I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

1° RAPPORTO
DI AGGIORNAMENTO
SUL MONITORAGGIO
DELLA CONVENZIONE
SUI DIRITTI DELL'INFANZIA
E DELL'ADOLESCENZA
IN ITALIA
ANNO 2004-2005

Gruppo di Lavoro
per la Convenzione
sui Diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

Gruppo di Lavoro
per la Convenzione
sui Diritti dell'Infanzia
e dell'Adolescenza

Aibi
Alisei
ANFAA
Amnesty International seziona italiana
Arché
Arciragazzi
Associazione Gruppo Abele
Associazione Il Ponte onlus
Associazione On the Road
Associazione Stak onlus
Caritas Italiana
Centro studi Hansel e Gretel
CIAI
CIES
CISMAI
Cittadinanzattiva
Comitato italiano per l'UNICEF
Consiglio Nazionale sulla Disabilità
Cooperativa Sociale Pralipè
CSB onlus
CTM Onlus - Lecce
ECPAT Italia
IBFAN Italia
La Gabbianella
LIBERA
MAIS
MAMI
Opera Nomadi
OVCI la nostra famiglia
Rompere il silenzio
Save the Children Italia
Terre des Hommes Italia
UISP
VIS

Il Rapporto è stato curato dal Gruppo di Lavoro per la CRC con il coordinamento di Arianna Saulini (Save the Children Italia) ed il contributo di Laura Anzideo (Save the Children Italia), Laura Arcara (IBFAN Italia), Laura Baldassarre (UNICEF Italia), Ines Biemmi (Save the Children Italia), Luisella Bosisio Fazzi (Consiglio Nazionale sulla Disabilità), Laura Calvanelli (Caritas Italiana), Enzo Capretti (Caritas Firenze), Centro Studi Hansel e Gretel, CIAI - Centro Studi, Coordinamento minori della sezione italiana di Amnlesty International, Luca Cristaldi (VIS), Giancarlo Cursi (Caritas Italiana), Chiara Curto (UNICEF Italia), Ornella Di Loreto (ECPAT Italia), Salvatore Fachile (Ass. On the Road), Jole Garuti (Ass. Stak), Federica Giannotta (Terre des Hommes Italia), Perla Goseco (ECPAT Italia), Roberta Luberti (CISMAI), Sara Menichetti (Save the Children Italia), Maurizio Pagani (Opera Nomadi), Yuri Pertichini (Arciragazzi), Giulia Prestia (Cooperativa Sociale Pralipé), Frida Tonizzo (ANFAA), e Daniela Verna (Save the Children Italia).

Il Gruppo di Lavoro per la CRC ringrazia il prof. Luigi Citarella, l'avv. Laura De Rui, la dott.ssa Marta Cioffi, e Isabella Poli membro del Comitato per l'applicazione del Codice TV e minori, per la loro disponibilità e collaborazione.

La stampa della pubblicazione è stata realizzata grazie al contributo di Save The Children Italia, Terre des Hommes Italia, Caritas italiana, Associazione Stak, Arciragazzi, Consiglio Nazionale sulla Disabilità, Arché, Associazione Il Ponte onlus, LIBERA, ECPAT Italia, MAIS, Amnesty International sezione italiana, Centro Studi Hansel e Gretel, Comitato italiano per l'Unicef, La Gabbianella.

Gruppo di Lavoro per la CRC
c/o Save the Children Italia
via Firenze 38, 00184 Roma
e-mail arianna@savethechildren.it

Stampa: Tipografia O.GRA.RO., Roma, maggio 2005

parole chiave

BAMBINO/A	Il termine utilizzato nel testo per indicare le persone fino ai diciotto anni di età non è univoco. Questo è dovuto alla difficoltà di rintracciare nella lingua italiana una parola di uso comune che comprenda la varie fasce di età in cui si suddivide tale periodo. Infatti, con la parola BAMBINO ci si riferisce abitualmente a bambini fino a 10/12 anni di età, con il termine RAGAZZO si definiscono gli adolescenti. Entrambi i termini vengono di solito usati al maschile come *falso neutro* per indicare sia maschi che femmine. Molto diffusa è poi la parola MINORI, che fa riferimento alla minore età, ma che rimanda all'idea di *meno* secondo una visuale piuttosto adultocentrica, così come il termine MINORENNI, utilizzato soprattutto in contesti legali. Un'altra espressione usata è INFANZIA ED ADOLESCENZA, ma essa non viene utilizzata dagli stessi bambini e ragazzi per autodefinirsi. Infine il termine FANCIULLO, prescelto nella traduzione ufficiale della CRC, appare arcaico oltre che inappropriato. Nel testo abbiamo pertanto ritenuto opportuno utilizzare tutti i diversi termini sopramenzionati a seconda dei vari contesti, ben consapevoli dei limiti linguistici in essi racchiusi.
COMITATO ONU	Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: verifica i progressi compiuti dagli stati parte nell'attuazione dei diritti sanciti nella Convenzione
CRC	Acronimo per *Convention on the Rights of the Child* la cui traduzione ufficiale in italiano è «Convenzione sui diritti del fanciullo», ma nel testo si preferisce utilizzare la denominazione di uso corrente «Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza».
GRUPPO DI LAVORO	Gruppo di Lavoro per la CRC
OSSERVAZIONI FINALI	Documento pubblico con cui il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della Convenzione nel Paese in questione, sottolineando i progressi compiuti, evidenziando i punti critici ed esortando il Governo, attraverso le Raccomandazioni, ad intervenire ove necessario.
RAPPORTO SUPPLEMENTARE	Rapporto Supplementare preparato dalle ONG, in cui si prendono in considerazione alcune delle questioni affrontate nel Rapporto governativo.

sommario

W **premessa** 5

W **capitolo 1**
MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA 7

I. Le proposte di legge per l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza 7

II. La riforma del sistema della giustizia minorile 8

III. La riforma scolastica alla luce del principio della CRC di non discriminazione e di partecipazione 10

W IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE PER I MINORI APPARTENENTI AI GRUPPI PIÙ VULNERABILI 11

IV. La Legge 285/1997 e la Legge 328/2000: quale futuro per gli interventi di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza 13

V. Piano Nazionale Infanzia e riforma del titolo V della Costituzione 14

VI. La Legge 184/1983 e successive modifiche: la non esigibilità delle misure alternative all'istituto 15

VII. La Legge 184/1983 e successive modifiche: la realtà dei minori ricoverati nelle strutture residenziali e il superamento del ricovero in istituto entro il 31/12/2006 16

W **capitolo 2**
MISURE SPECIALI PER LA TUTELA DEI MINORI: I MINORI APPARTENENTI AI GRUPPI PIÙ VULNERABILI 21

I. La crescita dei minori economicamente svantaggiati in Italia 21

II. I minori stranieri 22

W I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI 22

W ACCOGLIENZA TEMPORANEA DI MINORI STRANIERI, COSIDDETTI SOGGIORNI SOLIDARISTICI 24

III. I minori rom 25

IV. I minori disabili 26

W **capitolo 3**
L'ATTUAZIONE IN ITALIA DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC SULLA VENDITA E LA PROSTITUZIONE DI BAMBINI E LA PORNOGRAFIA RAPPRESENTANTE I MINORI 29

I. Le azioni intraprese dal Governo italiano nel corso del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea 29

II. Il fenomeno del turismo sessuale 30

III. Tutela dei minori e mezzi di comunicazione 32

WTV E PROTEZIONE DEI MINORI 32

WINTERNET E MINORI: LA PREOCCUPANTE CRESCITA DELLA PEDO-PORNOGRAFIA ON-LINE 33

IV. La tratta dei minori 35

V. Prostituzione minorile 36

VI. Vendita di minori 38

VII. Abuso e sfruttamento sessuale dei minori 39

WL'ASCOLTO DEL MINORE VITTIMA DI ABUSO 41

VIII. Il ruolo della cooperazione italiana per la tutela dei minori vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento 43

W **capitolo 4**
L'ATTUAZIONE IN ITALIA DEL PROTOCOLLO OPZIONALE ALLA CRC CONCERNENTE IL COINVOLGIMENTO DEI BAMBINI NEI CONFLITTI ARMATI 45

W **Siti web delle associazioni del Gruppo di Lavoro per la CRC** 47

parole chiave

BAMBINO/A	Il termine utilizzato nel testo per indicare le persone fino ai diciotto anni di età non è univoco. Questo è dovuto alla difficoltà di rintracciare nella lingua italiana una parola di uso comune che comprenda la varie fasce di età in cui si suddivide tale periodo. Infatti, con la parola BAMBINO ci si riferisce abitualmente a bambini fino a 10/12 anni di età, con il termine RAGAZZO si definiscono gli adolescenti. Entrambi i termini vengono di solito usati al maschile come *falso neutro* per indicare sia maschi che femmine. Molto diffusa è poi la parola MINORI, che fa riferimento alla minore età, ma che rimanda all'idea di *meno* secondo una visuale piuttosto adultocentrica, così come il termine MINORENNI, utilizzato soprattutto in contesti legali. Un'altra espressione usata è INFANZIA ED ADOLESCENZA, ma essa non viene utilizzata dagli stessi bambini e ragazzi per autodefinirsi. Infine il termine FANCIULLO, prescelto nella traduzione ufficiale della CRC, appare arcaico oltre che inappropriato. Nel testo abbiamo pertanto ritenuto opportuno utilizzare tutti i diversi termini sopramenzionati a seconda dei vari contesti, ben consapevoli dei limiti linguistici in essi racchiusi.
COMITATO ONU	Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: verifica i progressi compiuti dagli stati parte nell'attuazione dei diritti sanciti nella Convenzione
CRC	Acronimo per *Convention on the Rights of the Child* la cui traduzione ufficiale in italiano è «Convenzione sui diritti del fanciullo», ma nel testo si preferisce utilizzare la denominazione di uso corrente «Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza».
GRUPPO DI LAVORO	Gruppo di Lavoro per la CRC
OSSERVAZIONI FINALI	Documento pubblico con cui il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della Convenzione nel Paese in questione, sottolineando i progressi compiuti, evidenziando i punti critici ed esortando il Governo, attraverso le Raccomandazioni, ad intervenire ove necessario.
RAPPORTO SUPPLEMENTARE	Rapporto Supplementare preparato dalle ONG, in cui si prendono in considerazione alcune delle questioni affrontate nel Rapporto governativo.

premessa

Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo di Lavoro per la CRC) si è costituito nel dicembre 2000 con l'obiettivo prioritario di preparare un rapporto sulla condizione dell'infanzia in Italia, supplementare a quello presentato dal Governo italiano, da sottoporre al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il Rapporto Supplementare «I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia - la prospettiva del Terzo settore», sottoscritto da 42 associazioni e organizzazioni non governative italiane, è stato presentato a Roma nel novembre 2001 ed è stato poi inviato al Comitato ONU. Una delegazione del Gruppo di Lavoro ha così partecipato alla presessione con il Comitato ONU (Ginevra, ottobre 2002) in cui è stata esaminata, a porte chiuse, la situazione dell'infanzia in Italia, e a titolo di osservatore, all'incontro pubblico che si è tenuto (sempre a Ginevra il 16 gennaio 2003), tra il Comitato ONU e una numerosa delegazione governativa italiana.

Il 31 gennaio 2003 il Comitato ONU ha reso pubbliche le proprie Osservazioni Finali relative all'Italia con un documento in cui sono evidenziati i progressi compiuti nel nostro Paese per dare attuazione alla Convenzione, ma si esprimono anche preoccupazioni per l'inottemperanza ad alcuni principi e vengono rivolte precise raccomandazioni al governo italiano, che dovrà renderne conto nel prossimo incontro con il Comitato.

Il Gruppo di Lavoro sulla CRC, presentando il Rapporto Supplementare, ha assunto anche l'impegno di proseguire nell'opera di monitoraggio della CRC e delle Osservazioni Finali, non solo in vista del prossimo appuntamento con il Comitato ONU previsto per il 2008, ma anche al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente e condiviso con le varie ONG che lavorano per i diritti dell'infanzia.

Le Osservazioni del Comitato ONU rappresentano un valido supporto a tale lavoro in quanto costituiscono uno strumento di emanazione internazionale sul quale poter far leva affinché le istituzioni orientino le proprie politiche in conformità alla CRC.

In quest'ottica il Gruppo di Lavoro ha deciso di predisporre annualmente un **Rapporto di aggiornamento** sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e delle Raccomandazioni del Comitato ONU in Italia, focalizzato su tematiche selezionate ritenute prioritarie in quel preciso momento storico. Il Rapporto di aggiornamento rappresenta dunque il punto culminante del monitoraggio compiuto dal Gruppo, ma non vuole essere solo un momento di denuncia delle carenze del nostro sistema, bensì anche un'occasione per avviare un confronto puntuale e costruttivo con le istituzioni che nel nostro Paese sono responsabili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Gruppo di Lavoro ha individuato per il Rapporto del 2005 quattro principali aree di attenzione: le riforme legislative recentemente approvate o in corso di discussione attinenti all'infanzia, la tutela dei minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili e l'attuazione in Italia dei due Protocolli alla CRC recentemente ratificati.

L'auspicio è quello di poter contribuire allo sviluppo di politiche, prassi e riforme legislative che portino ad un reale miglioramento della condizione di tutti i minori presenti in Italia, con la speranza di poter constatare nel prossimo rapporto, previsto per il 27 maggio 2006, che gli elementi di preoccupazione avanzati dal Gruppo di Lavoro sono stati totalmente o parzialmente risolti.

capitolo 1

misure generali di attuazione della crc in italia

L'articolo 4 della CRC richiede agli Stati parte di impegnarsi ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi e di altro tipo necessari per attuare i diritti riconosciuti nella Convenzione. Il monitoraggio compiuto dal Comitato ONU, in relazione a tale articolo, si concentra sulla verifica della conformità della legislazione, sul sistema di raccolta dati, sulle risorse stanziate per i minori (compresa la cooperazione internazionale), sull'esistenza di strutture di controllo indipendenti e sulla formazione e divulgazione della Convenzione. Il Gruppo di Lavoro ha pertanto ritenuto opportuno, anche alla luce delle Osservazioni Finali rivolte dal Comitato ONU all'Italia nel gennaio 2003, porre l'accento su alcune fondamentali riforme legislative in corso di attuazione o recentemente approvate, che avranno notevoli ripercussioni sui diritti dell'infanzia.

I. Le proposte di legge per l'istituzione di un garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia porti a fondo l'impegno di istituire un ombudsman nazionale indipendente per l'infanzia – se possibile come parte di un'istituzione nazionale indipendente a favore dei diritti umani e in accordo con quanto stabilito dai Principi di Parigi relativi allo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani (Risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134) al fine di monitorare e valutare i progressi nell'attuazione della Convenzione. Dovrebbe trattarsi di una struttura accessibile ai minori, in grado di accogliere e trattare, con la dovuta sensibilità, le denunce di violazione dei diritti dei bambini, e dotata degli strumenti adeguati per potersi rivolgere agli stessi in modo efficace. Il Comitato raccomanda inoltre un adeguato raccordo tra le istituzioni a livello nazionale e regionale.
(Osservazioni Finali indirizzate dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia all'Italia - CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punti 14 e 15)[*].

[*] La traduzione in italiano delle Osservazioni Finali utilizzata nel Rapporto è quella del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e quella curata da UNICEF Italia.

In Italia non è ancora operativa un'Istituzione nazionale indipendente a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, nonostante la sua creazione sia stata sollecitata dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia sia nelle Osservazioni Finali indirizzate al nostro Paese nel 2003 sia in quelle precedenti, e nonostante l'impegno assunto nel Piano d'azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004.
La mancata istituzione di tale figura disattende altresì quanto stabilito nei «Principi di Parigi» (Risoluzione Ass. Gen. ONU 48/134 del 1993) e nella Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori[1], nonché il punto 31[2] del documento conclusivo della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (UNGASS, maggio 2002), «Un mondo a misura di bambino».
Numerosi sono anche i documenti adottati a livello europeo in cui si sollecita l'istituzione di un simile organismo[3].
Attualmente giacciono alla Camera sull'argomento i seguenti Disegni di Legge: C.695, C.818, C.1228, C.1999, C.3667, C.4242.
Le numerose proposte di legge presentate in Senato, invece, sono confluite alla fine del 2004 in un testo unificato che ricomprende i disegni di legge S.1916, S.2461, S.2469, S.2649 e S.2703.
Occorre però rilevare che le proposte di legge giacenti in Parlamento non garantiscono a questa figura la necessaria autonomia e indipendenza dal potere centrale nemmeno dal punto di vista finanziario.
Infine bisogna constatare la scarsa priorità assegnata

[1] Art. 12.
[2] Punto 31 «Noi, i governi partecipanti alla Sessione Speciale, ci impegniamo a dare attuazione a questo Piano d'azione, attraverso misure quali: istituire o potenziare organismi nazionali come, tra gli altri, i difensori civici indipendenti per l'infanzia o altre istituzioni per la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia».
[3] Risoluzione del Parlamento Europeo A3 01721/92 relativa ad una Carta europea dei diritti del fanciullo, 8 luglio 1992, Risoluzione del Parlamento Europeo A4 0393/96 su misure per la protezione dei minori nell'Unione europea, 12 gennaio 1996, Raccomandazione 1286 del Consiglio d'Europa su una strategia europea per i minori, 24 gennaio 1996, Raccomandazione 1460 del Consig

III. La riforma scolastica alla luce del principio della CRC di non discriminazione e di partecipazione

Il Comitato Onu raccomanda che l'Italia (CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, punto 44):

b) adotti tutti i provvedimenti necessari al fine di eliminare le disparità nei risultati scolastici tra ragazze e ragazzi e tra minori provenienti da diversi gruppi sociali, economici o culturali, e di garantire a tutti i minori un'eguale qualità di istruzione;

d) garantisca che la legislazione su tutto il territorio dello Stato parte, in conformità all'articolo 12 della Convenzione, rispetti il diritto dei minori ad esprimere liberamente la propria opinione, e prenda nella dovuta considerazione tali opinioni in tutte le questioni riguardanti l'educazione dei minori, ivi compresa la disciplina scolastica.

Il 12 marzo 2003 è stata approvata in Senato la Legge delega al Governo 53/2003 per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. È un provvedimento che detta i principi fondamentali delegando il Governo ad emanare, entro 24 mesi dalla sua approvazione, i decreti legislativi per definire i contenuti della normativa e attuare in concreto la riforma.

Con il Decreto 266 del 9/11/2004 la scadenza per portare a compimento la riforma è stata differita di sei mesi e slitta quindi a ottobre 2005.

Analizzando la Legge 53/2003 alla luce di due principi fondamentali della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, quello di non discriminazione e quello di partecipazione, è possibile svolgere le seguenti considerazioni.

Per quanto attiene al **principio di non discriminazione**, la Legge delega, nel garantire il diritto all'istruzione e alla formazione professionale, non fa alcun riferimento a categorie di minori svantaggiati (quali ad esempio minori stranieri, minoranze etniche, in particolare minori Rom, minori stranieri non accompagnati, minori in situazioni di disagio socio-economico e minori adottati o in affidamento) e indica solo gli interventi, a norma della Legge 104/1992, per favorire l'integrazione dei minori disabili.

Inoltre tale Legge, nell'individuare i criteri a cui dovrà ispirarsi il sistema educativo d'istruzione e formazione, trascura la dimensione globale a cui dovrebbe richiamarsi ogni questione educativa, culturale, sociale, economica e l'esistenza di minori provenienti da Paesi extra-europei che non devono necessariamente sviluppare la coscienza storica e il senso di appartenenza alla civiltà europea.

Le Indicazioni Nazionali per i Piani di studio personalizzati, che sono temporaneamente allegate al D. Lgs. 19/02/2004 ed esplicitano i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado del Sistema Nazionale d'Istruzione sono tenute, non mettono in luce la presenza crescente dei minori stranieri, trascurando del tutto l'educazione interculturale.

La personalizzazione, concetto a cui è improntata tutta la riforma, privilegia l'utilizzo di strategie didattiche di insegnamento diversificate per garantire ad ogni studente lo sviluppo della propria capacità cognitiva e prevede la creazioni di classi o gruppi di classi differenti di allievi (per livelli di apprendimento, per indicazione delle famiglie, per compiti), ai quali si richiede il raggiungimento di obiettivi diversi a seconda del gruppo di lavoro nel quale sono inseriti.

Tutto questo contribuirà ad aumentare la disparità tra gli studenti a discapito di quelli più svantaggiati.

Nel nuovo sistema scolastico i genitori avranno ampia possibilità di scelta nel costruire i percorsi formativi dei propri figli, collaborando alla compilazione e all'aggiornamento del portfolio[5], alla scelta degli insegnamenti e delle attività opzionali e facoltative. Questo tipo d'impostazione rischia di aumentare le discriminazioni tra gli allievi che provengono da famiglie più ricche o con un buon grado di cultura e gli allievi le cui famiglie sono culturalmente e socialmente più modeste, tra allievi provenienti da famiglie italiane e allievi provenienti da famiglie straniere, accentuando le disparità e le disuguaglianze socio-culturali.

Per quanto attiene invece al **principio di partecipazione**, come è stato rilevato da associazioni disciplinari, di genitori e di insegnanti, oltre che dai sindacati, la Riforma della scuola è stata attuata e portata avanti senza consultare gli studenti, che non sono mai considerati attori del proprio percorso di apprendimento e portatori di competenze e conoscenze, in grado quindi di compiere scelte autonome.

Il Disegno di Legge del 1999 sugli organi collegiali della

[5] Il Portfolio è il documento che individua il percorso formativo e certifica le competenze e le abilità acquisite da ciascuno studente ed è compilato e aggiornato dal docente tutor.

Scuola, che è tornato in discussione alla Commissione Cultura della Camera, rappresenta un'ulteriore violazione del principio di partecipazione in quanto prevede che il Consiglio d'Istituto venga sostituito da un Consiglio d'Amministrazione presieduto dal Preside e non più da un rappresentante dei genitori, in cui sono fortemente ridotte la componente studentesca e le rappresentanze dei docenti e del personale non docente; prevede la scomparsa dei rappresentanti degli studenti nel Consiglio di Classe; la creazione della figura del Preside dirigente che assume sempre maggiori poteri sia nei confronti degli insegnanti sia degli studenti, diventando l'arbitro della vita scolastica, in grado anche di decidere se e quando concedere le assemblee d'istituto.
Le Indicazioni Nazionali non prevedono un percorso strutturato e permanente di autovalutazione, che dovrebbe essere inserito in ogni disciplina e in ogni unità didattica da parte degli studenti, e inoltre il Portfolio, che contiene la storia scolastica di ogni studente, si basa su annotazioni dei docenti, dei genitori e solo «se del caso o se necessario» degli studenti.
Le Indicazioni Nazionali, soprattutto in riferimento alla scuola dell'infanzia, non considerano la scuola come luogo spontaneo di apprendimento ma individuano gli obiettivi, al cui conseguimento si orientano i processi didattici senza riconoscere il ruolo del minore come soggetto attivo che si esprime liberamente e interagisce con gli altri coetanei e con gli insegnanti nella scuola.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **lo sviluppo di percorsi di formazione e aggiornamento per gli insegnanti, affinché siano in grado di far fronte alle nuove esigenze degli studenti, integrando le proprie discipline con le «cd nuove educazioni», previste dalle Indicazioni Nazionali sotto la voce Educazione alla Convivenza Civile, che dovrebbero comprendere anche lo studio dei diritti dell'infanzia e la CRC, e dovrebbero essere selezionate anche con il coinvolgimento attivo degli alunni;**
- **lo sviluppo di attività volte a promuovere l'inter-cultura e favorire l'integrazione degli studenti provenienti da paesi extraeuropei;**
- **lo sviluppo di processi di partecipazione attiva e di consultazione degli studenti, che non siano solo formali, occasionali o prerogativa di gruppi ristretti.**

IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE PER I MINORI APPARTENENTI AI GRUPPI PIÙ VULNERABILI

Per quanto concerne **l'attuazione del diritto all'istruzione** per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili, si rendono **necessarie alcune considerazioni rispetto a:**

I minori disabili: a venticinque anni dall'emanazione della Legge 577/1977 che ha dato avvio al processo d'integrazione dei bambini e ragazzi disabili nelle scuole statali, si può affermare che i risultati conseguiti mostrano livelli elevatissimi di inserimento.
In Italia gli alunni con disabilità sono quasi tutti integrati nelle scuole con i coetanei non disabili. Nell'anno scolastico 2003-2004, nelle scuole statali erano presenti oltre 160.000 minori disabili, in quelle non statali circa 5.000.

Il Comitato ONU accoglie favorevolmente il diffuso inserimento di bambini disabili all'interno delle scuole pubbliche. *(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 3 g)*

Tuttavia ancora oggi si rilevano fattori negativi che ostacolano il pieno inserimento dei minori disabili nelle scuole, in particolare difficoltà legate ai seguenti fattori:

- carente formazione degli insegnanti curricolari in materia di integrazione scolastica, soprattutto nella scuola secondaria di secondo grado;
- mancata continuità didattica con lo stesso insegnante specializzato durante lo stesso anno o negli anni successivi, a causa dello scarso numero di insegnanti di ruolo;
- scarsa specializzazione degli insegnanti di sostegno, il cui numero pari a 80 .000 docenti è composto per circa un quarto da docenti non specializzati;
- scarsa preparazione degli assistenti educativi, anche dovuta al fatto che manca una legge nazionale che ne disciplini il profilo professionale e le funzioni, attribuendo a ciascun ente locale ampia autonomia;
- riduzione a livello qualitativo e quantitativo dei trasporti e degli altri servizi forniti dagli enti locali, a causa dei crescenti tagli alla spesa pubblica;
- presenza di barriere architettoniche, con particolari carenze registrate nel Sud, nonostante la Legge 118/71 (art. 27) ne preveda l'abbattimento.

Si segnala in positivo il fatto che il MIUR ha avviato uno studio per individuare degli indicatori (strutturali, di processo e di risultato) che permettano di misurare i diversi livelli di qualità dell'integrazione scolastica.

I minori stranieri: nell'anno scolastico 2003-2004 gli alunni stranieri presenti nelle scuole erano 282.683 con una percentuale del 3,5% sul totale della popolazione scolastica, mentre nell'a.s. 1992/1993 erano poco più di 30.000. La maggioranza proviene da Albania, Marocco, ex Jugoslavia con una notevole progressione della Romania e dell'Ecuador. Il 90,5% di alunni stranieri erano iscritti nelle scuole statali, mentre il restante 9,5% in scuole non statali.
La più elevata presenza di alunni stranieri ha riguardato la scuola primaria (40%), mentre l'area geografica del Paese con la percentuale più alta di alunni stranieri rispetto alla popolazione scolastica di riferimento, si è confermata essere il Nord-Est con un'incidenza del 6,1%, e un picco massimo dell'8,5% nel primo anno scolastico[6].
La rapida crescita della presenza di alunni stranieri, dovuta alla recente natura del flusso migratorio, ha posto in evidenza la necessità di favorire una migliore integrazione scolastica, e garantire il diritto all'istruzione/educazione a tutti i minori presenti nel territorio italiano. I minori stranieri provengono da esperienze molto differenti tra loro, alcuni ad esempio sono figli «di seconda generazione» nati in Italia, mentre altri sono arrivati in Italia recentemente, da soli o con la loro famiglia, ed altri ancora sono giunti in Italia ai fini del ricongiungimento familiare. Per questi ultimi la scarsa conoscenza della lingua italiana costituisce un aspetto cruciale da considerare per pianificare interventi educativi di accoglienza ed inserimento.
Andrebbe potenziato il numero di mediatori linguistici, così come i percorsi di educazione interculturale che si avvalgono di mediatori culturali qualificati.

Nel comune di Pescara è in costante aumento la presenza di famiglie immigrate e i minori stranieri, attualmente residenti, sono 430 secondo i dati forniti dal C.E.D. del Comune di Pescara, di cui 334 risultano iscritti nei vari ordini di scuola presenti sul territorio cittadino. Tale numero non tiene però conto di quelli in età prescolare, di quelli che evadono l'obbligo scolastico e di quelli in età superiore alla fascia dell'obbligo.
Secondo i dati rilevati dall'Osservatorio sulla povertà della Caritas, sono presenti 80/100 minori appartenenti a nuclei di immigrati irregolari. Di essi, circa 60 sono in età scolare ma non frequentano alcun percorso educativo.
Non si è provveduto, negli ultimi anni, così come richiesto dalla C.M. 205/1990, alla costituzione delle Commissioni di Accoglienza e non esiste, a livello locale, un Ufficio di riferimento per le questioni relative agli alunni stranieri.

[6] MIUR, Direzione Generale per i Sistemi Informativi – Direzione Generale per lo Studente, *Alunni con Cittadinanza Non Italiana. Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2003-2004,* settembre 2004.

Minori Rom: solo il 30-40% dei minori in età scolare è iscritto, sul territorio nazionale, alla scuola primaria dell'obbligo, mentre tale percentuale decresce sensibilmente nella scuola secondaria di primo grado, fino a quasi sparire del tutto nelle superiori[7].

Si tratta di dati che possono variare, per la scuola dell'obbligo, in singoli contesti dove può risultare iscritta e frequentante una parte ben più consistente di minori Rom e Sinti, soprattutto nei centri urbani di medie dimensioni, come ad esempio Mantova, caratterizzata da un'alta frequenza, o di grandi centri come Milano (400 minori iscritti), dove l'iscrizione alla scuola primaria è alta però solo per quanto riguarda le comunità insediate stabilmente sul territorio cittadino, ma è molto più modesta per quelle in cui sussiste un rapporto precario.
A Pescara i minori rom stranieri iscritti sono solo 15 sui circa 40 in età scolare, e solo per 3 è stato possibile attivare l'intervento di mediazione culturale a scuola. Gli operatori denunciano il fatto che molti minori rom dichiarano di non essere rom ma di appartenere ad altra etnia (albanese o macedone), per non essere discriminati.
Si segnala come esempio positivo il progetto Amen Bask Da (Andiamo avanti insieme) realizzato nel comune di Pisa, che prevede un intervento sia all'interno delle istituzioni scolastiche interessate dalla presenza di bambini e ragazzi rom, sia direttamente negli insediamenti rom del territorio, attraverso interventi settimanali tesi al recupero, al sostegno scolastico e alla promozione del diritto al gioco. Altra esempio positivo è fornito dalla presenza stabile di mediatori culturali rom nelle scuole della provincia di Milano.

L'arrivo consistente di comunità di Rom rumeni pone con sempre maggiore rilevanza il tema della difficoltà di inserimento o addirittura del rifiuto, da parte di singoli istituti scolastici, per il numero eccessivo di richieste d'iscrizione, per la mancanza di facilitatori e mediatori culturali e per la riluttanza dei minori che in gran parte non frequentano la scuola, finendo per praticare il mangèl (questua) lungo le strade o nelle metropolitane, con il conseguente sviluppo della micro-criminalità e dello sfruttamento.
Molto spesso inoltre, all'interno delle scuole dell'obbligo, i docenti non tengono in considerazione il fatto che i minori Rom, all'ingresso della scuola primaria, hanno una scarsa conoscenza della lingua italiana, e conseguentemente non si predispongono strategie op-

[7] Dati forniti da Opera Nomadi.

portune per l'apprendimento dell'italiano. Un'ulteriore difficoltà è data dal fatto che in molti casi i genitori, essendo analfabeti o con un basso livello d'istruzione, non aiutano e non incentivano il figlio a migliorare il suo apprendimento.

Minori adottati e affidati: la scuola si è dimostrata più volte impreparata nell'affrontare realtà nuove, a cominciare da quella dei figli di genitori separati, dei bambini adottati e dei minori affidati a scopo educativo. La scuola è però un ambito di fondamentale importanza nella crescita di un bambino, nella sua formazione psicologica e cognitiva, ed assume una particolare importanza nel caso di un minore adottato, che può presentare una maggiore fragilità relativamente alla fiducia nel proprio valore e, a volte, minori competenze relazionali e di apprendimento.
Tutto ciò si complica ulteriormente quando il minore proviene da un altro Paese e/o si trova già in età scolare in quanto si aggiungono le difficoltà relative all'apprendimento della lingua italiana e, più in generale, delle abitudini e delle regole di interazione vigenti nel nuovo ambito. I principali problemi di integrazione del minore adottato a scuola sono legati alla mancanza di un'attenzione specifica ai peculiari legami che caratterizzano la famiglia adottiva (non biologici, ma affettivi).
Per la scuola, molto spesso, l'unica forma di essere famiglia, genitori e figli, è attraverso il legame biologico. In questa direzione vanno le proposte di ricostruzione della storia personale avanzate alla materna ed alle elementari che danno per scontato che tutti i figli siano cresciuti dalla stessa madre che li ha partoriti, cosicché la diversità di cui è portatore il minore adottivo non viene né riconosciuta né accolta.
Inoltre la diversa appartenenza etnica, quando c'è, è o ignorata o parificata a quella dello straniero immigrato (con la famiglia), dimenticando la peculiarità del minore adottato che è italiano con un'appartenenza ad un altro Paese.
I bambini affidati hanno sovente alle spalle un vissuto di sofferenza più o meno lungo; sul piano scolastico possono presentare difficoltà di apprendimento o di comportamento, all'interno della classe, nei rapporti con i compagni e con gli insegnanti, si trovano facilmente in una condizione di estraneità, in quanto la loro realtà di affidati è diversa da quella di tutti gli altri, una realtà che molti addirittura non conoscono e che è difficile da spiegare.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **la previsione di garanzie per un effettiva integrazione e scolarizzazione dei minori stranieri e delle minoranze etniche, in particolare rom, predisponendo:**
  - **adeguate risorse umane ed economiche;**
  - **programmi e misure di sostegno, anche extrascolastici, idonei;**
  - **l'adozione di piani d'azione che tengano conto delle specifiche esigenze e peculiarità del territorio;**
- **il potenziamento e la specializzazione degli insegnanti di sostegno per i minori disabili e l'adozione e relativa implementazione in tempi brevi dello studio sugli indicatori di qualità del MIUR in tutte le scuole pubbliche;**
- **la previsione di percorsi formativi per gli insegnanti in modo da fornire loro gli strumenti per trattare il tema dell'adozione e dell'affidamento a scuola, in collaborazione con le famiglie e con le realtà che sul territorio si occupano di adozione e affidamento.**

IV. La Legge 285/1997 e la Legge 328/2000: quale futuro per gli interventi di promozione dell'infanzia e dell'adolescenza

Il **Comitato ONU** accoglie favorevolmente l'adozione della legge 285/1997 contenente provvedimenti sulla promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, con cui si è istituito un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 3 (d).

La Legge 285/1997 ha sostenuto un forte sviluppo dei servizi e delle opportunità territoriali per l'infanzia e l'adolescenza, a partire dagli anni 1998/1999. Tale sostegno è avvenuto attraverso la predisposizione di un Fondo Nazionale a cadenza triennale, suddiviso inizialmente tra Regioni (70%) e 15 Città Metropolitane (dette «riservatarie»). Il Fondo finanziava interventi legati alla prima infanzia, al sostegno alla genitorialità, al tempo libero, all'attuazione dei diritti dell'infanzia, chiamando gli EE.LL. e il Terzo settore a programmare insieme Piani Territoriali di Intervento, e diffondendo una cultura e una pratica di progettazione concertata e condivisa.
I risultati raggiunti grazie alla Legge 285/1997, sia in ter-

mini di quantità che di qualità dei servizi e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, sono legati sia ai fondi messi a disposizione sia allo sviluppo e diffusione di una nuova cultura per l'infanzia, che ha agito come effetto moltiplicatore nella direzione di una implementazione di servizi volti alla promozione del benessere piuttosto che alla risposta alle sole emergenze sociali (facendo quindi rientrare come «promozione della qualità della vita dei bambini» anche le iniziative di contrasto al disagio).

La Legge 285/1997 è stata parte integrante del Piano Nazionale Infanzia, predisposto biennalmente dal Governo fino al 2004, finalizzato ad orientare le scelte complessive delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza a livello nazionale e locale.

La Legge 285/1997, con l'entrata in vigore della Legge 328/2000, legge quadro sui servizi sociali, è diventata una parte strutturale degli interventi sociali integrati alla persona. Il Fondo Nazionale Infanzia, istituito dalla Legge 285/1997, è confluito nel Fondo Sociale Nazionale (FSN) contemplato dalla Legge 328/2000, che non prevede (se non per le 15 città riservatarie, a causa della loro «nomina» per legge secondo i termini della 285/1997) che vi siano parti dedicate all'infanzia (o per altri gruppi). Il risultato è il cosiddetto «Fondo Indistinto» che rischia di essere impiegato in misura marginale per l'infanzia avendo quest'ultima storicamente una potenzialità di negoziazione inferiore in ambito di allocazione delle risorse. Inoltre, essendo il FSN finanziato annualmente, si perde la programmazione triennale prevista invece dalla Legge 285/1997 (anche per le città riservatarie), impedendo una programmazione degli interventi sul medio/lungo periodo. Infine, ma non meno importante, i provvedimenti attuativi della riforma del Titolo V della Costituzione introducono anche la quasi impossibilità di «seguire» una tracciabilità degli interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, sia relativamente alla pianificazione annuale che a quella pluriennale. Il rischio è che sia i vari interventi sperimentati in questi anni, che la «cultura» della promozione e del benessere dell'infanzia, si perdano, anche considerando la diminuzione di risorse complessive del FSN.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **l'inserimento e il monitoraggio dell'adozione all'interno degli strumenti previsti dalla Legge 328/2000 (Piani di Zona - PDZ) delle progettazioni sviluppate con la Legge 285/1997; a tal proposito è anche auspicabile rivedere – in ambito conferenza Stato-Regioni- EE.LL. – il modello strutturale dei Piano di Zona, affinché possano garantire una dimensione promozionale delle politiche per l'infanzia e non solo gli aspetti di care giving legati a situazioni di disagio e/o emergenza sociale[8];**
- **l'inserimento di iniziative-tipo istituite dalla Legge 285/1997 all'interno degli standard che formeranno i Liveas (Livelli Essenziali di Assistenza Sociale), i quali determineranno il minimo essenziale dei servizi erogabili su tutto il territorio nazionale secondo il dettato della Legge 328/2000. A tal proposito si evidenzia in positivo la proposta del Comune di Roma di istituire livelli essenziali delle prestazioni riferite ai diritti sociali e civili dei minori[9], che rappresenta una strada per assicurare l'attenzione agli aspetti promozionali delle politiche per l'infanzia, come nello spirito della Legge 285/1997;**
- **il potenziamento del ruolo e della partecipazione dei Comuni, delle Province e delle ONG alla Conferenza Stato-Regioni, nelle sessioni e nelle occasioni legate alle questioni inerenti le politiche per l'infanzia e l'adolescenza;**
- **il monitoraggio della quota del Fondo Sociale Nazionale destinata annualmente, a livello nazionale e regionale, alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza; inoltre, vista la particolarità «evolutiva» delle politiche per l'infanzia, si ritiene utile ri-approntare strumenti e fondi pluriennali, e non solo a cadenza annuale.**

V. Piano Nazionale Infanzia e riforma del titolo V della Costituzione

Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia (CRC/C/15/ Add. 198, 31 gennaio 2003, punto 13):

b) garantisca l'armonizzazione tra il Piano nazionale d'azione e il piano di attuazione del documento dell'UNGASS;

c) controlli e valuti in modo efficace i progressi ottenuti, e valuti l'impatto delle politiche adottate riguardo i minori.

[8] A tal proposito si fa riferimento, rispetto alla metodologia da utilizzare, a quanto realizzato per avviare la legge 285/97 a livello nazionale con la produzione di manuali, modelli di monitoraggio, seminari, relazioni, funzioni di accompagnamento, etc.

[9] Cfr Comune di Roma, Assessorato Politiche Sociali e promozione della salute - Dipartimento V - Cabina di regia Legge 285/97 -Diritti e opportunità per le nuove generazioni, pubblicazione anno 2005.

Il Piano Nazionale Infanzia, previsto con la Legge 451/1997, è lo strumento biennale con il quale il Governo definisce il quadro delle politiche nazionali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.
In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, le indicazioni del Piano non avranno più valenza di legge, ma solo di orientamento. La concomitanza fra la riforma del Titolo V e l'adozione della Legge 328/2000 introduce, da un lato il Fondo Sociale Nazionale «indistinto» (ovvero privo di sottocapitoli legati all'infanzia), e dall'altra riporta l'adozione delle politiche concrete alla dinamica concertativa fra Stato e Regioni (essendo la materia una delle «concorrenti» fra i due livelli istituzionali).
Avendo come riferimento il Piano Nazionale Infanzia 2002-2004 si nota un calo di attenzione rispetto al riconoscimento della «soggettività» dei diritti dei minori e quindi si rileva la necessità di distinguere, pur collegandole, le politiche per la famiglia, per l'educazione e la scuola, per l'ambiente, etc. da quelle per l'infanzia e l'adolescenza. Infine l'ultimo Piano Nazionale Infanzia si riferisce al periodo 2002-2004, quindi è formalmente «scaduto» al momento della redazione del presente Rapporto e non si ha notizia né di un percorso allargato (all'Osservatorio e alle altre strutture previste) né di un monitoraggio né di una elaborazione del Piano per gli anni prossimi, come invece richiesto dalla Legge 451/1997.
Si avverte pertanto l'esigenza di un'evoluzione del Piano Nazionale Infanzia per renderlo, attraverso una collaborazione tra Parlamento e Conferenza Stato-Regioni-EE.LL., uno strumento di reale orientamento delle politiche nazionali per l'infanzia e l'adolescenza, tenendo conto del mutato scenario nazionale e promuovendo la partecipazione al processo dei soggetti non governativi e dei vari livelli dello stato.

Il Gruppo di lavoro raccomanda di:

- **rivisitare in senso evolutivo la Legge 451/1997 alla luce dei mutamenti intervenuti con la modifica del Titolo V e la Legge 328/2000 in modo da:**
  - **delineare un nuovo Piano Nazionale Infanzia per il biennio 2005-2007 che tenga conto del processo di decentramento in corso, chiarendo gli ambiti di competenza dello Stato Centrale rispetto a quelli delle regioni. È auspicabile che nel percorso di elaborazione sia rappresentato anche il Tavolo Allargato Stato/Regioni/Enti Locali/Terzo settore;**
  - **promuovere l'adozione di Piani Regionali per l'Infanzia coerenti e complementari al Piano Nazionale Infanzia;**
- **promuovere il ruolo di raccolta dati ed elaborazione degli stessi da parte del Centro Nazionale di Documentazione e analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, anche in collegamento e coordinamento con eventuali osservatori regionali ed altri istituti operativi a livello nazionale (es. ISTAT), predisponendo un sistema di «coerenza» nella raccolta e restituzione di dati e ricerche;**
- **prevedere all'interno del Piano Nazionale Infanzia azioni specifiche e dirette all'implementazione degli impegni assunti nel Documento Finale della Sessione Speciale ONU sull'Infanzia «Un mondo a misura di bambino» e la pianificazione di azioni ed eventuali modifiche della legislazione che si rendano necessarie per dare attuazione alle Osservazioni Finali del Comitato ONU, entro la prossima verifica cui sarà sottoposta l'Italia nel 2008.**

VI. La Legge 184/1983 e successive modifiche: la non esigibilità delle misure alternative all'istituto

Il Comitato ONU rileva con preoccupazione che la Legge 184/1983 (successivamente modificata con la Legge 149/2001) che disciplina adozione e affidamento, non è stata adeguatamente attuata su tutto il territorio dello Stato parte, e che vi sono sempre più minori ospitati negli istituti di quanti non ve ne siano dati in affidamento.
Il Comitato raccomanda che L'Italia:

a) prenda tutti i provvedimenti necessari per garantire l'applicazione della Legge 184/1983;
b) come misura preventiva, migliori l'assistenza sociale ed il sostegno alle famiglie per aiutarle ad assumersi la responsabilità di allevare i figli, considerata anche l'educazione dei genitori, l'assistenza ed i programmi riguardanti la comunità allargata.

(CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, punti 33, 34 (a) (b)

La Legge 184/1983 e s.m., ha definito precise priorità di intervento per garantire il diritto del minore ad essere educato nell'ambito di una famiglia, la sua d'origine, anzitutto, e quando questo non è possibile, secondo le situazioni, in una affidataria o adottiva.

La realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta Legge (quali, ad esempio, aiuti alle famiglie d'origine, affidamento, ecc.) è condizionata però dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, e quindi le suddette istituzioni non hanno l'obbligo di fornire gli aiuti previsti, che rimangono subordinati alle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci.

Infatti l'art. 1 prevede che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengano, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e *nei limiti delle risorse finanziarie disponibili*, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono (...)».

Per quanto riguarda l'affidamento, l'art. 5 prevede che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell''ambito delle proprie competenze e della nuova legge e *nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci* intervengano con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria».

Anche il sostegno previsto nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e ai disabili, non è riconosciuto quale diritto esigibile: infatti il comma 8 dell'art. 6, recita: «Lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».

L'inciso «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» fa sì che questi principi, certamente condivisi da tutti sul piano teorico, possano non avere alcuna rilevanza sul piano operativo, in quanto la legge non prevede strumenti per rendere esigibile il diritto da parte delle stesse famiglie o delle associazioni di difesa dei diritti degli assistiti operanti nel settore.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda che:

W **il Parlamento e le Regioni adottino i necessari provvedimenti legislativi per rendere esigibile il diritto del minore a crescere in una famiglia, attraverso adeguati sostegni economico-sociali ai nuclei familiari d'origine e il supporto agli affidamenti ed alle adozioni.**

VII. La Legge 184/1983 e successive modifiche: la realtà dei minori ricoverati nelle strutture residenziali e il superamento del ricovero in istituto entro il 31/12/2006

Il Comitato ONU manifesta la propria preoccupazione riguardo l'elevato numero di bambini ospitati presso gli istituti come misura di tutela sociale, alle volte insieme a delinquenti minorenni. Il Comitato vede inoltre con preoccupazione il fatto che, secondo uno studio risalente al 1998 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, il periodo di permanenza presso gli istituti può essere molto prolungato; il contatto con le famiglie non è sempre garantito e il 19,5% di questi istituti non aveva le adeguate autorizzazioni.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 33).

La Legge 184/1983 e successive modifiche, stabilisce che «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia», proprio perché l'istituto «è da escludersi tra le tipologie delle residenze per minori, poiché non idoneo a soddisfare l'interesse dei bambini e degli adolescenti»[10].

La classificazione delle strutture di accoglienza per minori evidenzia una certa eterogeneità di sistemi, denominazioni e definizione espressi a livello regionale e locale[11],

[10] Linee guida, «Qualità dei servizi residenziali socio-educativi per minori», Ministero per la solidarietà sociale d'intesa con la Conferenza unificata, Bozza, versione 9 dicembre 1999 a cura del Gruppo minori

[11] Tra le classificazioni quella adottata dalla Conferenza Stato-regioni nella seduta del 13 novembre 1997 (atti n. 357 del 13/11/1997) cerca di fare ordine tra le tipologie suddividendo i «presidi residenziali socio-assistenziali per minori» in 4 gruppi:

1. Comunità di pronta accoglienza: una struttura che risponde alle emergenze, al pronto intervento, alla prima accoglienza e che è in grado di rispondere con immediatezza ai bisogni urgenti e temporanei di ospitalità e tutela per evitare l'esposizione dei minori a particolari fattori di rischio, in attesa dell'individuazione di soluzioni più adeguate da parte delle competenti autorità. L'attività di pronta accoglienza può essere collocata presso altri presidi residenziali per minori, nei quali vi sia una riserva di posti disponibili per l'emergenza;
2. Comunità di tipo familiare: una struttura educativa residenziale che si caratterizza per la convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più adulti che si assumono funzioni di genitorialità, offrono un rapporto di tipo familiare e per i quali la struttura costituisce residenza abituale;

sintomo della complessità del tema e delle soluzioni che regionalmente e localmente si sono date nel tempo.
Alla luce di questa varietà di possibilità e denominazioni però si denuncia il fatto che in vista del superamento del ricovero in istituto previsto entro il 2006, sia in atto da parte dei vari istituti non tanto un'azione di radicale conversione di approccio e filosofia dei servizi ai minori, ma una mera riorganizzazione interna e un cambiamento di denominazione, favoriti anche dalla vaghezza dei provvedimenti normativi. Infatti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, cui era demandata l'individuazione dei criteri in base ai quali le regioni dovevano provvedere alla definizione degli standard minimi delle comunità di tipo familiare e degli istituti[12], ha deliberato, in data 28 febbraio 2002, che i criteri erano quelli previsti dal Decreto ministeriale 21 maggio 2001 n. 308, riguardante i requisiti delle strutture assistenziali diurne e residenziali, già emanato a norma dell'art. 1 della Legge 328/2000.
Purtroppo questo decreto si era limitato a prevedere, per quanto riguarda i minori, comunità di tipo familiare e gruppi appartamento, inseriti nelle normali case di abitazione, con un numero di utenti non superiore a sei (art. 3) e strutture a carattere comunitario con un massimo di dieci posti letto, più due per le eventuali emergenze (art. 7). Non ha però precisato che queste strutture non devono essere accorpate tra di loro. Una chiarificazione in tal senso sarebbe invece indispensabile per evitare, ad esempio, ciò che attualmente avviene nella Regione Lombardia, dove strutture come i Villaggi SOS sono classificate come «comunità», oppure possono sopravvivere istituti come Mamma Rita di Monza che è organizzato in tanti gruppi appartamento ed è autorizzato dalla Provincia di Milano ad ospitare fino a 130 minori.

Secondo gli ultimi **dati dell'Istat**, aggiornati purtroppo solo al 31/12/2000 nei presidi residenziali socio-assistenziali erano presenti ancora ben **23.824** minori, di cui 4396 stranieri e di questi 7.575 erano residenti negli istituti.

3. Comunità Educativa: una struttura educativa residenziale in cui l'azione educativa viene svolta da educatori professionali, pubblici o privati, dipendenti o in convenzione, laici o religiosi, che esercitano in quel contesto la loro specifica professione in forma di attività lavorativa. Si caratterizza per un numero più elevato di ospiti (comunque entro 12) per l'articolazione in piccoli gruppi o unità o unità di offerta autonome – in caso di capacità ricettiva superiore – per l'articolazione in turni di presenza del personale educativo;
4. Istituto: struttura socio-educativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che accoglie un gran numero di minori.

[12] Art. 2, comma 5 della legge 184/1983 e successive modifiche.

È triste dover constatare come, nell'era della tecnologia e dell'informatica, non si abbiano dati più aggiornati e che ancora non sia stata attivata una rilevazione sistematica in tutte le Regioni, attraverso l'istituzione di un'anagrafe regionale dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, anagrafe che dovrebbe essere costantemente aggiornata e che consentirebbe un monitoraggio continuo dei minori presenti negli istituti e nelle comunità e una programmazione mirata degli interventi alternativi su questi minori. Fino ad oggi questa anagrafe è stata attivata unicamente in tre Regioni (Lombardia, Piemonte, Veneto), nonostante *«l'istituzione in ogni regione dell'anagrafe di tutti i minori fuori dalla famiglia»* sia espressamente prevista nelle azioni di sistema del Piano Nazionale Infanzia 2002-2004.

In base all'ultima **ricerca effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze**, rilevazione ampiamente pubblicizzata dai mezzi di informazione, al 30/6/2003 sono stati censiti in **215 istituti** (dislocati in 13 regioni italiane perché in 7 non sono più presenti istituti[13]) **2633 minori.**
Il trend quindi risulta essere in diminuzione sia dal punto di vista del numero di istituti che del numero di ospiti. Questa rilevazione però, riguarda solo i minori ricoverati negli istituti, e non tutti i minori inseriti nei presidi residenziali per i quali non sono disponibili dati certi e soprattutto non ci sono ricerche ufficiali.

La questione cruciale è legata anzitutto alla reale possibilità di accoglienza per questi minori ancora istituzionalizzati, secondo le situazioni, in comunità di tipo familiare o in famiglie affidatarie o adottive adeguatamente formate. È infatti indispensabile la formazione e il supporto alle famiglie che si candidano all'affidamento e che diventano di fatto operatori sociali volontari, che dovrebbero poter operare in rete e in stretta connessione con i servizi sociali, in quanto l'improvvisazione non consente di gestire né il rapporto con il minore ospite né quello tra il minore e la famiglia di origine e tanto meno quello tra le due famiglie, affidataria e naturale.

Sarebbe poi necessario un impegno maggiore da parte delle istituzioni nell'attivare e sostenere gli interventi alternativi, ma tale impegno si connette alla questione della **spesa sociale** che a livello nazionale, regionale e locale si va invece riducendo. Gli istituti per la tipologia di

[13] Si tratta del Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Molise, e dunque sono tutte collocate nel centro-nord, ad eccezione del Molise.

assistenza e di lavoro con i minori presuppongono costi inferiori rispetto alle piccole comunità, siano esse di pronta accoglienza, familiari o educative, proprio per la tipologia di intervento educativo.
Quindi se da una parte la deistituzionalizzazione è un processo fondamentale per la protezione e promozione dell'infanzia, risultano però insufficienti gli strumenti e le risorse per garantire un futuro concretamente migliore.

Nel Piano Nazionale contro la Povertà e l'Esclusione Sociale 2003-2005 del Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali, aggiornato al settembre 2004, si rilancia il Piano straordinario per la chiusura degli istituti, elaborato ed approvato dall'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nel marzo 2003 e ribadito anche nel Piano Infanzia 2002-2004. Quest'ultimo contiene linee di indirizzo destinate alle regioni e agli enti locali per l'implementazione di azioni e interventi[14] che evidenziano il tentativo di coinvolgere tutta la società per far recuperare ai minori la dimensione della «esperienza familiare», dando ampio spazio alla promozione dell'affido familiare e dell'adozione. Ma occorre sostenere la praticabilità e la fattibilità di queste modalità di accoglienza, in special modo per i minori con difficoltà maggiori, come quelli malati, disabili o più grandi di età.

L'impegno delle istituzioni dovrebbe tradursi in provvedimenti e atti deliberativi che rendano questi interventi obbligatori e non limitati alle risorse finanziarie disponibili, così come invece previsto dalle norme introdotte dalla Legge 149/2001, che ha modificato la Legge 184/1983.

Per raggiungere l'obiettivo del superamento del ricovero in istituto sono infine fondamentali le **competenze della magistratura minorile** in materia di vigilanza e controllo sugli istituti e sulle comunità e sulle condizioni dei minori in essi ricoverati[15].

Il Gruppo di lavoro raccomanda:

- **un'azione nei confronti delle Regioni affinché approvino disposizioni chiare sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare, impedendone raggruppamenti sia nello stesso stabile sia nella stessa zona al fine di evitare le conversioni di istituti in micro realtà di accoglienza contigue;**
- **un maggior impegno da parte delle istituzioni nell'attivare e sostenere gli interventi alternativi all'istituto quali l'aiuto alle famiglie d'origine e una maggiore promozione dell'affidamento familiare e delle adozioni con investimenti in termini di allocazione di risorse, educazione e supporto nel monitoraggio dei progetti educativi personalizzati;**
- **l'attivazione da parte delle Regioni di un'anagrafe aggiornata sulla situazione personale e familiare dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, realizzata con standard di riferimento comuni al fine di facilitare il monitoraggio e una programmazione mirata degli interventi alternativi per questi minori.**

[14] Le linee di indirizzo prevedono la promozione dell'affido familiare **rendendolo più flessibile (Legge 149/01 art. 5)**, la promozione dell'adozione anche con riferimento a bambini disabili e adolescenti e preadolescenti con fallimenti adottivi, la promozione dell'adozione mite che è una via di mezzo tra le precedenti due forme non spezzando il legame con la famiglia di origine, l'individuazione di requisiti ad hoc per comunità di accoglienza per bambini vittime di traumi, l'incentivazione delle comunità dove siano previste famiglie come responsabili educativi, la sperimentazione di altre forme educative di accoglienza (Legge 328/00 art. 11 comma 4), e rendono effettivo il divieto di collocare i minori sotto i 6 anni negli istituti.

[15] La Legge 184/1983 sm prevede l'obbligatorietà di segnalazione relativa ai minori in presunto stato di adottabilità da parte di tutte le strutture residenziali alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (art. 9, comma 1). Inoltre «*Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi»*(art. 9, 2 comma). *Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.(Art. 9, 3 comma).*

DIRITTO ALLA SEGRETEZZA DEL PARTO E DIRITTO ALL'IDENTITÀ DEL MINORE: LA NORMATIVA ITALIANA

Alla luce dell'articolo 7 della Convenzione, il **Comitato ONU** raccomanda che l'Italia:

b) riveda con urgenza e modifichi la legislazione, al fine di garantire che il bambino nato fuori dal matrimonio abbia legalmente fin dalla nascita una madre (in conformità con la decisione della Corte Europea sui Diritti Umani, Marcks c. Belgio, e la norma mater semper certa est) e di incoraggiare il riconoscimento di questi bambini da parte del padre (come modo per prevenire il «facile» abbandono del minore).

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 28)

LA NORMATIVA ITALIANA *vigente attribuisce alle donne tre importanti diritti: il diritto alla scelta se riconoscere come figlio il bambino procreato, il diritto alla segretezza del parto per chi non riconosce il proprio nato, il diritto all'informazione, compresa quella relativa alla possibilità di un periodo di riflessione successivo al parto per decidere in merito al riconoscimento.*

1) *Il diritto di riconoscere o meno il neonato come figlio vale sia per la donna che ha un bambino fuori dal matrimonio che per la donna sposata. Infatti, la Corte costituzionale con sentenza n. 171 del 5 maggio 1994 ha stabilito che «qualunque donna partoriente, ancorché da elementi informali risulti trattarsi di coniugata, può dichiarare di non volere essere nominata nell'atto di nascita».*

2) *Il diritto alla segretezza del parto, che deve essere garantito da tutti i servizi sanitari e sociali coinvolti, è assicurato con la previsione che, nei casi in cui il neonato non venga riconosciuto o non sia dichiarato dalla donna come figlio, nell'atto di nascita del bambino, che deve essere redatto entro dieci giorni dal parto, risulti scritto: «figlio di donna che non consente di essere nominata». L'ufficiale di stato civile, a seguito della dichiarazione della persona (medico, ostetrica, ecc...) che ha assistito al parto, attribuisce al suddetto neonato un nome ed un cognome, procede alla formazione dell'atto di nascita e alla segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni per la sua dichiarazione di adottabilità ai sensi della Legge 183/1984 e s.m. Così, a pochi giorni dalla nascita, il neonato può essere inserito in una famiglia adottiva individuata dallo stesso Tribunale per i minorenni fra quelle ritenute idonee. La legge 184/1983 e s.m. stabilisce inoltre, all'art. 11, che il Tribunale per i minorenni può disporre la sospensione dello stato di adottabilità per un periodo massimo di due mesi, su richiesta di chi afferma di essere uno dei genitori biologici «sempre che nel frattempo il bambino sia assistito dal soggetto di cui sopra o dai suoi parenti fino al quarto grado permanendo comunque un rapporto con il genitore naturale». Se il neonato non può essere riconosciuto perché il o i genitori hanno meno di 16 anni, l'adottabilità può essere rinviata anche d'ufficio dal Tribunale per i minorenni fino al compimento dell'età di cui sopra. Un'ulteriore sospensione di due mesi può essere concessa al compimento del sedicesimo anno di età.*

3) *L'informazione deve estendersi al diritto di ogni donna a ricevere una corretta e tempestiva conoscenza della disciplina legislativa e degli aiuti sociali, per poter decidere liberamente nei riguardi del riconoscimento.*

In Italia i piccoli non riconosciuti dichiarati adottabili sono circa 350-400 ogni anno (nel 2002 sono stati 378).

Alla luce della raccomandazione del Comitato ONU, sopra menzionata, alcune associazioni parte del Gruppo hanno richiamato l'attenzione sul fatto che grazie alla normativa vigente la donna può ottenere assistenza sociale, psicologica e sanitaria prima, durante e dopo il parto, qualunque sia la propria scelta, tutelando così il diritto alla salute del nascituro, ed il fatto che il non riconoscimento è previsto dalla legislazione per la prevenzione degli infanticidi e per consentire alle donne che hanno deciso di non ricorrere all'aborto di poter partorire senza essere obbligate ad allevare il loro nato.

IL GRUPPO DI LAVORO *ha pertanto deciso di approfondire la tematica attraverso una giornata di studio, aperta anche alle istituzioni, che dovrebbe tenersi in autunno 2005.*

capitolo 2

misure speciali per la tutela dei minori: i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili

Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia continui a dare priorità e ad orientare le risorse ed i servizi sociali per i minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 21(e)

Il Gruppo di Lavoro ha ritenuto importante focalizzare la propria attenzione sui minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili, come evidenziato dal Comitato ONU nelle proprie raccomandazioni al Governo italiano. In particolare verrà brevemente esaminata la condizione dei minori economicamente svantaggiati, dei minori stranieri, rom e disabili, con la necessaria premessa che i minori appartenenti a questi gruppi hanno gli stessi diritti di tutti i minori, ma potrebbero necessitare di qualcosa di differente per poter accedere a tali diritti. Occorre sempre tener presente che tutti gli articoli della CRC e i relativi diritti si applicano a tutti i minori, e dunque anche ai minori appartenenti ai gruppi più svantaggiati, per i quali però, in considerazione della loro particolare vulnerabilità, sono previsti anche degli specifici articoli della CRC.

I. La crescita dei minori economicamente svantaggiati in Italia

Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia continui ad aumentare, per quanto possibile, le risorse stanziate per i minori e le relative famiglie, e ad effettuare un'analisi di tutti i bilanci settoriali e totali nello Stato e nelle Regioni, al fine di analizzare la percentuale spesa in favore dei minori, identificare le priorità, e stanziare il massimo delle risorse disponibili. Il Comitato raccomanda inoltre che il governo garantisca che il processo di decentramento rafforzi l'eliminazione delle disparità tra minori, basata sulla ricchezza delle Regione cui appartengono.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punti 9 e 21 d)

«I bambini poveri sono privati delle risorse materiali, spirituali, ed emozionali necessarie per sopravvivere, svilupparsi e crescere, impossibilitati a soddisfare i lori diritti, a realizzare il loro pieno potenziale e partecipare nella società come membri paritari e a pieno titolo»[1].

Dai **dati** emersi da alcuni recenti rapporti[2] emerge che, contrariamente all'idea comune, in 17 dei 24 paesi OCSE per i quali erano a disposizione dati comparabili, negli ultimi 10 anni la proporzione di bambini poveri è aumentata. L'Italia con il 16,6% ha il più alto livello di privazione infantile d'Europa.

I dislivelli di benessere tra i paesi e le disuguaglianze tra le famiglie all'interno degli stati sono in crescita, anche in paesi dove i livelli di indigenza assoluta sono bassi. Una condizione di povertà relativa legata a forti sperequazioni sociali in termini di reddito e di accesso alle cure sanitarie riduce le opportunità offerte ai minori.

La definizione e la misura del fenomeno povertà è da sempre problematica e strettamente legata a un determinato momento e luogo, è una valutazione in divenire che necessita di un continuo monitoraggio e aggiornamento delle condizioni e situazioni. La povertà inoltre si definisce in base ad un determinato divario rispetto al reddito medio della società, si parla dunque di povertà assoluta e di povertà relativa.

Questa soglia mobile di **povertà relativa** indica essenzialmente una povertà di mezzi economici. La povertà infantile però ha molte dimensioni non sempre e solo legate al reddito[3], ma anche all'esperienza affettiva, alla sicurezza familiare, al tempo della cura dedicato loro dai genitori, alla rete di contatti sociali e amicali, alla qualità dell'ambiente e dell'educazione.

[1] Rapporto UNICEF 2005 «La condizione dell'infanzia nel mondo. Infanzia a rischio», disponibile su www.unicef.it/sowc05.htm.

[2] Rapporto UNICEF 2005 e Report Card Innocenti n. 6 «Povertà dei bambini nei paesi ricchi 2005» – UNICEF Centro di Ricerca Innocenti.

[3] Il tasso di povertà infantile indica la percentuale di minori che vive in famiglia il cui reddito è inferiore al 50% del valore medio del reddito, arrotondato all'intera popolazione.

Si tratta di fattori che possono determinare privazioni per il minore con ripercussioni profonde a breve e lungo termine.
La povertà di reddito può influenzare tutti questi fattori senza essere un perfetto sostituto per essi, inoltre non fornisce molte informazioni sulle reali e materiali condizioni di vita dei minori la cui povertà è indistinta e desunta dai livelli di povertà generali[4].
A livello strettamente economico sono da tener presenti anche altri aspetti quali: il possesso della casa, le entrate nei periodi precedenti, i risparmi, le aspettative economiche o anche la crescita economica del paese che innalza il livello di reddito medio, e dunque «riduce sulla carta la povertà dei minori». Tuttavia se i redditi dei poveri non aumentano più rapidamente di quelli della media della popolazione, la povertà relativa rimarrà immutata.
Le **statistiche** sulla povertà infantile impiegate e basate sul reddito si riferiscono ad una ipotetica famiglia equilibrata nella quale il reddito è ripartito in maniera equa e ragionevole tra tutti i membri, dando priorità ai bisogni primari. Per assurdo un minore vittima di privazioni a causa della dipendenza da alcool del genitore non sarà povero se il reddito supera un certo livello, mentre un bambino in una famiglia a basso reddito che è accudito, sostenuto ed amato sarà invece classificato tale.
Nonostante i contesti diversi, in generale i livelli di povertà sono determinati dalla combinazione di tre fattori: tendenze sociali, condizioni del mercato del lavoro e politiche sociali.

1) I tassi di povertà infantile sono influenzati dai **mutamenti sociali e familiari**: così elementi da valutare sono l'età media e il livello di istruzione dei genitori, parametri entrambi in crescita, il numero medio dei figli per famiglia che diminuendo fa aumentare le risorse disponibili per i minori, e soprattutto l'incidenza delle famiglie monoparentali che incrementa il rischio di povertà tra i minori.
2) La **recessione e la flessibilità economica e salariale** nel mercato del lavoro hanno reso necessari due redditi per famiglia per vivere, con conseguente riduzione drastica dei tempi dedicati alla cura dei figli e l'insorgere di richieste nei confronti dello Stato (es. asili nido, orari prolungati per scuole materne ed elementari).
3) I cambiamenti nelle **politiche** sociali e nelle priorità di spesa pubblica hanno influenza sul ruolo e sull'efficacia della rete di sicurezza a protezione dell'infanzia. Così ad esempio le politiche di sostegno alle pensioni e la spesa sanitaria hanno fatto ridurre la quota di spesa sociale globale per minori e famiglie.

La lotta alla povertà dovrebbe invece partire proprio dall'infanzia, per spezzare il ciclo generazionale che condanna con incidenza maggiore minori che hanno sperimentato privazioni affettive, morali e materiali a divenire adulti e genitori in difficoltà.
La riduzione della povertà infantile è anche una misura del progresso verso la coesione sociale e l'uguaglianza di opportunità. Ciò non significa necessariamente un aumento della spesa sociale, ma una ripartizione diversa delle risorse e un sostegno alle famiglie, che in Italia hanno ancora un ruolo attivo di difesa e di protezione economica.

Il Gruppo di lavoro raccomanda di:

- **promuovere scelte legislative e di spesa sociale a sostegno dei minori e delle loro famiglie, incluse le monoparentali, non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi, per favorire uno sviluppo sociale ed economico a misura di bambino;**
- **promuovere un monitoraggio ed un'analisi dettagliata sulle «nuove povertà», sia a livello locale che nazionale, che ponga al centro i minori, con indicatori dedicati che non tengano conto solo di variabili di reddito o economiche5, al fine di valutare il reale impatto delle politiche di prelievo fiscale sui bambini delle famiglie a basso reddito;**
- **assicurare il raggiungimento di obiettivi e di standard minimi a livello nazionale per la riduzione della povertà infantile, definendo le scadenze temporali e garantendo per lo meno la stabilità dei risultati raggiunti.**

II. I minori stranieri

I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

I minori stranieri non accompagnati sono quei minori stranieri che si trovano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro

[4] In Ungheria o Polonia i tassi di povertà relativa di reddito sono inferiori a Germania e Paesi Bassi semplicemente per effetto di una maggiore uguaglianza di reddito nei paesi ex comunisti. Cfr. Report Card Innocenti n. 6 «Povertà infantile nei paesi ricchi 2005» UNICEF Centro di Ricerca Innocenti , Firenze

[5] L'ecosistema della povertà dovrebbe tener presente l'interazione tra individui, famiglie, servizi pubblici, alloggi, trasporti, opportunità economiche, violenza, paura, squallore.

legalmente responsabili, in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano[6]. Secondo gli ultimi dati pubblicati dal Comitato Minori Stranieri[7] a metà del 2003, i minori stranieri non accompagnati registrati risultavano essere circa 7.000.

I minori stranieri non accompagnati giungono in Italia dopo giorni di viaggio, in condizioni fisiche e psicologiche precarie, il che rende più problematico il loro impatto con un ambiente e una cultura diversa da quella di provenienza, soprattutto tenuto conto della mancanza di riferimenti affettivi. Alcuni di questi minori sono vittime di sfruttamento sessuale o lavorativo (nell'ambito dell'accattonaggio o di attività illegali quali furti e spaccio). Una piccola parte di minori stranieri non accompagnati fa richiesta di asilo al momento dell'arrivo in Italia[8].

Una volta identificati, e dimostrata la minore età, i minori devono essere segnalati al Comitato Minori Stranieri, che deve disporre le indagini nel paese d'origine e, nel caso sia nel suo superiore interesse, il **rimpatrio assistito**. I **tempi** di attesa per le indagini sono lunghi a causa delle difficoltà oggettive in cui queste si svolgono. Non è chiaro se il Comitato, laddove proceda al rimpatrio, risponda a delle logiche dettate da politiche migratorie, piuttosto che dall'effettivo superiore interesse del minore, la cui opinione deve essere tenuta in debito conto durante la procedura.

La maggior parte dei minori stranieri non accompagnati è presente sul territorio italiano in condizione **irregolare**, sia perché i minori spesso non vengono intercettati in frontiera (molti entrano in Italia come falsi figli di *passeurs*), sia perché, quando entrano in contatto con le istituzioni, sono molti i ragazzi che rifiutano i percorsi di integrazione e si allontanano dalle strutture in cui vengono inseriti[9]. Una parte di questi minori sono vittime di traffico e tratta, e si constata come non vi siano interventi adeguati per contrastare lo sfruttamento e favorire il loro inserimento in percorsi di integrazione.

Rispetto al **permesso di soggiorno**, prevale la condizione di minore rispetto alla condizione di straniero: per questo motivo viene emesso un permesso di soggiorno «per minore età»[10]. Al compimento della maggiore età, diventa però problematico ottenere un permesso di soggiorno in quanto questo è fatto largamente dipendere da decisioni del Comitato Minori Stranieri che raramente si esprime al riguardo: di conseguenza i neo-maggiorenni vengono lasciati in condizione di irregolarità. In maniera diversa rispetto alla linea tenuta dal Comitato si è espressa la Corte Costituzionale, la quale ha affermato che il permesso può essere rilasciato alla maggiore età a coloro che sono stati sottoposti a tutela.

La poca chiarezza e il lungo periodo di attesa del Regolamento di Attuazione della Legge 189/2002[11] hanno reso la normativa suscettibile di interpretazioni: la prassi rispetto alle procedure che riguardano l'identificazione, l'accoglienza e l'integrazione del minore straniero non accompagnato sono differenti da regione a regione. La **diversità delle procedure** si evidenza, ad esempio, nei provvedimenti dei Tribunali per i minorenni rispetto all'affidamento e all'apertura di tutela.

Le possibilità di integrazione dei minore stranieri viene ostacolata, oltre che dalla normativa poco chiara e dalla prassi, anche dai **ritardi** nei rilasci di provvedimenti di tutela e/o affidamento, che costituiscono requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno.

Richiede infine particolare attenzione la questione legata al **sistema della giustizia minorile**: i minori stranieri che sono transitati nei **CPA** durante il 2004 sono stati 2.279, rappresentando il 59% di tutti i minori entrati e transitati nei CPA a livello nazionale[12]. Guardando alle più grandi città italiane, le percentuali di stranieri sul totale dei minori transitati nei centri aumentano fino ad arrivare all'81,6% di Torino, l'82,3% di Roma e il 76% di Milano. Per quanto riguarda i minori stranieri che entrano nel circuito penale, si rileva un'applicazione della detenzione

[6] D.P.C.M. 535/1999, art. 1.

[7] Il Comitato Minori Stranieri è istituito dal «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», art. 33; D.P.C.M. 535/1999.
Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 535 del 9 dicembre 1999 ha definito i compiti del Comitato Minori Stranieri.

[8] Non è chiaro il motivo delle poco numerose richieste d'asilo presentate da minori: preoccupazione viene espressa dagli operatori rispetto alla mancanza di adeguata informazione in proposito da parte delle autorità preposte e alla mancanza in Italia di una legge organica sull'asilo.

[9] Si calcola che nella capitale siano circa 2mila i minori stranieri; solo nel 2004 sono stati più di mille i ragazzi registrati nelle pronte accoglienze: il numero è ben maggiore se si considera che l'82% si è allontanato dai centri di accoglienza.

[10] Se il minore è vittima di traffico o di tratta, il permesso che viene rilasciato è di protezione sociale, mentre per i minori che richiedono asilo viene rilasciato un permesso per richiesta d'asilo valido fino al momento dell'audizione della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

[11] Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 2004, n. 334, *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999 n.394 in materia di immigrazione*, entrato in vigore il 25 febbraio e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 33 del 10 febbraio 2005.

[12] Servizio statistico del Dipartimento di Giustizia Minorile: *flussi di utenza dei Centri di Prima Accoglienza*, 2004; http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dgm/2004/cpa_nazionale_2004.xls.

molto più frequente rispetto ai minori italiani e un elevato fallimento dei percorsi di reinserimento sociale: nel solo territorio di Roma, nel 2004, nell'**Istituto Penale Minorile** sono entrati 60 minori italiani e 269 stranieri, ovvero l'81% sul totale degli ingressi[13].

Il Gruppo di Lavoro raccomanda di:

- **mettere in atto politiche che favoriscano l'emersione dei minori dalla loro condizione irregolare, la loro partecipazione a progetti di integrazione, il contrasto allo sfruttamento e la prevenzione della devianza minorile;**
- **modificare le norme e le prassi in modo che i minori possano ottenere un permesso di soggiorno durante la minore età e mantenerlo fino al compimento dei 18 anni, per poi rinnovarlo affinché possano lavorare;**
- **rendere più rapide le decisioni sul rimpatrio e adottare criteri affinché sia deciso nel superiore interesse del minore;**
- **migliorare le condizioni di accoglienza;**
- **adottare misure per favorire il reinserimento sociale dei minori sottoposti a procedimento penale.**

ACCOGLIENZA TEMPORANEA DI MINORI STRANIERI, COSIDDETTI SOGGIORNI SOLIDARISTICI

Il fenomeno dell'accoglienza temporanea di minori stranieri, cd soggiorni solidaristici, si è sviluppato in Italia agli inizi degli anni '90 a favore dei minori dell'area colpita dal disastro di Chernobyl. Lo scopo di tali soggiorni era quello di offrire ai bambini di quelle zone un soggiorno in un ambiente sano, al riparo dalle radiazioni e di poter usufruire del clima mediterraneo.
Successivamente il fenomeno si è allargato anche ai bambini proveniente da altri paesi dell'Est europeo, e la motivazione sanitaria originaria si è modificata con interventi aventi caratteristiche molto diverse da quelle iniziali. Si è passati così a motivazioni volte a favorire un periodo di vacanza o di studio per il minore, e si è assistito ad un aumento dei minori stranieri presenti in Italia.
Il Comitato Minori Stranieri è l'ente preposto al controllo di tale situazione[14]. Per minore straniero accolto, secondo quanto prevede il DPCM 535/1999, «*si intende il minore non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea, di età superiore a sei anni, entrato in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea promossi da enti, associazioni o famiglie*».
Si stima che ogni anno entrano in Italia nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza temporanea a scopo umanitario quasi 40.000 minori stranieri[15].

In realtà però il quadro dei bambini che arrivano in Italia è piuttosto complesso e diversificato, così come differenti sono le finalità dei gruppi che organizzano l'accoglienza, e le caratteristiche delle famiglie ospitanti.
Significativa è la percentuale di minori che provengono da istituti, e per loro il reinserimento nel contesto d'origine è molto problematico in quanto fanno fatica a riadattarsi e si legano affettivamente alla famiglia ospitante.
La situazione è aggravata dal reiterarsi dei soggiorni, che creano aspettative di inserimento sia per i minori che per le famiglie ospitanti, che sperano di adottarli al di fuori del percorso previsto dalla normativa per l'adozione.
I rischi maggiori sono infatti quelli legati all'aggiramento della Convenzione dell'Aja che disciplina l'adozione internazionale, e al fatto che viene travisata la finalità del programma in quanto i bambini ospitati non dovrebbero essere in condizioni di abbandono. In tal caso sarebbe infatti più opportuno inserirli in programmi di adozione nazionale o internazionale anziché di sostegno sanitario educativo.
C'è poi il problema della scarsa e inadeguata tutela giuridica, dello sradicamento dal contesto di origine, del raffronto tra due culture differenti e tra modelli educativi-familiari profondamente diversi.
Mancano infine criteri predefiniti per la selezione delle famiglie, che sono scelte dalle stesse associazioni che organizzano l'accoglienza, senza un controllo o monitoraggio successivo.

La situazione è stata denunciata più volte da parte delle associazioni[16] e tali preoccupazioni sembrano essere sta-

[13] Servizio statistico del Dipartimento di Giustizia Minorile: *flussi di utenza degli IPM, 2004* http://www.giustizia.it/statistiche/ statistiche_dgm/2004/ipm_territoriale_2004.xls

[14] L'art. 33 del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, istituisce il Comitato anche «al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate».

[15] Documento approvato dalla Commissione bicamerale per l'infanzia nella seduta del 27 ottobre 2004 a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 15 maggio 2003 su adozioni e affidamento, Doc. XVII-bis N. 5

[16] I diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia, Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di Lavoro per la CRC, Novembre 2001; Un Piano per l'infanzia , per dare voce alle bambine e ai bambini, le proposte del Forum Permanente del Terzo Settore, Novembre 2002.

te recepite anche dalle istituzioni, in quanto nelle azioni di sistema previste dal Piano Nazionale Infanzia 2002-2004 è prevista *«...b) la revisione dei criteri con cui si realizzano i soggiorni di minori stranieri dell'Est europeo, che trascorrono in Italia alcuni mesi all'anno, e verificare la possibilità di realizzare progetti di sostegno a distanza e di cooperazione internazionale mirati a creare nel loro Paese migliori condizioni complessive di vita ed il superamento della loro istituzionalizzazione. Il Governo si impegna a promuovere un'attenta valutazione preventiva dell'idoneità delle famiglie di accoglienza, poiché accanto a famiglie capaci vi possono essere persone inidonee, che tuttavia non sono sottoposte a nessun vaglio della loro capacità né dai servizi locali né da altri. Inoltre spesso tali soggiorni sono utilizzati per aggirare l'attuale normativa in tema di adozione internazionale, sia per «scegliere» il bambino gradito (rispedendo eventualmente al mittente dopo un primo periodo di accoglienza quello accolto prima e risultato non gradito) sia per precostituire situazioni di fatto dirette a forzare le decisioni dei giudici minorili sia italiani che stranieri»*.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **la revisione dei criteri con cui vengono realizzati questi soggiorni ed un monitoraggio del fenomeno, anche al fine di adottare iniziative in alternativa al soggiorno in Italia, nei luoghi dove i bambini abitano, accanto alle loro famiglie;**
- **l'istituzione di un apposito albo delle associazioni autorizzate;**
- **la valutazione preventiva dell'idoneità della famiglia di accoglienza ed il monitoraggio durante il soggiorno.**

III. I minori rom

Il Comitato ONU rimane preoccupato per la difficile situazione sociale dei bambini rom, ed il loro limitato accesso ai servizi sanitari ed educativi. Il Comitato vede inoltre con grande preoccupazione la discriminazione in danno di questo gruppo di minori, alle volte da parte dello stesso personale dello Stato parte. Il Comitato raccomanda che l'Italia sviluppi, in cooperazione con le Associazioni e/o ONG rom, politiche attive e programmi globali per prevenire l'esclusione sociale e la discriminazione, per permettere ai minori rom di godere appieno dei propri diritti, ivi compreso l'accesso all'istruzione ed ai servizi sanitari.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punti 54 e 55)

Sul numero dei rom, sinti e caminanti non esistono censimenti precisi, ma stime che mettono in luce profondi elementi di disuguaglianza ed esclusione.

In Italia vi sono 27 comunità[17] tra loro distinte per provenienza, religione, professioni esercitate, formate per circa la metà da italiani di antico insediamento e per l'altra metà da profughi ed emigranti giunti tra la prima e la seconda guerra mondiale dalle aree di confine con le regioni nord orientali, la cui comune «identità» poggia quasi esclusivamente su fattori linguistici.

All'interno del variegato e complesso mosaico della società rom in Italia emergono in modo dirompente gli effetti di una ripresa dell'emigrazione dai paesi dell'Europa orientale e dell'area balcanica, in particolare dalla Romania, dove si calcola che tra i due e i tre milioni siano rom, circa il 10% della popolazione totale e quasi un quarto di quella rom europea.

La mancanza di appropriate politiche di integrazione ha relegato molti gruppi rom, in particolare quelli di provenienza balcanica, in una condizione di marginalità economica, sociale e culturale.

La condizione dei minori è in stretta relazione con quella della famiglia di appartenenza, del «gruppo», ovvero dei rapporti con la comunità territoriale che hanno forti ricadute sul piano sociale, dell'educazione e della salute.

Si sottolinea la presenza sul territorio di fasce di popolazione rom che normalmente non usufruiscono dei **servizi sanitari**, o vi si rivolgono solo per prestazioni urgenti. Infatti, le drammatiche condizioni di vita proprie di chi vive questa situazione agiscono negativamente sulla tutela della salute, in particolare delle giovani ragazze madri e dei minori.

Gli indici relativi ai tassi di natalità, morbilità, mortalità rilevati nei diversi gruppi rom sono, in molti casi, drammaticamente accostabili a quelli dei Paesi in via di sviluppo.

Spesso l'accesso al sistema sanitario è rappresentato solo dal pronto soccorso ospedaliero, per le sue caratteristiche di visibilità, accessibilità ad ogni orario, gratuità, assenza di controllo di documenti, per la possibilità di accompagnamento e di solidale permanenza accanto al paziente.

Il ricorso a tale struttura avviene, dunque, nel momento di conclamata necessità (fatti traumatici o l'apparire di sintomi acuti della malattia), mentre affezioni anche gravi rimangono ignorate per lungo tempo.

I dati di dimissione ospedaliera relativi ai ricoveri eviden-

[17] Circa 150.000 persone secondo la stima basata sui censimenti effettuati da Opera Nomadi nazionale.

ziano inoltre frequenti ospedalizzazioni in età pediatrica, soprattutto nel corso del primo anno di vita, con una predominanza di ricoveri per malattie infettive, respiratorie e per patologie neonatali. Per comprendere appieno l'importanza di questi dati, occorre tenere presente che, a seconda delle comunità, la popolazione sotto i 14 anni oscilla tra il 48 e il 52 % del totale e che solo il 2,5 - 3,0 % supera i sessant'anni.
Esiste inoltre una stretta correlazione fra profilo epidemiologico dei problemi di salute e fattori di rischio socio ambientali che danno luogo a fenomeni di emarginazione o anomia sociale.
Bisogna puntare l'attenzione sulla mediazione tra due culture femminili diverse: quella fortemente innovativa delle operatrici dei servizi territoriali del settore materno-infantile e la specifica cultura del corpo, della sessualità, della gravidanza, del parto e dell'accudimento e crescita dei bambini di cui sono portatrici le *romnì*, le donne rom.
In questa dinamica di interscambio culturale assumono un ruolo centrale i servizi dell'area della famiglia, infanzia ed età evolutiva, in relazione agli scenari demografici (soprattutto se si pensa al sempre più consistente fenomeno migratorio) e ai bisogni di prevenzione. Pertanto è necessario il superamento di un modello di intervento solo di tipo emergenziale e per questo frammentario.

Negli ultimi anni si è registrato poi un incremento di minori rom autori di reato presenti negli **istituti penali minorili**, con una percentuale elevata di giovani ragazze. La durata della permanenza è mediamente maggiore a quella dei ragazzi «italiani» a causa della difficoltà nell'ottenere misure alternative alla detenzione, come l'affidamento ai servizi sociali o alle stesse famiglie rom.
I servizi sociali si dimostrano spesso incapaci di adattare gli interventi alle caratteristiche specifiche di queste comunità, per la mancanza di adeguate conoscenze, per l'eccessiva rigidità dei modelli operativi, la condizione abitativa precaria, con il conseguente ricorso a percorsi di tipo quasi esclusivamente sanzionatorio.
Altro fenomeno in forte ripresa tra i bambini rom è il **mangèl** (la questua) praticato nei centri urbani, talvolta con i propri genitori, sui tram, agli angoli delle strade, nelle metropolitane, che costituisce un vero e proprio stile di vita dell'intera famiglia dettato dalla povertà materiale e culturale, senza tuttavia che si verifichino violenze né episodi di vero e proprio sfruttamento.
Complessa è poi la questione della **scolarizzazione** dei minori rom, ed alto è il tasso di dispersione scolastica.
Sebbene la Circolare Ministeriale n. 207 del 1986 abbia sancito il diritto dei bambini rom a frequentare la scuola dell'obbligo, impegnando lo Stato ad elaborare interventi specifici, sono poche le scuole in grado di svolgere attività integrative, così come sono scarse le iniziative di formazione e sensibilizzazione del corpo insegnante ed è raro l'impiego di mediatori culturali[18].

Il Gruppo di Lavoro raccomanda di:

- **rendere note le azioni intraprese per favorire l'integrazione dei minori rom;**
- **adoperarsi per garantire il lavoro di rete tra i servizi sociali, sanitari, educativi, e le associazioni presenti sul territorio, al fine di facilitare gli interventi programmati, consolidare i servizi esistenti e allargare la sperimentazione a nuovi ambiti dove risultano essere presenti insediamenti di popolazione rom e sinti;**
- **promuovere un monitoraggio da parte dei CSA provinciali per programmare l'inserimento dei minori rom attraverso il coinvolgimento di un numero significativo di scuole, evitando in tal modo che si costituiscano dei «poli» privilegiati, la costituzione di pluriclassi «differenziali» etc.;**
- **promuovere la formazione del personale scolastico, la formazione e l'inserimento di mediatori culturali;**
- **istituire servizi di mediazione culturale sanitaria, con la presenza di mediatrici sanitarie rom, che sono tra i soggetti più autorevoli per agire consapevolmente all'interno della propria cultura e comunità.**

IV. I minori disabili

Nella gestione della Legge 285/1997, in relazione ai temi della disabilità si osserva un approccio estremamente cauto rispetto alla potenzialità di applicazione della normativa. Nella banca dati del primo triennio (1997-1999) su 2863 progetti solo 207 sono riconducibili ai temi della disabilità, mentre per il secondo triennio (2000-2002) sono censiti per il momento 125 progetti rispetto ai circa 3000 autorizzati. Data la vastità dei problemi che investono i minori con disabilità e le loro famiglie, la progettualità dovrebbe essere notevolmente incrementata.
Per quanto riguarda la Legge 328/2000 appaiono ancora aleatori gli interventi per il sostegno alle responsabilità familiari (art. 16), tanto richiamati anche da normative re-

[18] Cfr. capitolo I pagina 12.

gionali e locali, per lo più sotto forma di principi che, se da un lato pongono al centro la famiglia, dall'altro danno l'impressione di richiedere a questa impegni ancora più gravosi sul piano della presa in carico. Presa in carico e progetto individuale (art. 14) costituiscono gli elementi cruciali del percorso di protezione per i minori disabili, percorso che dovrebbe essere non solo esigibile per legge, ma anche realizzato nella prassi. È essenziale che nel progetto individuale siano identificati, definiti in modo verificabile e documentati gli obiettivi a breve, medio e lungo termine che i professionisti e i familiari intendono perseguire mediante il trattamento riabilitativo e assistenziale, come pure gli strumenti che intendono utilizzare per raggiungere tali obiettivi. Questo è un presupposto indispensabile per effettuare una verifica dei risultati raggiunti.

Il problema più rilevante in merito alla Legge285/1997 è di non aver riconosciuto i bambini e gli adolescenti con disabilità nell'ambito di una legge che si rivolgeva indistintamente a «tutti» i bambini e adolescenti. Questo dato conferma la brutta abitudine, diffusa anche tra gli addetti ai lavori, ad identificare solo nelle leggi di settore gli ambiti di intervento, cioè nel caso specifico a rilegare gli interventi per i bambini disabili solo nell'ambito della Legge 104/1992 (appositamente pensata per i disabili), come se fossero bambini «diversi» dai potenziali fruitori della Legge 285/1997.
Lo scenario culturale e politico evidenzia dunque una situazione in cui il debito informativo nei confronti delle giovani famiglie con figli con disabilità è ancora parziale e riconducibile a posizioni discriminanti.
Per quanto concerne la Legge 328/2000, la mancata definizione da parte del Governo dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni di assistenza ha reso problematiche le attività di programmazione territoriale da parte delle regioni e dei comuni associati. Parimenti, la riduzione del fondo sociale ed il suo uso per interventi impropri ha prodotto difficoltà crescenti all'erogazione delle prestazioni previste dalla legge, con una riduzione dei servizi ed il ricorso ad una compartecipazione al loro costo da parte dei beneficiari e delle famiglie. Si riscontrano situazioni assai differenti tra le varie regioni e squilibri geografici nell'erogazione delle prestazioni per i minori con disabilità, in particolare tra nord e sud del Paese (per es. per gli interventi di sostegno alla frequenza scolastica).

Il Gruppo di Lavoro raccomanda di:

- **assicurare la debita attenzione nell'ambito del sistema della Legge 328/2000 al diritto alla presa in carico ed al progetto individuale del minore con disabilità e della sua famiglia;**
- **assicurare che i Piani di Zona rispondano alla rilevazione dei bisogni dei minori con disabilità, programmando di conseguenza le azioni necessarie a garantire l'esigibilità delle prestazioni (per es. il servizio di trasporto, troppo spesso definito dai comuni interesse legittimo e pertanto delegato alle famiglie);**
- **garantire un raccordo tra la Legge 285/1997, la Legge 328/2000 e i Piani di Neuro Psichiatria Infantile (NPI) regionali e locali, e promuovere accordi di programma tra i servizi e la famiglia nella logica della presa in carico e della progettualità integrata;**
- **garantire l'attività di monitoraggio dei servizi di sostegno ai minori con disabilità, con particolare riguardo all'inclusione sociale (per es. sostegno alla frequenza scolastica, accesso ai servizi territoriali, fornitura di ausili tecnologici, etc.) ed alla non segregazione (per es. monitoraggio della deistituzionalizzazione e degli affidi in famiglie etc.).**

capitolo 3

l'attuazione in italia del protocollo opzionale alla crc sulla vendita e la prostituzione di bambini e la pornografia rappresentante i minori

L'Italia ha ratificato il Protocollo Opzionale alla CRC sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante i bambini con la Legge 46/2002.
Il Protocollo prevede che, entro due anni dall'entrata in vigore, il Governo debba redigere un rapporto per il Comitato ONU in cui vengano indicate dettagliatamente quali misure siano state adottate per dare attuazione alle disposizioni previste dal Protocollo. Successivamente le informazioni relative all'applicazione del Protocollo saranno inserite nel Rapporto periodico sull'attuazione della CRC che il Governo invia ogni cinque anni al Comitato ONU.
Nel maggio 2004, il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani del Ministero degli Affari Esteri ha inviato il primo rapporto. Il Gruppo di Lavoro intende contribuire al monitoraggio compiuto dalle istituzioni, focalizzando l'attenzione su alcune delle questioni sollevate nel rapporto governativo.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

DDL 4599 presentato il 13 gennaio 2004	Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet
Legge 228/2003	Misure contro la tratta di persone
Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004	
Legge 328/2000	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
D.leg 286/1998	Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero
Legge 269/1998	Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù
Legge 285/1997	Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza
Legge 66/1996	Norme contro la violenza sessuale
Legge 49/1987	Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo
Legge 184/1983	Diritto del minore ad una famiglia

I. Le azioni intraprese dal Governo italiano nel corso del semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea

Durante il semestre di Presidenza italiana del consiglio dell'Unione Europea (giugno-dicembre 2003) è stata data rilevanza ai diritti dell'infanzia, grazie alla particolare attenzione rivolta al tema da parte dei Ministeri coinvolti nell'organizzazione dell'agenda politica del semestre. Oltre al consueto incontro dell'*Europe dell'enfance* (Lucca, settembre 2003), che vede riuniti i rappresentanti dei Ministeri europei responsabili per l'infanzia, è stato organizzato anche un ulteriore incontro interministeriale, dedicato ai diritti dell'infanzia, in collaborazione con il Governo francese (Parigi, 20 novembre 2003); il Forum sui diritti umani è stato dedicato ai minori, e *ChidONEurope*[1] (la cui istituzione e sviluppo sono stati fortemente sostenuti dal Governo italiano) ha organizzato un seminario sui minori stranieri non accompagnati. Infine un importante risultato è stato raggiunto con l'adozione delle Linee Guida europee sui minori nei conflitti armati, che rappresenta il primo documento a livello europeo adottato in materia.
Tuttavia occorre anche sottolineare come durante il semestre la centralità del dibattito sia stata spesso assunta dalla «famiglia», piuttosto che dai minori, secondo un impostazione conservativa che stenta a riconoscere appieno i bambini e gli adolescenti come soggetti di diritti e i documenti adottati siano stati di scarsa incisività. In particolare, e con riferimento ai due suddetti incontri interministeriali, si rileva che dall'incontro di Lucca è emersa una dichiarazione di principi, alla quale peraltro non è stata data ampia pubblicità, e sulla quale non è stato attivato alcun percorso di *follow up* o di monitoraggio, mentre il meeting di Parigi si è concluso senza l'adozione di alcun documento ufficiale.

[1] *L'European Network of National Observatories on Childhood* (ChildONEurope), con sede presso il Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze, ha, fra gli altri, il compito di favorire lo scambio di informazioni su leggi, politiche, programmi, statistiche, studi, ricerche, *best practices* relativamente all'infanzia e l'adolescenza. Sito web www.childoneurope.org.

Ci rammarica infatti constatare, come sia ormai prassi consolidata delle varie Presidenze di selezionare tematiche relative alle politiche per l'infanzia, senza preoccuparsi di garantire alcuna continuità con le precedenti iniziative e senza prevedere un monitoraggio successivo delle conclusioni o dichiarazioni adottate. Riteniamo invece che la potenzialità degli incontri interministeriali possa essere sviluppata pienamente attraverso un confronto specifico e strutturato sulle questioni selezionate, ma anche soprattutto con l'assunzione di impegni precisi, temporalizzati.
Infine occorre segnalare come la partecipazione delle Associazioni e ONG a tali incontri sia stata ostacolata, anche a causa delle scarse informazioni diffuse e disponibili sugli incontri in questione: l'agenda degli incontri interministeriali è stata fatta circolare solo all'inizio del semestre, e le possibilità/modalità di partecipazione delle ONG e Associazioni non è stata resa nota in tempo sufficientemente utile così che è stato necessario attingere ai canali europei per ottenere tale agenda.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda di:

- **facilitare la partecipazione e la circolazione delle informazioni verso le ONG e associazioni relativamente agli incontri interministeriali dedicati all'infanzia e pubblicizzare gli eventi dell'agenda politica dedicati all'infanzia;**
- **adoperarsi per favorire la continuità tra le tematiche trattate nell'ambito delle successive presidenze, includere i diritti dell'infanzia nei documenti finali e promuovere lo sviluppo degli incontri interministeriali legati all'infanzia.**

II. Il fenomeno del turismo sessuale

Per *turismo sessuale* si intende il viaggiare finalizzato all'ottenimento di prestazioni sessuali a pagamento con persone del paese di destinazione, in particolar modo con minorenni.
In genere si tratta di un'attività compiuta da cittadini dei paesi ricchi che si recano in paesi poveri e svantaggiati, dove la legislazione è carente o incompleta, il più delle volte applicata male per semplice negligenza, o per negligenza legata a corruzione.
L'Italia, come molti altri paesi industrializzati, è uno dei paesi di origine di questo fenomeno, in quanto numerosi sono i viaggiatori italiani che volano, ad esempio, ogni anno verso le spiagge di Cuba (Varadero e L'Avana), della Repubblica Domenicana (Boca Chica) e del Brasile (Fortaleza e Recife)[2] con il preciso intento di cercare prestazioni sessuali.
I dati sulla diffusione del turismo sessuale indicano un costante aumento del fenomeno, favorito anche dall'uso di mezzi telematici: le previsioni per il futuro sono anche più sconcertanti.
Nel dicembre 2004 è stata portata a termine per la prima volta in Italia una maxi-operazione di polizia contro il turismo sessuale: quattro arresti e decine di perquisizioni in tutto il Paese nei confronti di titolari di agenzie turistiche che organizzavano viaggi in località brasiliane con lo scopo di sfruttare la prostituzione minorile[3].
La consapevolezza del fenomeno non è però ancora molto diffusa e la realizzazione di campagne di sensibilizzazione incontra difficoltà, anche perché richiede investimenti a lungo termine[4].

La **Legge 269/1998** in tema di turismo sessuale ha affermato due principi fondamentali:

1. la possibilità di perseguire penalmente ogni attività che comporta lo sfruttamento sessuale dei minori, con ciò dichiarando punibile non solo chi induca alla prostituzione una persona di età inferiore ai diciotto anni e chi svolga iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, ma anche chi compia atti sessuali con un minore in cambio di denaro o altra utilità economica, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato;
2. il principio di extraterritorialità, che comporta la puni-

[2] Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza «Uscire dal silenzio Lo stato di attuazione della Legge 269/98» Firenze Istituto degli Innocenti, Gennaio 2003.
[3] Cfr, tra gli altri, La Repubblica 15.12.2004 «Quattro gli arrestati: 2 "reclutatori" di donne a Fortaleza e 2 titolari di agenzie di viaggio italiane», « Applicata per la prima volta la legge del '98», « Retata contro i turisti del sesso»; Corriere della Sera 15.12.2004 «Viaggi del sesso in Brasile, agenzie sotto accusa», «Scoperta una rete che portava migliaia di turisti dall'Italia: 4 arresti», « Minorenni assoldati per pochi euro».
[4] Nel 1997 il primo spot italiano prodotto da ECPAT Italia e finanziato dal Dipartimento del Turismo è stato messo in onda dalle reti RAI solo per una ventina di giorni. Nel 2003 un nuovo spot realizzato da ECPAT New Zeland e tradotto in italiano è stato trasmesso dalle reti Mediaset quattro volte al giorno per tre settimane; mentre le richieste fatte alla RAI in quella occasione non hanno dato alcun esito. Lo spot «*Toys*» prodotto da Terre des Hommes Germania è stato proiettato da Lufthansa nei voli di lungo raggio; lo spot prodotto da ECPAT France e finanziato da Air France è stato proiettato dall'Air France e da altre linee aeree internazionali, nonché dalla TV nazionale digitale, nella versione italiana, durante le alte stagioni turistiche.

bilità del cittadino italiano per i suddetti reati sia quando vengano commessi in Italia, sia quando vengano commessi all'estero.

Attualmente è in discussione in sede legislativa in Commissione Giustizia della Camera il DDL 4599 che, per la parte che riguarda la lotta contro il turismo sessuale, prevede, oltre alla già vigente incriminazione del tour operator, anche quella del *turista*[5].

La Legge 269/1998, all'art. 16, prevedeva l'obbligo con durata triennale, cioè fino al 2001, per gli operatori turistici di comunicare agli utenti la punibilità dei reati inerenti alla prostituzione e alla pornografia minorile, anche se commessi all'estero. Nel 2002, a termine scaduto, è stato presentato in Parlamento un Disegno di Legge, anche a seguito di sollecitazione da parte delle associazioni (DDL 2669 18 aprile 2002) per rendere definitivo tale obbligo. Tale Disegno di Legge è poi confluito nel DDL 4599, tuttora in corso di discussione.

Si rileva come nonostante la legge sia riconosciuta unanimemente come una buona prassi, ad oggi in Italia c'è stata una sola condanna per turismo sessuale a danno dei minori[6].

Il Codice di Condotta (CC) per la protezione dei minori dallo sfruttamento sessuale nel turismo[7] è stato adottato nel 2000 dalle associazioni, dai sindacati di categoria e da alcune imprese private del settore del turismo[8]. I firmatari si impegnano, oltre a quanto già previsto dalla Legge 269/1998, ad adottare tutte le misure atte a combattere lo sfruttamento sessuale dei minori nell'ambito del turismo, in tutti i casi e in tutte le occasioni utili a tale obiettivo. In particolare si impegnano a:

- informare il personale italiano, quello dei paesi di destinazione, i clienti nonché i fornitori sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori[9];
- inserire nei contratti con il corrispondente estero clausole che gli richiedano di vigilare, per quanto è possibile, affinché non avvengano, nel corso del soggiorno del turista, contatti o incontri con sfruttatori o con minori aventi come fine un rapporto di tipo sessuale; di richiedere alle strutture alberghiere il divieto di accesso nelle camere dei clienti ai minori del luogo avente come fine lo sfruttamento sessuale; infine, di non rinnovare il contratto, nel caso in cui fosse comprovata una così grave inadempienza;
- inserire il Codice di Condotta nei nuovi contratti di lavoro.

Le Associazioni di categoria che hanno adottato il Codice di Condotta si sono impegnate a sostenerne la diffusione presso le aziende aderenti. Nel 2004, il Codice di Condotta è stato inserito nel Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del settore del turismo, in occasione del suo rinnovo.

Tuttavia, molto resta da fare. Per questa ragione all'inizio del 2005 i firmatari del Codice di Condotta hanno deciso di costituire due Task Force, per mettere a punto un sistema di monitoraggio sulle attività di ciascuno dei firmatari e per rafforzare l'impegno delle Agenzie di Viaggio.

Pertanto affinché il Codice di Condotta non rimanga una lista di buone intenzioni è necessario garantirne una maggiore conoscenza da parte dell'opinione pubblica e realizzare, al contempo, un sistema efficiente di monitoraggio e verifica.

Sono infine fondamentali l'impegno dell'industria turistica nel promuovere campagne di sensibilizzazione, una specifica formazione del personale per contrastare il fenomeno, e una maggiore conoscenza del problema da parte dei viaggiatori.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **un impegno governativo in termini di allocazione finanziarie per:**
  - **realizzare sul territorio nazionale campagne d'informazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica a lungo termine, negli aeroporti durante i voli a lungo raggio, ed attraverso i canali televisivi nazionali;**
  - **sensibilizzare le giovani generazioni attraverso programmi e azioni di formazione rivolte agli studenti**

[5] Art. 4 Ddl 4599: «All'art. 600 quinquies del codice penale, è aggiunto, in fine, il seguente comma Chiunque partecipa ai viaggi di cui al primo comma è punito con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da euro 2.500 a euro 40.000».

[6] Sent. n. 15602 del 26.10.2001 Tribunale di Roma

[7] Promosso da ECPAT Italia.

[8] I firmatari ad oggi sono: Astoi, Assotravel, Assoviaggi, Fiavet, Associazione VISIT USA Italia, Interline International Club, EBIT, CGIL, CISL, UIL, Adiconsum, Virgin Express Italia e recentemente Ventura Travel, ACI e Piramide Net.

[9] **Esempi positivi**: il tour operator «I Viaggi del Ventaglio», associato Astoi, ha organizzato due seminari per la formazione del suo personale chiave in un albergo della Repubblica Dominicana, invitando ai corsi di formazione anche i fornitori di servizi, gli esponenti delle forze dell'ordine, delle forze politiche e delle istituzioni accademiche nonché delle comunità vicine. I risultati sono stati la redazione e l'applicazione di un codice di comportamento adottato anche dalle associazioni nazionali degli alberghi e dei ristoranti della Repubblica Dominicana. Per quanto riguarda l'impegno del governo si evidenzia, invece, l'af-fissione, all'interno dell'aeroporto di Santo Domingo, di un avviso governativo (accanto a quello contro la droga) sulla legge dominicana contro la prostituzione e lo sfruttamento sessuale dei bambini ed adolescenti.

degli istituti professionali per il turismo (oltre naturalmente ai professionisti del settore);

- **sviluppare progetti di cooperazione per dare ai bambini a rischio gli strumenti necessari per costruire una vita dignitosa;**
- **la promozione ed il miglioramento dell'applicazione del Codice di Condotta attraverso un efficace sistema di monitoraggio e di verifica;**
- **una maggiore cooperazione tra gli Stati, in particolare attraverso l'Interpol, che opera nell'identificare chi promuove il turismo sessuale con minori, la pornografia infantile e l'abuso di bambini attraverso Internet.**

III. Tutela dei minori e mezzi di comunicazione

TV E PROTEZIONE DEI MINORI

In Italia già da molti anni è aperto un dibattito sul rapporto tra bambini e TV che ha contribuito a promuovere iniziative di regolamentazione in questo campo. Il quadro di riferimento normativo contiene, oltre alle direttive comunitarie, leggi nazionali e codici deontologici come il Codice di autoregolamentazione TV e minori sottoscritto il 29 novembre 2002 da tutte le emittenti televisive nazionali e dalla maggioranza di quelle locali.

Nel 2004 per la prima volta il problema della tutela dei minori in TV ha trovato evidenza legislativa con la Legge 112/2004 sul sistema radiotelevisivo (la «Legge Gasparri»), che gli dedica specifica attenzione, soprattutto, ma non esclusivamente, all'art. 10 con cui il Codice di autoregolamentazione Tv e Minori e il Comitato di applicazione trovano esplicito riconoscimento.

Dall'entrata in vigore della Legge 112/04: 1) tutte le emittenti sono tenute all'osservanza del Codice, lo abbiano o meno a suo tempo sottoscritto; 2) l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata a intervenire per far rispettare le norme del Codice quand'anche non coincidano con norme di legge; 3) le sanzioni pecuniarie affidate all'Autorità per violazioni a danno dei minori sono aggravate (art. 10 comma 6); 4) le decisioni sanzionatorie sia dell'Autorità, sia del Comitato devono trovare pubblicazione anche da parte dell'emittente sanzionata, in notiziari di ottimo e buon ascolto.

Il **Comitato per l'applicazione del Codice TV e minori**, insediato nel gennaio 2003, nei primi due anni di attività ha lavorato su due versanti: da un lato, esame di tutte le segnalazioni ricevute di possibili violazioni del Codice e, dall'altro, iniziative di sensibilizzazione e riflessione, attraverso audizioni con i responsabili delle emittenti televisive e convegni su specifici temi, come la violenza in TV o l'informazione di guerra, nonché sulle opportunità di crescita offerte da una «buona televisione».

Nel corso del 2004 il Comitato ha preso in esame 512 casi segnalati (355 nel 2003), con 146 procedimenti istruiti (90 nel 2003), ed ha accertato una violazione del Codice in 53 casi (32 nel 2003). Le maggiori criticità sono state rilevate in ordine ai film, alla pubblicità ed ai programmi di intrattenimento. Sono state approvate 39 «raccomandazioni» e 7 documenti di indirizzo su temi specifici come la rappresentazione della donna in televisione, i *reality show* e le modalità di informazione relative all'abbandono di neonati. Sono state, infine, segnalate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) 48 trasmissioni «a luci rosse» (11 nel 2003), in genere su emittenti locali in ore notturne.

Tutte le risoluzioni di violazioni, oltre ad essere inviate dal Comitato all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, devono essere rese note dalle stesse emittenti sanzionate. Nel 2003 questi annunci erano stati soltanto sette, nel 2004 sono stati 35. L'annuncio è stato richiesto dal Comitato solo per i casi di violazione più gravi, mentre con la Legge 112/04, art. 10 comma 4, sarà obbligatorio per ogni violazione.

Non sempre tempestive, talvolta ancora sbrigative e poco chiare, queste comunicazioni costituiscono ad ogni modo un segnale visibile dell'attività del Comitato.

Il Comitato ha anche stabilito un proficuo contatto con l'Agcom al fine di rafforzare una sinergia capace di fare intervenire i due organismi deputati all'attività sanzionatoria in questo settore, con la necessaria tempestività ed incisività che attualmente non è sempre assicurata.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda di:

- **dare maggiore pubblicità al Codice ed alle modalità di segnalazione al Comitato da parte del pubblico;**
- **adottare una segnaletica uniforme nelle varie reti televisive e possibilmente permanente per tutta la durata del programma (cfr. art. 22, comma 3 della Direttiva 97/36CE,), mentre attualmente ogni emittente usa una diversa segnaletica (di solito presente all'inizio del programma e per pochi secondi dopo ogni interruzione pubblicitaria), e promuovere un sistema di classificazione del prodotto televisivo (Cfr. NICAM in Olanda[10]);**

[10] In Olanda è stato creato NICAM (*Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media*) che provvede alla classificazione di ogni prodotto televisivo con una speciale segnaletica, come avviene ormai per i giocattoli, indicando gli eventuali elementi critici del programma, l'età consigliata, etc.

- **incentivare ed estendere la sinergia fra gli organismi preposti alla tutela dei minori (Agcom, Comitato TV e minori, Consiglio nazionale degli utenti, Commissioni ex artt. 2 e 6 del Contratto di Servizio della Rai, Commissione bicamerale per l'infanzia);**
- **assicurare la tempestività dell'attività sanzionatoria degli organi ad essa deputati e l'esecuzione della stessa;**
- **programmare un monitoraggio sistematico dei programmi televisivi in riferimento alla tutela dei minori a cura dell' Agcom (Cfr. Legge 249/1997);**
- **promuovere l'alfabetizzazione televisiva ed iniziative di media education soprattutto per gli adolescenti (come prevista dalla Legge 112/2004, art. 10, comma 9 e Contratto di Servizio Rai, art. 5).**

INTERNET E MINORI: LA PREOCCUPANTE CRESCITA DELLA PEDO-PORNOGRAFIA ON-LINE

La pedo-pornografia on-line si caratterizza per differenti aspetti: l'abuso sessuale del minore in tutte le sue forme, la documentazione fotografica, in video o attraverso registrazione audio dell'abuso e della violenza, la diffusione delle immagini in un enorme circuito telematico, l'accesso alle immagini dell'abuso da parte di molte persone, la possibilità di scaricare le immagini.

In Italia l'attività di monitoraggio del fenomeno della pedo-pornografia in Internet è svolta dalle Forze dell'Ordine e in particolare dal Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni. Per comprendere l'entità del fenomeno si possono osservare i dati relativi alla loro attività negli ultimi 5 anni.

TAV. 1 - SITI WEB MONITORATI, PERQUISIZIONI, PERSONE SOTTOPOSTE A INDAGINI E INDAGATI SOTTOPOSTI A MISURE RESTRITTIVE. ITALIA - ANNI 1998-2004[11]

Attività Forze dell'Ordine	Totale
Siti monitorarti	145.587
Perquisizioni	2273
Persone sottoposte a misure restrittive	115

[11] Comunicazione del Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni, novembre 2004.

Secondo **i dati** forniti nell'ultima «Relazione sullo stato di attuazione della Legge 269/1998[12]« si stimano circa 250 milioni di copie di video pedo-pornografici venduti nel mondo, un mercato di un valore di circa 2-3 miliardi di dollari l'anno (una quota significativa delle quali interesserebbe il mercato statunitense). Ma sull'estensione del fenomeno è quasi impossibile dare una risposta[13]:

- il mercato è composto da settori commerciali, semi-commerciali e non commerciali, nessuno dei quali si presta ad una misurazione accurata;
- il settore commerciale realizza molteplici copie dei suoi prodotti, che però vengono ulteriormente riprodotte nel mercato non commerciale;
- una volta che un'immagine è messa in circolazione, può essere riprodotta in un numero incontrollabile di copie;
- l'industria della pedo-pornografia è soggetta a continui cambiamenti a seguito sia dei progressi nelle tecnologie di riproduzione e distribuzione (internet, immagini digitali etc.) sia degli sforzi per sfuggire ai controlli e alle attività d'indagine.

Gli aspetti più problematici sono legati **all'identificazione delle vittime.** L'Interpol calcola che su circa 250.000 immagini di bambini vittime di abusi sessuali presenti nel loro database, solo 300 siano stati identificati.

Nell'operazione Wonderland (1998) a fronte di decine di arresti in 12 paesi (3 in Italia) e di sequestri di computer, hard disk, floppy disk, vhs, solo 16 dei 1.263 bambini sottoposti ad abusi, sono stati identificati (1,26%).

In Italia, nonostante l'enorme lavoro svolto dalle Forze dell'Ordine, i minori identificati attraverso l'analisi delle immagini trovate su Internet, sono ancora pochi. Il contrasto al fenomeno, per adesso, si è concentrato soprattutto rafforzando gli aspetti repressivi e cercando di coordinare gli aspetti investigativi, ma occorre che il legislatore si adoperi sia approfondendo gli aspetti legati alla prevenzione del fenomeno, sia fornendo alle Forze dell'Ordine strumenti e competenze per l'identificazione delle vittime.

[12] v. *Uscire dal silenzio*, lo stato di attuazione della legge 269/98, Quaderni del Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, Firenze, 2003.

[13] Kelly L., Regan L., *Rethorics and realities: sexual exploitation of children in Europe*, London, University of North London, Child and Woman Abuse Studies Unit, 2000.

Per quanto riguarda la produzione, il commercio, la diffusione e la detenzione di materiale pedo-pornografico, il riferimento normativo è **la Legge 269/1998,** che ha l'obiettivo di proteggere l'integrità e la libertà fisica e psichica del minore.

Tra gli aspetti più rilevanti della suddetta Legge emerge la scelta del legislatore di attribuire alla Polizia postale particolari mezzi di contrasto (per es. l'acquisto simulato di materiale pornografico, apertura di siti internet di «copertura», etc.), mentre, tra gli aspetti problematici emerge la scelta di non dare una definizione di pedo-pornografia, non garantendo di fatto uniformità nell'applicazione della legge.

Nel 2002 è stato istituito il Comitato Interministeriale di Coordinamento per la lotta alla Pedofilia (CICLOPE), con il compito di coordinare le attività di prevenzione e contrasto della pedofilia svolte dalle diverse Amministrazioni dello Stato e raccordarle con le azioni messe in atto dal privato sociale.

Nel Novembre 2003 è stato adottato, da parte delle maggiori associazioni di *Internet Service Provider* il **Codice di autoregolamentazione «Minori@Internet».** Nel febbraio 2004 è stato inoltre nominato il Comitato di garanzia che vigila sull'applicazione di tale codice, per garantire l'osservanza del Codice, fornire assistenza agli operatori del settore e ai cittadini in merito alle problematiche della salvaguardia dei minori su internet.

Il già citato DDL 4599, presentato il 13 gennaio 2004, si propone di dare attuazione alla Decisione Quadro europea (UE 2004/68/GAI) sul contrasto alla pedo-pornografia, adottata il 22 dicembre 2003 dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea. Il suddetto Disegno di Legge, partendo dalla considerazione che il nostro Paese si è già dotato di un sistema di contrasto del fenomeno con le Leggi 66/1996 e 269/1998, dovrebbe tuttavia fornire gli strumenti di completamento della legislazione nazionale e integrare la legislazione medesima laddove la stessa si fosse rivelata insufficiente o lacunosa.

Sebbene il DDL 4599 abbia il merito di aver cercato di risolvere alcune divergenze d'interpretazione della normativa in vigore, non è riuscito a dare risposte efficaci per quanto riguarda l'identificazione delle vittime, la definizione di pedo-pornografia ed il rafforzamento delle misure di prevenzione rispetto alla commissione dei reati di pedo-pornografia. Il DDL 4599, dando attuazione alla Decisione Quadro, ha poi introdotto nel nostro codice penale, due nuove fattispecie di reato: pedo-pornografia apparente e virtuale, creando un ulteriore fattore critico, in quanto così introdotte possono sollevare dubbi di legittimità in merito al differente bene giuridico tutelato e alla conseguente disparità di trattamento delle pene. Infine non ha posto un particolare accento alla allocazione di risorse per i programmi di prevenzione e per la formazione degli operatori giuridici, sociali e di polizia.

Il Gruppo raccomanda che:

- **le Istituzioni si concentrino maggiormente sull'identificazione delle vittime di pedo-pornografia, predisponendo politiche adeguate, e risorse economiche aggiuntive per sostenere le attività delle Forze dell'Ordine in tale direzione;**
- **vengano elaborati indicatori appropriati per misurare il fenomeno al fine di produrre politiche pubbliche adeguate, prendendo come unità di analisi non solo gli abusanti o i fruitori di pedo-pornografia, ma anche e soprattutto i minori vittime di produzione di materiale pedo-pornografico;**
- **sia adottata una definizione di pedo-pornografia tale da prevenire ogni forma di arbitrarietà o di discrezionalità in materia. Il Gruppo auspica che venga adottata almeno la definizione data dal Protocollo Opzionale alla CRC sulla vendita dei minori, sulla prostituzione dei minori e sulla pedo-pornografia;**
- **venga assicurato ad un solo organo il compito di raccogliere tutte le segnalazioni, e contemporaneamente l'obbligo di raccogliere tutte le informazioni possibili e i dettagli tecnici utili per identificare le vittime, onde evitare la frammentazione delle competenze e migliorare l'efficienza dell'azione di contrasto. Attraverso una formazione specifica, costantemente aggiornata, gli operatori di tale organo dovranno coordinare e favorire ogni attività investigativa volta all'identificazione delle vittime, collaborando con le Forze dell'Ordine internazionali;**
- **si svolga un'efficace campagna di sensibilizzazione/informazione sul fenomeno rivolta ai minori (nel rispetto della loro maturità e del loro diritto di partecipazione e informazione), agli insegnanti e a tutti coloro che lavorano a stretto contatto con i bambini/adolescenti;**
- **il Governo italiano ratifichi la Convenzione sul Cybercrime elaborata dal Consiglio d'Europa;**
- **l'attività di coordinamento prevista da CICLOPE si allarghi a tutte le organizzazioni del privato sociale che operano nello specifico dell'abuso sessuale a livello nazionale, al fine di evitare una dispersione di energie e realizzare un coordinamento e un monitoraggio degli interventi.**

IV. La tratta dei minori

Il Comitato ONU vede con preoccupazione l'elevato numero di bambini vittime di traffico sessuale in Italia. Il Comitato raccomanda che l'Italia: si impegni per prevenire e combattere la tratta di minori per scopi sessuali, in conformità con la Dichiarazione e l'Agenda per le azioni, e l'Impegno globale adottato ai Congressi mondiali contro lo sfruttamento sessuale del 1996 e 2001.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punti 49 e 50)

La tratta di minori vede coinvolta l'Italia, sia come paese di destinazione finale delle vittime, sia come paese di transito dai paesi dell'Est europeo e del Nord-Africa verso l'Europa centrale e il Nord-Europa.

Il fenomeno della tratta in Italia è strettamente connesso a quello dello sfruttamento sessuale, prostituzione in particolar modo, anche se nell'ultimo decennio si sono affiancate altre forme di sfruttamento quali quello lavorativo, l'accattonaggio, l'adozione illegali. Tuttavia non ci sono dati su questi aspetti del fenomeno, così come è molto difficile avere una stima attendibile dei minori vittime di tratta nel nostro Paese, anche perché le vittime di tratta sono difficili da individuare, c'è una carenza di comunicazione tra le istituzioni che operano nel settore e una disomogeneità nelle procedure di volta in volta applicate. Le uniche statistiche disponibili sono quelle elaborate dal Dipartimento delle Pari opportunità, sulla base dei permessi di protezione speciale accordati in base all'art. 18 del D.Leg. 286/1998.

Sembra comunque assodata l'esistenza di organizzazioni criminali dell'Est europeo, che operano in *network* anche con organizzazioni di altri paesi, dedite al traffico di persone, minorenni inclusi.

Si segnalano due percorsi tra le principali rotte della tratta:

- il primo a opera soprattutto della malavita ucraina e le vittime provengono dall'Ucraina, dalla Russia, dalla Moldavia, dalla Bulgaria e dai paesi baltici. L'ingresso in Italia avviene principalmente attraverso il confine con la Slovenia, nel territorio compreso tra le province di Trento e Trieste;
- l'altro canale, gestito dalla malavita albanese, riguarda vittime di nazionalità albanese o di altri paesi dell'Est europeo. In questo caso l'ingresso in Italia avviene via mare, ed ha come porti di partenza soprattutto Durazzo e Valona, e le città di Brindisi, Lecce e Bari come prima tappa italiana.[14]

Si segnala l'esistenza anche di altri percorsi, in continuo sviluppo, principalmente dalla Romania[15].

Desta preoccupazione il problema dell'**identificazione** delle vittime di tratta, in particolare la tendenza a confondere i minori vittima di tratta con i minori stranieri non accompagnati, dato che alle due fattispecie corrispondono tipologie normative diverse, e quindi misure di protezione differenti. I minori vittime di tratta godono della protezione accordata dall'art. 18 della Legge 286/1998, mentre i minori stranieri non accompagnati ricadono sotto le previsioni restrittive della Legge 189/2002.

Molto importante in materia è stata l'emanazione della **Legge 228/2003**, che conferma la volontà dell'Italia di recepire le disposizioni contenute nella Decisione Quadro 2002/629/JHA del Consiglio Europeo, del 19 luglio 2002, sulla lotta al traffico di esseri umani, prevedendo l'inasprimento delle pene nel caso di tratta di minori, il principio di extraterritorialità, la protezione speciale del minore sia durante che al di fuori del procedimento, una maggiore flessibilità delle indagini. La Legge 228/2003, però, presenta delle criticità che rischiano di inficiarne notevolmente l'impatto. Per quanto concerne le fattispecie di reato, infatti, si rileva che:

- per la sussistenza del reato di riduzione in schiavitù, il nuovo **art. 600** introdotto dalla Legge 228/2003 richiede, oltre allo stato di schiavitù, quello di soggezione, spesso molto difficile da provare, soprattutto se la vittima è un minore. Occorre quindi un'interpretazione estensiva della norma, che permetta di riconoscere lo stato di assoggettamento anche laddove vi siano sporadici casi di libertà della vittima, se è comunque privata del suo libero arbitrio. Del resto, il fenomeno del traffico di esseri umani si è modificato nel tempo, ed è più difficile ravvisare l'esistenza di una

[14] Rapporto ENACT «A Report on Child Trafficking in Bulgaria, Denmark, Italy, Romania, Spain and United Kingdom», Final publication of the European Project – STOP II Programme – ENACT *(Establishing a European Network Against Child Trafficking)*, Save the Children, marzo 2004.

[15] Rotta Baltica: dalle regioni interne della Russia in traghetto verso i paesi scandinavi, rotta Est europeo: attraverso la Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, rotta centro Europa: passando dall'Austria e dall'Italia attraverso la rete autostradale, rotta dai balcani non più soltanto attraverso la Puglia ma anche con arrivo ad Ancona tramite traghetti, rotta africana: non più dal Marocco e dall'Algeria ma ora anche dalla Libia. Si registra anche un incremento di minori e giovani donne provenienti da Lagos e Benin City (Nigeria) che usano le normali linee aeree verso Milano, Roma, Parigi, Londra. Fonte: Convegno organizzato da Terre des Hommes Italia «La legge contro il traffico di esseri umani: parlano le Procure» – 23 Novembre 2004 Roma.

condizione di effettiva soggezione, perché si ricorre molto meno alla segregazione ed alla violenza fisica. Il controllo via telefono cellulare, per esempio, permette di mantenere la vittima di traffico sotto controllo, pur lasciandole, di fatto, qualche spazio di movimento;

- il vecchio **art. 601,** limitando il riconoscimento del reato di tratta di minore alle ipotesi in cui questo era finalizzato unicamente allo sfruttamento della prostituzione, ha reso necessaria la costruzione di una solida giurisprudenza che ne ampliasse la portata. Il nuovo art. 601 presenta oggi diversi ed altrettanto delicati problemi interpretativi. Infatti, pur avendo ampliato la fattispecie anche ai casi in cui il reato sia perpetrato per finalità diverse dallo sfruttamento della prostituzione, tuttavia ha paradossalmente reso più complessa la configurabilità del reato a danno di minore.

Nella vecchia norma infatti, «Chiunque commette tratta o chiunque fa commercio di minori...» era punito con la reclusione da 6 a 20 anni e quindi la minore età della vittima era, di per sé, elemento sostanziale del reato.
Oggi invece, quand'anche il reato sia perpetrato ai danni di un minore, perché la condotta sia punibile occorre la sussistenza di molti altri elementi, quali la schiavitù e soggezione di cui all'art. 600, che, come si è detto, è molto difficile da provare, soprattutto se a danni di minore. In sostanza, quindi, nel nuovo art. 601 la minore età non è più elemento sostanziale della fattispecie bensì mera aggravante. Pur nella sua maggior ampiezza, quindi, la nuova norma rischia di rendere più complessa di prima la perseguibilità del reato di tratta a danno di minore.

Per quanto concerne **la giurisdizione** la Legge 228/2003 prevede l'attribuzione ai tribunali e non più alla Corte d'Assise della giurisdizione del reato di tratta, e dunque semplifica e velocizza il giudizio.

Infine riguardo i **nuovi meccanismi di indagine** si evidenzia che se da un lato, l'aver riconosciuto alle Direzioni Distrettuali Antimafia (DDA) la competenza ad indagare i reati di cui agli art. 600, 601 garantisce la possibilità di un coordinamento internazionale delle forze di polizia permettendo di ricostruire le origini di una fattispecie criminosa, anche quando essa affonda le sue radici all'estero, dall'altro comporta dei problemi oggettivi di coordinamento tra le DDA e le procure ordinarie. Le DDA, infatti, sono divenute competenti del reato di tratta, ma non di tutti quei reati «cornice» che spesso si legano al primo (per es. l'immigrazione illegale), per i quali la competenza permane alle procure ordinarie. La spaccatura tra le diverse competenze comporta la possibile interruzione delle indagini, con relativo trasferimento del fascicolo alla procura di volta in volta competente, ogni qualvolta si scopra la connessione del reato indagato con altri per i quali non sussiste la competenza di indagine, con conseguenti duplicazione degli sforzi e prolungamento delle indagini.

A questi problemi di carattere tecnico si aggiunge in Italia la mancanza di un organismo referente e responsabile a livello nazionale per la raccolta dei dati ufficiali esistenti su tutto il territorio italiano in materia di tratta di persone, quindi anche di minori, come risulta dalla valutazione espressa da alcune tra le procure italiane più attive nella lotta al traffico di esseri umani[16].

Si segnala, infine, come l'art. 12 della Legge 228/2003 prevede l'istituzione di un Fondo Anti-Tratta per il finanziamento di programmi di assistenza ed integrazione sociale delle vittime. Tuttavia tale fondo non dispone ancora delle risorse finanziarie necessarie per essere operativo.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **la ratifica del Protocollo di Palermo (Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne e bambini, 2000, Palermo);**
- **l'adozione di procedure per identificare i minori vittime di tratta, in collaborazione con i paesi di provenienza, tenendo in debita considerazione il fatto che in molti di questi paesi non esiste un'anagrafe e che alcuni di questi minori sono resi ancora più vulnerabili dal non essere mai stati registrati;**
- **il finanziamento del Fondo AntiTratta con le risorse previste dall'art. 12 della Legge 228/2003.**

V. Prostituzione minorile

La prostituzione minorile in Italia rappresenta un fenomeno sociale complesso non semplificabile a unità. In tal senso deve anzitutto distinguersi quella femminile, già da tempo oggetto di analisi, da quella maschile, che risulta

[16] Fonte: Convegno organizzato da Terre des Hommes Italia «La legge contro il traffico di esseri umani: parlano le Procure» – 23 Novembre 2004 Roma.

quasi del tutto inesplorata a fronte di una sua notevole diffusione in gran parte del territorio nazionale.

La prostituzione minorile femminile straniera presenta, per molti versi, caratteri comuni a quella adulta, tanto nelle modalità di svolgimento che nelle motivazioni che la determinano. Tuttavia, è innegabile come la minore età rappresenti un indizio assai significativo di un possibile sfruttamento o di un'avvenuta tratta. I contesti in cui si svolge sono principalmente la strada, per ciò che riguarda le ragazze di nazionalità nigeriana, e l'appartamento per le minori aventi altra nazionalità, in particolare rumena. Difficilmente una ragazza minorenne esercita la prostituzione nei locali notturni, preferendo il gestore attendere il compimento dei 18 anni. La prostituzione minorile femminile rappresenta una porzione importante del fenomeno prostituivo (circa il 10%).

La prostituzione minorile maschile straniera, nella sua massima parte, è esercitata all'aperto (in particolare nelle stazioni ferroviarie). La fascia di età interessata è di norma più bassa (dai 13 ai 17 anni), riguarda in particolare ragazzi rumeni rom, e in misura minore ragazzi provenienti dal Nord-Africa, dai balcani, dall'Albania. Le caratteristiche, le motivazioni e i possibili interventi sono molto differenti dal contesto noto della prostituzione straniera femminile. Il fenomeno è comunque molto diffuso, anche se quasi del tutto ignorato, e si tende spesso a semplificarlo nel fenomeno della tratta o della «pedofilia», ignorandone in tal modo le peculiarità e la sua tendenziale estraneità alla coercizione.
Infine è necessario distinguere la posizione di bambine/i e ragazze/i **italiani** che, a causa di condizioni socio-economiche disagiate, trovano, in modo coatto o autonomo, nella prostituzione (anche di strada) un importante supporto economico per se o per il proprio nucleo familiare, oppure un mezzo per procurarsi sostanze psicotrope. Esiste anche una prostituzione di adolescenti maschi e femmine, prevalentemente italiani, che autonomamente e occasionalmente utilizzano la prostituzione come fonte di denaro per soddisfare bisogni non primari.
Si registra la mancanza di ricerche e sistemi di rilevazione e una diffusa tendenza alla semplificazione, che conduce all'assimilazione indistinta della prostituzione allo sfruttamento, alla tratta e alle varie forme di abuso sessuale.
Per quanto riguarda i minori stranieri vittime di prostituzione coatta, il Governo italiano ha iniziato a dare una concreta risposta ai bisogni di tali vittime con l'introduzione della disciplina di cui all'art. 18 D.lg. 286/1998 e l'approvazione del suo Regolamento attuativo (D.P.R. 394/99)[17]. In forza del succitato art. 18, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha finanziato specifici progetti di protezione sociale gestititi da enti locali e organizzazioni del privato sociale. Dal 2000 fino all'agosto 2004, sono stati realizzati 296 progetti di protezione, grazie a cui sono state accolte e assistite 6.781 vittime di tratta, di cui 318 minorenni. In genere, nel corso degli anni il numero di minori inseriti nei progetti varia tra il 4 e il 6% del totale delle vittime di tratta e prostituzione coatta. Si tratta comunque di percentuali che non corrispondono al fenomeno, in quanto è più difficile che un minore intraprenda un percorso sulla base dell'art. 18, poiché la sua attività è di norma più nascosta e difficilmente raggiungibile dagli operatori.
Dal 2000 a tutto il 2004 sono stati 4.289 i permessi di soggiorno concessi in Italia per scopi di protezione sociale, dal 2003 si è confermata la tendenza all'abbassamento dell'età media delle vittime.
Un punto critico, riguarda la lentezza dei tempi di rilascio del permesso di soggiorno, che spesso varia a seconda della regione, ma in media dal momento della richiesta al momento dell'ottenimento di tale permesso passano dagli otto ai dodici mesi, se non di più.
Questa lentezza nelle procedure può interferire con il percorso di protezione sociale, tanto che il cammino della vittima verso l'autonomia rischia di interrompersi, non potendo accedere, ad esempio, a una attività lavorativa.
Un altro grande limite registrato nella pratica risiede nella scarsa applicazione da parte di molte questure del cosiddetto percorso sociale, che consente l'accesso al programma senza l'onere della denuncia.
Infatti, nonostante tale possibilità sia espressamente prevista dalla normativa, spesso le questure negano alla vittima di grave sfruttamento di accedere ai programmi previsti dall'art. 18 DLg. 286/1998 in mancanza di una denuncia contro gli sfruttatori, limitando indebitamente le opportunità di protezione sociale offerte da questo prezioso strumento.

[17] L'articolo 18 del D. Lg. 286/98 prevede la promozione di programmi di protezione sociale per le vittime di tratta e sfruttamento nel circuito della prostituzione coatta, con il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale al fine di «consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale» (art. 18, comma 1).

La politica repressiva del Governo verso la prostituzione di strada e l'immigrazione ha provocato effetti negativi quali:

- il confinamento delle ragazze minorenni provenienti dall'Est europeo negli appartamenti, facilitandone lo sfruttamento e accentuando la loro ghettizzazione;
- un incremento della diffidenza nei confronti delle Forze dell'Ordine da parte delle ragazze minorenni nigeriane, indotte a celare la loro reale età e sottoposte di conseguenza al trattamento riservato alle cosidette «clandestine», con l'effetto di accrescere la dipendenza verso gli sfruttatori;
- una grossa spinta alla mobilità dei ragazzi stranieri che si prostituiscono nei centri urbani e che, per sottrarsi alle continue retate, tendono a cambiare spesso città, rendendo più arduo il lavoro di contatto degli attori sociali.

L'aspetto forse più criticabile risiede nella politica legislativa condotta con la Legge 189/2002 (Legge Bossi-Fini), il correlativo regolamento di attuazione e una corposa serie di circolari ministeriali, chiaramente tesa a ostacolare la regolarizzazione degli adolescenti (stranieri non accompagnati), il loro diritto al lavoro e soprattutto la loro progettualità: si rendono oscuri, incerti e impraticabili i percorsi di regolarizzazione del neo-maggiorenne, inducendo in tal modo il minore, privato di ogni diversa prospettiva, a instradarsi o permanere in un circuito prostitutivo.
L'attività svolta dal Comitato minori stranieri risulta estranea alle necessità di identificazione e supporto delle persone minori che hanno esercitato, liberamente o meno, la prostituzione in Italia.
L'attività della pubblica amministrazione non è improntata alla basilare necessità di formare gli attori pubblici (e spesso il sociale «convenzionato») sui processi di identificazione e di supporto dei minori vittime di tratta, sfruttati ovvero semplicemente in difficoltà. Sarebbe importante valorizzare l'utilizzo sistematico della mediazione culturale, allo scopo di accrescere la preparazione e la capacità di intervento di tutti gli attori coinvolti, anche al fine di predisporre interventi precoci a supporto del minore.
Sicuramente, si avverte l'urgenza di una maggiore attenzione verso il fenomeno della prostituzione minorile, nonché l'esigenza di un intervento specifico che tenga conto delle sue peculiarità e, in particolare, della necessità di intervenire sui traumi sviluppati dal minore, anche avvalendosi delle competenze maturate nel settore dell'assistenza e cura di minori vittime di abuso sessuale e maltrattamento.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **la formazione delle Forze dell'Ordine relativamente alle tecniche di identificazione e supporto delle persone minori che si prostituiscono (non solo nei casi di sfruttamento, abuso o tratta, ma anche in quelli di prostituzione non coatta), nonché la definizione congiunta di procedure di raccordo fra tutti gli attori territoriali (FF.OO, servizi sociali pubblici e privati, etc.) nelle azioni di tutela;**
- **l'elaborazione di una politica di ordine pubblico meno aggressiva nei confronti delle persone migranti che si prostituiscono (soprattutto in strada);**
- **il finanziamento di progetti tesi all'analisi e comprensione dello specifico fenomeno della prostituzione minorile maschile, nonché all'elaborazione di innovativi strumenti di riduzione del danno, tutela della salute e promozione delle opportunità;**
- **l'emanazione di una circolare (ancor meglio un regolamento) che chiarisca definitivamente la possibilità e le modalità per gli adolescenti stranieri non accompagnati di regolarizzare la propria posizione amministrativa una volta divenuti maggiorenni;**
- **il rafforzamento di modelli di intervento basati su un coordinamento a livello internazionale per rendere più efficienti le misure di contrasto nei paesi di origine, transito e destinazione, e a livello locale per migliorare gli interventi di rilevazione, assistenza, protezione e reinserimento sociale.**

VI. Vendita di minori

Un fenomeno che desta preoccupazione, sebbene non sia menzionato nel rapporto governativo, è quello relativo ai falsi riconoscimenti di paternità, espediente utilizzato per celare la compravendita del neonato. La cronaca degli ultimi tempi ha registrato casi di donne rumene che, dopo avere partorito in Italia, non riconoscevano il proprio nato, che veniva invece riconosciuto come figlio da un uomo italiano coniugato, che quindi lo inseriva nella sua famiglia. In questo modo, sfruttando la normativa italiana che consente all'uomo coniugato di riconoscere il figlio naturale non riconosciuto dall'altro genitore, veniva di fatto aggirata illegalmente la normativa sull'adozione.
L'art. 74 della Legge 184/1983 prevede però una procedura che dovrebbe contribuire a controllare il fenomeno: «gli ufficiali di stato civile trasmettono immediatamente al competente tribunale per i minorenni comunicazione,

sottoscritta dal dichiarante, dell'avvenuto riconoscimento da parte di persona coniugata di un figlio naturale non riconosciuto dall'altro genitore. Il tribunale dispone l'esecuzione di opportune indagini per accertare la veridicità del riconoscimento. Nel caso in cui vi siano fondati motivi per ritenere che ricorrano gli estremi dell'impugnazione del riconoscimento, il tribunale per i minorenni assume, anche d'ufficio, i provvedimenti di cui all'articolo 264, secondo comma, del codice civile».

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

W **un attento monitoraggio da parte dei tribunali delle dichiarazione di riconoscimento ex art. 74 Legge 184/1983.**

VII. Abuso e sfruttamento sessuale dei minori

Alla luce dell'articolo 19 della CRC, **il Comitato ONU raccomanda** che l'Italia:

a) effettui delle indagini sulla violenza, sui maltrattamenti e gli abusi ai danni di minori, in particolar modo facenti parte di gruppi vulnerabili, ivi compresi gli abusi sessuali, in particolare in seno alla famiglia ed alla scuola, al fine di valutarne l'entità, la portata e la natura stessa;

b) porti avanti delle campagne di sensibilizzazione con il coinvolgimento dei minori al fine di prevenire e combattere gli abusi sui minori;

c) emendi la legislazione vigente riguardo l'esistente limite d'età fissato per una speciale tutela contro ogni forma di violenza ai danni di minori;

d) valuti il lavoro delle strutture esistenti, e fornisca una formazione ai professionisti coinvolti in questi tipi di casi;

e

e) ricerchi efficacemente i casi di violenza e maltrattamenti domestici, abusi sui minori, ivi compresi gli abusi sessuali, in seno alla famiglia, attraverso indagini child-sensitive di procedure giudiziali, al fine di garantire una miglior tutela dei minori vittime di abusi, garantendo agli stessi il diritto alla privacy.

(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 38)

Monitorare un fenomeno definito «oscuro» come l'abuso sessuale sui minori è molto difficile. I dati disponibili e le indagini condotte conducono a differenti analisi del problema, anche per la difficoltà di definire nella pratica un fenomeno molto complesso, e per il fatto che gli stessi professionisti del settore utilizzano criteri differenti.

I dati ufficiali sulla violenza a danno dei minori sono quelli forniti dal Ministero dell'Interno e le statistiche si riferiscono ai casi denunciati alle Forze dell'Ordine. Chiaramente, dunque, si tratta soltanto di una parte marginale rispetto alla realtà. Le stime sulla violenze sessuale sono approssimative su scala nazionale, mentre è più fattibile avere dati su scala regionale oppure su campione selezionati tra i minori seguiti da servizi specializzati pubblici o del privato sociale.
Da una ricerca condotta nel 1998[18] su 1.088 casi riferiti e/o presi in carico da centri specializzati è risultato che nel 33,5% si trattava di casi riguardanti bambini vittime di abuso sessuale.

Una delle maggiori difficoltà è anche legata al fatto che molto spesso tali violenze avvengono all'interno della cerchia familiare, e nella cultura italiana la famiglia ha un valore ed una considerazione sociale molto elevata, per cui c'è una certa reticenza nel riportare all'esterno, e dunque anche ai servizi sociali, le violenze subite all'interno di tale contesto.

La mancanza di dati statistici raccolti in modo uniforme e continuativo nel tempo sulle principali forme di violenza all'infanzia, compreso lo sfruttamento sessuale dei minori, l'assenza di un agenzia che raccolga a livello nazionale i dati sui minori che vengono segnalati ai servizi sociali per assistenza o protezione a fronte di situazione di rischio o pericolo (si pensi ad esempio ai casi di maltrattamenti anche a livello psicologico), nonché l'assenza di un sistema unico e condiviso di contabilizzazione delle risorse finanziarie dedicate agli interventi di assistenza e protezione dei minori in condizioni di rischio e di vittimizzazione, comporta l'impossibilità di offrire un'attendibile valutazione sulle politiche realizzate in questi anni e costituisce un limite per la programmazione e orientamento dei piani di intervento a livello nazionale e regionale.

Le **politiche di protezione e assistenza** e gli interventi concreti richiedono una stretta e stabile collaborazione tra i servizi socio-assistenziali presenti sul territorio, e tra

[18] Ricerca condotta dal CISMAI (Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia).

questi e le diverse istituzioni che si occupano di promuovere la tutela e il benessere dei minori, siano esse politiche, giudiziarie, amministrative o educative.
Sono stati creati numerosi **coordinamenti** interistituzionali e multidisciplinari con caratteristiche assai variabili di continuità e capacità di incidere nelle politiche locali di intervento.

Le esperienze realizzatesi sono suddivisibili in tre categorie principali a seconda delle finalità del network:

1) coordinamenti politico-istituzionale tra i vertici politici ed amministrativi degli enti. Sono stati sollecitati assai frequentemente dalle Prefetture o dalle autorità giudiziarie o dai comuni per l'elaborazione di programmi di prevenzione e di formazione, per la definizione di protocolli procedurali o la stipula di accordi di programma per la costruzione dei piani di zona per la realizzazione di progetti finanziati dalla Legge 285/1997;
2) coordinamenti tecnici interservizi, gruppi multidisciplinari composti da tecnici degli enti che si occupano della presa in carico del minore vittima di abuso. I loro compiti sono sovente di verifica dell'attuazione di protocolli metodologici per la segnalazione, la valutazione e il trattamento dei minori vittime di abuso e/o di consulenza agli operatori dei servizi di base, ma possono avere anche funzioni di solito attribuite a coordinamenti di tipo interistituzionali come quelli appena ricordati;
3) équipe multidisciplinari formate da operatori dell'area sociale e sanitaria, avente compiti o di presa in carico esclusiva dei bambini vittime di maltrattamento e abuso, oppure di analisi degli elementi raccolti dagli operatori referenti e di valutazione medica e/o psicodiagnostica dei casi.

Punto di forza di queste esperienze è l'intervento coordinato da parte degli operatori, poiché solo il coordinamento può garantire la tempestività e l'adeguatezza dell'intervento nell' interrompere il ripetersi delle violenze.
Due dei maggiori punti di debolezza, invece, sono costituiti dalla precarietà di tali strutture se non sono riconosciute formalmente attraverso deliberazioni degli enti partecipanti, e dall'elevato *turn-over* dei membri. Si tratta di due elementi di vulnerabilità che hanno portato all'esaurimento anche di esperienze altamente significative, oppure ad uno spreco di risorse in termini di tempo, energie umane e risorse finanziarie.

Le regioni negli ultimi anni hanno promosso la creazione di comitati interistituzionali per facilitare la cooperazione tra le istituzioni coinvolte nella protezione del minore vittima di abuso.
Inoltre alcune regioni hanno adottato protocolli multidisciplinari per la rilevazione e la segnalazione dei casi da parte degli operatori dei servizi socio-sanitari Così ad esempio la regione Lazio con la risoluzione n. 3846 del 13/07/1999, l'Emilia Romagna risoluzione n. 1913 del 26/10/1999, il Piemonte risoluzione n. 42 del 02/05/2000, il Veneto risoluzione del 1999, la Toscana risoluzione n. 313 del marzo 2002, e la Lombardia in corso di approvazione.

Un elemento di debolezza, avvertito fortemente anche a livello operativo, è stata l'assenza di linee guida concordate a livello nazionale, a garanzia di un livello minimo comune di servizi e di interventi (peraltro oggi vincolato ad un previo accordo con le Regioni, titolari delle politiche in campo sociale), per la rilevazione, la valutazione, la protezione e la cura dei minori vittime di violenza.
I processi messi in atto dalla **riforma del Titolo V della Costituzione** italiana, che ha attribuito alle Regioni potestà esclusiva in materia sociale, possono rappresentare un rischio di frammentazione e un ulteriore diversificazione territoriale degli interventi, con un'accentuazione degli squilibri tra Nord e Sud d'Italia in termini di disponibilità e di accessibilità delle risorse di aiuto.

Grazie alla **Legge 285/97,** che all'art. 4 prevede espressamente il riferimento ad interventi di prevenzione e assistenza nei casi di abuso e sfruttamento sessuale, di abbandono, di maltrattamento e di violenza sui minori, a partire dal 1998 fino al 2002 si è assistito ad un incremento positivo della capacità progettuale delle autorità locali e del Terzo settore nella creazione di unità e di centri specializzati, nella conduzione di campagne di sensibilizzazione e di formazione degli operatori. La Legge 285/1997 ha il merito di aver creato per la prima volta in Italia uno strumento legislativo ad ampio spettro per la promozione del benessere e dei diritti dell'infanzia.

Nel primo triennio di operatività della 285/1997, dal 1998 al 2001, sono stati realizzati 95 progetti con un totale di 349 singole azioni/attività realizzate nell'ambito della prevenzione e protezioni dei minori da maltrattamenti e abusi. Le azioni realizzati hanno riguardato tre filoni: 1) promozione di tutte le agenzie coinvolte, sia nel pubblico che nel privato, 2) acquisizione di competenze e potenziamento della capacità di identificazione precoce dei casi di maltrattamento, nonché attivazione di corsi 3) creazione di nuovi servizi, specializzazione e qualificazione di quelli esistenti.
La specializzazione dei servizi è stato il settore in cui c'è stato

meno investimento, dato che meno del 25% delle risorse sono state sfruttate per progetti finalizzati al trattamento e al ricovero delle vittime.
La situazione è del resto analoga ad altri progetti realizzati con differenti fonti finanziarie, in cui si nota una scarsa attenzione nel percorso di tutela, specialmente nella fase finale del trattamento, che rischia di tradursi in una violazione dei diritti dei minori alla salute, alla cura ed alla possibilità di godere di un percorso positivo di crescita e sviluppo.

La Legge 328/2000, che ha previsto la creazione di un unico fondo indistinto per le politiche sociali, ha fatto proprie, tra le altre, anche le finalità della Legge n. 285/1997 ponendole alla base degli interventi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, come stabilito dal comma 3 dell'art. 22. Sarà quindi indispensabile monitorare attentamente l'applicazione a livello regionale della Legge 328/2000 per verificare se l'attenzione alle tematiche della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori troverà conferma e sviluppo anche nella nuova progettazione, che, peraltro, di esse dovrebbe tenere conto dato che il comma 3 inserisce anche la Legge 66/1996 e la Legge 269/98 nell'orizzonte di riferimento delle finalità che devono essere perseguite dalle politiche sociali integrate.

Per quanto riguarda **le politiche sociali** si guarda con grande interesse anche alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali sociali, competenza rimasta in capo allo Stato. Tali prestazioni, definite essenziali perché irrinunciabili e quindi immediatamente esigibili dai soggetti, sono legate ai bisogni specifici dei destinatari e alla loro situazione personale. Ci si domanda quanto i bisogni specifici delle vittime di sfruttamento, specialmente nel circuito della prostituzione, potranno trovare riconoscimento.

Si sottolinea inoltre come l'attuale processo di smantellamento del sistema italiano di Welfare, con la spinta a ricondurre nella sfera privata gli interventi di sostegno potrà avere ripercussioni gravi sulla possibilità di sviluppare azioni di aiuto ai minori vittime di sfruttamento sessuale, specialmente se si tratta di minori stranieri.

Per quanto concerne infine **l'implementazione della Legge 66/96 e della Legge 269/98** gli ostacoli maggiori sono stati determinati dalla mancanza di omogeneità nel territorio nella distribuzione sia di professionisti che di risorse (per es. comunità di accoglienza, centri di trattamento, strutture sanitarie e ospedali specializzati nella diagnosi medica etc.). Si avverte pertanto il bisogno di promuovere una maggiore conoscenza del fenomeno, e di formare i professionisti e gli operatori, cercando di bilanciare le risorse e le figure professionali disponibili tra l'esigenza di raccogliere informazioni e quella di prestare cure e trattamenti specifici.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **la predisposizione di un sistema nazionale di raccolta dati disaggregati (per luogo, età, etnia, sesso etc.) continuativo e uniforme sulle principali forme di violenza all'infanzia;**
- **l'adozione di linee guida, concordate a livello nazionale con la necessaria collaborazione delle regioni, per la rilevazione, la valutazione, la protezione e la cura dei minori vittime di violenza, per garantire un livello minimo comune di servizi e di interventi;**
- **il monitoraggio dell'applicazione a livello regionale della Legge 328/00 per verificare che l'attenzione alle tematiche della violenza e dello sfruttamento sessuale dei minori trovi conferma e sviluppo anche nella nuova progettazione;**
- **la destinazione di maggiori risorse umane e finanziarie alla realizzazione di interventi terapeutici volti alla cura dei minori vittime di abuso, alla valutazione delle capacità genitoriali e, laddove possibile, al trattamento dei genitori maltrattanti e abusanti.**

L'ascolto del minore vittima di abuso

Una questione particolarmente delicata in materia di abuso è quella relativa all'ascolto del minore presunta vittima di abuso sessuale nell'ambito del procedimento giudiziario.
I recenti interventi legislativi realizzati con la Legge 66/1996 e la Legge 269/1998 hanno tentato di approntare degli strumenti concreti al fine di proteggere la vittima di reati sessuali, anche e soprattutto nel momento della deposizione, prevedendo in particolare una disciplina speciale quanto a tempi, modalità e regole per l'assunzione della testimonianza di minori di sedici anni[19]. Si

[19] Per tutelare il minore evitando che sia chiamato a comparire e render testimonianza in un aula giudiziaria, al cospetto del presunto abusante, la Legge 66/96 ha previsto(art. 392 comma I bis c.p.p), che nei procedimenti penali per i reati di violenza sessuale semplice o aggravata, di atti sessuale con minorenne, di corruzione di minorenne, di

tratta di una svolta fondamentale anche dal punto di vista culturale, in quanto in passato l'attenzione era stata sempre rivolta a tutelare i diritti di colui che aveva commesso il reato, piuttosto che quelli della vittima, soprattutto se minorenne.

In linea di principio tali normative sembrano orientate a venire incontro ai bisogni e alle difficoltà del bambino, cercando di garantire una sua adeguata tutela in sede penale, dall'altra di favorire una più intensa collaborazione tra le varie figure istituzionali sia nell'interesse della giustizia, che nell'interesse dei minori, ponendo le due finalità sullo stesso piano, ma la realtà troppo spesso porta a considerazioni differenti.
Nel caso dell'audizione protetta le norme hanno continuato, in molte situazioni, a dimostrarsi inadeguate e lacunose e destinate ad essere il più delle volte disattese, proprio nelle parti più innovative, oppure, quando applicate, suscettibili di pesanti distorsioni soggettive da parte degli operatori coinvolti, così da vanificare completamente le finalità di protezione ad esse sottese.
L'ampia discrezionalità concessa al magistrato in materia di audizione protetta (per es. su chi e come condurre l'intervista: da solo, con l'esperto in qualità di assistente, dall'esperto e il giudice sta dietro lo specchio), in un contesto istituzionale come quello del sistema giudiziario italiano, connotato in molti settori da atteggiamenti adultocentrici, non ha favorito un'applicazione pratica della normativa in senso favorevole al rispetto dei diritti dei minori.
Nei processi per reati sessuali ai danni di minori è poi rilevante il ruolo degli avvocati difensori degli imputati che non esitano a compiere scelte che danneggiano la sfera psichica della vittima (es. opposizione a qualsiasi forma di «preparazione» del bambino e di qualsiasi modalità per dargli sostegno nel corso dell'audizione protetta, tentativi di interruzione continua del GIP nel corso dell'audizione protetta che di fatto vanificano la norma che impedisce la *cross examination* per i minori).
Fondamentale sarebbe anche una «preparazione» del bambino all'audizione, che può essere effettuata evitando i rischi di suggestione positiva sulla testimonianza ed affrontando con efficacia i rischi di suggestione negativa che comportano un blocco della sua comunicazione. Non si tratta infatti di suggerire direttamente o indirettamente al bambino delle risposte alle domande che gli verranno poste nel contesto dell'audizione protetta, quanto di garantire al minore prima dell'audizione protetta uno spazio di elaborazione delle proprie ansie e delle proprie esigenze di informazione e di contestualizzazione dell'esperienza che sarà chiamato a vivere.

Per evitare una rivittimizzazione del minore sarebbe anche opportuno cercare di limitare il numero di ascolti, di fatto però non si può non riconoscere che il minore viene ascoltato da diversi soggetti (polizia, PM, psicologo), in diversi contesti (questura, tribunale, centri specializzati), e con diverse modalità.
La situazione non è uniforme su tutto il territorio, ma varia da tribunale a tribunale, mentre sarebbe opportuno che l' esperienza positiva condotta in alcune sedi e le conquiste, frutto di una lunga esperienza, raggiunte da alcuni professionisti fossero condivise su vasta scala.

La sottoscrizioni di intese tra gli uffici giudiziari realizzate in alcune città, l'organizzazioni di incontri, dibattiti, tavole rotonde, corsi di formazione aperti ai vari operatori, l'istituzione di *pool* di pubblici ministeri specializzati preso le procure ordinarie, e di una sezione di polizia specifica presso le questure, sono tutti strumenti che hanno contribuito notevolmente a migliorare la situazione. Un ruolo importante è svolto anche dai centri specializzati, sia pubblici che privati, e dalle attività di ricerca, studio e formazione dagli stessi realizzate.
L'ultimo **Piano Infanzia** 2002-2004 prende in considerazione il problema dell'abuso e della violenza a danno dei minori. Rimangono però ancora inevasi gli impegni assunti in materia di rafforzamento delle misure legislative di tutela dei minori coinvolti negli iter giudiziari, in particolare:

violenza sessuale di gruppo, si possa procedere con l'incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minore di anni sedici. La Legge 269/98 ha poi integrato tale tutela estendendone l'applicazione anche ai reati di prostituzione minorile, pornografia minorile, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile.
La Legge 66/96 (art. 398 comma V bis c.p.p) prevede inoltre la cosiddetta audizione in forma protetta, che avviene secondo modalità tali da evitare che il contesto processuale possa turbare il minore, se tra le persone interessate all'assunzione della prova ci sono anche minori di anni sedici. La formulazione lacunosa ed approssimativa della citata norma è stata però oggetto di numerose critiche, che sottolineano come in tal modo non sia stato facilitato il consolidarsi di una prassi uniforme sul territorio nazionale.
L'art. 609 decies del codice penale prevede l'assicurazione alla persona offesa minorenne, in ogni stato e grado del procedimento di assistenza affettiva e psicologica tramite la presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minore ed ammesse dall'autorità giudiziaria che procede.

1. integrare la disposizione dell'art. 609 *decies* c.p. con una sanzione, diretta ad ottenere il pieno e corretto rispetto di tale disposizione a tutela della vittima, in particolare a garantire l'assistenza affettiva e psicologica della persona offesa minorenne (essenziale affinché il minore possa accedere realmente al suo diritto a essere ascoltato);
2. rivedere le norme degli articoli 392 comma 1 *bis* c.c.p. e 498 comma 4 *ter* c.c.p., stabilendo che la testimonianza del minore vittima avvenga obbligatoriamente e a pena di nullità nella forma dell'audizione protetta e cioè con il sistema del vetro specchio con impianto citofonico per evitare i gravi disagi che l'incontro con l'imputato produce.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **l'assunzione di precisi impegni per la formazione degli operatori e per uniformare la prassi sul territorio nazionale;**
- **l'attuazione degli impegni assunti dal Governo nell'ultimo Piano Infanzia 2002-2004 sopra citati.**

VIII. Il ruolo della cooperazione italiana per la tutela dei minori vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento

Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione delle Linee guida della cooperazione italiana sull'infanzia e l'adolescenza, offrendo una visione dello sviluppo delle generazioni più giovani, come area di investimento. Ciononostante, il Comitato continua a vedere con preoccupazione che la Convenzione non è applicata «nella misura massima delle risorse disponibili» come sancito dall'articolo 4 della Convenzione. (CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 8)

Per quanto concerne il settore della cooperazione internazionale si rendono necessarie alcune puntualizzazioni.
Nell'attesa della riforma della Legge 49/1987, che dovrebbe ridefinire globalmente la cooperazione allo sviluppo, alcuni degli strumenti normativi esistenti sono ancora disattesi.
La Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri si trova ancora in situazione di emergenza, con una forte carenza di esperti e un accumulo di progetti da valutare. In particolare le Linee Guida della cooperazione sulla tematica minorile, assunte con delibera 26/11/1998 n. 180, ed aggiornate nel maggio 2004, citate ampiamente anche nel testo del rapporto governativo, non sono ancora un patrimonio diffuso e condiviso dalla DGCS.
Il Governo italiano in occasione dell'UNGASS ha sottoscritto l'impegno di adoperarsi a devolvere lo 0,7% del PNL a favore dell'ODA e conseguire celermente l'obiettivo fissato dall'Unione Europea, dello 0,33 entro il 2006 a favore dei paesi in via di sviluppo, in considerazione dell'urgenza e delle gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia. Tuttavia i dati OCSE-DAC, relativi all'aiuto Pubblico allo Sviluppo, collocano l'Italia all'ultimo posto, dopo gli Stati Uniti, con uno 0,15 contro lo 0,17 del 2003.
Infine occorre precisare che alcune informazioni contenute nel rapporto governativo possono destare confusione dal momento che sotto la voce *La partecipazione della società civile a progetti ed iniziative della cooperazione internazionale* si fa riferimento a progetti di cooperazione di alcune ONG italiane, non necessariamente finanziati o cofinanziati dal Governo italiano, mentre alla voce *La partecipazione dell'Italia ai progetti europei*, si fa riferimento in realtà a progetti condotti da ONG italiane, per cui forse sarebbe stata più appropriata la dizione «la partecipazione delle ONG italiane a progetti europei». Infine, non è ben chiaro sulla base di quali criteri siano stati identificati i progetti riportati nel rapporto.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **l'adozione delle Linee Guida del 1998, aggiornate nel 2004, come base dell'operato, delle scelte, delle allocazioni finanziarie della cooperazione italiana e l'adozione di una programmazione con enunciazione di piani d'azione a breve, medio e lungo periodo, di risultati attesi e termini temporali di riferimento;**
- **un impegno concreto per l'adempimento degli impegni sottoscritti nel documento UNGASS.**

capitolo 4

l'attuazione in Italia del Protocollo opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati

L'Italia ha ratificato il Protocollo Opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati con la Legge 46 dell'11 marzo 2002.

Il Protocollo prevede che entro due anni dall'entrata in vigore ciascuno Stato parte debba redigere un Rapporto da indirizzare al Comitato ONU, in cui vengano indicate in modo particolareggiato quali misure sono state adottate per dare attuazione alle disposizioni previste dal Protocollo. Successivamente le informazioni relative all'applicazione del Protocollo saranno inserite nel Rapporto periodico sullo stato di attuazione della CRC, che il Governo italiano invia ogni 5 anni al Comitato ONU.

A maggio 2004 il Comitato Interministeriale dei diritti umani del Ministero degli Affari esteri ha inviato il primo rapporto, che seguendo lo schema prefissato nelle Linee guida dettate dal Comitato stesso, ha suddiviso le informazioni relative al Protocollo nei sette articoli di cui si compone.

Le seguenti brevi osservazioni seguiranno dunque la stessa suddivisione.

w Articolo 1

Misure adottate per vigilare che i membri delle forze armate di età inferiore a 18 anni non partecipino direttamente alle ostilità

Nella legislazione italiana non c'è un testo unico ed organico sulla leva militare, ma esistono una serie di leggi e di disposizioni attuative che regolano sia la leva obbligatoria che l'esercito professionale.

In seguito alla Legge 46/2002 che ha recepito il Protocollo Opzionale alla CRC sui bambini e conflitti armati ed alla relativa Dichiarazione dello Stato italiano, non è stata emanata alcuna norma che disponga delle misure per impedire che i membri delle forze armate di età inferiore ai 18 anni partecipino direttamente alle ostilità. Non è neanche prevista una norma che disponga misure di vigilanza sull'effettiva non partecipazione dei minori, né viene fornita una esplicita definizione di cosa significhi «partecipare direttamente». Infatti nel Rapporto governativo, datato maggio 2004, questa definizione viene solo dedotta sulla base di quanto disposto dalla Legge 2/2001.

w Articolo 3.1 e 3.2

Età minima per l'arruolamento volontario nelle forze armate

L'età minima per l'arruolamento volontario non è indicata in maniera univoca nelle varie disposizioni legislative: la Legge 2/2001 relativa al servizio di leva, sia obbligatorio che volontario, abrogando l'art. 3 della Legge 191/1975, pone come età minima i 18 anni, la stessa età è indicata come minima nella Legge 226/2004, *Volontari in ferma prefissata di un anno,* in cui all'articolo 4, si pone l'età dei 18 anni compiuti come requisito per il reclutamento nell'esercito professionale. Solo nella Dichiarazione fornita dal Governo italiano in occasione della ratifica del Protocollo si parla invece di 17 anni: «*The Government of the Italian Republic declares, in compliance with article 3:- That Italian legislation on voluntary recruitment provides that a minimum age of 17 years shall be required with respect to requests for early recruitment for compulsory military service or voluntary recruitment (military duty on a short-term and yearly basis)*».

Si segnala inoltre una sorta di confusione fra il concetto di «arruolo volontario» e «iscrizione/accesso alle scuole militari». Questa confusione è presente anche nel Rapporto governativo, dove, relativamente alle informazioni richieste in merito all'articolo 3.3 del Protocollo sul reclutamento volontario, si rimanda proprio al paragrafo riguardante le scuole militari.

w Articolo 3.3

Informazione sull'attuazione delle garanzie adottate e sulle procedura utilizzate per esprimere la volontarietà dell'arruolamento

Si rileva in primo luogo che i criteri e le modalità di informazione affinché i minori e i loro genitori possano dare un consenso consapevole all'arruolo volontario non sono previsti in specifiche misure amministrative o legislative.

In base all'articolo 16 del regolamento relativo alle condizioni di accesso e di permanenza nelle scuole militari, al compimento del sedicesimo anno, quindi al massimo dopo un anno dall'ammissione, coloro che frequentano le suddette scuole devono obbligatoriamente presentare

domanda di «arruolo volontario» per una ferma di tre anni, pena l'espulsione dalla scuola stessa.
Si denuncia che tale previsione determina la decadenza della connotazione di «volontarietà» dell'arruolo, in violazione dell'art. 3.3 del Protocollo, in quanto alla presentazione della domanda di ferma è vincolata la possibilità di completare il corso di studi all'interno della stessa scuola.
Si sollevano dubbi anche in merito al principio della «consapevolezza», in quanto non ci sono disposizioni che determinino quali informazioni debbano essere fornite al minore in relazione alle mansioni richieste dal servizio militare.
Infine è importante segnalare la poca chiarezza sulla decorrenza di tale periodo di ferma triennale, in quanto dalla lettera del regolamento delle scuole militari, citato anche nel Rapporto governativo, non si evince se essa inizi immediatamente a seguito dell'accettazione della domanda presentata, o a conclusione del corso di studi, o al compimento del diciottesimo anno di età.

w Articolo 3.5

Istituti scolastici posti sotto l'amministrazione delle forze armate

Nel *curriculum* delle scuole militari, come riportato nel Rapporto governativo, mancano programmi di informazione e di formazione sui diritti umani, sul diritto umanitario e sui diritti dei minori.
Nei programmi non è indicato l'ammontare di ore dedicate alla specifica formazione militare.
Per quanto concerne i dati disponibili riguardo agli iscritti alle scuole militari, si rileva che non ci sono dati disaggregati che riguardino la provenienza geografica, la condizione socio-economica della famiglia, l'etnia etc. Nel rapporto governativo si parla infatti genericamente di «tutte le regioni e di varia origine sociale», senza fornire una precisa disaggregazione.

w Articolo 6.2

Misure adottate per garantire l'effettiva attuazione del Protocollo

Nella relazione di accompagnamento del disegno di legge per la ratifica del Protocollo si specifica, nella parte dedicata all'analisi tecnico-normativa, che, per il recepimento del Protocollo, non si ritiene necessario adottare alcuna norma di adeguamento all'ordinamento interno, né si prevede di porre in essere regolamenti né atti amministrativi per dare attuazione a tale provvedimento, in quanto la legislazione nazionale risulta già in linea con le disposizioni del Protocollo.
Per quanto concerne le attività promosse dallo Stato italiano per diffondere i principi del Protocollo sia fra adulti, che tra i minori, si evidenzia come siano state scarse su tutto il territorio. La divulgazione dell'informazione è avvenuta infatti soprattutto ad opera di ONG, associazioni di volontariato e, in modo particolare, ad opera della Coalizione «Stop all'uso dei bambini soldato». Si precisa anche che la menzionata coalizione, costituita da varie ONG,viene erroneamente indicata nel Rapporto governativo fra le attività di disseminazione dei contenuti del Protocollo ad opera del Governo.
Infine si sottolinea come al momento della redazione del presente Rapporto non è ancora disponibile la versione italiana del Rapporto presentato dal Governo italiano nel maggio del 2004, e che la relativa informazione è pervenuta alle ONG da parte della Segreteria del Comitato ONU di Ginevra, non avendo ricevuto nessuna comunicazione da parte del Comitato Interministeriale dei diritti umani, né durante l'elaborazione del Rapporto, né in seguito, come invece prescritto.

Il Gruppo di Lavoro raccomanda:

- **l'adozione di disposizioni normative specifiche con misure che impediscano l'effettiva partecipazione dei minori in caso di ostilità belliche e che stabiliscano sistemi di vigilanza per assicurarsi che ciò non accada;**
- **l'adozione di disposizioni normative che individuino precisi criteri e modalità di informazione in modo che l'arruolamento sia realizzato con il consenso illuminato dei genitori o dei tutori legali dell'interessato e che gli arruolati siano esaurientemente informati dei doveri inerenti al servizio militare e nazionale (ex art 3.3);**
- **l'inclusione di corsi sui diritti umani, con particolare riferimento ai diritti dei minori, e di diritto umanitario nei programmi delle scuole militari;**
- **la raccolta e la messa a disposizione di dati disaggregati degli iscritti alle scuole sulla base della condizione socio-economico-culturale e in relazione alla zona di provenienza;**
- **lo spostamento dai 16 ai 17 anni dell'obbligo di presentazione della domanda di arruolo per una ferma di 3 anni per gli studenti delle scuole militari;**
- **la messa a disposizione e diffusione ad opera del Comitato Interministeriale dei diritti umani del MAE, anche attraverso il sito web del Ministero, della versione italiana del Rapporto governativo presentato in lingua inglese al Comitato ONU nel maggio 2004.**

W Siti web delle associazioni del Gruppo di Lavoro per la CRC

Aibi Amici dei bambini www.aibi.it
Alisei www.alisei.org
Amnesty International Sezione italiana www.amnesty.it
ANFAA Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie www.anfaa.it
Arché www.arche.it
Arciragazzi www.arciragazzi.it
Associazione Gruppo Abele onlus www.gruppoabele.org.
Associazione il Ponte onlus www.ilponte.ts.it
Associazione On the Road www.ontheroadonlus.it
Associazione Stak onlus www.associazionestak.org
Caritas italiana www.caritasitaliana.it
Centro Studi Hansel e Gretel http://users.iol.it/ hansel.e.gretel
CIAI Centro Italiano Aiuti all'Infanzia www.ciai.it
CIES Centro Informazione e Educazione allo Sviluppo www.cies.it
CISMAI Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia www.cismai.org
Cittadinanzattiva www.cittadinanzattiva.it
Comitato Italiano per l'UNICEF www.unicef.it
CSB Centro per la Salute del Bambino www.csbonlus.org
CTM onlus - Lecce www.ctm-lecce.it
ECPAT Italia, End Child Prostitution, Pornography and Trafficking www.ecpat.it
IBFAN Italia www.ibfanitalia.org
La Gabbianella Coordinamento per il sostegno a distanza www.lagabbianella.it
LIBERA www.libera.it
MAIS Movimento per l'Autosviluppo, l'Interscambio e la Solidarietà www.mais.to.it
MAMI Movimento Allattamento Materno Italiano www.mami.org
Opera Nomadi www.operanomadi.it
OVCI La Nostra Famiglia www.ovci.org
Rompere il silenzio http://www.sosinfanzia.org/
Save the Children Italia www.savethechildren. it
Terre des Hommes Italia www.tdhitaly.org
Uisp - Unione Italiana Sport Per tutti www.uisp.it.
VIS - Volontariato Internazionale per lo Sviluppo www.volint.it

W Pubblicazioni del Gruppo di Lavoro per la CRC

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, la prospettiva del Terzo settore. Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite del Gruppo di Lavoro per la CRC, novembre 2001;

Monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Guida pratica per il Terzo settore, dicembre 2004.