alla tematica.

Infatti, tre di esse¹⁴ prevedono l'eliminazione dal dettato normativo dell'espressione affidamento e privilegiano un modello condiviso di esercizio della potestà genitoriale. Il giudice pertanto non dichiara – come attualmente previsto dall'art. 155 cc – a quale dei coniugi i figli sono affidati, ma si limita a stabilire quale sarà il genitore convivente e quali saranno le modalità di esercizio della potestà di entrambi, facendo riferimento in alcuni casi a specifici criteri prestabiliti e, in altri casi, al superiore interesse del minore. Resta comunque fermo che le decisioni di maggiore interesse per i figli devono essere prese congiuntamente dai genitori e, in caso di inadempimento, è data facoltà al giudice tutelare, o al giudice del procedimento se ancora in corso, di modificare i provvedimenti precedentemente adottati. Questo gruppo di proposte prevede, inoltre, degli obblighi reciproci di informazione a carico dei genitori con riguardo alla vita dei figli e, in particolare, introducono serie limitazione al mutamento della residenza da parte del genitore convivente, qualora renda poco agevole il mantenimento dei rapporti con l'altro genitore. Per quanto riguarda l'introduzione dello strumento della mediazione, esso è previsto solo se vi è il consenso delle parti o addirittura su loro istanza, tranne in un testo che ammette l'invio presso centri di mediazione o simili in caso di disaccordo in merito all'esercizio della potestà.

La maggior parte degli altri testi¹⁵, invece, mantiene l'istituto dell'affidamento e sancisce, quale regola generale, l'affidamento congiunto o condiviso dei figli. I coniugi, dal momento in cui chiedono al giudice di pronunciare la separazione, forniscono altresì un progetto educativo riguardo ai figli, che può essere presentato congiuntamente dalla parti oppure disgiuntamente: nel primo caso il giudice verifica

12 C2344, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale), *Disposizioni in materia di separazione, di scioglimento e di cessazione degli effetti civili del matrimonio con riferimento all'affidamento dei figli*; C2576, Pierluigi Mantini (Margherita DL - l'Ulivo), *Modifiche al codice civile concernenti l'affidamento di minori*; C4027, Andrea Di Teodoro (Forza Italia), *Modifica dell'articolo 155 del codice civile, in materia di affidamento condiviso dei figli*; C4068, Carla Mazzuca Poggiolini (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Nuove norme sull'affido condiviso dei figli di genitori separati*; C2233, Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Modifiche al codice civile in materia di separazione dei coniugi con riguardo ai figli*; C453, Pier Paolo Cento (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), *Modifiche al codice civile in materia di separazione dei coniugi e di affidamento dei figli*; C66 Vittorio Tarditi (Forza Italia), *Nuove norme in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli*; C1268, Enzo Trantino (Alleanza nazionale), *Modifica all'articolo 708 del codice di procedura civile in materia di nomina di un curatore speciale per la tutela dei minori nei procedimenti di separazione giudiziale dei coniugi*; C1558, Luigi Vitali (Forza Italia), *Modifiche al codice civile in materia di separazione personale dei coniugi e di affidamento dei figli*; C643, Francesco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Modifiche al codice civile in materia di separazione dei coniugi e affidamento dei figli*.

13 S2253, Paolo Danieli (Alleanza nazionale), *Istituzione dell'affidamento condiviso dei figli di genitori separati*.

14 C2576, C2233, C453.

15 C4027, C4968, S2253, C66, C1558, C643.

che esso corrisponda al superiore interesse dei figli minori, mentre, nel secondo, sceglie quello più rispondente all'interesse dei figli. A tal fine i ddl propongono specifiche modalità di esercizio della potestà genitoriale che devono essere garantite e, quindi, attribuiscono la facoltà al giudice di procedere d'ufficio. L'affidamento esclusivo è previsto, in un testo, nel caso in cui ricorrano gravi motivi, mentre negli altri soltanto qualora si accerti la non idoneità di un genitore. Un altro punto in comune è il fatto di introdurre in modo massiccio il ricorso alla mediazione o a centri che svolgono attività similare: è stabilito l'obbligo preventivo di rivolgersi a tali centri oppure l'obbligo di raccogliere informazioni, prima di dare inizio al procedimento di separazione ed è attribuita al giudice la facoltà di sospendere il giudizio in caso di disaccordo tra i coniugi e di inviarli presso uno di tali centri.

Un discorso a parte meritano le ultime due proposte di legge¹⁶. La prima, a modifica dell'articolo 708 cpc, attribuisce al giudice la facoltà di nominare un curatore speciale con il compito di assistere i figli minori come consulente tecnico del giudice istruttore, in caso di disaccordo tra i coniugi. La seconda mantiene l'istituto dell'affidamento esclusivo a un genitore, predisponendo una rigorosa disciplina affinché sia garantito il rispetto dei diritti e l'assolvimento dei doveri del genitore non affidatario.

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA

Adozione e affidamento

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva su adozione e affidamento, la Commissione, nel corso di questo trimestre, dedica sei sedute all'audizione di esperti nel campo.

La prima seduta di giugno è dedicata all'audizione del Presidente del comitato minori stranieri istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di acquisire informazioni sulla situazione dei minori stranieri accolti temporaneamente nel nostro Paese nell'ambito di specifici programmi e dei minori stranieri non accompagnati.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il Comitato si occupa di vagliare i progetti di accoglienza temporanea dei bambini stranieri elaborati da numerose associazioni, attivandosi altresì per garantire il massimo livello di trasparenza nelle procedure. A tale proposito, nel corso della discussione emerge la necessità di creare rapporti costruttivi con le autorità straniere al fine di rendere l'istituto in esame una reale risorsa per questi minori. Si pensi, ad esempio, ai minori che nel loro Paese non hanno una famiglia e sono destinati a rimanere negli istituti perché troppo grandi per un'adozione. Altro aspetto problematico che emerge dalla discussione riguarda la mancanza di informazione degli operatori presso le questure che devono fornire il permesso di soggiorno temporaneo per l'ingresso di questi minori in Italia; carenza che rappresenta un effettivo ostacolo per le famiglie che si rendono disponibili all'accoglienza.

Rispetto ai minori non accompagnati, il Comitato ha competenza soltanto per quelli che entrano in Italia con un permesso di soggiorno per minore età, quindi segnalati e ricompresi nel circuito di assistenza e di sostegno. Con la nuova legge sul-

¹⁶ C1268, C2344.

l'immigrazione sono stati introdotti nuovi strumenti normativi, tra i quali quello che permette a questi ragazzi, con una permanenza in Italia di tre anni e due di inserimento, di rimanere in Italia dopo la maggiore età, con una conversione del permesso di soggiorno. Altri ragazzi sono, invece, rimpatriati una volta accertato il livello di accoglienza nel Paese d'origine: il rimpatrio assistito è effettuato sulla base di un progetto di reinserimento, cercando di creare le condizioni necessarie – attraverso il rapporto con le strutture, le amministrazioni locali e le varie associazioni – per inserire i ragazzi in un percorso di recupero e insegnare loro un mestiere.

Vista la ristretta competenza del Comitato, nella discussione emerge l'urgenza di trovare soluzioni anche per i minori non accompagnati non segnalati. Si auspica, in primo luogo, l'introduzione dell'obbligo a carico delle forze dell'ordine di eseguire accertamenti ogni qual volta si hanno notizie di bambini sfruttati nell'accattonaggio o coinvolti in attività illecite; e, in secondo luogo, la predisposizione di specifici interventi di reinserimento e di accoglienza nel nostro Paese di questi minori abbandonati.

Nelle restanti sedute sono sentiti i rappresentanti dei diversi enti autorizzati all'adozione internazionale per far luce sulla situazione attuale delle adozioni, a tre anni dall'istituzione della Commissione per le adozioni internazionali. Dalle audizioni emerge la necessità di perfezionare il sistema vigente: si lamenta, infatti, pressoché all'unanimità la mancanza di una politica estera in materia. Una maggiore partecipazione in tal senso da parte del Ministero degli affari esteri, porterebbe alla conclusione di numerosi accordi con i Paesi stranieri, accordi volti ad armonizzare le diverse, e a volte incompatibili, legislazioni e a semplificare l'iter burocratico. Ancora, l'esistenza di concrete politiche di cooperazione internazionale renderebbe meno diffidenti i Paesi stranieri e garantirebbe, altresì, una diminuzione dei costi dell'adozione. Infine, il coinvolgimento del Ministero degli affari esteri renderebbe più attiva la partecipazione delle rappresentanze italiane all'estero sia nel senso di velocizzare le procedure, sia nel senso di dare maggiore rappresentanza agli enti di fronte alle autorità straniere. Alcuni, addirittura, auspicano che la Commissione per le adozioni internazionali, attualmente dipendente dal Ministero per le pari opportunità, sia trasferita nell'ambito del Ministero degli affari esteri per dare, appunto, valenza internazionale al fenomeno in questione. A tale proposito, nella seduta del 26 giugno, viene sentito il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Margherita Boniver, che manifesta l'intenzione del Ministero degli affari esteri di acquisire, in tale materia, un ruolo sempre più visibile e preminente e di predisporre una vera e propria forma di politica estera, di collaborazione e di cooperazione.

Altre problematiche emerse nelle audizioni riguardano il ruolo della Commissione internazionale per le adozioni internazionali che, per mancanza di organico e per la rigidità delle procedure, rallenta l'ingresso in Italia dei minori adottati. Si lamenta, inoltre, l'elevato numero di enti che operano nel settore e la mancanza di collaborazione tra gli stessi che crea una situazione di concorrenza all'estero e, di conseguenza, fa lievitare i costi per l'adozione internazionale.

Si fa anche presente che il fenomeno dell'adozione internazionale è mutato negli ultimi tempi, infatti sempre più spesso i Paesi stranieri si orientano verso l'adozione nazionale dei propri minori in stato di abbandono. Da ciò deriva che soltanto per i bambini più grandi o con problematiche serie, per i quali non è possibile un'adozione

nazionale, si ipotizza l'adozione internazionale. Le richieste delle coppie italiane sono, invece, rivolte a bambini in tenera età e spesso anche alcuni tribunali per i minorenni tendono a dichiarare l'idoneità all'adozione solo per bambini che non superino una certa età. Si dovrebbe, pertanto, introdurre una nuova cultura dell'adozione e predisporre dei supporti maggiori, a livello territoriale, per quelle coppie disponibili ad accogliere minori più grandi o con delle storie più difficili. Si lamenta, infine, la mancanza di un supporto a livello territoriale, sia dal punto di vista dell'informazione delle coppie, sia dal punto di vista del monitoraggio e supporto del postadozione.

Si segnala, da ultimo, che la Regione Piemonte ha istituito un servizio pubblico con il compito di promuovere progetti di cooperazione per i bambini in stato di abbandono e di realizzare, nel principio di sussidiarietà, adozioni internazionali.

Garante per l'infanzia

Nella seduta del 17 giugno, la presidente Maria Burani Procaccini (Forza Italia) illustra alla Commissione la proposta di relazione alle Camere – predisposta dalla Commissione stessa ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge 451/1997 – per l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. La relazione prevede l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza come autorità indipendente sia dall'esecutivo sia dal Parlamento, comportando la necessità di ridisegnare parte delle competenze che in materia sono attribuite al Governo, alla magistratura, alle Regioni e agli enti locali. Si opera una distinzione tra tutela dei diritti civili dei minori in quanto persone – per esempio nell'ambito della famiglia o nei confronti dell'istituzione giudiziaria sia civile sia penale – e tutela dei diritti sociali, le cui politiche sono ormai in larghissima parte di competenza di Comuni, Province e Regioni e solo in minima parte del Governo.

In uno Stato ad assetto regionale qual è l'Italia – in cui le Regioni e gli enti locali hanno competenze costituzionalmente riservate e garantite – si pone, inoltre, il problema del rapporto tra l'istituendo garante nazionale e i diversi garanti che già esistono in alcune Regioni o che potrebbero essere istituiti nelle altre. A tal fine si è ritenuto necessario costituire un organo di concertazione e di raccordo, la Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, organo presieduto dal garante nazionale e composto dai vari garanti regionali, nell'ambito del quale deve aver luogo uno scambio di informazioni e di esperienze, ma anche una vera e propria azione di coordinamento.

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale del garante nazionale, non ritenendo appropriato utilizzare i garanti già esistenti o figure simili, non essendo concepibile di poterne imporre l'istituzione nelle Regioni in cui non sono previste tali figure, si è pensato di istituire degli uffici provinciali del garante i cui titolari dovrebbero essere nominati dal garante nazionale, possedere a loro volta determinati requisiti di competenza, imparzialità e indipendenza ed essere in grado di intervenire a livello locale sulle situazioni di necessità.

Rispetto al rapporto del garante nazionale con organismi esistenti in vari settori, la relazione propende per una regolamentazione attraverso lo strumento della delega al Governo. Nella proposta di relazione si è, inoltre, aggiunto il tema della tutela dei minori nel settore dello spettacolo e si sono previste varie funzioni in sede

giurisdizionale secondo quanto previsto dalla Convenzione di Strasburgo recentemente ratificata dal Parlamento italiano. Per quanto riguarda, infine, la sua composizione, alla luce del fatto che si prevede l'istituzione di garanti periferici e della Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia, è apparso opportuno mantenere una configurazione monocratica.

La proposta di relazione viene discussa dalla Commissione nelle successive sedute dell'1, dell'8, del 22 luglio e, al termine della seduta del 29 luglio viene **approvata**.

SENATO DELLA REPUBBLICA

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Minori e TV

In questo trimestre, il Senato dedica 14 sedute all'esame dei disegni di legge sulle telecomunicazioni¹⁷, rispetto ai quali sono state introdotte importanti novità nel corso dell'esame in Parlamento, in particolare per quanto riguarda la tutela dei minori. Nell'ultima seduta del 22 luglio, il Senato approva il disegno di legge S2175, nel testo emendato alla Camera, restando assorbite le altre proposte di legge esaminate congiuntamente.

¹⁷ Ddl S2175, deputata Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emana- zione del testo unico della radiotelevisione*, cosiddetta "legge Gasparri" (già approvato dalla Camera dei deputati come ddl C310 risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Mazzuca Poggiolini [C310], Giulietti [C434], Giulietti [C436], Foti [C1343], Caparini [C1372], Butti e altri [C2486], Pistone e altri [C2913], Cento [C2919], Bolognesi e altri [C2965], Caparini e altri [C3035], Collè e altri [C3043], Santori [C3098], Lusetti e altri [C3106], Car- ra e altri [C3274], Maccanico [C3286], Soda e Grignaffini [C3303], Pezzella e altri [C3447], Rizzo e altri [C3454], Gri- gnaffini e altri [C3567], Burani Procaccini [C3588], Fassino e altri [C3689], e del ddl governativo presentato dal mini- stro delle Comunicazioni Maurizio Gasparri [C3184]); ddl S37, senatore Renato Cambursano (Margherita DL - l'Ulivo), *Disposizioni in materia di privatizzazione della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, di abolizione del canone di abbonamento e di revisione dell'entità dei canoni dei concessionari radiotelevisivi*; Ddl S504, senatore Alberto Adalgisio Monticone (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri e fatto proprio dai gruppi parlamentari delle opposizioni, *Norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet*; ddl S1390, senatore Giovanni Crema (Socialisti demo- cratici italiani, Gruppo misto) e altri, *Disposizioni in materia di informazione a mezzo del sistema radiotelevisivo ed estensione dei compiti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ai servizi radiotelevisivi realizzati da soggetti privati*; ddl S1391, senatore Ottaviano Del Turco (Socialisti democratici italia- ni, Gruppo misto) e altri, *Disciplina dell'attività radiotelevisiva*; ddl S1516, senatore Stefano Passigli (Democratici di sini- stra - l'Ulivo) e altri, *Modifiche alle modalità di nomina del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*; ddl S1681, senatore Stefano Passigli (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Modifiche alle modalità di nomina del consiglio di amministrazione e del presidente della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo*; ddl S1887, senatore Renzo Gubert (Unione democristiana e di centro), *Norme per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni*; ddl S2042, senatore Leonzio Borea (Unione democristiana e di centro), *Abolizione del canone di abbonamento della RAI-Ra- diotelevisione italiana Spa*; S2088, senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Modifiche all'artico- lo 3 della legge 6 agosto 1990, n. 223, in materia di tutela delle "televisioni di strada"*; S2123, senatrice Ida Dentama- ro (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto) e altri, *Disciplina del sistema radiotelevisivo*; S2170, senatori Tommaso Sodano e Luigi Malabarba (Rifondazione comunista, Gruppo misto), *Norme in materia di tutela delle "televisioni di stra- da"*; S2178, senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Disciplina del sistema delle comunicazioni*; S2179, senatore Gavino Angius (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Norme in materia di sistema radiotelevisivo e fornitura di servizi della società dell'informazione*; S2180, senatore Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Dis- posizioni per l'apertura dei mercati nel settore radiotelevisivo*; e petizione n. 175 a essi attinente.

Codice della strada

Nelle sedute del 29, 30 e 31 luglio l'assemblea discute un disegno di legge di conversione di un decreto legge in materia di modifica del Codice della strada¹⁸, approvato dalla Camera dei deputati. Tra le proposte di legge esaminate congiuntamente, emerge anche un testo che introduce modifiche in materia di violazione dell'uso del casco da parte di conducenti minorenni¹⁹.

ATTIVITÀ ISPETTIVA

Risposte del Governo

Il sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Stefano Caldoro, risponde il 26 giugno 2003 all'interrogazione a risposta orale presentata il 28 gennaio dal senatore Gian Pietro Favaro (Forza Italia) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito: alle risorse iscritte nei bilanci 2001-2003 per il finanziamento delle scuole paritarie; ai motivi del ritardo nell'erogazione della parte residua dei contributi 2001-2002; e alle modalità e tempi di erogazione dei contributi arretrati e di quelli per l'anno in corso.

Il sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'università e la ricerca Stefano Caldoro, risponde il 26 giugno 2003 all'interrogazione a risposta orale del 29 aprile presentata dalla senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito al mancato accoglimento della richiesta formulata da alcuni Comuni della provincia di Firenze di un numero di insegnanti idoneo a istituire nuove sezioni statali di scuola dell'infanzia, necessarie a soddisfare le domande di iscrizione di minori che hanno compiuto i tre anni d'età e chiede quali misure intende adottare per far fronte a un numero così rilevante di richieste.

Il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Roberto Antonione, risponde il 17 luglio 2003 all'interrogazione a risposta scritta presentata il 17 giugno dalla senatrice Maura Fabris (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto) al Ministro degli affari esteri in merito alla mancata attivazione del Governo per assicurare il rispetto da parte della Polonia delle convenzioni internazionali in materia di tutela sostanziale e processuale dei minori, quali la Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980 e la Convenzione del Lussemburgo del 20 maggio 1980 e sull'opportunità di sollevare la questione in sede europea durante i mesi di presidenza italiana.

¹⁸ Ddl S2422, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro delle Infrastrutture e trasporti Pietro Lunardi, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada.

¹⁹ Ddl S2360, senatore Roberto Manzione (Margherita DL - l'Ulivo), Modifiche al codice della strada in materia di violazione dell'obbligo di uso del casco protettivo da parte di conducenti minorenni.

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Tratta di esseri umani

Nelle sedute del 10 e del 16 luglio, la Commissione procede, in sede deliberante e con la partecipazione del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, alla discussione delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati alla proposta di legge in materia di tratta di persone²⁰, già modificato dal Senato. Emergono diverse preoccupazioni condivise, suscitate dalle modifiche introdotte, soprattutto per quanto riguarda: l'eliminazione di quelle disposizioni che ponevano un limite al potere discrezionale del giudice nella valutazione e nel bilanciamento delle circostanze attenuanti e delle aggravanti per le nuove fattispecie, l'eliminazione delle speciali misure di protezione per i collaboratori di giustizia; le limitazioni introdotte con riferimento alla possibilità di investigazioni sotto copertura; l'accesso al cosiddetto patteggiamento allargato – come definito nella recente legge 134/2003²¹ – anche per i nuovi reati; e la soppressione dello stanziamento previsto nel testo approvato dal Senato in favore dell'istituendo fondo per le misure antitratta. Nonostante queste perplessità, nella seduta del 24 luglio la Commissione **approva il disegno di legge** nel suo complesso, prevalendo la volontà di dotare comunque l'ordinamento di norme efficaci per contrastare il fenomeno della tratta di persone e di confermare gli impegni assunti nella Conferenza di Palermo del dicembre 2000 e quelli connessi al semestre di presidenza italiana dell'Unione europea.

LAVORI PUBBLICI

Minori e TV

Nel corso di numerose sedute di questo trimestre, la Commissione in sede referente prosegue l'esame congiunto delle proposte di legge presentate in materia di telecomunicazioni²². Al termine della seduta del 3 luglio, la Commissione conferisce mandato al Presidente relatore, autorizzandolo a chiedere di poter svolgere oralmente la relazione, a **referire favorevolmente** all'Assemblea sull'approvazione del disegno di legge licenziato dalla Camera con le modifiche approvate e con la proposta di assorbimento dei disegni di legge esaminati congiuntamente e della petizione a essi attinente.

20 Ddl S885-B, *Misure contro la tratta di persone*, approvato con modifiche dalla Camera dei deputati – dopo precedenti interventi del Senato – in un testo risultante dall'unificazione dei ddl Anna Finocchiaro e altri (C1255) e presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro senza portafoglio per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, ministro della Giustizia Roberto Castelli (C1584).

21 Legge 12 giugno 2003, n. 134, *Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti*.

22 I numerosi ddl presentati in materia sono stati assorbiti dal ddl S2175, deputata Carla Mazzuca Poggiolini (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo), *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della Rai-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, cosiddetta "legge Gasparri" (testo già approvato dalla Camera dei deputati come ddl C310 risultante dall'unificazione di altri ddl d'iniziativa parlamentare e di un ddl di iniziativa governativa).

Codice della strada

La Commissione, in sede referente, dedica tre sedute all'esame congiunto delle proposte di legge che introducono modifiche al codice della strada²³ e che prevedono anche disposizioni riguardanti i minorenni. Al termine dell'ultima seduta del 29 luglio, la Commissione respinge tutti gli emendamenti riferiti al testo del decreto legge e conferisce mandato al relatore, autorizzandolo a chiedere al Presidente del Senato di poter svolgere oralmente la relazione, a **riferire favorevolmente** all'Assemblea sull'approvazione del disegno di legge già approvato alla Camera, proponendo l'assorbimento dei disegni di legge congiunti.

IGIENE E SANITÀ

Procreazione assistita

Nel corso di undici sedute di giugno e due di luglio, la Commissione riprende l'esame congiunto delle proposte di legge in materia di procreazione assistita²⁴ con il seguito della trattazione degli emendamenti al disegno di legge approvato alla Camera, volto a colmare il vuoto legislativo esistente nel nostro ordinamento.

COMMISSIONE SPECIALE IN MATERIA DI INFANZIA E DI MINORI

Indagine conoscitiva sui minori in stato d'abbandono

Nella seduta del 10 giugno, la Commissione delibera di chiedere al Presidente del Senato l'autorizzazione allo svolgimento dell'indagine conoscitiva sui minori in stato d'abbandono, indagine che prende spunto dalle problematiche emerse in sede

23 S2422, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro delle Infrastrutture e trasporti Pietro Lunardi, *Conversione in legge del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada*, già approvato dalla Camera dei deputati; S1033, Antonio Gentile (Forza Italia), *Modifica del comma 7 dell'articolo 80 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*; S1376, Sergio Agoni (Lega padana), *Obbligo del «dispositivo viva voce» per le conversazioni telefoniche alla guida degli autoveicoli*; S2127, Stanislao Alessandro Sambin (Forza Italia) e altri, *Modifica all'articolo 119 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di accertamento dei requisiti fisici e psichici per il conseguimento della patente di guida*; S2360, Roberto Manzione (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, *Modifiche al codice della strada in materia di violazione dell'obbligo di uso del casco protettivo da parte di conducenti minorenni*

24 S58, Maurizio Eufemi (Unione democristiana e di centro) e altri, *Disciplina della ricerca e della sperimentazione biogenetica e istituzione di una Commissione parlamentare sulla bioetica*; S112, Antonio Tomassini (Forza Italia) e altri, *Norme in materia di procreazione assistita*; S197, Franco Asciutti (Forza Italia), *Tutela degli embrioni*; S282, Riccardo Pedrizzi (Alleanza nazionale) e altri, *Norme per la tutela dell'embrione e la dignità della procreazione assistita*; S501, Guido Calvi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Modifiche all'articolo 235 e all'articolo 263 del codice civile in tema di disconoscimento di paternità in relazione alla procreazione medico-assistita*; S961, Maurizio Ronconi (UDC), *Disposizioni in materia di fecondazione medicalmente assistita*; S1264, senatrice Maria Elisabetta Alberti Casellati (Forza Italia) e altri, *Norme in tema di procreazione assistita*; S1313, Flavio Tredese (Forza Italia) e altri, *Norme in materia di procreazione assistita*; S1514, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*, già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Giancarlo Giorgetti (C47); Alessandro Cè e altri (C147); Maria Burani Procaccini (C156); Laura Cima (C195); Alessandra Mussolini (C406); Giuseppe Molinari (C562); Francesco Paolo Lucchese e altri (C639); Ugo Martinat e altri (C676); Angela Napoli (C762); Antonio Serena (C1021); Maura Cossutta e altri (C1775); Marida Bolognesi e Augusto Battaglia (C1869); Giuseppe Palumbo e altri (C2042); Elettra Deiana e altri (C2162); Renzo Patria e Guido Corsetto (C2465); Andrea Di Teodoro (C2492); S1521, senatrice Vittoria Franco (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Norme sulle tecniche di procreazione medicalmente assistita*; S1715, Natale D'amico (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, *Norme in materia di clonazione terapeutica e procreazione medicalmente assistita*; S1837, Giorgio Tonini (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*; S2004, Giuseppe Gaburro (Unione democristiana e di centro) e altri, *Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*.

di esame del disegno di legge in materia di diritto del minore a una famiglia²⁵ e che mira a verificare la qualità e la quantità dell'assistenza prestata ai minori in stato di abbandono, in specie minori extracomunitari che per le loro peculiari condizioni, hanno scarsissime possibilità di essere adottati.

Dalle numerose audizioni dei presidenti di diversi tribunali per i minorenni e dei procuratori della Repubblica presso gli stessi, tenutesi nelle successive sedute, emerge che gli istituti per l'infanzia tradizionali – anche se storicamente sono stati un segno di civiltà, dimostrando l'interesse della collettività, in un certo momento storico, ad affrontare e risolvere il problema dell'accoglienza dei minori abbandonati o rimasti orfani – attualmente non sono più idonei a garantire al minore un ambiente che abbia le stesse caratteristiche di quello familiare, soprattutto sotto il profilo affettivo. L'indirizzo scelto dal legislatore, di una progressiva riconversione degli istituti in case famiglia oppure gruppi alloggio, sembra pertanto da condividere poiché tali soluzioni, alternative al tradizionale istituto, permettono la realizzazione di ambienti a misura del minore, il quale ritrova il calore e l'affettività propria della famiglia. Tale cambiamento deve, naturalmente, essere favorito da un'adeguata preparazione delle famiglie affidatarie.

È emersa, tuttavia, la necessità di mantenere la funzionalità di centri di accoglienza o di pronto intervento per minori stranieri in stato di abbandono, rispetto ai quali, per motivi culturali o di età, non è attuabile l'inserimento eterofamigliare o in casa famiglia e che necessitano di adeguati progetti di socializzazione e di integrazione nel mondo del lavoro, anche se taluni intervenuti paventano il rischio di una loro ghettizzazione.

È, altresì, stato più volte sottolineato che la “temporaneità” menzionata dal dettato legislativo con riferimento all'affido eterofamigliare²⁶, ha una portata meramente teorica, poiché di fatto vi sono minori che raggiungono la maggiore età nelle strutture che li hanno accolti. Infine, emerge un ulteriore aspetto che riguarda l'esigenza di tutelare una particolare categoria di minori a rischio, cioè quelli che presentano gravi problematiche psichiche e che necessitano di un ambiente altamente specializzato che la struttura famiglia non appare garantire.

Minori e TV

In questo trimestre la Commissione affronta la discussione di una proposta di parere rispetto ai vari ddl presentati in Parlamento in materia telecomunicazioni²⁷

²⁵ Ddl. S791, Antoni Girfatti (Forza Italia) e altri, *Modifiche all'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n.184, concernente il diritto del minore ad una famiglia*.

²⁶ La suddetta proposta di legge prevede l'eliminazione del termine “temporaneamente” contenuto dal vigente art. 2 della legge 184/1983, così come modificato dalla legge 149/2001, che dispone che «il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno».

²⁷ Ddl S504, Alberto Adalgisio Monticone (Margherita Democrazia è libertà - l'Ulivo) e altri, *Norme per la tutela dei minori nelle trasmissioni radiotelevisive e via Internet*, fatto proprio dai gruppi parlamentari delle opposizioni; ddl S1887, Renzo Guibert (Unione democristiana e di centro), *Norme per la tutela dei minori nel settore delle comunicazioni*; S2175, Carla Mazzuca Poggolini (Margherita DL - l'Ulivo) *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, cosiddetta “legge Gasparri”; ddl S2178, Antonio Falomi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Disciplina del sistema delle comunicazioni*.

che contengono disposizioni a tutela dei minori. Le raccomandazioni contenute nel **parere favorevole**, che la Commissione al termine della seduta del 1° luglio approva, sottolineano la necessità di prevedere fra i principi fondamentali e a garanzia degli utenti, anche la tutela della famiglia e di vietare, nelle fasce orarie dedicate ai minori o protette, la diffusione di programmi che possano ledere in qualsiasi forma i diritti della persona o nuocere allo sviluppo psichico o morale dei minori e della famiglia, ovvero siano pornografici o violenti al punto tale da indurre all'emulazione nel perpetrare reati o attività illecite o da incitare all'odio o indurre ad atteggiamenti di intolleranza basati su discriminazioni di razza, sesso, religione o nazionalità; devono essere altresì vietate, in tali fasce, pubblicità o promozioni con gli stessi contenuti e caratteristiche. La Commissione sottolinea l'esigenza che la Commissione per i servizi e i prodotti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni proceda obbligatoriamente nel caso di segnalazioni effettuate dal Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione TV e minori, approvato il 29 novembre 2002, e che sia previsto adeguato sistema sanzionatorio anche rispetto a tali violazioni. Si evidenzia, infine, l'opportunità di istituire un servizio di monitoraggio curato dall'Autorità garante.

Difensore civico del minore

Nella seduta del 29 luglio, la Commissione procede all'esame della proposta di legge che istituisce il difensore civico del minore²⁸ e che si propone di colmare il vuoto normativo nel nostro ordinamento giuridico, dando immediata attuazione agli indirizzi contenuti nella Convenzione di New York²⁹, nonché nella recente Convenzione europea³⁰. Nella relazione si precisa che i compiti attribuiti alla figura istituenda non consistono solo nella vigilanza sulla piena applicazione delle norme interne e internazionali di diritto minorile, ma comportano anche l'intervento in rappresentanza degli interessi dei minori nel corso di procedimenti civili e penali, nonché la costituzione di parte civile in procedimenti penali che hanno a oggetto violazioni dei diritti dei minori. Il difensore civico dei minori svolge, inoltre, funzioni di coordinamento, cooperazione, collaborazione con vari enti e organismi e, al fine di esercitare i suddetti compiti, può condurre indagini su presunte violazioni dei diritti del minore ed effettuare ispezioni presso i luoghi dove il minore svolge la sua attività. La mancata ottemperanza alle sue richieste è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria. Fin dalla prima seduta si sottolinea la necessità di una più attenta riflessione in merito sia all'opportunità di prevedere un unico difensore dell'infanzia oppure un difensore per ogni Regione o ambiti territoriali minori, sia alle modalità di nomina di questo organismo.

28 Ddl S1916, Natale Ripamonti (Verdi - l'Ulivo), *Istituzione del difensore civico dei minori*.

29 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata con legge 176/1991.

30 Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, di recente ratificata con legge 77/2003.

CAMERA DEI DEPUTATI

AULA

ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Sostegno alla famiglia e alla maternità

Le prime due sedute di questo trimestre sono dedicate dalla Camera dei deputati alla discussione, il 3 giugno, e alla votazione, il giorno successivo, del disegno di legge già approvato dal Senato in materia di provvidenze per i nuclei famigliari con almeno tre figli e per la maternità³¹. La relatrice Carla Castellani (Alleanza nazionale), in sede di discussione delle linee generali, ricorda che il ddl in esame è finalizzato a reperire ulteriori risorse finanziarie per assicurare la copertura di assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e per gli assegni di maternità: l'articolo 1 del provvedimento, come riformulato al Senato, provvede, infatti, ad attribuire alle entrate dello Stato le economie che si prevede di registrare in ordine all'attuazione delle disposizioni dell'articolo 38 della legge finanziaria per il 2002³².

Durante la discussione, l'opposizione, pur dichiarandosi d'accordo sul finanziamento degli interventi di sostegno per i nuclei familiari previsti dal provvedimento in esame, esprime la propria contrarietà rispetto alla tecnica di copertura adottata e denuncia l'assenza di prospettive per le politiche sulla famiglia; a ciò si aggiunge che lo spostamento di risorse non appare risolutivo, posto che abbiamo un *trend* demografico che porterà l'Italia nel 2050 ad avere il 65% di pensionati a fronte di un 33% di popolazione in età da lavoro. In quest'ottica, l'opposizione propone due emendamenti volti a individuare una copertura chiara e immediatamente praticabile sia per l'anno in corso sia per i prossimi anni - 2004 e 2005 - attraverso la riduzione di una somma pari a 150 milioni di euro dell'autorizzazione di spesa dell'agenzia delle entrate. Al termine della seduta, gli emendamenti presentati dall'opposizione sono respinti e il ddl viene **approvato** nel suo complesso.

Dopo la votazione, la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini accoglie la raccomandazione presentata dall'onorevole Katia Zanotti (Democratici di sinistra - l'Ulivo) che impegna il Governo a tracciare un quadro coerente di

31 Ddl S2205, presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi, ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, ministro dell'Economia e delle finanze Giulio Tremonti, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 aprile 2003, n. 73, recante disposizioni urgenti in materia di provvidenze per i nuclei familiari con almeno tre figli minori e per la maternità*.

32 Il richiamato articolo 38 prevede un incremento della maggiorazione sociale dei trattamenti pensionistici al fine di garantire per gli aventi diritto un importo di pensione fino a 516,46 euro al mese per tredici mensilità con decorrenza dal 1° gennaio 2002. Con l'articolo 38, comma 9, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) l'incremento è stato garantito anche ai cittadini italiani residenti all'estero sempre in relazione a un determinato limite di reddito attestato da apposita certificazione. Dalla relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione in esame viene evidenziato che, a seguito degli accertamenti effettuati dall'INPS e dell'autocertificazione prodotta dai cittadini aventi diritto residenti all'estero, l'onere complessivo è risultato essere inferiore a quello previsto con un risparmio, quindi, di 136 milioni di euro rispetto alle stime iniziali. Per contro, il finanziamento delle prestazioni costituenti diritti soggettivi, quali l'assegno ai nuclei familiari disagiati con almeno tre figli minori e l'assegno di maternità, comportano, rispetto alle stime iniziali previste dalla legge finanziaria per il 2003, un maggiore onere quantificato in 150 milioni di euro. A tale maggiore onere il Governo ha inteso far fronte in gran parte con le eccedenze risultanti dall'attuazione dell'art. 38 della finanziaria 2002 e in parte attingendo alle risorse già stanziare per il Fondo delle politiche sociali.

proposte a sostegno delle politiche familiari in occasione del documento di programmazione economica e finanziaria e della manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007, istituendo il fondo nazionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e proponendo in ambito europeo, durante il semestre di presidenza italiana, una rinnovata implementazione del fondo sociale europeo. Non è, invece, accolta la raccomandazione presentata dall'onorevole Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista) che impegnava il Governo a estendere l'assegno di riconoscimento a tutti i nuclei familiari residenti con almeno tre figli minori, indipendentemente dalla cittadinanza, e l'assegno di maternità a ogni nuovo nato con madre senza altra copertura previdenziale.

Oratori parrocchiali

Nella seduta del 16 giugno, la Camera affronta la discussione della proposta di legge, già approvata dalla Camera e successivamente modificata dal Senato, d'iniziativa dei deputati Luca Volontè (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) e altri in materia di oratori parrocchiali³³. Partendo dal presupposto che gli oratori e gli enti che svolgono attività simili, possono rappresentare, come per il passato, un momento di aggregazione e crescita sociale per venire incontro alla formazione e all'educazione degli adolescenti e dei giovani e per prevenire e contrastare il disagio giovanile, il relatore Franco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro) sottolinea la necessità di un riconoscimento legislativo più ampio e forte che affidi a tali enti compiti istituzionali nell'ambito del ruolo e dell'azione che essi svolgono, con la presa d'atto dell'importante ruolo storico svolto nei settori più diversi. Il testo individua come enti destinatari del riconoscimento non solo le parrocchie e gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, ma anche gli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Posto che il comma 1 dell'articolo 2 del testo in esame prevede che siano considerate a tutti gli effetti opere di urbanizzazione secondaria – e quindi esenti dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI) – le costruzioni e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e simili, in quanto pertinenze degli edifici di culto, il Senato ha modificato i successivi commi 2 e 3 prevedendo un finanziamento di 2,5 milioni di euro per rifondere l'ICI ai Comuni che non la incasserebbero.

Nella successiva seduta del 19 giugno, l'assemblea approva l'art. 1 del testo e respinge gli emendamenti presentati all'art. 2 dall'opposizione che lamenta la necessità di interventi concreti dello Stato e delle autonomie locali al di là del semplice riconoscimento formale di questi enti, sottolineando la contraddizione esistente tra affermare l'importanza di queste strutture sociali, educative e formative, demandando alle Regioni e ai Comuni il compito di sostenerle, e il tagliare le risorse destinate agli enti locali per questo tipo di esperienze. La Camera approva, inoltre, l'art. 3 che attribuisce allo Stato, alle Regioni, agli enti locali e alle Comunità montane la facoltà di concedere in comodato beni mobili e immobili per le funzioni sociali degli oratori indicate dalla legge, nonostante le critiche sollevate dall'opposizione che ravvisa nel-

³³ Ddl S388-B, *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività simili e per la valorizzazione del loro ruolo.*

la norma un'ingerenza dello Stato centrale con una disposizione già prevista, in via generale, dall'articolo 3 dalla legge quadro n. 328, al comma 1 dell'articolo 4 che prevede che Stato, Regioni ed enti locali riconoscano e agevolino il ruolo degli enti operanti nei servizi sociali, dalla legge n. 285 del 1997, per la promozione dei diritti dell'infanzia l'adolescenza e, infine, anche dalla legge sull'associazionismo di promozione sociale, che prevede proprio la figura del comodato. Al termine della seduta, il provvedimento viene **approvato** dalla Camera nel suo complesso.

Tratta di persone

Nelle sedute del 23 giugno e del 3 luglio la Camera procede alla discussione e all'approvazione del testo, unificato dalla Camera e già modificato dal Senato, risultante dai ddl in materia di misure contro la tratta di persone presentati dai deputati Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, e dal Governo³⁴. Il testo approvato definisce la fattispecie del traffico degli esseri umani e della riduzione in servitù e in schiavitù, per come il fenomeno oggi esiste, e garantisce agli operatori delle forze dell'ordine e della giustizia uno strumento in grado di sanzionare con durezza la gravità dei comportamenti messi in atto, intervenendo, nel contempo, sul fronte sociale. Esso prevede, infatti, un fondo presso la Presidenza del consiglio dei ministri per le misure antitratta e un fondo destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di protezione sociale sul quale confluiranno i proventi dei patrimoni confiscati alle organizzazioni criminali. Istituisce, inoltre, un programma speciale di assistenza per assicurare in via transitoria alle vittime dei reati in materia adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria, con un finanziamento di 2,5 milioni di euro annui e contempla specifiche misure per il rafforzamento dell'azione di prevenzione, in particolare prevedendo campagne di informazione nei Paesi di prevalente provenienza delle vittime, nonché l'organizzazione di speciali corsi di addestramento degli appartenenti alle forze di polizia, finalizzato alla formazione di personale particolarmente specializzato nel contrasto di tali fenomeni criminosi.

ATTIVITÀ ISPETTIVA*

Adozione internazionale

Interrogazione a risposta in commissione presentata alla Camera il 29 maggio, con la quale la deputata Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) chiede ai ministri degli Affari esteri e per le Pari opportunità, notizie in merito al ritardo nella firma dell'accordo bilaterale in materia di adozione internazionale con il Vietnam. L'interrogante fa presente che tale accordo, che attende da circa 5 mesi di essere firmato dal nostro Ambasciatore ad Hanoi, come tutte le intese bilaterali tra il nostro Paese e i Paesi stranieri, ha lo scopo di agevolare gli enti autorizzati, e quindi le famiglie, nel portare a termine le adozioni internazionali, armonizzando le diverse procedure previste da ciascuna legislazione. La deputata chiede, infine, quali iniziative intenda adottare il Ministero affinché le nostre diplomazie all'estero siano poste nelle migliori condizioni per operare nel rispetto della legislazione nazionale.

³⁴ Ddl C1255 e C1584-B

* Rassegna di alcune interrogazioni a risposta scritta o orale, in aula.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Alfredo Mantica
17 luglio 2003**

Mantica segnala che l'accordo bilaterale di cooperazione in materia di adozione internazionale è stato firmato il 13 giugno 2003 ad Hanoi dal nostro Ambasciatore e dal Ministro della giustizia vietnamita allo scopo di agevolare, in un quadro di trasparenza, le procedure di adozione con un Paese che non è parte della Convenzione de L'Aja del 1993. In merito alle nostre rappresentanze diplomatiche all'estero, egli riferisce che il Ministero ha fornito chiare direttive volte a garantire la loro massima collaborazione con tutti i soggetti di cui la legge ha previsto il coinvolgimento nel procedimento adottivo, tra cui in particolare gli enti autorizzati operanti nei Paesi di rispettivo accreditamento, attribuendo la massima priorità alla trattazione di pratiche concernenti il rilascio dei visti per adozione, così da ridurre al minimo i tempi di attesa che, di fatto, sono estremamente contenuti.

L'onorevole Maria Burani Procaccini (Forza Italia), cofirmataria dell'interrogazione, al termine della risposta del Sottosegretario evidenzia l'esigenza che il Ministero degli affari esteri istituisca al suo interno un settore specifico in materia di adozioni internazionali.

Adozione internazionale

Interrogazione a risposta scritta presentata il 27 febbraio alla Camera, dal deputato Carmine Santo Patarino (Alleanza nazionale) che chiede ai ministri degli Affari esteri, dell'Interno e del Lavoro e delle politiche sociali quali misure urgenti intendano adottare affinché centinaia di adozioni di minori ucraini, sospese dalla Commissione per le adozioni internazionali, possano trovare la loro definizione. Il deputato evidenzia che dopo l'entrata in vigore della legge 476/1998, la Commissione per le adozioni internazionali ha autorizzato circa venti enti italiani a curare pratiche di adozione in Ucraina, nonostante la mancata ratifica della Convenzione de L'Aja da parte di questo Paese e la mancanza di un accordo bilaterale; la stessa, con provvedimento del 26 giugno 2002, ha poi però unilateralmente sospeso le adozioni in Ucraina, fino alla formalizzazione di un accordo bilaterale con il nostro Paese, motivando la sospensione con presunte irregolarità riscontrate nella fase dell'abbinamento. La sospensione, comunque, non si applica alle coppie i cui documenti al 26 febbraio 2002 erano stati già inviati al Centro per le adozioni di Kiev, termine poi prorogato al 31 luglio 2002. Rispetto a tale vicenda, l'interrogante sottolinea che è illegittimo e inopportuno subordinare la ripresa delle adozioni, parzialmente sospese per gli inadempimenti di taluni enti, alla stipula di un accordo bilaterale, sia perché tale accordo non è essenziale, sia perché penalizza ingiustamente e discrimina le coppie che, per motivi a esse non imputabili, non hanno potuto depositare i documenti entro il termine del 31 luglio 2002.

**Risposta del sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Roberto Antonione
22 luglio 2003**

Antonione ricorda che la sospensione dei procedimenti di adozione di minori ucraini trova fondamento nel fatto che si era venuta a creare una situazione di fatto non idonea a tutelare né il superiore interesse del minore e degli aspiranti genitori

adozzivi né il corretto svolgimento delle procedure, sia in Italia sia all'estero, nello spirito della Convenzione de L'Aja. Infatti l'Ucraina, che non ha ratificato tale Convenzione, non riconosce secondo il proprio ordinamento, e pertanto non accredita, gli enti italiani autorizzati allo svolgimento delle procedure di adozione. In tali circostanze, le coppie, nella fase di individuazione del bambino, si trovavano a trattare direttamente con il Centro adozioni di Kiev, accompagnate da un interprete che non era in grado di fornire assistenza per ciò che concerne l'abbinamento del minore. In pratica, i minori venivano «scelti» dalla coppia attraverso cataloghi recanti fotografie degli stessi spesso risalenti a tempo prima e corredate da schede sanitarie non sempre veritiere. Sottolinea, peraltro, che la Commissione ha successivamente revocato (con delibera n. 38 del 20 marzo 2003) la sospensione temporanea delle procedure di adozione dei minori ucraini – che infatti sono regolarmente riprese – e che un testo relativo a un accordo bilaterale in materia di adozioni internazionali è già stato concordato con le autorità ucraine. L'Ambasciata d'Italia a Kiev ha, inoltre, informato che l'Ucraina avrebbe altresì avviato le procedure di adesione alla Convenzione de L'Aja, che dovrebbe rendere più semplice la soluzione dei problemi emersi.

Adozione internazionale

Interrogazione a risposta scritta presentata il 4 giugno 2002 alla Camera, con la quale il deputato Piero Ruzzante (Democratici di sinistra - l'Ulivo) chiede alla Presidenza del consiglio dei ministri quali provvedimenti intenda adottare per far fronte al cattivo funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali, alla diminuzione del numero di adozioni e alle incongruenze introdotte dalla legge 149/2001 in merito al cambio del nome proprio del minore straniero adottato. Rispetto al primo punto, l'interrogante sottolinea che la Commissione ha inserito nell'albo delle associazioni abilitate a operare nel campo delle adozioni internazionali circa metà delle associazioni richiedenti – con l'esclusione di alcune di particolare rilievo – provvedendo, altresì, a limitare alle stesse l'ambito di operatività dal punto di vista territoriale (solo tre sono a carattere nazionale), in alcuni casi limitando anche i Paesi stranieri richiesti e non considerando, talvolta, quanto previsto dalla legislazione sulle adozioni del Paese straniero, con conseguenti difficoltà procedurali. Egli ricorda a tale proposito e a titolo di esempio che la legge russa prevede che le associazioni debbano avere almeno cinque anni di vita, mentre più della metà di quelle ammesse a operare in Russia mancano di tale presupposto. Nonostante l'approvazione di una risoluzione³⁵ che ha impegnato il Governo a linee di applicazione della legge meno restrittive, la Commissione, nella seconda formulazione dell'albo, ha confermato un atteggiamento particolarmente restrittivo. A ciò si aggiunga che essa non ha provveduto ad adempiere al compito della stesura di patti bilaterali tra l'Italia e i Paesi di provenienza degli adottati, atti a favorire una maggiore trasparenza nelle pratiche adottive. Rispetto alle manchevolezze della legge 149/2001, egli evidenzia che, nel caso in cui il tribunale per i minorenni nell'emettere il decreto di adozione registri il cognome italiano e il nome straniero, le coppie si vedono co-

35 Risoluzione Marida Bolognesi (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, n. 7-00997, approvata il 20 dicembre 2000 dalla Commissione affari sociali della Camera.

strette ad attivare la procedura del cambio di nome che, per come è attualmente disciplinata dal nostro ordinamento, prevede la pubblicazione dei dati del minore adottato. Tutti questi aspetti avrebbero, ad avviso dell'interrogante, contribuito alla sensibile diminuzione delle adozioni internazionali registrata negli ultimi anni.

Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo 28 luglio 2003

In merito all'attività svolta dalla Commissione, il Ministro ricorda, innanzitutto, che nella prima stesura dell'albo delle associazioni autorizzate sono stati inseriti un numero di enti superiore rispetto a quelli già legittimati dall'Ufficio di giustizia minorile, nel vigore della precedente normativa. Sottolinea, inoltre, che la Commissione – proprio al fine di adeguarsi agli indirizzi contenuti nella risoluzione citata – ha autorizzato, in seguito a una più approfondita istruttoria, l'attività di alcune associazioni, aumentando il numero complessivo degli enti autorizzati. La Commissione ha ritenuto non opportuno autorizzare un numero ulteriore di enti in quanto alcune autorità centrali dei Paesi stranieri hanno espresso formalmente la volontà di volersi rapportare solo a un numero limitato di associazioni, cosiddetti enti accreditati, ritenendo così più facile operare gli opportuni controlli. Pertanto, il numero degli enti inseriti nella seconda stesura dell'albo risulta contenuto in quanto i Paesi stranieri, non accreditando gli enti italiani, hanno impedito agli stessi di operare. Il Ministro sottolinea, poi, che la conoscenza delle norme e delle prassi burocratiche in vigore nelle altre nazioni ha sempre costituito per la Commissione una base fondamentale, necessaria, su cui poggiare la propria attività. L'esempio fornito dall'interrogante, infatti, non tiene conto del fatto che la disposizione vigente nella Federazione russa – denominato decreto Putin – che richiede per l'accreditamento degli enti il possesso del requisito di almeno cinque anni di esperienza nel campo delle adozioni in Russia, è entrata in vigore dopo la pubblicazione del primo albo degli enti autorizzati ed è stata presa in considerazione dalla Commissione solo per le autorizzazioni successive. Ancora, il principio della regionalizzazione, lamentato nell'interrogazione, risulta definitivamente superato dalle disposizioni contenute in una risoluzione³⁶ approvata dalla Commissione parlamentare per l'infanzia, che garantisce «alle coppie che vogliono adottare un bambino straniero la libertà di rivolgersi, indipendentemente dalla Regione di residenza, ad uno degli enti autorizzati». Infine, una più approfondita valutazione dei dati relativi al numero di adozioni internazionali definite negli ultimi anni, mette in luce che la flessione registrata non appare legata alle modifiche legislative introdotte: tale flessione si riscontra soltanto negli anni 2000 e 2001 e deve essere ricondotta all'intervenuta sospensione delle adozioni, per oltre un anno, decisa da alcuni Paesi per motivi indipendenti dall'operato della Commissione. I rapporti con questi Paesi, attualmente, risultano ripristinati grazie al particolare impegno profuso dalla Commissione alla quale va, inoltre, riconosciuto il merito di aver promosso anche nuove relazioni bilaterali. Il ripristino dei rapporti con alcune nazioni, la cura di nuove relazioni internazionali, l'emanazione di una direttiva finalizzata a contenere i costi delle procedure di adozione,

³⁶ Marida Bolognesi e altri n. 8/00038, approvata il 26 marzo 2003.

l'attività di informazione e le campagne di sensibilizzazione promosse dalla Commissione e la formazione dei servizi sociosanitari hanno permesso al nostro Paese di vedere aumentare, dal 1999 a oggi, il numero di adozioni definitive. Con riferimento all'ultimo quesito posto dall'interrogante, il Ministro rileva che è già stata promossa un'iniziativa per assicurare un'uniforme interpretazione delle relative disposizioni: la Commissione ha promosso l'applicazione di una circolare congiunta da parte dei ministeri della Giustizia e dell'Interno, indirizzata ai tribunali per i minorenni e agli uffici anagrafici, che raccomanda una corretta trascrizione dei dati anagrafici riportati nella sentenza di adozione emessa dai competenti organi stranieri.

Asilo nido

Interrogazione a risposta scritta presentata alla Camera il 12 dicembre 2002, con la quale la deputata Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), rivolgendosi al Ministro per le pari opportunità e vista la recente inaugurazione di un asilo nido presso il Dipartimento per le pari opportunità, chiede: se sono state acquisite tutte le autorizzazioni previste dalla legge 1044/1971 e dalla normativa regionale; se i locali adibiti a spazio per i bambini rispettano gli standard stabiliti dalla normativa richiamata; se la gestione del servizio è stata affidata a personale competente e quali sono i titoli; quanti bambini usufruiscono effettivamente del servizio e se non ritiene, qualora il numero dei bambini fosse esiguo, di aprire il nido anche a bambini residenti nel territorio che siano nelle liste di attesa nel nido territoriale; e, infine, quale sia il costo effettivo del servizio e la quota prevista a carico dei dipendenti che usufruiscono del servizio stesso.

Risposta del ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo 3 luglio 2003

Il Ministro precisa che la struttura ubicata presso il Dipartimento per le pari opportunità non è un asilo nido, bensì un micronido che trova la sua normativa di riferimento nell'articolo 70 della legge 448/2001, secondo il quale le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali, allo scopo di favorire la conciliazione tra le esigenze professionali e familiari dei genitori lavoratori, possono, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, istituire nell'ambito dei propri uffici micronidi destinati alla cura e all'accoglienza dei figli dei dipendenti, aventi una particolare flessibilità organizzativa adeguata alle esigenze dei lavoratori stessi. Per la realizzazione della struttura, il Comune di Roma, Municipio I, ha concesso l'autorizzazione al funzionamento del micronido per dieci bambini, realizzato secondo le modalità previste dal regolamento appositamente adottato per la sua organizzazione e funzionamento. L'autorizzazione è stata rilasciata previa acquisizione e valutazione, da parte del Comune, del progetto educativo, del sopraccitato regolamento, dell'attestato d'idoneità igienicosanitaria rilasciato dall'ASL Rm/A, nonché della planimetria dei locali del micronido e dell'«adeguamento per il funzionamento della struttura» approvato dall'ASL Rm/C. Per quel che riguarda il personale adibito alla gestione del servizio, si segnala che è costituito da un'educatrice, in possesso del diploma di maturità magistrale e della relativa abilitazione, nonché del diploma di laurea in pedagogia e da un'addetta ai servizi; la direzione amministrativa del micronido, ai sensi

del decreto ministeriale istitutivo, è stata attribuita a funzionario amministrativo appartenente all'area funzionale C1, laureato in giurisprudenza, in servizio presso il Dipartimento stesso. Per quanto riguarda il quarto punto, il Ministro evidenzia come la normativa di riferimento non consenta l'apertura rispetto a bambini residenti sul territorio, posto che presupposto dell'inserimento è il rapporto di lavoro esistente tra il genitori e il dipartimento. Infine, in merito alla richiesta inerente il costo effettivo del servizio, il Ministro fa presente che il regolamento prevede che le rette per la frequenza del micronido siano determinate annualmente, con provvedimento del capo Dipartimento, pur facendo salva da parte dell'amministrazione la facoltà di garantire l'uso gratuito del servizio per le famiglie più numerose e con minor reddito; al momento, comunque, non è stato ancora determinato l'ammontare delle rette medesime, in considerazione dell'ancora breve periodo di funzionamento del nido. Anche se non richiesto, il Ministro informa che il Dipartimento per le pari opportunità ha provveduto a stipulare una polizza assicurativa allo scopo di coprire la responsabilità civile verso terzi dell'amministrazione per fatto colposo del personale o dei bambini ospitati che arrechi danno agli stessi, in conseguenza di fatti connessi con le attività ivi svolte.

Altre risposte del Governo

Il ministro per i Rapporti con il Parlamento Carlo Giovanardi, risponde il 4 giugno 2003 all'interrogazione a risposta immediata presentata il 3 giugno dal deputato Pino Pisicchio (UDEUR - Popolari per l'Europa, Gruppo misto) ai ministri del Lavoro e delle politiche sociali e dell'Interno in merito alle iniziative del Governo per arginare la povertà registrata nel nostro Paese e porre fine al fenomeno dello sfruttamento dei minori.

Il ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni, risponde l'11 giugno 2003 all'interrogazione a risposta immediata presentata il 10 giugno dal deputato Alessandro Cè (Lega padana) al Ministro del lavoro e delle politiche sociali in merito alle misure adottate dal Governo per affrontare il problema della denatalità e del rilancio del ruolo della famiglia.

Il sottosegretario di Stato per gli Affari esteri Mario Baccini, risponde il 10 luglio 2003 all'interrogazione a risposta immediata presentata il 9 luglio dal deputato Valerio Calzolaio (Democratici di sinistra - l'Ulivo) al Ministro degli affari esteri in ordine al mancato assolvimento da parte dell'Ambasciata italiana in Bielorussia delle formalità necessarie per il trasferimento in Italia di numerosi minori per i quali è stato programmato un soggiorno climatico nel nostro Paese al fine di decontaminarsi dall'eccesso di radiazioni assorbite nella loro zona di residenza.

COMMISSIONI PERMANENTI

GIUSTIZIA

Mutilazioni genitali

Nelle sedute del 17 giugno e dell'8 luglio, la Commissione esamina le proposte di legge concernenti il divieto delle pratiche di mutilazione sessuale³⁷. L'articolo unico del disegno di legge approvato dal Senato interviene sull'articolo 583 cp qualificando le lesioni o mutilazioni genitali finalizzate a condizionare le funzioni sessuali della vittima come aggravanti del reato di lesioni, sanzionandole a titolo di lesioni personali gravissime con la reclusione da sei a dodici anni. Per quanto riguarda invece le proposte di legge presentate alla Camera, esse mirano a introdurre nel sistema un illecito penale specifico: dopo aver definito tre diverse tipologie di mutilazioni sessuali femminili, distinguendole in infibulazione, escissione e clitoridectomia, i provvedimenti in esame ne vietano le pratiche al di fuori dei casi finalizzati a esigenze terapeutiche e reintroducono un'aggravante specifica consistente nel particolare rapporto familiare o di soggezione della vittima con gli autori del reato, così come pene accessorie di natura civile tra cui la decadenza della potestà genitoriale di cui all'articolo 316 cc, l'interdizione perpetua dall'esercizio della professione nei confronti del medico che compia o favorisca pratiche di mutilazione sessuale e una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti delle strutture sanitarie in cui siano praticate le mutilazioni vietate. Nel corso della discussione emerge la necessità di valutare la questione delle mutilazioni sessuali in termini complessivi, considerando in particolare che la natura del fenomeno è di carattere non esclusivamente criminale ma anche "culturale" e che, in questo spirito, l'azione di contrasto non può essere fondata esclusivamente sul sistema sanzionatorio penale – come è stato fatto dall'altro ramo del Parlamento – col rischio di incrementare il fenomeno delle pratiche clandestine. Pertanto la Commissione delibera, al termine della seduta dell'8 luglio, di pervenire alla stesura di un testo unificato delle proposte di legge in esame, finalizzato alla creazione di una fattispecie autonoma di reato.

Traffico di persone

Nelle sedute del 17 e del 19 giugno la Commissione, in sede consultiva, esamina i provvedimenti presentati in materia di lotta contro il traffico di persone³⁸, approvati in testo unificato dalla Camera e modificati dal Senato e delibera di conferire al relatore il mandato di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo del provvedimento emendato.

Nella successiva seduta del 29 luglio, la Commissione riprende l'esame del testo unico suddetto poiché successivamente modificato dalla Camera e dal Senato e delibera di richiederne il trasferimento in sede legislativa. In tale sede, nella seduta del giorno successivo **approva** il testo unificato.

37 Ddl C150, Alessandro Cè (Lega padana), *Disposizioni concernenti il divieto delle pratiche di mutilazione sessuale*, ddl C3282, Giulio Conti (Alleanza nazionale), *Divieto dell'esercizio di pratiche di infibulazione, di escissione e di clitoridectomia sul territorio dello Stato italiano* e ddl C3884, già approvato dal Senato, Giuseppe Consolo (Alleanza nazionale), *Modifiche all'articolo 583 del codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fine di condizionamento sessuale*.
38 ddl C1255-B, *Misure contro la tratta di persone*, risultante dall'unificazione dei ddl C1255 e C1584 di iniziativa governativa.

Riforma del diritto di famiglia e dei minori

In questo trimestre la Commissione dedica quindici sedute all'esame degli emendamenti e subemendamenti presentati in relazione alle proposte di legge in materia di riforma del diritto di famiglia e dei minori³⁹ che prevedono l'abolizione dei tribunali per i minorenni e la creazione di sezioni specializzate presso i tribunali ordinari, prendendo come testo base quello presentato dal Governo. La discussione si focalizza sull'eventualità che la devoluzione alle sezioni specializzate anche di altri affari civili possa andare a detrimento della sua specializzazione e sull'esclusione dei giudici onorari dalla fase decisionale nei giudizi civili che non pare condivisibile dall'opposizione la quale lamenta la necessità di un'integrazione del collegio con altri esperti. Si discute, inoltre, sulla necessità di ampliare le figure professionali tra cui scegliere i giudici onorari; sui criteri di individuazione dei tribunali presso i quali istituire le sezioni specializzate per la famiglia e per i minori che devono garantire l'esclusività e la specializzazione della funzione; sull'aumento dell'organico della magistratura, non previsto dal provvedimento in esame; sulla necessità – sostenuta dall'opposizione – di una più specifica regolamentazione dei rapporti tra autorità giudiziaria e servizi sociali; sulla tecnica della delega per la parte processuale e l'adeguamento al principio costituzionale del giusto processo; e, infine, sulla mancanza della copertura finanziaria. L'ampio dibattito porta ad alcune modifiche del ddl di iniziativa governativa che, al termine della seduta del 31 luglio, viene inviato alle commissioni per l'espressione dei pareri di competenza.

Prostituzione

Nella seduta del 30 luglio, il ministro per le Pari opportunità, Stefania Prestigiacomo illustra alla Commissione la *ratio* del provvedimento⁴⁰ di iniziativa governativa, adottato come testo base in materia di lotta al fenomeno della prostituzione. Il Mini-

39 C308, Carla Mazzuca Poggiolini (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Istituzione dell'unità di consulenza psicopedagogica per la tutela dei minori presso ciascun tribunale ordinario o per i minorenni*; C315, Carla Mazzuca (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Istituzione del Garante del minore*; C816, Giuseppe Molinari (Margherita DL - l'Ulivo), *Istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei minori e della famiglia*; ddl C2088, Mario Pepe (Forza Italia) e altri, *Istituzione presso i tribunali della sezione specializzata per i minori e per la famiglia*; ddl C2517, ministro della Giustizia Roberto Castelli, *Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*; C2641, Anna Finocchiaro (Democratici di sinistra - l'Ulivo) e altri, *Riforma dell'ordinamento minorile e del processo civile minorile*; C2663, Flavio Tanzilli (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Disposizioni per l'istituzione di una sezione specializzata del tribunale per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia*; C2703, Pierluigi Castagnetti (Margherita DL - l'Ulivo) e altri, *Norme ordinarie e processuali in materia di diritto di famiglia e dei minorenni*; C2705, Marcella Lucidi (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Norme concernenti la mediazione penale nel processo minorile*.

40 Ddl C3826, vicepresidente del Consiglio dei ministri Gianfranco Fini, ministro per le Riforme istituzionali e devoluzione Umberto Bossi, ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, *Disposizioni in materia di prostituzione*. Le altre proposte di legge presentate in materia sono i ddl: C65, Johann Georg Widmann (Minoranze linguistiche, Gruppo misto), *Nuove norme sulla prostituzione*; C176, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Norme per contrastare l'acquisizione di prestazioni sessuali*; C386, Luca Volontè (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Norme per contrastare l'acquisizione di prestazioni sessuali*; C407, Alessandra Mussolini (Alleanza nazionale), *Norme per la regolamentazione dell'esercizio della prostituzione*; C1136, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale), *Nuove norme sulla prostituzione*; C1355, Tommaso Foti (Alleanza nazionale), *Norme contro la pratica e lo sfruttamento della prostituzione*; C1614, Antonio Soda (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Nuove norme concernenti la prostituzione*; C2150, Livia Turco (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Norme in materia di prostituzione*; C2222, Luana Zanella, Pier Paolo Cento, Mauro Bulgarelli (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), *Nuove norme per l'esercizio della prostituzione e per la lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui*; C2385, Katia Bellillo (Comunisti italiani, Gruppo misto), *Norme per il riconoscimento della prostituzione*; C2323, Maura Cossutta (Comunisti italiani, Gruppo misto), *Modifiche alla legge 20 febbraio 1958, n. 75, in*

stro riferisce che il testo in esame parte dalla considerazione che né la regolamentazione né il proibizionismo hanno mai rappresentato un utile strumento, tuttavia non può trascurarsi che dagli anni Sessanta a oggi il fenomeno della prostituzione ha progressivamente cambiato modalità di manifestazione presentando aspetti nuovi connessi al cambiamento della società e del clima culturale. L'intervento del Governo mira, pertanto, in gran parte a soddisfare due emergenze distinte: la prima di carattere repressivo, volta a sradicare il racket della tratta di persone a fini di prostituzione; la seconda di ordine pubblico, riguardante la forte insofferenza maturata dalla collettività nei confronti dell'invasione delle strade da parte di decine di migliaia di donne prostitute schiave, per lo più extracomunitarie. In base a tali premesse, il testo in esame introduce all'articolo 1 il divieto di esercizio della prostituzione in luogo pubblico o aperto al pubblico prevedendo sanzioni tanto per chi esercita la prostituzione che per il cliente, per colpire le dinamiche di domanda e di offerta, salvo il caso in cui si accerti l'esistenza di una coartazione. Gli articoli 3 e 4 prevedono, invece, un duro inasprimento delle pene per i casi di prostituzione minorile e di associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento della prostituzione e l'articolo 5 estende le misure di protezione previste dalla legge 82/1991 anche alle persone che collaborano significativamente alle indagini concernenti lo sfruttamento della prostituzione; perciò si è proceduto anche a un notevole incremento della dotazione finanziaria per l'attuazione dei programmi di protezione sociale. Infine, rispetto alla previsione di controlli sanitari obbligatori, si è ritenuto che le campagne informative e di sensibilizzazione che inducano coloro che esercitano la prostituzione e coloro che ne usufruiscono ad adottare mezzi di prevenzione, risultano ben più efficaci di uno screening obbligatorio, che darebbe solo la falsa illusione della sicurezza.

CULTURA

Diritto allo studio e parità scolastica

Nella seduta del 18 giugno, la Commissione riprende l'esame delle diverse proposte di legge presentate alla Camera in tema di diritto allo studio e alla parità scolastica⁴¹. Il relatore, fin dall'inizio propone il disabbinamento della proposta di legge Garagnani affinché sia esaminata separatamente, visto che fa riferimento a dati nuovi (generalizzazione dell'offerta di buoni scuola in molte Regioni e diversità dei parametri adottati dalle varie Regioni) e non comporta problemi di spesa. La Commissione approva.

AFFARI SOCIALI

Oratori parrocchiali

Nelle sedute del 3, 4, 10 e 11 giugno, la Commissione approfondisce l'esame delle proposte volte a valorizzare la funzione sociale svolta dagli oratori parrocchia-

materia di sfruttamento della prostituzione; C2358, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), Disposizioni in materia di prostituzione; C2359, Carolina Lussana (Lega padana), Disposizioni in materia di prostituzione; C2985, Franco Grillini (Democratici di sinistra - l'Ulivo), Disposizioni per la legalizzazione della prostituzione; C2659, Teodoro Buontempo (Alleanza nazionale), Introduzione dell'articolo 602-bis del codice penale concernente lo sfruttamento del lavoro reso in condizioni di schiavitù.

⁴¹ Ddl C495, Nicola Bono (Alleanza nazionale), *Disposizioni in materia di riforma delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado; ddl C736, Angela Napoli (Alleanza nazionale), Legge quadro sulla parità scolastica; ddl C965, Giovanna Bianchi Clerici (Lega padana), Disposizioni per assicurare la parità delle istituzioni scolastiche nell'istruzione dell'obbligo; ddl C2113, Fabio Garagnani (Forza Italia), Disposizioni per l'armonizzazione della normativa relativa al diritto allo studio e alla parità scolastica.*

li, nell'ambito dei servizi sociali per l'infanzia e l'adolescenza⁴². Per quanto riguarda le modifiche apportate dal Senato, vengono individuati in maniera più restrittiva gli enti delle confessioni non cattoliche destinatari dei benefici previsti dalla proposta di legge in esame, inoltre si prevede che siano considerati "a tutti gli effetti" opere di urbanizzazione secondaria, quali pertinenze degli edifici di culto, gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari dagli enti, con conseguente esenzione dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili. Il Senato ha, inoltre, completamente rivisto la disciplina del finanziamento, infatti pone direttamente in capo allo Stato l'onere finanziario del provvedimento, definendone con certezza l'ammontare massimo, pari a 2,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2003, e sancendo che alla copertura degli oneri previsti si provveda attingendo dal fondo speciale di parte corrente, utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno. Al termine della seduta dell'11 giugno, alla quale partecipa la sottosegretaria di Stato per il lavoro e le politiche sociali Grazia Sestini, la Commissione, in sede referente, delibera di conferire mandato al relatore per **riferire in senso favorevole** all'Assemblea sulla proposta di legge in esame.

Assistenza al parto

Nelle sedute del 2, del 9 e del 16 luglio, la Commissione prosegue l'esame delle norme per l'assistenza alla nascita e la tutela della salute del neonato contenute in diverse proposte di legge presentate alla Camera⁴³. Tutte le proposte di legge prendono spunto dal dato emerso in tutti i sondaggi e le indagini statistiche effettuati in tale materia, che concordano nell'indicare una sorta di insicurezza e di malessere nella gestante, la quale vorrebbe coniugare sempre sicurezza, umanità e serenità nel momento dalla maternità e del parto. I testi tendono a favorire la libertà di scelta della donna o della coppia circa il luogo e le modalità del parto, prevedendo, in particolare, la possibilità del parto a domicilio con adeguata assistenza; previsione che sembra, tuttavia, suscitare alcune perplessità, posto che, anche nel caso di gravidanze a termine considerate fisiologiche, sussiste una percentuale di rischio per il sopravvenire di condizioni anatomocliniche patologiche, che possono manifestarsi improvvisamente nonostante i monitoraggi e le previsioni ottimistiche. Alcuni, infatti, ipotizzano piuttosto di attrezzare i reparti in modo più accogliente, magari in strutture esterne all'ospedale. In ogni caso, appare prioritario garantire al neonato la continuità dei rapporti familiari anche durante il periodo di ospedalizzazione, riducendo i fattori di rischio ambientali, personali e iatrogeni per ridurre i tassi di morbilità e mortalità materna e perinatale.

42 Ddl C388-B, *Volontà (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.

43 Ddl C193, Laura Cima (Verdi - l'Ulivo, Gruppo misto), *Disposizione in materia di assistenza alle donne in stato di gravidanza e di diritti della partoriente e del bambino ospedalizzato*; C312, Carla Mazzuca Poggiolini (UDEUR, Popolari per l'Europa, Gruppo misto), *Norme per la certificazione dell'identità dei neonati*; C352, Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Disposizioni per la promozione del parto fisiologico*; C638, Francesco Paolo Lucchese (Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro), *Norme per l'assistenza alla nascita e la tutela della salute del neonato*; C897, Tiziana Valpiana (Rifondazione comunista), *Diritti della partoriente e del nuovo nato*; C1192, Alberta De Simone (Democratici di sinistra - l'Ulivo), *Norme per tutelare e promuovere il parto a domicilio e valorizzare la nascita*; C4126, Maria Burani Procaccini (Forza Italia), *Norme per la tutela dei diritti della madre e del neonato e per il loro sostegno prima, durante e dopo la nascita*.

Governo italiano

CONSIGLIO DEI MINISTRI

Locali di intrattenimento

Il 19 giugno il Consiglio dei ministri approva, su proposta del Presidente e del Vicepresidente del consiglio, nonché dei ministri Carlo Giovanardi, Umberto Bossi, Giuseppe Pisanu, Enrico La Loggia, Letizia Moratti, Stefania Prestigiacomo, Pietro Lunardi e Girolamo Sirchia un disegno di legge per la disciplina di alcuni aspetti dell'esercizio dei locali di intrattenimento e di svago per arginare il fenomeno delle cosiddette "stragi del sabato sera" che colpisce principalmente i giovani e giovanissimi che escono dalle discoteche. Le misure presentate dal Governo sono di vario tipo: dal divieto di impiegare fasci di luci laser superiori a una determinata potenza, alla definizione dell'orario di chiusura dei locali di intrattenimento.

Piano d'azione per l'infanzia

Il Consiglio dei ministri approva il 27 giugno, su proposta del ministro del Lavoro e delle politiche sociali Roberto Maroni il Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il periodo 2002-2004, predisposto in base alle linee guida fornite dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia⁴⁴. Il Piano delinea le politiche in materia di diritti del minore e della famiglia, le misure a sostegno della condizione di genitore, le priorità per minori e adolescenti, la strategia di lotta all'abuso e allo sfruttamento e di contrasto alla devianza e alla delinquenza giovanile, collocandole all'interno della strategia europea in materia.

Adottabilità dei minori

Il Consiglio dei ministri approva il 31 luglio, su proposta del ministro della Giustizia Roberto Castelli, un disegno di legge finalizzato a colmare una lacuna contenuta in materia di adottabilità dei minori, prevedendo l'obbligo della difesa d'ufficio in favore dei genitori e del minore nei relativi procedimenti, nonché in quelli previsti dagli articoli 336 e seguenti del codice civile.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA⁴⁵

Educazione e attivazione

Il 5 giugno è stato siglato il protocollo di intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Lega attivazione (LAV), associazione di volontariato e organizzazione non lucrativa di utilità sociale, al fine di promuovere l'educazione al rispetto dei diritti di tutti gli esseri viventi attraverso percorsi didattici di vario tipo.

⁴⁴ Il testo integrale del Piano di azione è stato pubblicato nel n. 2/2003 di questa rivista.

⁴⁵ Sito web www.istruzione.it

Formazione e lavoro

Il 27 giugno è stato firmato un accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e l'Unioncamere, allo scopo di favorire un raccordo tra istituzioni formative e sistema delle imprese, anche in vista dell'attuazione della legge di riforma dei cicli scolastici. L'intesa riguarda non solo la formazione a scuola con l'esperienza "simulata" del lavoro d'impresa, ma anche "l'esperienza sul campo" degli studenti, ovvero i tirocini e gli stage nelle imprese.

Sito web

Dal 1° luglio è stato creato il nuovo sito web www.buongiornoeuropa.istruzione.it interamente riservato agli eventi dedicati alle priorità del semestre di presidenza italiana dell'Unione europea, per l'istruzione, l'università e la ricerca. Il sito, online in italiano, inglese e francese, nell'arco del semestre sarà arricchito con i documenti ufficiali redatti al termine di ciascuna riunione informale dei ministri e degli alti funzionari.

Libri di testo

Il Ministero, con provvedimento del 16 luglio, ha ripartito tra le varie Regioni la somma di 103.291.000 di euro al fine di consentire alle amministrazioni locali la fornitura gratuita e semigratuita dei libri di testo agli alunni meno abbienti delle scuole medie e, anche in comodato, agli studenti delle scuole secondarie superiori. Il provvedimento fa seguito all'assegnazione alle Regioni di altri 154.937.070 di euro già disposta con decreto del 16 giugno 2003, per il conferimento agli alunni delle scuole statali e paritarie di borse di studio per la frequenza scolastica.

Protocolli d'intesa con le Regioni

Il 24 luglio il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le Regioni Basilicata, Lazio, Puglia e Toscana hanno sottoscritto i primi protocolli d'intesa⁴⁶ per dare la possibilità ai giovani dai 14 anni in su, di frequentare, già dall'anno scolastico 2003/2004, percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di durata triennale concernenti discipline e attività attinenti sia alla formazione culturale generale sia a specifiche aree professionali.

Convenzione con la RAI

Il 7 agosto è stata firmata la convenzione di durata triennale tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la RAI, che impegna la Radiotelevisione SPA a contribuire ad attività formative ed educative da definire e realizzare sulla base di apposite intese. Le iniziative previste dalla convenzione saranno, in particolare rivolte a: informare l'opinione pubblica sull'evoluzione del sistema scolastico, universitario e delle istituzioni di alta formazione artistica; a realizzare, in ambito scolastico, specifici programmi di supporto alla normale didattica anche attraverso

⁴⁶ Si tratta di protocolli d'intesa di attuazione dell'accordo quadro raggiunto in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003

la diffusione delle lingue comunitarie e in particolare della lingua inglese; sostenere l'aggiornamento e la formazione del personale della scuola attraverso corsi televisivi e telematici di formazione a distanza e prodotti multimediali che garantiscano la corretta valutazione dei risultati conseguiti.

MINISTERO DELLA SALUTE⁴⁷

Conferenza permanente ospedali pediatrici e materno-infantili italiani

Il 24 luglio il Ministro della salute Girolamo Sirchia ha presentato la Conferenza permanente degli ospedali pediatrici e materno-infantili italiani. Si tratta di un organismo di coordinamento composto da sette tra i maggiori ospedali pediatrici italiani, nato con l'obiettivo di assicurare cure tempestive, appropriate e di eccellenza per tutti i bambini che si rivolgono alle strutture pediatriche e materno-infantili del nostro Paese. Tale organismo promuove altresì lo sviluppo culturale, scientifico e gestionale delle strutture assistenziali ad alta specialità dedicate all'area materno-infantile e all'età evolutiva.

⁴⁷ Sito web www.ministerosalute.it

Corte costituzionale*

Minori stranieri

Con sentenza n. 198 del 16 giugno 2003, la Corte costituzionale dichiara che gli istituti dell'affidamento e della tutela sono affini nelle loro finalità, in quanto destinati entrambi alla cura del minore, pur scaturendo da due presupposti differenti⁴⁸. Infatti, il tutore oltre ad amministrare il patrimonio del suo pupillo si prende cura dei suoi bisogni, della sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori, proprio come l'affidatario. Di conseguenza, le analogie esistenti tra i due istituti permettono di affermare che, come l'articolo 32 del *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*⁴⁹ trova applicazione ai casi di affidamento "amministrativo", "giudiziario"⁵⁰ e "di fatto"⁵¹, così esso può applicarsi anche nei confronti dei minori stranieri sottoposti a tutela.

Nei fatti, un cittadino straniero con permesso di soggiorno "per affidamento" a seguito della nomina del cognato quale tutore, dopo aver raggiunto la maggior età presenta istanza per ottenere il rinnovo del permesso con conversione del motivo in "lavoro", disponendo di una regolare attività lavorativa. L'amministrazione competente gli nega la conversione, adducendo che la trasformazione in "lavoro" è consentita «solo qualora il permesso di soggiorno per affidamento sia stato disposto ai sensi della legge n. 184 del 1983». Il cittadino straniero, in seguito al diniego, sottopone il caso al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna che, pur riconoscendo che il diniego si fonda sul disposto di cui all'articolo 32 del testo unico sopra citato (che non comprende fra coloro a cui può essere convertito il permesso di soggiorno i minori stranieri sottoposti a tutela, ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile) e che tale disposizione è stata interpretata da alcuni organi giurisdizionali in senso estensivo in modo da ricomprendervi non solo i casi ivi espressamente previsti, solleva la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 32 menzionato, nella parte in cui non prevede che al compimento della maggiore età il permesso di soggiorno possa essere rilasciato anche ai minori stranieri «sottoposti a tutela, ai sensi degli art. 343 e seguenti del codice civile». La Corte costituzionale ha quindi affermato che tale articolo 32, indubbiamente lacunoso nella sua formulazione a causa del mancato riferimento ai minori stranieri soggetti a tutela, può essere integrato con un'interpretazione estensiva in via analogica, proprio per l'affinità di scopo presente tra la tutela e l'affido, nel pieno rispetto dei principi ispiratori della Costituzione italiana.

* Rassegna di provvedimenti adottati dalla Corte costituzionale.

48 La tutela si apre con la morte o l'assenza di entrambi i genitori o l'impossibilità di questi di esercitare la potestà, l'affidamento può essere disposto allorché la famiglia di origine sia temporaneamente inidonea a offrire al minore un adeguato ambiente familiare.

49 DLGS 25 luglio 1998, n. 286.

50 Articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, *Diritto del minore ad una famiglia*.

51 Articolo 9 della legge 184/1983.

Corte di cassazione*

Affidamento dei figli

Con sentenza n. 25899 del 16 giugno 2003, la Sezione IV penale della Corte di cassazione afferma che non può considerarsi responsabile del reato di mancata esecuzione di un provvedimento del giudice il coniuge separato che abbia agito in uno stato di difficile equilibrio psichico al solo fine di proteggere la prole. Nel caso di specie, la Corte di cassazione viene ad annullare la condanna senza rinvio per i reati di mancata esecuzione di un provvedimento del giudice e di ingiuria, inflitta a una donna appena separata dal marito, che aveva in affidamento le figlie; questa, insultandolo, aveva impedito all'ex marito di vedere le bambine ed era stata condannata per i reati di cui agli articoli 388 e 594 del codice penale, dal Pretore di Portogruaro, condanna confermata successivamente dalla Corte d'appello di Venezia. Nei fatti, la ricorrente aveva preparato la maggiore delle due figlie all'incontro del padre e l'aveva accompagnata all'esterno dell'abitazione per consegnarla al padre che era andato a prenderla. Quando la figlia si è rifiutata di andare con il padre, imponendo alla madre di farla rientrare in casa dove si trovava l'altra figlia più piccola – malata e per questo non preparata per l'incontro con il padre – la ricorrente ha negato al padre delle bambine l'ingresso nell'abitazione per visitare le bambine, creando un clima di tensione a cui sono seguite le ingiurie.

La Corte di cassazione ha affermato che la condotta va valutata in relazione alla situazione concreta, per poter verificare se vi sia o meno la lesione del provvedimento giudiziario concernente l'affido; non potendo prescindere dai modi e dai tempi, dunque, ha annullato la condanna configurandosi una situazione di non punibilità in quanto il fatto si è verificato a pochi giorni dalla separazione personale dei coniugi «quando cioè le tensioni tra gli stessi non si erano ancora stemperate e il trauma interpersonale non aveva consentito il recupero di un minimo d'equilibrio in seno alla famiglia». Di conseguenza, «non può farsi carico all'imputata di avere voluto eludere l'esecuzione del provvedimento del giudice civile relativo all'affidamento delle figlie minori, considerato che soltanto le esposte situazioni oggettive, in quel momento non altrimenti gestibili, le imposero di disattendere il richiamato provvedimento, per tutelare doverosamente le esigenze delle figlie» e per gli stessi motivi anche le ingiurie non sono punibili.

* Rassegna di alcuni provvedimenti adottati dalla Corte di cassazione.

Altri organismi istituzionali

CICLOPE⁵²

Osservatorio del Ciclope

Il 6 giugno viene istituito presso il Ministero per le pari opportunità, l'Osservatorio del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia – CICLOPE – presieduto dal ministro per le Pari opportunità Stefania Prestigiacomo, il cui scopo è quello di raccogliere dati sul fenomeno e censire le iniziative di contrasto messe in atto, tanto a livello nazionale quanto locale, da istituzioni, organizzazioni non governative e volontariato.

COMITATO TV E MINORI

Promo, trailer e minori

Il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione per la tutela dei minori in TV, riunitosi il 17 giugno 2003, ha emanato una raccomandazione con la quale stabilisce che nella fascia oraria TV per tutti (dalle 7.00 alle 22.30) non appaiano scene di violenza, cruenta, di sesso e volgarità nei promo e nei trailer; ha stabilito, inoltre, che nella fascia protetta (16.00 - 19.00) siano mandati in onda esclusivamente promo e trailer relativi ai film visibili dai minori e che i segnali distintivi iconografici (bollini, farfalline ecc.) indicanti la visibilità da parte dei minori, devono sempre apparire 24 ore su 24 in tutti i promo trasmessi dalle TV.

Programmazione filmografica

Il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione TV e minori, con delibera del 15 luglio 2003, ha stabilito che la scelta di programmazione dei film, come delle altre trasmissioni, attiene alla responsabilità delle emittenti, nel rispetto della legge e del codice, in quanto la concessione del nulla osta per la proiezione pubblica così come prevista dalla legge 161/1962 e dalla successiva legge 203/1995, è requisito necessario ai sensi della legge 223/1990, ma non sufficiente per la diffusione televisiva.

Prevenzione del fumo

Il Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione TV e minori, con delibera del 15 luglio 2003, ha invitato tutte le emittenti televisive, pubbliche o private, nazionali o locali a dare il loro contributo alla difesa dal fumo, evitando con particolare rigore nella fascia protetta di diffondere situazioni che possano invogliare i ragazzi a cominciare a fumare e promuovendo, in generale, con gli strumenti più idonei al mezzo televisivo, una cultura contro il fumo.

COMMISSIONE PER LE ADOZIONI INTERNAZIONALI⁵³

Attività di vigilanza

Il 16 giugno la Commissione per le adozioni internazionali delibera di dare inizio all'attività di vigilanza nei confronti degli Enti autorizzati, su base regionale e

⁵² Il sito web del CICLOPE si trova come link del sito www.pariopportunita.gov.it

⁵³ Sito web www.commissioneadozioni.it

con cadenza periodica, mediante interventi di rappresentanti della Commissione, di personale della segreteria tecnica, delle prefetture e/o di altri organi territorialmente competenti. Le verifiche saranno dirette ad accertare la trasparenza e la correttezza dello svolgimento delle procedure di adozione da parte degli Enti.

INPS⁵⁴

Assegni familiari

Con circolare del 24 giugno l'INPS stabilisce che a decorrere dal 1° luglio 2003 sono stati rivalutati i livelli di reddito familiare ai fini della corresponsione dell'assegno per il nucleo familiare ai nuclei sia con sia senza figli.

Lavoro minorile

Con circolare del 24 giugno l'INPS, alla luce delle sentenze della Cassazione interpretative dei principi posti a tutela del lavoro minorile, dispone chiarimenti in ordine alle posizioni assicurative di soggetti iscritti alla gestione coltivatori diretti/coltivatori mezzadri (CD/CM) prima del compimento del quattordicesimo anno di età.

54 Sito web www.inps.it

Regioni

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Istruzione e formazione professionale

Con legge regionale del 30 giugno 2003⁵⁵ la Regione Emilia-Romagna dà attuazione alla propria attività amministrativa in materia di istruzione e formazione professionale garantendo per tutto l'arco della vita l'accesso a vari gradi d'istruzione, in condizioni di pari opportunità, e favorendo l'ingresso nel mondo del lavoro mediante l'innalzamento dei livelli culturali e professionali. La Regione ribadisce il ruolo centrale svolto dalla scuola dell'infanzia nel concorrere all'educazione e allo sviluppo del bambino nel rispetto delle identità individuali, culturali e religiose, perseguendo la generalizzazione della scuola dell'infanzia pubblica integrando i finanziamenti statali con quelli regionali al fine di promuovere le potenzialità di autonomia, di creatività e di apprendimento dei bambini e di assicurare un'effettiva uguaglianza delle opportunità educative. La Regione, riqualificando l'offerta educativa mediante la ricerche sul territorio, la condivisione delle esperienze e basandosi sul patrimonio culturale in ambito educativo espresso dal territorio stesso, promuove la continuità educativa orizzontale tra le scuole dell'infanzia e verticale tra queste e il primo ciclo dell'istruzione, garantendo in tal modo il diritto del bambino a percorsi formativi che rispettino le fasi del suo sviluppo.

Adozione

Con delibera del 28 luglio 2003⁵⁶, la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna approva le linee guida in materia di adozione nazionale e internazionale, dando attuazione a un protocollo d'intesa precedentemente adottato, finalizzato alla qualificazione del sistema regionale integrato di servizi per l'adozione nazionale e internazionale. La Giunta delinea un sistema integrato da realizzare mediante una stretta collaborazione tra l'Assessorato alle politiche sociali, all'immigrazione, alle politiche giovanili, alla cooperazione internazionale e l'Assessorato alla sanità, con il supporto del Coordinamento regionale adozioni (CRAD) e con il coinvolgimento della Provincia a titolo di intermediario tra l'ambito nazionale e quello regionale. Le linee di indirizzo adottate privilegiano la preparazione delle coppie sviluppando in esse la consapevolezza delle funzioni di supporto e assistenza svolte dai servizi sociali. Obiettivo centrale appare l'eliminazione del timore di essere "giudicati" da parte dei servizi sociali, da realizzare creando tra la coppia e i servizi una relazione di collaborazione e fiducia, così da facilitare l'accesso e il ricorso a essi in caso di difficoltà e in momenti particolarmente delicati – come nella fase di accompagnamento del nucleo adottivo – in cui le funzioni di sostegno e controllo da parte dei servizi sociali non sono separabili e durante i quali la loro presenza può giocare un ruolo decisivo per la riuscita dell'adozione stessa.

55 Legge regionale 30 giugno 2003, n. 12, *Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro*, pubblicata in BUR del 30 giugno 2003, n. 94.

56 Delibera di Giunta regionale del 28 luglio 2003, n. 1495, *Approvazione linee di indirizzo per le adozioni nazionali e internazionali in Emilia-Romagna in attuazione del Protocollo d'intesa di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 331/02. Modifica della deliberazione della Giunta regionale n. 3080 del 28/12/2001*, pubblicata in BUR del 22 agosto 2003, n. 124.

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA*Servizi per l'infanzia e l'adolescenza*

Con delibera del 16 maggio 2003⁵⁷, la Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia approva il progetto di intervento a favore dell'infanzia a conferma dell'impegno regionale e locale nell'opera di attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Il Progetto, focalizzando la sua attenzione su un numero ristretto di temi, mira a individuare tutta una serie di interventi a favore del bambino in tutte le sue fasi evolutive dal concepimento, alla nascita, allo sviluppo, all'adolescenza e fino all'età adulta affrontando problematiche specifiche come la disabilità infantile e il trattamento delle malattie rare. In modo particolare, la Giunta mira alla realizzazione di una piena integrazione dei servizi sociali e sanitari in materia di tutela di minori e adolescenti in situazioni di abuso e maltrattamento, di accoglienza e integrazione del minore straniero non accompagnato, di tutela del minore fuori del nucleo familiare, di tutela dei minori in situazioni di disagio psicologico e di quelli con disabilità fisiche, psichiche e sensoriali. Finalità da realizzarsi attraverso un livello d'integrazione tra i servizi sanitari e sociali, tale da eliminare e superare la cosiddetta "risposta frammentata" ai problemi e bisogni dei minori, dovuta a motivi istituzionali di competenza e di conoscenza.

REGIONE MARCHE*Prevenzione delle dipendenze patologiche*

Con delibera del 3 giugno 2003⁵⁸, la Giunta regionale approva i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie da destinare al cofinanziamento delle attività destinate alla prevenzione e all'informazione nei luoghi d'aggregazione giovanile in relazione alle dipendenze patologiche, affidando la responsabilità del relativo procedimento amministrativo al Servizio politiche sociali e integrazione sociosanitaria. La delibera individua sommariamente le caratteristiche dei progetti destinatari del cofinanziamento, sottolineando che sarà data la precedenza a quei programmi di informazione e prevenzione che saranno realizzati in occasione di eventi pubblici o di attività di rilevanza per i giovani, con particolare riferimento a eventi musicali che favoriscano il più ampio coinvolgimento dei giovani stessi, promuovendone la partecipazione ed espressione, senza indurre in attività di protagonismo devianti o di antagonismo tra gli stessi.

Bambini e conflitti armati

Con delibera del 10 giugno 2003⁵⁹ la Giunta regionale da approvazione al Protocollo d'intesa con la Regione Emilia-Romagna, per la realizzazione di un progetto

57 Delibera di Giunta regionale del 16 maggio 2003, n. 1393, *Approvazione del progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva*, pubblicata in BUR del 23 giugno 2003, n. 12 supplemento ordinario.

58 Delibera di Giunta regionale del 3 giugno 2003, n. 732, *Attuazione DGR n. 2176/2002 - approvazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie destinate al co-finanziamento delle attività di prevenzione e di informazione nei luoghi aggregativi giovanili, in materia di dipendenza patologiche*, pubblicata in BUR del 19 giugno 2003, n. 53.

59 Delibera di Giunta regionale del 10 giugno 2003, n. 813, *Protocollo di intesa tra la Regione Marche e la Regione Emilia Romagna per la realizzazione del programma di cooperazione decentrata cofinanziato dal Ministero Affari Esteri denominato "Tutela e reinserimento di minori con handicap fisico e psichico vittime dei conflitti armati e promozione di imprenditorialità sociale nel territorio della Federazione Bosnia Erzegovina e della Repubblica Srpska"*, pubblicata in BUR del 4 luglio 2003, n. 58.

di cooperazione decentrata per il recupero e il reinserimento sociale di minori con disabilità fisiche o psichiche dovute a conflitti armati e per la promozione dell'imprenditorialità sociale nella Federazione Bosnia-Erzegovina e della Repubblica Serba. Cofinanziato dal Ministero degli affari esteri – la cui la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ha già provveduto all'approvazione della proposta⁶⁰ – il progetto dispone che alla Regione Emilia-Romagna sia attribuito in qualità di ente responsabile del progetto, il coordinamento dell'iniziativa nel suo complesso, mentre la Regione Marche si impegna a trasmettere il suddetto cofinanziamento suddiviso in tre annualità di 258.228,45 euro.

Affidamento familiare

Con delibera del 17 giugno 2003⁶¹ la Giunta regionale approva le linee guida in materia di affidamento familiare, al fine di sviluppare in questo ambito una rete di servizi sociosanitari territoriali che garantisca un livello adeguato ed efficace di intervento. La Regione sottolinea che per rispettare il diritto del minore a svilupparsi e crescere nel proprio nucleo familiare, l'affido deve essere disposto per un periodo temporale limitato, con lo scopo di realizzare il reinserimento del minore nella famiglia d'origine e solo dopo che sia stata verificata l'inefficacia degli interventi a sostegno della genitorialità per la permanenza nel minore nel nucleo familiare di appartenenza. Con questo obiettivo si dispone la stipula di un protocollo d'intesa tra gli enti locali e l'Azienda sanitaria locale in cui si concorda la programmazione e la gestione integrata degli interventi connessi al servizio di affidamento familiare attraverso un'équipe integrata e la creazione di un coordinamento regionale per l'affidamento familiare con l'incarico di progettare e gestire una banca dati sull'affidamento familiare nelle Marche.

REGIONE PIEMONTE

Educazione

Con legge regionale del 20 giugno 2003⁶², la Regione Piemonte provvede ad attribuire, nel rispetto dell'esercizio del diritto alla libertà di scelta educativa delle famiglie e degli studenti, un contributo all'educazione scolastica per le famiglie degli alunni che frequentano la scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado. La legge intende agevolare l'esercizio di tale libertà di scelta in quelle famiglie in condizione di maggiore svantaggio economico, per le quali l'incidenza della spesa scolastica sul reddito complessivo è più elevata. Il contributo, di natura economica, mira a coprire parzialmente le spese sostenute e documentate da queste famiglie per la frequenza e l'iscrizione scolastica dei figli, nonché le spese sostenute per il personale insegnante di sostegno per gli alunni disabili.

60 Delibera n. 145 del 25 settembre 2001.

61 Delibera di Giunta regionale del 17 giugno 2003, n. 869, *Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla L. n. 184/1983 e successive modificazioni*, pubblicata in BUR del 7 luglio 2003, n. 59.

62 Legge regionale 20 giugno 2003, n. 10, *Esercizio del diritto alla libera scelta educativa*, pubblicata in BUR del 26 giugno 2003, n. 26.

Adozione

Con delibera del 14 luglio 2003⁶³, la Giunta provvede all'aggiornamento delle indicazioni regionali in materia di procedure d'accertamento dell'idoneità fisica dei componenti della coppia adottante e del neonato in presunto stato di abbandono, ai fini dell'adozione, avendo rilevato che al momento della formulazione del giudizio d'idoneità si presentano oggi problemi di salute più complessi nella loro interpretazione, dovuti generalmente al mutamento delle condizioni epidemiologiche della popolazione, all'elevamento dei limiti d'età per l'adozione e ai progressi realizzati in campo diagnostico e terapeutico, non previsti negli atti di indirizzo precedenti. La Giunta indica le nuove procedure da seguire per la formulazione dei giudizi di idoneità fisica, l'elenco degli esami di base, l'elenco dei centri clinici specializzati, i criteri di formulazione del giudizio in presenza di particolari patologie e le indicazioni per le indagini diagnostiche da eseguire sui neonati in presunto stato di abbandono.

REGIONE PUGLIA

Servizi per l'infanzia e l'adolescenza

Con delibera del 1° luglio 2003⁶⁴ la Giunta regionale approva il II Piano triennale d'intervento presentato dalla Provincia di Foggia per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, in base a quanto disposto dalla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 10. Il Piano mira a sviluppare una politica sociale per l'infanzia e per le nuove generazioni di tipo preventivo e promozionale, a individuare i bisogni e le condizioni dei minori nelle singole realtà locali, ad attivare un sistema di rete valorizzando le risorse già esistenti e coordinandone l'operato con il coinvolgimento del terzo settore nella progettazione degli interventi. La programmazione triennale focalizza la sua attenzione su temi specifici di intervento operando, al fine di rafforzare ed estendere i servizi di affido familiare, i servizi a supporto di adolescenti con difficoltà di inserimento scolastico e servizi di sostegno alle famiglie in crisi.

Servizi sociali

Con legge regionale del 25 agosto 2003⁶⁵, la Regione Puglia dà attuazione alla legge 328/2000 al fine di creare un sistema integrato d'intervento dei servizi sociali. La legge dispone la creazione di un sistema di servizi sociali basato sul riconoscimento e sul ruolo della persona e della famiglia quale nucleo essenziale della società e sulla formazione sociale indispensabile per la crescita, lo sviluppo e la cura del-

⁶³ Delibera di Giunta regionale del 14 luglio 2003, n. 37-9945, *Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e integrazioni. Aggiornamento delle procedure per l'accertamento dell'idoneità fisica ai fini dell'adozione di minori e indicazione delle indagini diagnostiche relative a neonati in presunto stato di abbandono*, pubblicata in BUR del 21 agosto 2003, n. 34.

⁶⁴ Delibera di Giunta regionale del 1° luglio 2003, n. 990, *L.R. 11 febbraio 1999 n. 10 - Interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza - Approvazione secondo Piano triennale d'intervento dell'ambito territoriale della Provincia di Foggia*, pubblicata in BUR del 16 luglio 2003, n. 80.

⁶⁵ Legge regionale 25 agosto 2003, n. 17, *Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia*, pubblicata in BUR del 29 agosto 2003, n. 99.

l'individuo. Il sistema sociale delineato si ispira ai principi di omogeneità, trasparenza, adeguatezza, sussidiarietà, efficienza ed efficacia e si propone di garantire i diritti di cittadinanza sociale e di prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di bisogno, di emarginazione sociale e di disagio individuale e familiare, generalmente dovute a limitazioni personali, sociali e a difficoltà economiche. Il sistema integrato dedica una particolare attenzione alla condizione minorile e individua i servizi socioassistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia nelle comunità familiari, nelle comunità educative, nelle comunità di pronta accoglienza, nelle comunità alloggio, nei centri socioeducativi diurni e negli asili nido.

REGIONE SICILIA

Famiglia

Con legge regionale del 31 luglio 2003⁶⁶ la Regione Sicilia disciplina una serie di interventi che mirano a valorizzare e tutelare il ruolo della famiglia: nel rispetto di quanto disposto dalla Costituzione italiana e dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo del 1989, ne riconosce l'importanza nella programmazione e nell'attuazione degli interventi socioassistenziali, sociosanitari, socioculturali ed educativi da realizzare in ambito regionale. La legge mira a realizzare una politica regionale d'intervento che, tra gli altri obiettivi, elimini gli ostacoli di tipo economico mediante: l'erogazione di prestiti quinquennali non superiori ai 25.000 euro; interventi abitativi; servizi a favore della maternità e a tutela della vita nascente; attività di informazione per una procreazione responsabile; servizi di tutela dell'equilibrio psicofisico dei bambini nelle strutture sanitarie; attività di ricerca e monitoraggio e divulgazione di informazioni all'interno dell'ambito regionale⁶⁷. La Regione verifica periodicamente le necessità della famiglia e dei suoi componenti, in particolare di quelle dei bambini disabili, poveri, figli di emigrati, nomadi, rifugiati, extracomunitari, orfani e di altre categorie di soggetti disagiati per garantire a essi pari opportunità di sviluppo.

REGIONE TOSCANA

Educazione e formazione

Con delibera del Consiglio regionale del 29 luglio 2003⁶⁸, si approva il Piano regionale quinquennale integrato in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, a conclusione del processo di elaborazione iniziato con l'adozione della legge regionale 32/2002. Il sistema sottolinea che la costituzione della "società della conoscenza" deve essere affrontata attraverso azioni integrate, su aree diversificate nell'ambito economico, sociale, educativo e formativo con

⁶⁶ Legge regionale 31 luglio 2003, n. 10, *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*, pubblicata in BUR del 1° agosto 2003, n. 34.

⁶⁷ Attraverso l'opera dell'Osservatorio permanente sulle famiglie istituito presso l'Assessorato della famiglia, delle politiche sociali e delle autonomie locali.

⁶⁸ Delibera di Consiglio regionale del 29 luglio 2003, n. 137, *Approvazione Piano di indirizzo generale integrato ex articolo 31 legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro)*, pubblicata in BUR del 27 agosto 2003, n. 35.

interventi specifici che coprano l'intero arco della vita. Quindi, mira a creare un sistema di intervento con un'integrazione a trecentosessanta gradi, realizzata dal punto di vista dell'intervento⁶⁹, dal punto di vista istituzionale⁷⁰ e dal punto di vista della logica organizzativa⁷¹. In esso si delinea la realizzazione di un sistema di programmazione integrato d'intervento in materia di educazione e formazione a partire dai servizi educativi per la prima infanzia, fino all'inserimento nel mondo del lavoro.

REGIONE VALLE D'AOSTA

Servizi sociali

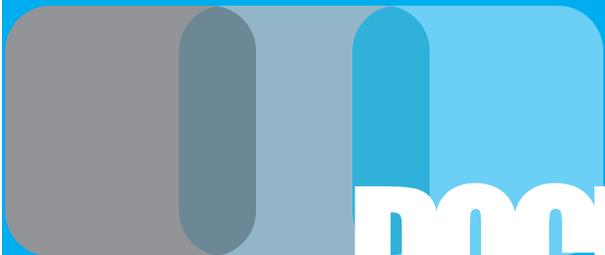
Con delibera del 19 maggio 2003⁷² la Giunta regionale approva la direttiva in materia di affidamento della gestione ed espletamento di servizi sociosanitari, socioeducativi e socioassistenziali di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 45/1995. La delibera, mirando a individuare una serie di standard e di caratteristiche da cui non è possibile prescindere nell'individuazione dei soggetti privati a cui dare in gestione i servizi menzionati, ha approvato uno schema tipo di convenzione tra i soggetti privati e le amministrazioni pubbliche per l'affidamento dei servizi. Scopo della direttiva è di assicurare un livello qualitativo adeguato dei servizi dedicati alla persona, uniformando la modalità di erogazione di questi e la professionalità degli operatori sulla base degli specifici problemi sociali del territorio e delle risorse della comunità locale.

69 Prevedendo interventi di orientamento, di formazione, di educazione e di politica del lavoro.

70 Prendendo le mosse dal modello "secondo ambiti di competenza", al modello, volontario e tendenziale, della "governance cooperativa" e della sussidiarietà.

71 Dando importanza alle sollecitazioni della domanda che contribuisce in maniera significativa a connotare l'offerta e che richiede "naturalmente" il superamento della separazione per servizi autoreferenziali.

72 Delibera di Giunta regionale del 19 maggio 2003, n. 1926, *Approvazione della direttiva in materia di affidamento di servizi socio-sanitari, socio-educativi e socio-assistenziali da parte degli enti di cui all'art. 1 della L. R. 45/1995*, pubblicata in BUR del 17 giugno 2003, n. 26.



DOCUMENTI

giugno-agosto 2003

Avvertenza

I documenti sono riportati in questa sezione nella lingua ufficiale in cui sono disponibili al momento della pubblicazione

Legge 11 agosto 2003, n. 228 Misure contro la tratta di persone*

ART. 1.

(Modifica dell'articolo 600 del codice penale).

1. L'articolo 600 del codice penale è sostituito dal seguente:

“Art. 600. - *(Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù)*. - Chiunque esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”.

ART. 2.

(Modifica dell'articolo 601 del codice penale).

1. L'articolo 601 del codice penale è sostituito dal seguente:

“Art. 601. - *(Tratta di persone)*. - Chiunque commette tratta di persona che si trova nelle condizioni di cui all'articolo 600 ovvero, al fine di commettere i delitti di cui al primo comma del medesimo articolo, la induce mediante inganno o la costringe mediante violenza, minaccia, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante promessa o dazione di somme di denaro o di altri vantaggi alla persona che su di essa ha autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio dello Stato o a trasferirsi al suo interno, è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se i delitti di cui al presente articolo sono commessi in danno di minore degli anni diciotto o sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”.

* Pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 23 agosto 2003, n. 195.

ART. 3.

(Modifica dell'articolo 602 del codice penale).

1. L'articolo 602 del codice penale è sostituito dal seguente:

“Art. 602. - (*Acquisto e alienazione di schiavi*). - Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo 601, acquista o aliena o cede una persona che si trova in una delle condizioni di cui all'articolo 600 è punito con la reclusione da otto a venti anni.

La pena è aumentata da un terzo alla metà se la persona offesa è minore degli anni diciotto ovvero se i fatti di cui al primo comma sono diretti allo sfruttamento della prostituzione o al fine di sottoporre la persona offesa al prelievo di organi”.

ART. 4.

(Modifica all'articolo 416 del codice penale).

1. Dopo il quinto comma dell'articolo 416 del codice penale è aggiunto il seguente:

“Se l'associazione è diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, si applica la reclusione da cinque a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a nove anni nei casi previsti dal secondo comma”.

ART. 5.

(Sanzioni amministrative nei confronti di persone giuridiche, società e associazioni per delitti contro la personalità individuale).

1. Dopo l'articolo 25-*quater* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

“Art. 25-*quinquies*. - (*Delitti contro la personalità individuale*). - 1. In relazione alla commissione dei delitti previsti dalla sezione I del capo III del titolo XII del libro II del codice penale si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- a) per i delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote;
- b) per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo e secondo comma, e 600-*quinquies*, la sanzione pecuniaria da trecento a ottocento quote;
- c) per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, secondo comma, 600-*ter*, terzo e quarto comma, e 600-*quater*, la sanzione pecuniaria da duecento a settecento quote.

2. Nei casi di condanna per uno dei delitti indicati nel comma 1, lettere a) e b), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno.

3. Se l'ente o una sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati indicati nel

comma 1, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'articolo 16, comma 3".

ART. 6.

(Modifiche al codice di procedura penale).

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 5, comma 1, lettera *b*), le parole: “ , 600, 601 e 602” sono soppresse;
- b) all'articolo 51, comma 3-*bis*, dopo le parole: “ di cui agli articoli” sono inserite le seguenti: “ 416, sesto comma, 600, 601, 602,”;
- c) all'articolo 407, comma 2, lettera *a*), nel numero 7-*bis*), sono inserite dopo le parole: “ dagli articoli” la seguente: “ 600,” e dopo la parola: “ 601,” la seguente: “ 602,”.

ART. 7.

(Ambito di applicazione delle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 19 marzo 1990, n. 55, e del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306).

1. All'articolo 7, primo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, dopo le parole: “ 513-*bis*, 575,” sono inserite le seguenti: “ 600, 601, 602,”.

2. All'articolo 14, comma 1, della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni, dopo le parole: “ previste dagli articoli”, sono inserite le seguenti: “ 600, 601, 602,”.

3. All'articolo 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, le parole: “ 416-*bis*,” sono sostituite dalle seguenti: “ 416, sesto comma, 416-*bis*, 600, 601, 602,”.

ART. 8.

(Modifiche all'articolo 10 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172).

1. All'articolo 10 del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, al comma 1, dopo le parole: “ agli articoli” sono inserite le seguenti: “ 600, 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater*, 600-*quinquies*, 601, 602,” e dopo le parole: “ codice penale” sono aggiunte le seguenti: “ e di cui all'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75”.

2. Nel caso in cui la persona offesa dal reato sia minorenni, resta fermo quanto previsto dall'ultimo periodo del comma 3 dell'articolo 14 della legge 3 agosto 1998, n. 269.

ART. 9.

(Disposizioni in materia di intercettazione di conversazioni o di comunicazioni).

1. In relazione ai procedimenti per i delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, nonché dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e successive modificazioni.

ART. 10.

(Attività sotto copertura).

1. In relazione ai procedimenti per i delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale, nonché dall'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, si applicano le disposizioni dell'articolo 4, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438.

2. È comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 14 della legge 3 agosto 1998, n. 269.

ART. 11.

(Disposizioni di ordinamento penitenziario e relative a persone che collaborano con la giustizia).

1. Al comma 2 dell'articolo 9 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, dopo le parole: "di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale" sono aggiunte le seguenti: "e agli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, 600-*quater* e 600-*quinquies* del codice penale".

2. Dopo il comma 8 dell'articolo 16-*nonies* del citato decreto-legge n. 8 del 1991, è aggiunto il seguente:

"8-*bis*. Le disposizioni del presente articolo si applicano in quanto compatibili anche nei confronti delle persone condannate per uno dei delitti previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, del codice penale che abbiano prestato, anche dopo la condanna, condotte di collaborazione aventi i requisiti previsti dall'articolo 9, comma 3".

ART. 12.

(Fondo per le misure anti-tratta).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Fondo per le misure anti-tratta.

2. Il Fondo è destinato al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Al Fondo di cui al comma 1 sono assegnate le somme stanziare dall'articolo 18 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché i proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, sesto comma, 600, 601 e 602 del codice penale e i proventi della confisca ordinata, per gli stessi delitti, ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, in deroga alle disposizioni di cui ai commi 4-*bis* e 4-*ter* del medesimo articolo.

4. All'articolo 80, comma 17, lettera *m*), della legge 23 dicembre 2000, n. 388, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “, ad esclusione delle somme stanziare dall'articolo 18”.

5. Il comma 2 dell'articolo 58 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, è abrogato.

ART. 13.

(Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale).

1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 16-*bis* del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, è istituito, nei limiti delle risorse di cui al comma 3, uno speciale programma di assistenza che garantisce, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria. Il programma è definito con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per le pari opportunità di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia.

2. Qualora la vittima del reato di cui ai citati articoli 600 e 601 del codice penale sia persona straniera restano comunque salve le disposizioni dell'articolo 18 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

3. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in 2,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente “Fondo speciale” dello sta-

to di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo allo stesso Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 14.

(Misure per la prevenzione).

1. Al fine di rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione nei confronti dei reati di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù e dei reati legati al traffico di persone, il Ministro degli affari esteri definisce le politiche di cooperazione nei confronti dei Paesi interessati dai predetti reati tenendo conto della collaborazione da essi prestata e dell'attenzione riservata dai medesimi alle problematiche della tutela dei diritti umani e provvede ad organizzare, d'intesa con il Ministro per le pari opportunità, incontri internazionali e campagne di informazione anche all'interno dei Paesi di prevalente provenienza delle vittime del traffico di persone. In vista della medesima finalità i Ministri dell'interno, per le pari opportunità, della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali provvedono ad organizzare, ove necessario, corsi di addestramento del personale, nonché ogni altra utile iniziativa.

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

ART. 15.

(Norme di coordinamento).

1. All'articolo 600-*sexies*, primo comma, del codice penale, dopo le parole: "600-*quinquies*" sono inserite le seguenti: ", nonché dagli articoli 600, 601 e 602,".

2. All'articolo 600-*sexies*, secondo comma, del codice penale, dopo le parole: "600-*ter*" sono inserite le seguenti: ", nonché dagli articoli 600, 601 e 602, se il fatto è commesso in danno di minore,".

3. All'articolo 600-*sexies*, quarto comma, del codice penale, dopo le parole: "600-*ter*" sono inserite le seguenti: ", nonché dagli articoli 600, 601 e 602,".

4. All'articolo 600-*sexies* del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:
"Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al primo e secondo comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti".

5. L'articolo 600-*septies* del codice penale è sostituito dal seguente:

"Art. 600-*septies*. - *(Confisca e pene accessorie)*. - Nel caso di condanna, o di

applicazione della pena su richiesta delle parti, a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i delitti previsti dalla presente sezione è sempre ordinata, salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni ed al risarcimento dei danni, la confisca di cui all'articolo 240 e, quando non è possibile la confisca di beni che costituiscono il profitto o il prezzo del reato, la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto. In ogni caso è disposta la chiusura degli esercizi la cui attività risulta finalizzata ai delitti previsti dalla presente sezione, nonché la revoca della licenza d'esercizio o della concessione o dell'autorizzazione per le emittenti radiotelevisive".

6. Al primo comma dell'articolo 609-*decies* del codice penale, dopo le parole: "dagli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

7. All'articolo 392 del codice di procedura penale, al comma 1-*bis*, dopo le parole: "agli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

8. All'articolo 398 del codice di procedura penale, al comma 5-*bis*, dopo le parole: "dagli articoli" è inserita la seguente "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

9. All'articolo 472 del codice di procedura penale, al comma 3-*bis*, dopo le parole: "dagli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

10. All'articolo 498 del codice di procedura penale, al comma 4-*ter*, dopo le parole: "agli articoli" è inserita la seguente: "600," e dopo le parole: "600-*quinquies*," sono inserite le seguenti: "601, 602,".

ART. 16.

(Disposizioni transitorie).

1. La disposizione di cui al comma 1, lettera *a*), dell'articolo 6 si applica solo ai reati commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La disposizione di cui al comma 1, lettera *b*), dell'articolo 6, ai soli effetti della determinazione degli uffici cui spettano le funzioni di pubblico ministero o di giudice incaricato dei provvedimenti previsti per la fase delle indagini preliminari ovvero di giudice dell'udienza preliminare, non si applica ai procedimenti nei quali la notizia di reato è stata iscritta nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale precedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le disposizioni del comma 2 dell'articolo 7 non si applicano ai procedimenti di prevenzione già pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Organizzazione delle Nazioni unite

Comitato sui diritti del fanciullo

*General comment No. 4 (2003), Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child**

INTRODUCTION

1. The Convention on the Rights of the Child defines a child as “every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable, majority is attained earlier” (art. 1). Consequently, adolescents up to 18 years old are holders of all the rights enshrined in the Convention; they are entitled to special protection measures and, according to their evolving capacities, they can progressively exercise their rights (art. 5).

2. Adolescence is a period characterized by rapid physical, cognitive and social changes, including sexual and reproductive maturation; the gradual building up of the capacity to assume adult behaviours and roles involving new responsibilities requiring new knowledge and skills. While adolescents are in general a healthy population group, adolescence also poses new challenges to health and development owing to their relative vulnerability and pressure from society, including peers, to adopt risky health behaviour. These challenges include developing an individual identity and dealing with one’s sexuality. The dynamic transition period to adulthood is also generally a period of positive changes, prompted by the significant capacity of adolescents to learn rapidly, to experience new and diverse situations, to develop and use critical thinking, to familiarize themselves with freedom, to be creative and to socialize.

3. The Committee on the Rights of the Child notes with concern that in implementing their obligations under the Convention, States parties have not given sufficient attention to the specific concerns of adolescents as rights holders and to promoting their health and development. This has motivated the Committee to adopt the present general comment in order to raise awareness and provide States parties with guidance and support in their efforts to guarantee the respect for, protection and fulfilment of the rights of adolescents, including through the formulation of specific strategies and policies.

4. The Committee understands the concepts of “health and development” more broadly than being strictly limited to the provisions defined in articles 6 (right to life, survival and development) and 24 (right to health) of the Convention. One of the aims of this general comment is precisely to identify the main human rights that need to be promoted and protected in order to ensure that adolescents do enjoy the

* CRC/GC/2003/4, adopted by the Committee on the Rights of the Child, 1 July 2003, (Thirty-third session, 19 May - 6 June 2003).

highest attainable standard of health, develop in a well-balanced manner, and are adequately prepared to enter adulthood and assume a constructive role in their communities and in society at large. This general comment should be read in conjunction with the Convention and its two Optional Protocols on the sale of children, child prostitution and child pornography, and on the involvement of children in armed conflict, as well as other relevant international human rights norms and standards.¹

I. FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND OTHER OBLIGATIONS OF STATES PARTIES

5. As recognized by the World Conference on Human Rights (1993) and repeatedly stated by the Committee, children's rights too are indivisible and interrelated. In addition to articles 6 and 24, other provisions and principles of the Convention are crucial in guaranteeing that adolescents fully enjoy their right to health and development.

THE RIGHT TO NON-DISCRIMINATION

6. States parties have the obligation to ensure that all human beings below 18 enjoy all the rights set forth in the Convention without discrimination (art. 2), including with regard to "race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status". These grounds also cover adolescents' sexual orientation and health status (including HIV/AIDS and mental health). Adolescents who are subject to discrimination are more vulnerable to abuse, other types of violence and exploitation, and their health and development are put at greater risk. They are therefore entitled to special attention and protection from all segments of society.

APPROPRIATE GUIDANCE IN THE EXERCISE OF RIGHTS

7. The Convention acknowledges the responsibilities, rights and duties of parents (or other persons legally responsible for the child) "to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention" (art. 5). The Committee believes that parents or other persons legally responsible for the child need to fulfil with care their right and responsibility to provide direction and guidance to their adolescent children in the exercise by the latter of their rights. They have an obligation to take into account the adolescents' views, in accordance with their age and maturity, and to provide a safe and supportive environment in which the adolescent can develop. Adolescents need to be recognized by the members of their family environment as active rights holders who have the capacity to become full and responsible citizens, given the proper guidance and direction.

¹ These include the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

RESPECT FOR THE VIEWS OF THE CHILD

8. The right to express views freely and have them duly taken into account (art. 12) is also fundamental in realizing adolescents' right to health and development. States parties need to ensure that adolescents are given a genuine chance to express their views freely on all matters affecting them, especially within the family, in school, and in their communities. In order for adolescents to be able safely and properly to exercise this right, public authorities, parents and other adults working with or for children need to create an environment based on trust, information-sharing, the capacity to listen and sound guidance that is conducive for adolescents' participating equally including in decision-making processes.

LEGAL AND JUDICIAL MEASURES AND PROCESSES

9. Under article 4 of the Convention, "States parties shall undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized" therein. In the context of the rights of adolescents to health and development, States parties need to ensure that specific legal provisions are guaranteed under domestic law, including with regard to setting a minimum age for sexual consent, marriage and the possibility of medical treatment without parental consent. These minimum ages should be the same for boys and girls (article 2 of the Convention) and closely reflect the recognition of the status of human beings under 18 years of age as rights holders, in accordance with their evolving capacity, age and maturity (arts. 5 and 12 to 17). Further, adolescents need to have easy access to individual complaint systems as well as judicial and appropriate non-judicial redress mechanisms that guarantee fair and due process, with special attention to the right to privacy (art. 16).

CIVIL RIGHTS AND FREEDOMS

10. The Convention defines the civil rights and freedoms of children and adolescents in its articles 13 to 17. These are fundamental in guaranteeing the right to health and development of adolescents. Article 17 states that the child has the right to "access information and material from a diversity of national and international sources, especially those aimed at the promotion of his or her social, spiritual and moral well-being and physical and mental health". The right of adolescents to access appropriate information is crucial if States parties are to promote cost-effective measures, including through laws, policies and programmes, with regard to numerous health-related situations, including those covered in articles 24 and 33 such as family planning, prevention of accidents, protection from harmful traditional practices, including early marriages and female genital mutilation, and the abuse of alcohol, tobacco and other harmful substances.

11. In order to promote the health and development of adolescents, States parties are also encouraged to respect strictly their right to privacy and confidentiality, including with respect to advice and counselling on health matters (art. 16). Health-care providers have an obligation to keep confidential medical information concerning adolescents, bearing in mind the basic principles of the Convention.

Such information may only be disclosed with the consent of the adolescent, or in the same situations applying to the violation of an adult's confidentiality. Adolescents deemed mature enough to receive counselling without the presence of a parent or other person are entitled to privacy and may request confidential services, including treatment.

PROTECTION FROM ALL FORMS OF ABUSE, NEGLECT, VIOLENCE AND EXPLOITATION²

12. States parties must take effective measures to ensure that adolescents are protected from all forms of violence, abuse, neglect and exploitation (arts. 19, 32-36 and 38), paying increased attention to the specific forms of abuse, neglect, violence and exploitation that affects this age group. In particular, they should adopt special measures to ensure the physical, sexual and mental integrity of adolescents with disabilities, who are particularly vulnerable to abuse and neglect. States parties should also ensure that adolescents affected by poverty who are socially marginalized are not criminalized. In this regard, financial and human resources need to be allocated to promote research that would inform the adoption of effective local and national laws, policies and programmes. Policies and strategies should be reviewed regularly and revised accordingly. In taking these measures, States parties have to take into account the evolving capacities of adolescents and involve them in an appropriate manner in developing measures, including programmes, designed to protect them. In this context, the Committee emphasizes the positive impact that peer education can have, and the positive influence of proper role models, especially those in the worlds of arts, entertainment and sports.

DATA COLLECTION

13. Systematic data collection is necessary for States parties to be able to monitor the health and development of adolescents. States parties should adopt data-collection mechanisms that allow desegregation by sex, age, origin and socio-economic status so that the situation of different groups can be followed. Data should also be collected to study the situation of specific groups such as ethnic and/or indigenous minorities, migrant or refugee adolescents, adolescents with disabilities, working adolescents, etc. Where appropriate, adolescents should participate in the analysis to ensure that the information is understood and utilized in an adolescent-sensitive way.

II. CREATING A SAFE AND SUPPORTIVE ENVIRONMENT

14. The health and development of adolescents are strongly determined by the environments in which they live. Creating a safe and supportive environment entails addressing attitudes and actions of both the immediate environment of the adolescent – family, peers, schools and services – as well as the wider environment created by, inter alia, community and religious leaders, the media, national and lo-

² See also the reports of the Committee's days of general discussion on "Violence against children" held in 2000 and 2001 and the Recommendations adopted in this regard (see CRC/C/100, chap. V and CRC/C/111, chap. V).

cal policies and legislation. The promotion and enforcement of the provisions and principles of the Convention, especially articles 2-6, 12-17, 24, 28, 29 and 31, are key to guaranteeing adolescents' right to health and development. States parties should take measures to raise awareness and stimulate and/or regulate action through the formulation of policy or the adoption of legislation and the implementation of programmes specifically for adolescents.

15. The Committee stresses the importance of the family environment, including the members of the extended family and community or other persons legally responsible for the child or adolescent (arts. 5 and 18). While most adolescents grow up in well-functioning family environments, for some the family does not constitute a safe and supportive milieu.

16. The Committee calls upon States parties to develop and implement, in a manner consistent with adolescents' evolving capacities, legislation, policies and programmes to promote the health and development of adolescents by (a) providing parents (or legal guardians) with appropriate assistance through the development of institutions, facilities and services that adequately support the well-being of adolescents, including, when needed, the provision of material assistance and support with regard to nutrition, clothing and housing (art. 27 (3)); (b) providing adequate information and parental support to facilitate the development of a relationship of trust and confidence in which issues regarding, for example, sexuality and sexual behaviour and risky lifestyles can be openly discussed and acceptable solutions found that respect the adolescent's rights (art. 27 (3)); (c) providing adolescent mothers and fathers with support and guidance for both their own and their children's well-being (art. 24 (f), 27 (2-3)); (d) giving, while respecting the values and norms of ethnic and other minorities, special attention, guidance and support to adolescents and parents (or legal guardians), whose traditions and norms may differ from those in the society where they live; and (e) ensuring that interventions in the family to protect the adolescent and, when necessary, separate her/him from the family, e.g. in case of abuse or neglect, are in accordance with applicable laws and procedures. Such laws and procedures should be reviewed to ensure that they conform to the principles of the Convention.

17. The school plays an important role in the life of many adolescents, as the venue for learning, development and socialization. Article 29 (1) states that education must be directed to "the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential". In addition, general comment No. 1 on the aims of education states that "Education must also be aimed at ensuring that ... no child leaves school without being equipped to face the challenges that he or she can expect to be confronted with in life. Basic skills should include ... the ability to make well-balanced decisions; to resolve conflicts in a non-violent manner; and to develop a healthy lifestyle [and] good social relationships ...". Considering the importance of appropriate education for the current and future health and development of adolescents, as well as for their children, the Committee urges States parties, in line with articles 28 and 29 of the Convention to (a) ensure that quality primary education is compulsory and available, accessible and free to

all and that secondary and higher education are available and accessible to all adolescents; (b) provide well-functioning school and recreational facilities which do not pose health risks to students, including water and sanitation and safe journeys to school; (c) take the necessary actions to prevent and prohibit all forms of violence and abuse, including sexual abuse, corporal punishment and other inhuman, degrading or humiliating treatment or punishment in school, by school personnel as well as among students; (d) initiate and support measures, attitudes and activities that promote healthy behaviour by including relevant topics in school curricula.

18. During adolescence, an increasing number of young people are leaving school to start working to help support their families or for wages in the formal or informal sector. Participation in work activities in accordance with international standards, as long as it does not jeopardize the enjoyment of any of the other rights of adolescents, including health and education, may be beneficial for the development of the adolescent. The Committee urges States parties to take all necessary measures to abolish all forms of child labour, starting with the worst forms, to continuously review national regulations on minimum ages for employment with a view to making them compatible with international standards, and to regulate the working environment and conditions for adolescents who are working (in accordance with article 32 of the Convention, as well as ILO Conventions Nos. 138 and 182), so as to ensure that they are fully protected and have access to legal redress mechanisms.

19. The Committee also stresses that in accordance with article 23 (3) of the Convention, the special rights of adolescents with disabilities should be taken into account and assistance provided to ensure that the disabled child/adolescent has effective access to and receives good quality education. States should recognize the principle of equal primary, secondary and tertiary educational opportunities for disabled children/adolescents, where possible in regular schools.

20. The Committee is concerned that early marriage and pregnancy are significant factors in health problems related to sexual and reproductive health, including HIV/AIDS. Both the legal minimum age and actual age of marriage, particularly for girls, are still very low in several States parties. There are also non-health-related concerns: children who marry, especially girls, are often obliged to leave the education system and are marginalized from social activities. Further, in some States parties married children are legally considered adults, even if they are under 18, depriving them of all the special protection measures they are entitled under the Convention. The Committee strongly recommends that States parties review and, where necessary, reform their legislation and practice to increase the minimum age for marriage with and without parental consent to 18 years, for both girls and boys. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has made a similar recommendation (general comment No. 21 of 1994).

21. In most countries accidental injuries or injuries due to violence are a leading cause of death or permanent disability among adolescents. In that respect, the Committee is concerned about the injuries and death resulting from road traffic accidents, which affect adolescents disproportionately. States parties should adopt and

enforce legislation and programmes to improve road safety, including driving education for and examination of adolescents and the adoption or strengthening of legislation known to be highly effective such as the obligations to have a valid driver's licence, wear seat belts and crash helmets, and the designation of pedestrian areas.

22. The Committee is also very concerned about the high rate of suicide among this age group. Mental disorders and psychosocial illness are relatively common among adolescents. In many countries symptoms such as depression, eating disorders and self-destructive behaviours, sometimes leading to self-inflicted injuries and suicide, are increasing. They may be related to, inter alia, violence, ill-treatment, abuse and neglect, including sexual abuse, unrealistically high expectations, and/or bullying or hazing in and outside school. States parties should provide these adolescents with all the necessary services.

23. Violence results from a complex interplay of individual, family, community and societal factors. Vulnerable adolescents such as those who are homeless or who are living in institutions, who belong to gangs or who have been recruited as child soldiers are especially exposed to both institutional and interpersonal violence. Under article 19 of the Convention, States parties must take all appropriate measures³ to prevent and eliminate: (a) institutional violence against adolescents, including through legislation and administrative measures in relation to public and private institutions for adolescents (schools, institutions for disabled adolescents, juvenile reformatories, etc.), and training and monitoring of personnel in charge of institutionalized children or who otherwise have contact with children through their work, including the police; and (b) interpersonal violence among adolescents, including by supporting adequate parenting and opportunities for social and educational development in early childhood, fostering non-violent cultural norms and values (as foreseen in article 29 of the Convention), strictly controlling firearms and restricting access to alcohol and drugs.

24. In light of articles 3, 6, 12, 19 and 24 (3) of the Convention, States parties should take all effective measures to eliminate all acts and activities which threaten the right to life of adolescents, including honour killings. The Committee strongly urges States parties to develop and implement awareness-raising campaigns, education programmes and legislation aimed at changing prevailing attitudes, and address gender roles and stereotypes that contribute to harmful traditional practices. Further, States parties should facilitate the establishment of multidisciplinary information and advice centres regarding the harmful aspects of some traditional practices, including early marriage and female genital mutilation.

25. The Committee is concerned about the influence exerted on adolescent health behaviours by the marketing of unhealthy products and lifestyles. In line with article 17 of the Convention, States parties are urged to protect adolescents from information that is harmful to their health and development, while underscoring their right to in-

³ Ibid.

formation and material from diverse national and international sources. States parties are therefore urged to regulate or prohibit information on and marketing of substances such as alcohol and tobacco, particularly when it targets children and adolescents⁴.

III. INFORMATION, SKILLS DEVELOPMENT, COUNSELLING, AND HEALTH SERVICES

26. Adolescents have the right to access adequate information essential for their health and development and for their ability to participate meaningfully in society. It is the obligation of States parties to ensure that all adolescent girls and boys, both in and out of school, are provided with, and not denied, accurate and appropriate information on how to protect their health and development and practise healthy behaviours. This should include information on the use and abuse, of tobacco, alcohol and other substances, safe and respectful social and sexual behaviours, diet and physical activity.

27. In order to act adequately on the information, adolescents need to develop the skills necessary, including self-care skills, such as how to plan and prepare nutritionally balanced meals and proper personal hygiene habits, and skills for dealing with particular social situations such as interpersonal communication, decision-making, and coping with stress and conflict. States parties should stimulate and support opportunities to build such skills through, inter alia, formal and informal education and training programmes, youth organizations and the media.

28. In light of articles 3, 17 and 24 of the Convention, States parties should provide adolescents with access to sexual and reproductive information, including on family planning and contraceptives, the dangers of early pregnancy, the prevention of HIV/AIDS and the prevention and treatment of sexually transmitted diseases (STDs). In addition, States parties should ensure that they have access to appropriate information, regardless of their marital status and whether their parents or guardians consent. It is essential to find proper means and methods of providing information that is adequate and sensitive to the particularities and specific rights of adolescent girls and boys. To this end, States parties are encouraged to ensure that adolescents are actively involved in the design and dissemination of information through a variety of channels beyond the school, including youth organizations, religious, community and other groups and the media.

29. Under article 24 of the Convention, States parties are urged to provide adequate treatment and rehabilitation for adolescents with mental disorders, to make the community aware of the early signs and symptoms and the seriousness of these conditions, and to protect adolescents from undue pressures, including psychosocial stress. States parties are also urged to combat discrimination and stigma surrounding mental disorders, in line with their obligations under article 2. Every adolescent with a mental disorder has the right to be treated and cared for, as far as possible, in the community in which he or she lives. Where hospitalization or place-

⁴ As proposed in the Framework Convention on Tobacco Control (2003) of the World Health Organization.

ment in a psychiatric institution is necessary, this decision should be made in accordance with the principle of the best interests of the child. In the event of hospitalization or institutionalization, the patient should be given the maximum possible opportunity to enjoy all his or her rights as recognized under the Convention, including the rights to education and to have access to recreational activities.⁵ Where appropriate, adolescents should be separated from adults. States parties must ensure that adolescents have access to a personal representative other than a family member to represent their interests, when necessary and appropriate.⁶ In accordance with article 25 of the Convention, States parties should undertake periodic review of the placement of adolescents in hospitals or psychiatric institutions.

30. Adolescents, both girls and boys, are at risk of being infected with and affected by STDs, including HIV/AIDS⁷. States should ensure that appropriate goods, services and information for the prevention and treatment of STDs, including HIV/AIDS, are available and accessible. To this end, States parties are urged (a) to develop effective prevention programmes, including measures aimed at changing cultural views about adolescents' need for contraception and STD prevention and addressing cultural and other taboos surrounding adolescent sexuality; (b) to adopt legislation to combat practices that either increase adolescents' risk of infection or contribute to the marginalization of adolescents who are already infected with STDs, including HIV; (c) to take measures to remove all barriers hindering the access of adolescents to information, preventive measures such as condoms, and care.

31. Adolescent girls should have access to information on the harm that early marriage and early pregnancy can cause, and those who become pregnant should have access to health services that are sensitive to their rights and particular needs. States parties should take measures to reduce maternal morbidity and mortality in adolescent girls, particularly caused by early pregnancy and unsafe abortion practices, and to support adolescent parents. Young mothers, especially where support is lacking, may be prone to depression and anxiety, compromising their ability to care for their child. The Committee urges States parties (a) to develop and implement programmes that provide access to sexual and reproductive health services, including family planning, contraception and safe abortion services where abortion is not against the law, adequate and comprehensive obstetric care and counselling; (b) to foster positive and supportive attitudes towards adolescent parenthood for their mothers and fathers; and (c) to develop policies that will allow adolescent mothers to continue their education.

32. Before parents give their consent, adolescents need to have a chance to express their views freely and their views should be given due weight, in accordance with article 12 of the Convention. However, if the adolescent is of sufficient maturity, informed consent shall be obtained from the adolescent her/himself, while informing the parents if that is in the "best interest of the child" (art. 3).

⁵ For further guidance on this subject, refer to the Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care, (General Assembly resolution 46/119 of 17 December 1991, annex).

⁶ *Ibid.*, in particular principles 2, 3 and 7.

⁷ For further guidance on this issue, see general comment No. 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of children.

33. With regard to privacy and confidentiality, and the related issue of informed consent to treatment, States parties should (a) enact laws or regulations to ensure that confidential advice concerning treatment is provided to adolescents so that they can give their informed consent. Such laws or regulations should stipulate an age for this process, or refer to the evolving capacity of the child; and (b) provide training for health personnel on the rights of adolescents to privacy and confidentiality, to be informed about planned treatment and to give their informed consent to treatment.

IV. VULNERABILITY AND RISK

34. In ensuring respect for the right of adolescents to health and development, both individual behaviours and environmental factors which increase their vulnerability and risk should be taken into consideration. Environmental factors, such as armed conflict or social exclusion, increase the vulnerability of adolescents to abuse, other forms of violence and exploitation, thereby severely limiting adolescents' abilities to make individual, healthy behaviour choices. For example, the decision to engage in unsafe sex increases adolescents' risk of ill-health.

35. In accordance with article 23 of the Convention, adolescents with mental and/or physical disabilities have an equal right to the highest attainable standard of physical and mental health. States parties have an obligation to provide adolescents with disabilities with the means necessary to realize their rights.⁸ States parties should (a) ensure that health facilities, goods and services are available and accessible to all adolescents with disabilities and that these facilities and services promote their self-reliance and their active participation in the community; (b) ensure that the necessary equipment and personal support are available to enable them to move around, participate and communicate; (c) pay specific attention to the special needs relating to the sexuality of adolescents with disabilities; and (d) remove barriers that hinder adolescents with disabilities in realizing their rights.

36. States parties have to provide special protection to homeless adolescents, including those working in the informal sector. Homeless adolescents are particularly vulnerable to violence, abuse and sexual exploitation from others, self-destructive behaviour, substance abuse and mental disorders. In this regard, States parties are required to (a) develop policies and enact and enforce legislation that protect such adolescents from violence, e.g. by law enforcement officials; (b) develop strategies for the provision of appropriate education and access to health care, and of opportunities for the development of livelihood skills.

37. Adolescents who are sexually exploited, including in prostitution and pornography, are exposed to significant health risks, including STDs, HIV/AIDS, unwanted pregnancies, unsafe abortions, violence and psychological distress. They have the right to physical and psychological recovery and social reintegration in an environment that fosters health, self-respect and dignity (art. 39). It is the obliga-

⁸ United Nations Standard Rules on Equal Opportunities for Persons with Disabilities.

tion of States parties to enact and enforce laws to prohibit all forms of sexual exploitation and related trafficking; to collaborate with other States parties to eliminate intercountry trafficking; and to provide appropriate health and counselling services to adolescents who have been sexually exploited, making sure that they are treated as victims and not as offenders.

38. Additionally, adolescents experiencing poverty, armed conflicts, all forms of injustice, family breakdown, political, social and economic instability and all types of migration may be particularly vulnerable. These situations might seriously hamper their health and development. By investing heavily in preventive policies and measures States parties can drastically reduce levels of vulnerability and risk factors; they will also provide cost-effective ways for society to help adolescents develop harmoniously in a free society.

V. NATURE OF STATES' OBLIGATIONS

39. In exercising their obligations in relation to the health and development of adolescents, States parties shall always take fully into account the four general principles of the Convention. It is the view of the Committee that States parties must take all appropriate legislative, administrative and other measures for the realization and monitoring of the rights of adolescents to health and development as recognized in the Convention. To this end, States parties must notably fulfil the following obligations:

- (a) To create a safe and supportive environment for adolescents, including within their family, in schools, in all types of institutions in which they may live, within their workplace and/or in the society at large;
- (b) To ensure that adolescents have access to the information that is essential for their health and development and that they have opportunities to participate in decisions affecting their health (notably through informed consent and the right of confidentiality), to acquire life skills, to obtain adequate and age-appropriate information, and to make appropriate health behaviour choices;
- (c) To ensure that health facilities, goods and services, including counselling and health services for mental and sexual and reproductive health, of appropriate quality and sensitive to adolescents' concerns are available to all adolescents;
- (d) To ensure that adolescent girls and boys have the opportunity to participate actively in planning and programming for their own health and development;
- (e) To protect adolescents from all forms of labour which may jeopardize the enjoyment of their rights, notably by abolishing all forms of child labour and by regulating the working environment and conditions in accordance with international standards;
- (f) To protect adolescents from all forms of intentional and unintentional injuries, including those resulting from violence and road traffic accidents;
- (g) To protect adolescents from all harmful traditional practices, such as early marriages, honour killings and female genital mutilation;
- (h) To ensure that adolescents belonging to especially vulnerable groups are fully taken into account in the fulfilment of all aforementioned obligations;

- (i) To implement measures for the prevention of mental disorders and the promotion of mental health of adolescents.

40. The Committee draws the attention of States parties to the general comment No. 14 on the right to the highest attainable standard of health of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights which states that, “States parties should provide a safe and supportive environment for adolescents that ensures the opportunity to participate in decisions affecting their health, to build life skills, to acquire appropriate information, to receive counselling and to negotiate the health-behaviour choices they make. The realization of the right to health of adolescents is dependent on the development of youth-sensitive health care, which respects confidentiality and privacy and includes appropriate sexual and reproductive health services.”

41. In accordance with articles 24, 39 and other related provisions of the Convention, States parties should provide health services that are sensitive to the particular needs and human rights of all adolescents, paying attention to the following characteristics:

- (a) *Availability.* Primary health care should include services sensitive to the needs of adolescents, with special attention given to sexual and reproductive health and mental health;
- (b) *Accessibility.* Health facilities, goods and services should be known and easily accessible (economically, physically and socially) to all adolescents, without discrimination. Confidentiality should be guaranteed, when necessary;
- (c) *Acceptability.* While fully respecting the provisions and principles of the Convention, all health facilities, goods and services should respect cultural values, be gender sensitive, be respectful of medical ethics and be acceptable to both adolescents and the communities in which they live;
- (d) *Quality.* Health services and goods should be scientifically and medically appropriate, which requires personnel trained to care for adolescents, adequate facilities and scientifically accepted methods.

42. States parties should, where feasible, adopt a multisectoral approach to the promotion and protection of adolescent health and development by facilitating effective and sustainable linkages and partnerships among all relevant actors. At the national level, such an approach calls for close and systematic collaboration and coordination within Government, so as to ensure the necessary involvement of all relevant government entities. Public health and other services utilized by adolescents should also be encouraged and assisted in seeking collaboration with, inter alia, private and/or traditional practitioners, professional associations, pharmacies and organizations that provide services to vulnerable groups of adolescents.

43. A multisectoral approach to the promotion and protection of adolescent health and development will not be effective without international cooperation. Therefore, States parties should, when appropriate, seek such cooperation with United Nations specialized agencies, programmes and bodies, international NGOs and bilateral aid agencies, international professional associations and other non-State actors.

Unione europea

Convenzione europea

Progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003. Trasmesso al Presidente del consiglio europeo a Roma il 18 luglio 2003

PREFAZIONE

alle parti I e II del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa trasmesse al Consiglio europeo riunito a Salonicco il 20 giugno 2003.

PREFAZIONE

Il Consiglio europeo, riunito a Laeken (Belgio) il 14 e 15 dicembre 2001, constatando che l'Unione europea era giunta a una svolta decisiva della sua esistenza, ha convocato la Convenzione sul futuro dell'Europa.

La Convenzione è stata incaricata di formulare proposte su tre temi: avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee; strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale.

La Convenzione ha individuato alcune risposte ai quesiti contenuti nella dichiarazione di Laeken:

- propone una migliore ripartizione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri;
- raccomanda la fusione dei trattati e l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione;
- instaura una semplificazione degli strumenti d'azione dell'Unione;
- propone misure volte ad accrescere la democrazia, la trasparenza e l'efficienza dell'Unione europea, accrescendo il contributo dei parlamenti nazionali alla legittimazione del progetto europeo, semplificando il processo decisionale, rendendo il funzionamento delle istituzioni europee più trasparente e leggitimo;
- stabilisce le misure necessarie per migliorare la struttura e rafforzare il ruolo di ciascuna delle tre istituzioni dell'Unione tenendo conto in particolare delle conseguenze dell'allargamento.

La dichiarazione di Laeken ha posto il quesito se la semplificazione e il riordino dei trattati non debbano spianare la strada all'adozione di un testo costituzionale. I lavori della Convenzione sono culminati nell'elaborazione di un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che ha raccolto un vasto consenso nella sessione plenaria del 13 giugno 2003.

Oggi, 20 giugno 2003, abbiamo l'onore di presentare questo testo al Consiglio europeo riunito a Salonicco, a nome della Convenzione europea, auspicando che esso costituisca il fondamento di un futuro trattato che istituisce la Costituzione europea.

Valéry Giscard d'Estaing, Presidente della Convenzione

Giuliano Amato, Vice Presidente

Jean-Luc Dehaene, Vice Presidente

Progetto di TRATTATO CHE ISTITUISCE UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

PREAMBOLO

La nostra Costituzione ... si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani di pochi, ma dei più.

Tucidide II, 37

Consapevoli che l'Europa è un continente portatore di civiltà; che i suoi abitanti, giunti in ondate successive fin dagli albori dell'umanità, vi hanno progressivamente sviluppato i valori che sono alla base dell'umanesimo: uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione;

Inspirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società il ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e il rispetto del diritto;

Convinti che l'Europa, ormai riunificata, intende proseguire questo percorso di civiltà, di progresso e di prosperità per il bene di tutti i suoi abitanti, compresi i più deboli e bisognosi; che vuole restare un continente aperto alla cultura, al sapere e al progresso sociale; che desidera approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica e operare a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo;

Persuasi che i popoli dell'Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino;

Certi che, "unita nella diversità", l'Europa offre loro le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana;

Riconoscenti ai membri della Convenzione europea di aver elaborato la presente Costituzione a nome dei cittadini e degli Stati d'Europa,

[I quali, dopo avere scambiato i loro pieni poteri, riconosciuti in buona e debita forma, hanno convenuto le disposizioni che seguono:]

Articolo 3: Obiettivi dell'Unione

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato unico nel quale la concorrenza è libera e non distorta.

3. L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. L'Unione promuove il progresso scientifico e tecnico.

Combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori.

Promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila alla salvaguardia e allo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti dei minori, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

5. Tali obiettivi sono perseguiti con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze attribuite all'Unione nella Costituzione.

OMISSIS

Consiglio d'Europa

Comitato dei ministri

*Reply from the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly Recommendation 1561 (2002), Social measures for children of war in south-eastern Europe**

1. The Committee of Ministers welcomes Parliamentary Recommendation 1561 (2002) on social measures for children of war in south-eastern Europe. Like the Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers attaches great importance to the promotion and protection of children's rights and welfare. The well-being and best interest of children are fundamental values shared by all member states, attested by the political message from the Committee of Ministers to the Special Session of the United Nations General Assembly on Children in May 2002.

2. The Committee of Ministers has communicated the Recommendation to the European Committee for Social Cohesion (CDCS) and its Forum for Children and Families, to the Group of Specialists on the protection of children against sexual exploitation (PC-S-ES), to the Pompidou Group, the Council of Europe Development Bank and to the Joint Council on Youth Questions for information. It has also brought it to the attention of member states' governments.

3. The Committee of Ministers shares the Assembly's concerns and it encourages the governments of the region **to take measures to improve the well-being of children and to guarantee their rights**. The Council of Europe will continue to support activities in this area, to provide assistance in developing policies and measures in the interest of children and families in line with its principles and standards, including in the social cohesion field, and to provide assistance to develop better systems for children in need of care.

4. The Committee of Ministers supports the call to provide for a minimum level of **social protection** in South Eastern Europe as a social measure to ensure an adequate standard of living for children in the region. The Council of Europe will continue to provide technical assistance to those countries which so require, with a view to developing social security systems in line with the standards of the Council of Europe.

5. As regards the activities of the Council of Europe (paragraph 13 iv), the Committee of Ministers supports the call to **reinforce the principles of democracy, civil society, tolerance, respect for law and human rights** in the region. The commitment of the Council of Europe is reflected in the programme of activities which continues to pay special attention to South East Europe. A number of initiatives are underway, for example, confidence building measures aimed at promoting mutual

* Doc. 9840, 23 June 2003, adopted at the 844th meeting of the Ministers' Deputies (19 June 2003).

respect and understanding, youth and promoting intercultural dialogue and peace, training seminars for teachers in democracy and human rights and the development of a teaching module on children's rights.

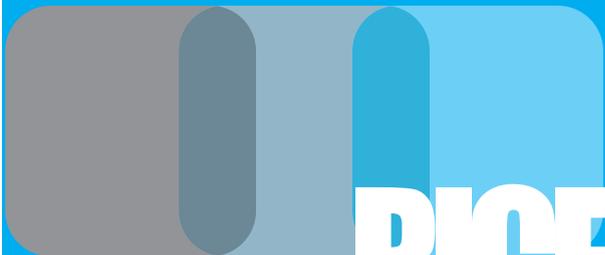
6. As regards paragraph 13 ii, the Committee of Ministers, at the 112th Session (14 – 15 May 2003) called for **reinforced action in efforts to combat trafficking in human beings**. The Committee of Ministers has recently adopted terms of reference for an interdisciplinary committee to prepare a European Convention on action against trafficking in human beings, which will be geared towards the protection of victims' rights and the respect for human rights and will aim at a proper balance between matters concerning human rights and prosecution. In the framework of the 2003 programme of activities, special attention is paid to the development of measures to ensure the protection of children against sexual exploitation, in particular to develop an implementation strategy for Recommendation Rec(2001)16 on "the protection of children against sexual exploitation.

7. As regards paragraph 13 iv c, the Committee of Ministers encourages the **Pompidou Group** (Partial Agreement on the Cooperation Group to combat drug abuse and illicit trafficking in drugs) to improve its cooperation with countries of the region which are not yet members of this partial agreement. The Pompidou Group's expertise in prevention programmes, particularly at community and school level, could be one area where cooperation could be strengthened.

8. As regards paragraph 13 iv b, the Committee of Ministers invites the CDCS to bear this question in mind in its future activities concerning children and within the framework of the strategy for social cohesion. The Committee of Ministers also refers to its reply to Parliamentary Assembly Recommendation 1551 (2002) "Building a twenty-first century society with and for children: follow-up to the European strategy for children (Recommendation 1286 (1996))".

9. As regards paragraph 13 v, the Committee of Ministers continues to support the work carried out under the **Stability Pact**, including the promotion of children's rights, and the co-ordination of social security, aimed at ensuring that migrants and their children are treated fairly as regards social security schemes, within the Initiative for Social Cohesion under Working Table II of the Stability Pact for South Eastern Europe. The Committee of Ministers invites member states to provide funding for this work.

10. Finally, the European Ministers responsible for Youth, at their 6th Conference (Thessaloniki, 6-7 November 2002), adopted a **Resolution on the situation of young people in conflict areas**, in which governments are encouraged to continue the Stability Pact for South Eastern Europe as an important element in assisting initiatives led by and for young people in the region. The Council of Europe continues to be active in the working group on young people in the Stability Pact, for example as regards the development of National Action Plans on youth in countries of the region.



RICERCHE E STATISTICHE

Percorsi problematici dell'adozione internazionale

Premessa

Ci si propone di descrivere qui, in sintesi, i risultati e gli aspetti metodologici caratterizzanti una recente ricerca di livello nazionale voluta dalla Commissione per le adozioni internazionali sul fenomeno della restituzione dei minori adottati da altri Paesi, realizzata in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze e pubblicata nella collana della Commissione¹. L'idea di svolgere un'indagine su questo argomento è nata – come evidenziato nella prefazione alla pubblicazione dalla presidente della Commissione per le adozioni internazionali Melita Cavallo – dalla mancanza a livello nazionale di dati esaustivi e significativi sulla reale entità di questo fenomeno e dalla lacunosa e incerta conoscenza delle sue caratteristiche peculiari. Tale deficit informativo ha evidenziato la necessità di realizzare un'indagine *ad hoc* sul territorio, per ampliare la conoscenza e indirizzare in modo più avvertito le politiche di settore e gli interventi sul campo. Si tratta di una novità assoluta se si considera che le esperienze di rilevazione in questo ambito sono circoscritte ad aree territoriali piuttosto ristrette o comunque di livello regionale. L'indagine, peraltro, sposa anche l'idea di fornire alcune informazioni sul postadozione, fase decisamente meno conosciuta e al momento solo parzialmente indagata ma certo non meno delicata dell'intero *iter* adottivo.

I tribunali per i minorenni, anche in forza delle loro competenze nel settore, hanno svolto un ruolo importante e hanno offerto una preziosa collaborazione mediante il lavoro svolto dai giudici onorari impegnati nel reperimento delle informazioni relative ai minori adottati e successivamente restituiti.

In estrema sintesi, l'obiettivo primario è stato quello di quantificare il fenomeno della “restituzione” dei minori adottati ai servizi sociali territoriali con passaggio nelle strutture di accoglienza, indagandone le caratteristiche per approfondire, successivamente, il fenomeno anche attraverso lo studio di singoli casi, selezionati secondo quattro variabili², con la tecnica dell'intervista sul campo *face to face*.

La metodologia dell'indagine

La rilevazione effettuata alla data del 15 marzo 2002 ha come campo di indagine i minori ospitati nelle strutture residenziali per minori nel periodo 1° gennaio 1998 - 31 dicembre 2001 a causa del fallimento dell'adozione internazionale o dell'affidamento preadottivo. Il fallimento adottivo è qui inteso come interruzione – transitoria o definitiva – di un rapporto difficile tra genitori e figli che culmina con l'effettivo allontanamento dei minori dal nucleo adottivo e con il loro colloca-

¹ Commissione per le adozioni internazionali, *Percorsi problematici dell'adozione internazionale*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2003 (Studi e ricerche, 3).

² Le variabili sono: ripartizione territoriale; sesso; provenienza; classe di età all'allontanamento.

mento in strutture di accoglienza. È bene precisare che l'indagine non prende in considerazione i casi di fallimento adottivo per i quali si proceda all'inserimento del minore in una nuova famiglia adottiva o in un nuovo nucleo familiare nella forma di un affidamento eterofamiliare; pertanto i dati di seguito presentati non esauriscono l'intero fenomeno del fallimento adottivo, anche se ne colgono una quota qualitativamente e quantitativamente rilevante.

La raccolta delle informazioni è stata realizzata tramite due schede di rilevazione distinte, la prima relativa alle strutture e la seconda relativa ai minori. Le schede di rilevazione – frutto di un lavoro collegiale di confronto e verifica dello staff impegnato nella ricerca, realizzati nei primi mesi dell'anno 2002 – riguardano due questionari semistrutturati, ovvero costituiti da un insieme di domande “chiuse” (data la presenza di una serie di risposte prestabilite da sottoporre alla scelta dell'intervistato), “parzialmente aperte” (che danno la possibilità all'intervistato di scegliere anche una risposta non prevista, se considera insoddisfacenti quelle prestabilite) e “aperte” (alla risposta formulata autonomamente dall'intervistato).

Il questionario relativo alla struttura ha permesso di raccogliere, mediante sei item strutturati, informazioni di cornice sulle caratteristiche della struttura e della sua accoglienza. Il questionario riguardante il minore, costituito da 73 item, è stato organizzato in sette sezioni tematiche.

La rilevazione dei dati di pertinenza dell'indagine è stata condotta da oltre ottanta giudici onorari afferenti ai ventinove tribunali per i minorenni presenti sul territorio nazionale e si è rivolta alle strutture residenziali socioassistenziali derivanti dagli elenchi delle indagini censuarie di livello nazionale realizzate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e più recentemente dall'ISTAT.

Per ogni tribunale è stato individuato un giudice onorario con funzione di coordinamento dell'attività di rilevazione nell'area territoriale di competenza. Prima dell'avvio della rilevazione, si è svolta a Firenze una giornata di formazione aperta ai giudici onorari coordinatori e rilevatori per illustrare i vari aspetti dell'indagine e le sue modalità di realizzazione.

L'indagine è stata realizzata in tre distinte fasi di rilevazione che descriviamo sinteticamente:

- indagine telefonica alle strutture di accoglienza per l'individuazione di quelle che nel periodo preso in considerazione hanno ospitato minori a causa di fallimento dell'adozione internazionale o di affidamento preadottivo;
- intervista sul campo condotta dai rilevatori opportunamente addestrati e somministrata con modalità *face to face* ai responsabili delle strutture individuate con l'indagine telefonica;
- integrazione delle informazioni considerate imprescindibili per il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità dell'indagine, anche mediante la consultazione dei fascicoli relativi ai minori presenti nelle cancellerie dei tribunali per i minorenni.

La campagna di rilevazione è stata effettuata nell'arco di 7 mesi e precisamente nel periodo compreso tra marzo e settembre 2002. In particolare, la prima fase di indagine telefonica è stata realizzata nel marzo del 2002; la seconda fase di indagine sul campo, nel periodo aprile-giugno 2002; e la terza fase – integrazione delle in-

formazioni presso le cancellerie dei tribunali per i minorenni – si è svolta nel settembre 2002. La lunga durata del periodo di rilevazione è connessa alle caratteristiche proprie del tipo di indagine e al fatto che i giudici onorari, rilevatori dell'indagine, hanno dovuto far fronte all'impegno di realizzazione dell'indagine non trascurando le funzioni che esercitano e la mole di quotidiano lavoro che svolgono presso i tribunali per i minorenni.

Una volta conclusa la fase di raccolta dei dati si è proceduto alla classificazione delle risposte alle domande “parzialmente aperte” e “aperte” (estrapolando dai testi le categorie significative per la ricerca) e successivamente alla loro formalizzazione. Infine, è stata fatta l'immissione dei dati su supporto magnetico e sono state avviate le operazioni di controllo sull'adeguatezza dei dati al fine di evidenziare errori e incongruenze e procedere alle debite correzioni. Appurata l'affidabilità dei dati, questi sono stati sottoposti ad analisi statistica per restituire un quadro d'insieme dell'informazione raccolta.

Le caratteristiche dei protagonisti

I minori

Per i minori stranieri adottati e successivamente restituiti ai servizi sociali territoriali, diversamente da quanto avviene per l'insieme dei minori stranieri adottati, si registra una prevalenza femminile con un'incidenza pari al 55% del totale. Questo *surplus* femminile è particolarmente concentrato nella fascia di età d'ingresso in Italia di 12-14 anni: ben 19 bambine a fronte di appena 2 maschi. Per le altre classi di età i contingenti di maschi e femmine non presentano differenze significative. Nella fascia preadolescenziale di 6-8 anni si registra la frequenza più alta (48 bambini), una forte incidenza si ha per la fascia di 9-11 anni (39 bambini), mentre nella classe a ridosso della maggiore età (15-17 anni) si ha il contingente di minori più esiguo (5 ragazzi).

Questa distribuzione indica un secondo elemento di novità rispetto all'insieme dei minori stranieri adottati: un'età media all'ingresso in Italia prossima agli 8 anni, più alta cioè di quella complessiva e dunque più spostata verso l'età adolescenziale. Se si considerano i flussi di entrata dei minori stranieri adottati secondo l'età all'ingresso, risulta che a età più avanzate di inserimento nel nucleo familiare sono correlati maggiori rischi di restituzione.

Accanto all'età all'inserimento anche la provenienza dei minori restituiti fornisce interessanti indicazioni se comparata con le provenienze dei flussi di ingresso dei minori adottati nel corso degli anni Novanta. Nella graduatoria delle provenienze dei minori restituiti spicca su tutte la nazionalità brasiliana: si hanno, infatti, 44 bambini brasiliani e poi, con valori inferiori alla metà di questi, 21 bambini russi, 20 colombiani, 17 rumeni, 14 polacchi, 9 cileni, 9 indiani e 7 peruviani. Nei contingenti di minori adottati nel corso degli anni Novanta non si riscontra questa stessa distribuzione, anzi, si verifica una distribuzione segnatamente diversa. Dunque, provenire da un determinato Paese piuttosto che da un altro è un elemento che può incidere sulle sorti dell'esperienza adottiva.

I genitori

Collocando geograficamente i nuclei familiari che hanno vissuto l'esperienza di adozione difficile oggetto di indagine, si evince che il fenomeno ha interessato in modo trasversale tutte o quasi le regioni italiane sebbene con intensità diverse. In generale, le regioni caratterizzate da un alto numero di adozioni internazionali decretate dai competenti tribunali per i minorenni hanno, in valori assoluti, anche un corrispondente più alto numero di restituzioni – Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania – sebbene in tal senso si segnalino alcune rilevanti eccezioni (Toscana e ancor più il Lazio).

La quota dei nuclei familiari con figli naturali è limitata: infatti, solo 23 minori restituiti sono stati adottati da famiglie in cui era già presente almeno un figlio naturale, dunque oltre l'85% di questi minori è entrato in un nucleo senza figli naturali.

I genitori adottivi in oggetto mostrano alti livelli di occupazione, segnatamente tra i padri gli occupati sono 132 su 150 e tra le madri le occupate sono 79 su 141, contingente particolarmente elevato se si considera la rilevante incidenza di casalinghe pari a 50 su 141. Tra gli occupati si assiste a una netta prevalenza del ceto medio impiegatizio, 44 casi su 138 tra i padri e ben 56 casi su 86 tra le madri.

Ricordando che l'età media dei genitori adottivi complessivamente considerati, all'ingresso in Italia del minore si attesta attorno a poco più di 40 anni per i mariti e poco meno di 39 per le mogli, si registra per le coppie rilevate a causa del fallimento dell'adozione un'età media significativamente più alta e pari a 45 anni per i mariti e 42 per le mogli, con un differenziale rispettivamente di 5 e 3 anni.

Alcune particolarità sul fenomeno

I dati raccolti indicano senza incertezze che il periodo critico rispetto ai rischi della restituzione nell'esperienza adottiva si concentra negli anni della crescita adolescenziale: l'età media all'allontanamento dei minori restituiti risulta, infatti, prossima ai 13 anni. Mettendo in relazione l'età media all'allontanamento con l'età media all'ingresso in Italia – che abbiamo visto essere prossima agli 8 anni – si ha una durata media dell'esperienza adottiva dei minori successivamente restituiti di 5,5 anni. Non si osservano significative differenze nelle distribuzioni delle età al fallimento secondo il sesso e neppure secondo la nazionalità.

Le motivazioni più frequenti che hanno portato alla restituzione del minore sono anche quelle più generiche, che non di rado sottendono altro e che necessiterebbero di una conoscenza del caso diretta per essere più precise. Le difficoltà di relazione (32 casi su 137), le conflittualità con la famiglia (31 su 137) e l'inadeguatezza/incapacità della coppia (24 su 137) sono le motivazioni che l'indagine ha evidenziato come più ricorrenti; molto più basse le frequenze per motivazioni più specifiche che sono spesso il frutto di una più approfondita conoscenza del caso o di una più precisa e dettagliata capacità di documentazione del caso stesso: abuso (10 casi su 137), aggressività del minore (10 su 137), rifiuto da parte dei genitori (10 su 137), abbandono e maltrattamenti (9 su 137).

Per più della metà dei minori restituiti (82 su 138) sono trascorsi meno di due mesi tra la data di dichiarazione del fallimento all'ingresso in struttura. La prevalenza di un così breve lasso di tempo intercorso indica, innanzitutto, che il ricovero in struttura residenziale è stata la prassi comunemente utilizzata quale risposta alle necessità di nuova collocazione del minore una volta uscito dal nucleo familiare. Le provenienze più frequenti per il minore restituito al momento dell'ingresso nella struttura sono dalla famiglia adottiva (103 casi su 151, come era lecito attendersi) e da altra struttura di accoglienza (35 casi su 151). L'ingresso del minore in struttura avviene perlopiù in comunità di accoglienza (83 casi su 151) e in comunità familiari (30 su 151), ovvero in quelle tipologie più numerose sul territorio e più uniformemente distribuite su di esso. Sovrarappresentati sono gli istituti per minori con 26 minori su 151, anche se è necessario annotare che essi si concentrano quasi esclusivamente in Sicilia, regione in cui si addensa poco meno della metà di tutti gli istituti presenti sul territorio.

Al momento dell'indagine gran parte dei minori restituiti di pertinenza della rilevazione risultano dimessi dalla struttura di accoglienza in cui sono stati ospitati. In particolare su 152 minori per i quali si dispone di tale informazione, 98 sono stati dimessi dopo un periodo di permanenza più o meno lungo nella struttura di accoglienza e 54 sono ancora ospiti di queste strutture. Tra i minori dimessi prevalgono le classi estreme di permanenza, ovvero periodi di permanenza brevi – 25 minori su 96 fanno segnare una permanenza inferiore ai 3 mesi – oppure particolarmente lunghi – 41 minori su 96 con una permanenza superiore a un anno.

Molto interessanti, infine, sono le informazioni collezionate relativamente al collocamento del minore una volta dimesso dalla struttura di accoglienza, che riportano con frequenza massima il rientro del minore in seno alla famiglia adottiva in 30 casi sui 93 di cui si dispone di tale dettaglio: questi dati permettono di connotare, dunque, il fallimento rilevato non come definitivo bensì come transitorio. Frequenze importanti si registrano anche relativamente al collocamento in altra struttura (22 su 93), all'ingresso in altra famiglia adottiva (15 su 93) e al raggiungimento della vita autonoma (13 su 93).

L'incidenza nelle restituzioni dell'adozione internazionale e nazionale

In termini assoluti le restituzioni nell'adozione nazionale (167) e internazionale (164) si equivalgono. Per poter confrontare i due fenomeni è indispensabile calcolare l'incidenza rapportando i valori assoluti delle restituzioni nazionali e internazionali ai rispettivi decreti di adozione, tanto più che, come ampiamente risaputo, i decreti annui di adozione internazionale sono in numero maggiore dei decreti annui di adozione nazionale. Una valutazione attendibile di tali incidenza può considerarsi quella ottenuta rapportando il numero di restituzioni nel quadriennio d'indagine al numero medio di decreti di adozione relativi agli anni Novanta – premettendo che i bambini restituiti nel periodo 1998-2001 non fanno parte solo dei minori adottati in questo stesso periodo, anzi, provengono per lo più da adozioni degli anni precedenti a quelli di rilevazione – moltiplicato per un fattore di quattro per ri-

portare il dato annuale al quadriennio, nell'ipotesi tutt'altro che restrittiva di contenute oscillazioni annue del numero di decreti emessi, ipotesi sostanzialmente verificata e verificabile con i dati annui delle serie storiche a disposizione. In questo modo, le restituzioni internazionali sono rapportate a un numero medio di adozioni annue superiore ai 2.000 casi e le restituzioni nazionali a un numero medio di adozioni annue che si attesta attorno alle 1.500. Conseguentemente la stime divergono nella misura in cui l'incidenza di restituzione internazionale è pari all'1,7%, mentre l'incidenza di restituzione nazionale si attesta su un valore più alto prossimo al 3%.

Tabella 1 - Minori per classe di età all'ingresso in Italia e sesso

Classi di età	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
0-2	10	12	2	24
3-5	9	9	0	18
6-8	23	25	0	48
9-11	18	21	0	39
12-14	2	19	0	21
15-17	3	2	0	5
n.r.	6	3	0	9
Totale	71	91	2	164

n.r.: non rilevato

Tabella 2 - Minori per Paese di nascita e sesso

Paesi	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
Brasile	26	18	0	44
Russia	8	13	0	21
Colombia	9	11	0	20
Romania	5	12	0	17
Polonia	5	9	0	14
Cile	3	6	0	9
India	3	6	0	9
Perù	2	3	2	7
Altri	9	13	0	22
n.r.	1	0	0	1
Totale	71	91	2	164

Tabella 3 - Minori per condizione occupazionale del padre e della madre adottivi

Condizioni occupazionali della madre	Condizioni occupazionali del padre								Totale
	occupato	parzialmente occupato o con lavoro subalterno	in cerca di occupazione	disoccupato	pensionato	inabile	casalingo	n.r.	
Occupata	70	2	0	1	6	0	0	0	79
Parzialmente occupata o con lavoro subalterno	7	0	0	0	1	0	0	0	8
In cerca di occupazione	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Disoccupata	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Pensionata	2	0	0	0	0	0	0	1	3
Inabile	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Casalinga	44	1	0	0	4	1	0	0	50
n.r.	8	0	0	0	2	0	0	13	23
Totale	132	3	0	1	13	1	0	14	164

Tabella 4 - Minori per professione del padre e della madre adottivi^a

Professioni	Padre	Madre
Dirigente o quadro direttivo	20	4
Impiegato o intermedio	44	56
Operaio, subalterno o assimilato	22	6
Lavoro a domicilio per conto di imprese	1	0
Totale lavoro dipendente	87	66
Imprenditore	8	5
Libero professionista	24	5
Lavoro in proprio	18	6
Coadiuvatore	1	4
Totale lavoro indipendente	51	20
n.r.	11	5
Totale	149	91

^a Si considerano solo i padri e le madri che sono occupati o parzialmente occupati. Anche i pensionati e i disoccupati indicano l'ultima professione svolta.

Tabella 5 - Minori per classe di età al fallimento adottivo e sesso

Classi di età	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
0-2	1	2	0	3
3-5	2	2	0	4
6-8	5	8	0	13
9-11	16	10	0	26
12-14	22	32	2	56
15-17	18	26	0	44
n.r.	7	11	0	18
Totale	71	91	2	164

Tabella 6 - Minori per motivazione dell'allontanamento

Motivazioni	Minori	
	v.a.	%
Difficoltà di relazione	32	23,4
Conflittualità con la famiglia	31	22,6
Inadeguatezza/incapacità della coppia	24	17,5
Rifiuto da parte dei genitori	10	7,3
Abuso	10	7,3
Aggressività del minore	10	7,3
Abbandono e maltrattamenti	9	6,6
Rifiuto da parte del minore	5	3,6
Morte di uno o di entrambi i coniugi	3	2,2
Altro	3	2,2
n.r.	27	-
Totale	164	100,0

v.a.: *valore assoluto*

Tabella 7 - Minori per tipologia di struttura e presenza nella struttura al momento dell'indagine

Tipologie di struttura	Minore			Totale
	presente	dimesso	n.r.	
Comunità di accoglienza	28	53	2	83
Comunità familiare	9	20	1	30
Gruppo appartamento	5	5	0	10
Istituto per minori	10	12	4	26
Centro di pronta accoglienza	0	2	0	2
n.r.	2	6	5	13
Totale	54	98	12	164

Tabella 8 - Minori dimessi dalla struttura in cui erano stati ospitati per tipologia di struttura e numero di mesi di permanenza

Tipologie di struttura	Mesi di permanenza								n.r.	Totale
	fino a 1	da 2 a 3	da 4 a 5	da 6 a 7	da 8 a 9	da 10 a 11	da 12 a 23	24 e più		
Comunità di accoglienza	6	7	3	2	4	5	11	15	0	53
Comunità familiare	3	2	2	0	0	2	7	3	1	20
Gruppo appartamento	1	0	0	0	0	2	1	0	1	5
Istituto per minori	2	2	0	3	1	0	1	3	0	12
Centro di pronta accoglienza	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2
n.r.	1	0	1	2	1	1	0	0	0	6
Totale	13	12	7	7	6	10	20	21	2	98

Tabella 9 - Minori dimessi dalla struttura in cui erano stati ospitati per tipologia di struttura e nuovo collocamento

Tipologie di struttura	Nuovi collocamenti							n.r.	Totale
	rientrato nella famiglia adottiva	in altra famiglia adottiva	in affidamento eterofamiliare	in altra struttura	vita autonoma	altro			
Comunità di accoglienza	17	6	3	14	8	5	0	53	
Comunità familiare	4	4	1	4	5	1	1	20	
Gruppo appartamento	1	0	0	2	0	0	2	5	
Istituto per minori	3	5	2	2	0	0	0	12	
Centro di pronta accoglienza	1	0	0	0	0	1	0	2	
n.r.	4	0	0	0	0	0	2	6	
Totale	30	15	6	22	13	7	5	98	



CONTESTI E ATTIVITÀ

Convegni e seminari

giugno-agosto 2003

Roma, 1-8 giugno 2003

Il settimana nazionale dell'infanzia

Tempi dei bambini tempi dei genitori

Convegno

Organizzato da: Provincia di Roma

Urbino, 6-7 giugno 2003

Formazione all'ascolto, contesti educativi e terapeutici per l'età evolutiva

Seminario residenziale

Organizzato da: Università degli studi di Urbino Carlo Bo, Facoltà di Scienze della formazione, CRISIA Centro ricerche e studi sull'infanzia e l'adolescenza

Per informazioni: CRISIA, via Saffi n. 15, 61029 Urbino, tel. 0722/320826,

e-mail: crisia@uniurb.it sito web: www.uniurb.it/psicologia/CRISIA/index.htm

Loreto (AN), 6-7-8 giugno 2003

Adottare un figlio nascere genitori

L'adozione negli aspetti psicologici, relazionali e giuridici

Congresso internazionale

Organizzato da: IEF COSTRE, Tribunale per i minorenni di Ancona, Comune di Loreto

Per informazioni: Segreteria organizzativa congresso adozione c/o First Class,

via Matteotti n. 167, 60121 Ancona, tel. 071/201236-54416,

fax 071/208278-554760 e-mail: info@loretobambino.it

sito web: www.loretobambino.it

Roma, 12 giugno 2003

Giornata mondiale contro il lavoro minorile

La lotta al traffico dei minori e alle forme peggiori di sfruttamento del lavoro minorile

Conferenza

Organizzata da: International Labour Organization e Comune di Roma -

Assessorato alle politiche di promozione dell'infanzia e della famiglia

Per informazioni: ILO Ufficio di Roma, via Panisperna n. 28, 00184 Roma,

tel. 06/6784334-6791897, fax 06/6792197, e-mail: iucci@ilo.org

Roma, 13 giugno 2003

I percorsi degli affetti nell'arco della vita

Convegno internazionale

Organizzato da: Università degli studi di Roma La Sapienza, Centro interuniversitario per la ricerca sulla genesi e sullo sviluppo delle motivazioni prosociali e anti-sociali, Fondazione Cristina Mazzotti, Dipartimento di psicologia

Roma, 17-18 giugno 2003

*Il bambino da soggetto di diritti a protagonista di scelte
La concreta applicazione delle convenzioni sui diritti dell'infanzia
e dell'adolescenza: cosa sta cambiando in Italia*

Convegno

Organizzato da: Telefono Azzurro, CNEL Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Per informazioni: S.O.S. Il Telefono Azzurro, via Raffaele Cadorna n. 13, 00187 Roma, tel. 06/42010139, fax 06/42010258, e-mail centrostudicadorna@jumpy.it

Firenze, 2 luglio 2003

Progetto di ricerca sperimentale finalizzata alla creazione di un registro nazionale dei minori vittime di trascuratezza, maltrattamenti e/o abuso sessuale segnalati e/o presi in carico dai servizi sociali

Seminario di studio

Organizzato da: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Segreteria organizzativa presso Istituto degli Innocenti, piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037366, fax 055/2037344, e-mail: cherici@istitutodegliinnocenti.it

Firenze, 4 luglio 2003

ChildONEurope Assembly

Seminario

Organizzato da: Segretariato della Rete europea di osservatori nazionali per l'infanzia ChilONEurope, presso Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti

Per informazioni: Segretariato ChilONEurope presso Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, piazza SS. Annunziata n. 12, 50122 Firenze, tel. 055/2037305-206-343, fax 055/2037344, e-mail childoneurope@minori.it

Cagliari 10-11 luglio 2003

Violence in School: dal bullismo nelle scuole alla criminalità minorile

Prevenzione e tecniche di contrasto: politica scolastica integrata e Peer education

Seminario internazionale di studi

Organizzato da: Scuola di formazione in criminologia clinica e psicologia giuridica, sedi di Cagliari, Sassari, Roma, Napoli, L'Aquila, Macerata

Per informazioni: Istituto di formazione sardo, via E. Priria n. 6, 09044 Quartucciu (Cagliari), tel. 070/883557, fax 070/880413, e-mail: segreteriaacagliari@ifos-sardegna.com

Indice tematico

ADOZIONE E AFFIDAMENTO FAMILIARE

- Adozione - Emilia-Romagna*
87 ● Emilia-Romagna
- Adozione internazionale - Italia*
70-74 ● Italia. Camera dei deputati
59-61 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Adottanti - Salute fisica - Accertamento - Piemonte*
90 ● Piemonte
- Affidamento familiare - Ruolo dei servizi sociosanitari - Marche*
89 ● Marche
- 121-130 *Bambini adottati : Stranieri - Restituzione - Italia - 1998-2002 - Statistiche*
- Decreti di adottabilità - Italia*
80 ● Italia. Consiglio dei ministri
- Enti autorizzati all'adozione internazionale - Controllo - Italia*
85-86 ● Italia. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali
- Minori stranieri - Affidamento familiare e tutela (Istituto giuridico) - Italia*
83 ● Italia. Corte costituzionale
- Minori stranieri non accompagnati - Affidamento familiare - Italia*
59-61 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia
- Ucraini : Bambini e adolescenti - Adozione internazionale - Italia*
Vietnamiti : Bambini e adolescenti - Adozione internazionale - Italia
70-74 ● Italia. Camera dei deputati

AMBIENTE

- Sviluppo sostenibile - Promozione - Ruolo delle donne - Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale - 2003*
43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

BAMBINI ABBANDONATI

- Bambini abbandonati : Neonati - Salute fisica - Accertamento - Piemonte*
90 ● Piemonte

BAMBINI IN CONFLITTI ARMATI

- Bambini in conflitti armati - Attaccamento*
Bambini in conflitti armati - Diritti - Tutela - Sierra Leone
10-29 ● Fioravanzo, Rita Erica

- Bambini in conflitti armati – Diritti – Tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003*
42 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Bambini in conflitti armati – Politiche sociali – Paesi dell'Europa orientale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2003*
50, 117-118 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri
- Bambini e adolescenti in conflitti armati : Disabili – Reinserimento sociale e tutela – Protocolli d'intesa tra Marche (Amm. Reg.) e Emilia-Romagna (Amm. Reg.)*
88-89 ● Marche

BAMBINI ISTITUZIONALIZZATI

- Bambini e adolescenti – Istituzionalizzazione – Italia
Comunità per minori – Italia*
65-66 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

BAMBINI SOLDATO

- Bambini soldato – Tutela – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003*
46-47 ● Unione europea. Parlamento europeo

CONDIZIONI SOCIALI

- Lavoratori – Discriminazione razziale e discriminazione sociale – Prevenzione – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio dell'Unione europea. Direttiva 2000/78/CE – Applicazione*
56 ● Italia. Parlamento
- Società – Sviluppo – Ruolo delle donne – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003*
43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

DIPENDENZA DA SOSTANZE

- Adolescenti e giovani – Dipendenza da sostanze – Prevenzione – Finanziamenti delle Marche (Amm. Reg.)*
88 ● Marche
- Tabacco – Consumo da parte degli adolescenti – Prevenzione – Ruolo delle emittenti radiotelevisive – Italia*
85 ● Italia. Comitato di attuazione del codice di regolamento convenzionale TV e minori

DIRITTI

- Bambini – Diritti – Tutela – Rapporti dell'UNICEF – 2003*
44 ● UNICEF

- Bambini e adolescenti – Diritti – Promozione – Piani di intervento
– Foggia (prov.)*
90 ● Puglia
- Bambini e adolescenti – Diritti – Applicazione – Rapporti delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 2003*
41-42 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Bambini e adolescenti – Diritti – Tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Committee
on the Rights of the Child – 2003*
44 ● Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child
- Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti
e dei membri delle loro famiglie, 1990 – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 1990*
*Lavoratori migranti – Diritti – Tutela – Risoluzioni delle Nazioni Unite.
Assemblea generale – 1990*
39 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989 – Applicazione – Rapporti delle Nazioni
Unite. Assemblea generale – 2003*
41 ● Nazioni Unite. Assemblea generale
- Costituzione europea – Progetti – 2003*
45, ● Unione europea
114-116
- Dati personali sensibili – Trattamento – Codici legislativi*
55 ● Italia. Parlamento
- Diritto all'istruzione – Piemonte*
89 ● Piemonte
- Diritti civili e diritti politici – Violazioni – Rapporti delle Nazioni Unite.
Commission on Human Rights – 2003*
43 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights
- Diritti umani – Liberia – Rapporti delle Nazioni Unite. Commission on Human
Rights*
43 ● Nazioni Unite. Commission on Human Rights
- Diritti umani – Violazioni – Uganda – Risoluzioni dell'Unione europea.
Parlamento europeo – 2003*
47 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Libertà religiosa – Congressi – 2003*
52-53 ● OSCE
- Migranti – Diritti umani – Tutela – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea
generale – 2003*
43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

DIRITTO PENALE

Codice di procedura penale – Modifiche

- 64 ● Italia. Parlamento

DONNE

Aree rurali – Abitanti : Donne – Qualità della vita – Miglioramento – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

- 43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

EDUCAZIONE E ISTRUZIONE

Alunni e studenti disabili – Formazione e istruzione scolastica – Risoluzioni dell'Unione europea. Consiglio dell'Unione europea – 2003

- 45-46 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea

Asili nido – Istituzione da parte del Dipartimento per le pari opportunità – Italia

- 74-75 ● Italia. Camera dei deputati

Diritto allo studio – Italia

- 78 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente cultura

Educazione – Temi specifici : Vivisezione – Prevenzione – Protocolli d'intesa – Italia

- 80 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Formazione professionale e lavoro – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Formazione professionale e istruzione scolastica – Emilia-Romagna

- 87 ● Emilia-Romagna

Formazione professionale e istruzione scolastica – Programmi – Protocolli d'intesa

- 81 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

International Decade for a culture of peace and non-violence for the children of the World, 2001-2010

- 40-41 ● UNESCO

Istruzione scolastica – Siti web – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Libri di testo – Distribuzione agli alunni e studenti da parte delle Regioni – Finanziamenti – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

RAI – Funzione educativa – Convenzioni

- 81-82 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Ricerca scientifica – Siti web – Italia

- 81 ● Italia. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Scuole dell'infanzia statali – Sezioni scolastiche – Firenze (prov.)
63 ● Italia. Senato

Scuole pareggiate – Finanziamenti – Italia
63 ● Italia. Senato

LAVORO MINORILE

Lavoro minorile – Prevenzione – Paesi dell'Unione europea
51-52 ● L'Europe de l'Enfance

Lavoro minorile – Tutela – Italia
86 ● INPS

MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

Bambini e adolescenti – Rapporti con la televisione – Italia
62 ● Italia. Senato
64 ● Italia. Senato. Commissione permanente lavori pubblici, comunicazioni
66-67 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

Film – Trasmissione da parte della televisione – Italia
85 ● Italia. Comitato di attuazione del codice di regolamentazione convenzionale TV e minori

Internet – Sicurezza – Legislazione europea : Unione europea. Consiglio dell'Unione europea. Decisione 276/1999/CE – Modifiche
Internet – Sicurezza – Legislazione europea : Unione europea. Parlamento europeo. Decisione 276/1999/CE – Modifiche
46 ● Unione europea. Consiglio dell'Unione europea
46 ● Unione europea. Parlamento europeo

Telespettatori : Bambini e adolescenti – Tutela – In relazione alla violenza dei programmi televisivi – Italia
85 ● Italia. Comitato di attuazione del codice di regolamentazione convenzionale TV e minori

MINORI STRANIERI

Minori stranieri – Affidamento familiare e tutela (Istituto giuridico) – Italia
83 ● Italia. Corte costituzionale

Minori stranieri non accompagnati – Affidamento familiare – Italia
59-61 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

NATALITÀ

Natalità – Italia
75 ● Italia. Camera dei deputati

OSSERVATORI SOCIALI-EUROPA

- ChildONEurope*
30-35 ● Bartholomé, Marc
- ChildONEurope - Assemblée - 2003*
51 ● ChildONEurope
- Osservatorio del Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia - Istituzione*
85 ● Italia. Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia

POLITICHE SOCIALI

- Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione in ambito giovanile, 2001 - Ratifiche*
57 ● Italia. Parlamento
- Adolescenti e giovani - Comportamenti a rischio - Prevenzione - Italia*
80 ● Italia. Consiglio dei ministri
- Assegni familiari - Italia*
86 ● INPS
- Assistenza sociale - Puglia*
90-91 ● Puglia
- Bambini e adolescenti - Politiche sociali - Italia - Piani di intervento - 2002-2004*
56 ● Italia. Parlamento
- Bambini, adolescenti e madri - Assistenza e tutela - Friuli-Venezia Giulia*
88 ● Friuli-Venezia Giulia
- Bielorussi : Bambini e adolescenti - Accoglienza - Italia*
75 ● Italia. Camera dei deputati
- Famiglie - Sostegno - Politiche sociali - Italia*
75 ● Italia. Camera dei deputati
- Imprese sociali - Istituzione - Bosnia Erzegovina - Protocolli d'intesa tra Marche (Amm. Reg.) e Emilia-Romagna (Amm. Reg.)*
88-89 ● Marche
- Maternità - Sostegno - Politiche sociali - Italia*
68-69 ● Italia. Camera dei deputati
- OM - Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblée parlamentare - 2003*
48 ● Consiglio d'Europa. Assemblée parlamentare
- Oratori - Funzione educativa e funzione sociale - Italia*
69-70 ● Italia. Camera dei deputati
- Oratori - Funzione sociale - Italia*
78-79 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali

57 ● Italia. Parlamento

Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, 2002-2004

80 ● Italia. Consiglio dei ministri

Povert  – Prevenzione – Italia

75 ● Italia. Camera dei deputati

Servizi educativi, servizi sociali e servizi sociosanitari – Gestione da parte di Enti privati – Valle d'Aosta

92 ● Valle d'Aosta

RELAZIONI FAMILIARI

Maternit  e paternit  – Sostegno e tutela

55 ● Italia. Parlamento

SALUTE

Adolescenti – Salute e sviluppo fisico – Commenti delle Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child – 2003

43-44,
102-113 ● Nazioni unite. Committee on the Rights of the Child

Conferenza permanente degli ospedali psichiatrici e materno-infantili italiani

82 ● Italia. Ministero della salute

Fecondazione artificiale – Italia

65 ● Italia. Senato. Commissione permanente igiene e sanit 

Neonati e partorienti – Assistenza medica specialistica – Italia

79 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente affari sociali

SEPARAZIONE CONIUGALE E DIVORZIO

Figli – Affidamento – Italia

84 ● Italia. Corte di cassazione

58-59 ● Italia. Parlamento

SFRUTTAMENTO SESSUALE

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Prevenzione – Paesi dell'Unione europea

51-52 ● L'Europe de l'Enfance

Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri – 2001

50 ● Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri

- Bambini e adolescenti – Sfruttamento sessuale – Ruolo di Internet – Rapporti di ricerca – 2003*
54 ● Save the Children
- Donne immigrate – Sfruttamento sessuale – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003*
Donne immigrate – Sfruttamento sessuale – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003
49-50 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Pedopornografia – Ruolo di Internet – Rapporti di ricerca – 2003*
54 ● Save the Children
- Prostituzione – Italia*
77-78 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

SOCIETÀ

- Caschi – Uso da parte degli adolescenti – Italia*
63 ● Italia. Senato
- Codice della strada – Applicazione – Italia*
63 ● Italia. Senato
- Codice della strada – Modifiche – Italia*
65 ● Italia. Senato. Commissione permanente lavori pubblici, comunicazioni

TRATTA

- Bambini e adolescenti – Tratta – Legislazione statale : Italia. L. 11 ag. 2003, n. 228*
1-9 ● Brattoli, Bruno
- Bambini e adolescenti – Tratta – Risoluzioni dell'Unione europea. Parlamento europeo – 2003*
46-47 ● Unione europea. Parlamento europeo
- Donne – Tratta – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003*
Donne – Tratta – Risoluzioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003
49-50 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare
- Tratta*
70 ● Italia. Camera dei deputati
76 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia
57, ● Italia. Parlamento
95-101
64 ● Italia. Senato. Commissione permanente giustizia
- Tratta – Decisioni dell'OSCE. Consiglio permanente – 2003*
53 ● OSCE. Consiglio permanente

TRIBUNALI PER I MINORENNI

Tribunali per i minorenni – Riforma – Italia

- 77 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

TUTELA DEL MINORE

Minori non accompagnati : Rifugiati – Assistenza – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

- 43 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Tutela del minore – Convenzioni internazionali – Osservanza da parte della Polonia

- 63 ● Italia. Senato

*Tutori pubblici dei minori – Competenze – Italia**Tutori pubblici dei minori – Istituzione – Italia*

- 61-62 ● Italia. Commissione parlamentare per l'infanzia

- 67 ● Italia. Senato. Commissione speciale in materia d'infanzia e di minori

Tutori pubblici dei minori – Paesi dell'Unione europea

- 51-52 ● L'Europe de l'Enfance

VIOLENZA

Bambini e adolescenti – Sfruttamento – Italia

- 75 ● Italia. Camera dei deputati

Bambine e donne – Mutilazioni genitali – Rapporti della Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

- 40 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

Mutilazioni genitali

- 76 ● Italia. Camera dei deputati. Commissione permanente giustizia

Traffico di organi – Raccomandazioni del Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare – 2003

- 48-49 ● Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare

Violenza su bambine e violenza su donne – Prevenzione – Rapporti delle Nazioni Unite. Assemblea generale – 2003

- 39-40 ● Nazioni Unite. Assemblea generale

*Finito di stampare nel mese di aprile 2004
presso il Centro Stampa della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*